

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA Y LA DOCTRINA DE EMPRESAS Y
DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DE COMPATIBILIDAD**

Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derechos Humanos que presenta

MARTIN GALLARDO GARRATH

Dirigido por

MPP. DAVID JOSÉ CAMPANA ZEGARRA

San Miguel, 2021

Resumen

La presente investigación académica se centra en la relación entre la doctrina de empresas y Derechos Humanos y la política exterior peruana. A partir de un análisis de compatibilidad entre ambas se busca determinar si efectivamente la promoción y ejecución de la temática de empresas y Derechos Humanos es coherente con la política exterior del Perú y contribuye a alcanzar sus objetivos establecidos. Para alcanzar este fin, se aborda desde un punto de vista tanto teórico como práctico a la política exterior peruana y a la doctrina de empresas y Derechos Humanos para que, de forma posterior, se contrasten ambas y se determine si son o no compatibles.

Palabras claves: empresas transnacionales, Derechos Humanos, política exterior, Perú.

Abstract

This academic research focuses on the relationship between the doctrine of business and Human Rights and Peruvian foreign policy. Based on a compatibility analysis between those two, it is sought to determine whether the promotion and execution of the business and Human Rights issue is coherent with Peru's foreign policy and contributes to achieving its established objectives. To achieve this end, Peruvian foreign policy and the doctrine of business and Human Rights will be approached from both a theoretical and a practical point of view so that, later, both are contrasted and we can determined whether or not they are compatible.

Key words: transnational companies, Human Rights, foreign policy, Peru.

Agradecimientos

Quisiera agradecer en primer lugar a Carlos J. Zelada, David José Campana y Renata Bregaglio por su valiosa contribución a mi formación jurídica en materia de Derechos Humanos y al sustancial apoyo que me dieron para llevar a cabo esta investigación. Si bien la tesis no tendría la misma calidad de no haber recibido sus consejos y enseñanzas, los errores que pueda tener la misma son únicamente de mi entera responsabilidad.

Asimismo, un agradecimiento a los Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú que trabajan todos los días en la política exterior peruana en materia de Derechos Humanos. De este grupo, un agradecimiento especial al Embajador Hubert Wieland, quien, a pesar de no estar siempre de acuerdo respecto al presente debate, agradezco que en todo momento se haya dado el tiempo para escucharme y rebatir mis postulados. Desde que lo conocí lo consideré un modelo a seguir en la carrera diplomática.

Un agradecimiento muy pertinente para Julio Martínez, a quien tuve la suerte de tener como jefe, mentor y amigo cuando hacíamos consultorías en materia de Derechos Humanos a empresas transnacionales en el sector minero. A partir de esa grata experiencia aprendí lo complejo e interesante que es esta temática. Seguramente sin su guía este trabajo no se habría escrito.

Toda la gratitud del mundo a mi familia, Wilson, Gladys, Natalia, Sofía y Rex, quienes son mi inspiración, orgullo y motivación para salir adelante. Asimismo, un muy pertinente agradecimiento a Diego Alonso Pomareda, por siempre animarme a seguir con este proyecto.

Por último, un agradecimiento y dedicatoria a todas y todos los defensores y activistas de Derechos Humanos que luchan cada día por tener un mundo más justo, en donde se salvaguarden y respeten los Derechos Humanos y las vulneraciones y excesos no queden impunes. Espero este trabajo aporte de algún modo a lograr estos objetivos.

Esquema:

La Política Exterior Peruana y la doctrina de empresas y Derechos Humanos: Un análisis de Compatibilidad

Contenido

Resumen.....	1
Agradecimientos	2
Esquema:.....	3
Acrónimos y abreviaturas	5
Introducción	7
Capítulo I: La Doctrina de las Empresas y Derechos Humanos.....	9
1.1. Definiciones.....	11
1.1.1. Derechos Humanos	11
1.1.2. Empresas transnacionales	14
1.1.3. Responsabilidad Social Empresarial.....	24
1.2. Principales acontecimientos históricos de la regulación internacional de las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos	31
1.2.1 Inicios de la discusión.....	31
1.2.2. El impacto de las organizaciones internacionales en los primeros intentos de regulación.....	32
1.2.3 El siglo XXI y las nuevas iniciativas de regulación	34
1.2.4. Los Principios de Ruggie y el fin del comienzo.....	40
1.2.5. ¿Hacia dónde vamos con la regulación internacional?	43
1.3. El derecho internacional público y la regulación internacional de las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos	48
1.3.1 Fuentes del derecho internacional público relacionadas a la doctrina de Empresas y Derechos Humanos	49
1.3.2. Obligaciones de los Estados en materia de Empresas y Derechos Humanos	60
1.3.2.1. Obligación de Respetar	62
1.3.2.2. Obligación de Proteger	64
1.3.2.3. Obligación de Realizar.....	65
1.3.2.4. Obligaciones de los Estados de cara a las actividades empresariales en el Sistema Interamericano.....	66
Capítulo II: La Política Exterior del Perú.....	68
2.1. Definición de Política Exterior.....	70
2.2. Interés Nacional	77

2.3. Principales Objetivos de la Política Exterior Peruana	85
2.4. Formulación de iniciativas de Política Exterior en el Perú.....	92
2.5. Política exterior multilateral	104
2.6. Política exterior peruana en materia de Derechos Humanos	110
2.6.1. El Examen Periódico Universal y su impacto en la Política Exterior peruana en materia de Derechos Humanos	117
Capítulo III: Análisis de Compatibilidad entre la doctrina de las empresas y los Derechos Humanos y la Política Exterior del Perú	120
3.1. Análisis de Compatibilidad	121
3.2. Estrategia para aterrizar la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la Política exterior del Perú	131
3.2.1. Establecer un plan de acción al interior de la Dirección de Derechos Humanos	132
3.2.2. Identificar los factores que han impedido la adopción de los instrumentos internacionales sobre Empresas y Derechos Humanos.....	135
3.2.3. Adoptar distintos instrumentos internacional referentes a las empresas y Derechos Humanos	140
3.2.4. Liderar el debate internacional de empresas y Derechos Humanos en los foros multilaterales	145
3.3. Consecuencias jurídicas y políticas de la ejecución de la doctrina de empresas y Derechos Humanos como parte de la política exterior para el Perú.	150
Conclusiones:	159
REFERENCIAS.....	164
Anexos:.....	179

Acrónimos y abreviaturas

- ACDH: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Cancillería: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- CDI: Comisión de Derecho internacional.
- CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- CIJ: Corte Internacional de Justicia.
- Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Declaración de Principios y Derechos Fundamentales: Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo.
- Declaración Tripartita: Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y Política Social de la Organización Internacional del Trabajo.
- Declaración Tripartita de Principios: Declaración Tripartita de Principios sobre las empresas multinacionales y la política social.
- Declaración Universal: Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Ecosoc: Consejo Económico y Social.
- EMPS: Empresas Militares y de Seguridad Privada.
- EPU: Examen Periódico Universal.
- IDEHPUCP: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Informe UNCTAD: Informe sobre Inversiones en el Mundo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- IOP: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ISO: Organización Internacional de Normalización.
- LOF MRE: Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores Ley N° 29357.
- Marco ONU: Marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”.
- Minam: Ministerio del Medio Ambiente del Perú.

- MinjuS: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- MRE: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ODS: Objetivos del Desarrollo Sostenible.
- OIT: Organización Internacional del Trabajo.
- ONU: Organización de Naciones Unidas.
- Pacto Mundial: Pacto Mundial de Naciones Unidas.
- PEI: Plan Estratégico Institucional 2020-2022.
- Pesem: Plan Estratégico Sectorial Multilateral del Sector Relaciones Exteriores.
- POI: Plan Operativo Institucional 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Principios de Inversión: Principios para la Inversión Responsable de la ONU.
- Principios Rectores: Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.
- Principios Voluntarios: Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos.
- Proyecto de Código de Conducta: Proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales.
- Proyecto de normas: Proyecto de normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los Derechos Humanos.
- RAE: Real Academia de la Lengua Española.
- Representante Especial: Representante Especial en materia de Derechos Humanos, empresas transnacionales y otras empresas comerciales.
- ROF MRE: Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- RSE: Responsabilidad Social Empresarial.
- Unep: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Introducción

Hoy en día el mundo está más globalizado e interconectado que nunca. Con tan solo darle “enviar” un mensaje puede llegar en segundos desde una ubicación cualquiera a miles de kilómetros de distancia. A tal punto ha llegado la interconexión mundial que el brote de un virus en una ciudad de China se volvió una pandemia transfronteriza que puso en jaque a toda la humanidad.

Este fenómeno de la globalización ha generado que los distintos actores internacionales puedan interactuar los unos con los otros de forma más rápida y sencilla. Prácticamente las fronteras quedaron en el olvido, ya que a mayor poder económico y político, mayor es la capacidad de actuar en distintos territorios. Esto ha generado ganadores y perdedores y, a su vez, ha sido aprovechado en mayor medida por un actor internacional en específico: las empresas transnacionales.

Como bien señala el experto en Derechos Humanos y relaciones internacionales, David Forsythe, “desde hace mucho tiempo se reconoce que las empresas comerciales que operan a través de las fronteras nacionales tienen un impacto enorme en el mundo moderno” (Forsythe, 2006, p. 219). Las empresas transnacionales han tenido una gran implicancia en el desarrollo del mundo contemporáneo y en el comercio internacional. No obstante, lo cierto es que en múltiples ocasiones han cometido excesos que han trasgredido de forma severa los Derechos Humanos de los individuos con los que interactúan. Los Estados, actores centrales del sistema internacional, se han visto en aprietos al contemplar cómo el ordenamiento jurídico internacional que actualmente los rige en muchos casos es insuficiente para regular el accionar de las empresas transnacionales en sus territorios. Esto a su vez genera que las violaciones a los Derechos Humanos queden impunes y que inclusive las reparaciones nunca se configuren en favor de las víctimas.

Por esta razón, distintos Estados a lo largo del tiempo han emprendido acciones en el plano internacional para poder hacer frente a esta problemática. Desafortunadamente, como se verá en el presente trabajo académico, los esfuerzos no han sido suficientes. Es por ello que este texto cuestiona si es que el Perú podría, en concordancia con su política exterior, ser de aquellos Estados que promueve y lidera en el plano internacional la regulación a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos. Se busca determinar si existe o no compatibilidad entre la política exterior peruana y la promoción de lo que hemos denominado como la doctrina de empresas y Derechos Humanos.

Para cumplir con tal finalidad, se ha dividido a la presente investigación en tres capítulos. El primero se ha denominado como “la doctrina de empresas y Derechos Humanos” y tiene como finalidad fungir como marco teórico indispensable para entender este debate, desde la óptica de los Derechos Humanos. En esta primera sección se explican los conceptos teóricos, así como la línea temporal de la regulación a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos. El segundo capítulo se titula “la política exterior del Perú” y su objetivo es explicar cómo funciona la misma. Aquí se definen los conceptos fundamentales de la política exterior y la diplomacia peruana, así como se formula y ejecuta la misma. Por último, el tercer capítulo se denomina como el “análisis de compatibilidad entre la doctrina de las empresas y los Derechos Humanos y la política exterior del Perú”, y es en esta sección en donde se contrasta la política exterior del Perú y la doctrina de empresas y Derechos Humanos para determinar si es que es oportuno y coherente la promoción de la misma. Aquí se comparan los objetivos y metas de la política exterior peruana con la doctrina de empresas y Derechos Humanos y es así como, a partir de este análisis, que se establece un proceder.

Se espera que este texto sirva para esclarecer una temática que, para los ejecutores de la política exterior del Perú, todavía está muy arcano. Es también uno de los objetivos centrales el mejorar la política exterior peruana en el eje de Derechos Humanos y contribuir a que las empresas transnacionales no queden impunes ante ciertos excesos.

Capítulo I: La Doctrina de las Empresas y Derechos Humanos

El presente capítulo tiene como finalidad proporcionar los conceptos teóricos necesarios para explicar lo que se entiende por la “doctrina de las empresas y Derechos Humanos”. El enunciado referido en realidad es un término acuñado para efectos de este trabajo académico, el cual aglutina al conjunto de definiciones, postulados teóricos y doctrinas que engloban a la regulación de las empresas transnacionales, en el ámbito internacional, bajo la lógica de los Derechos Humanos. Estos conceptos son precisos de clarificar y delimitar para que el desarrollo de la tesis cobre sentido. Se puede afirmar, por tanto, que este primer capítulo es la piedra angular de toda esta investigación. Solo si se tiene claridad en la semántica es que será posible analizar estos conceptos desde la óptica de la política exterior peruana. Es a partir de este ejercicio que se podrá emitir un juicio de valor respecto a si es o no coherente incorporar la doctrina de empresas y Derechos Humanos a la política exterior del Perú, ejecutarla y promoverla con mayor ímpetu al interior de la comunidad internacional.

Para efectos de facilitar la lectura de esta primera parte se ha decidido subdividirla en tres grandes secciones. La primera gira en torno a las definiciones esenciales de la doctrina de las empresas y Derechos Humanos. Aquí se incluyen conceptos bases como Derechos Humanos, empresas transnacionales, responsabilidad social empresarial, entre otros. Estos son los conceptos iniciales que permitirán entender el resto del capítulo y de la disertación. Es necesario señalar que muchas de estas definiciones han evolucionado a lo largo del tiempo y distintos autores han emitido múltiples juicios de valor acerca de ellas. Inclusive, en la actualidad muchos de estos siguen siendo desarrollados arduamente. Por ello, es que brindamos multiplicidad de fuentes para que se pueda comprender en su totalidad estas concepciones.

Por su parte, la segunda subdivisión es una breve reseña histórica acerca de cómo ha evolucionado el debate de la regulación de las empresas transnacionales en el ámbito de los Derechos Humanos. Aquí se busca explicar el porqué es necesario regularlas, cómo es que se llegó a esta conclusión y en qué momento del debate nos encontramos. Explicaremos cómo se inició esta discusión y cuáles son los principales hitos históricos

de la misma. Asimismo, haremos alusión al debate actual que los Estados se encuentran sosteniendo. En esta sección también nos aventuraremos a hacer un poco de prospectiva y abordaremos el posible resultado del debate contemporáneo acerca de esta regulación. Daremos nuestra visión de hacia dónde se debe encaminar esta discusión para que la regulación tenga un mayor impacto sobre la sociedad y sea más eficiente la salvaguarda de los Derechos Humanos frente a los excesos de las empresas transnacionales. Aquí, además, tomaremos una postura respecto al tipo de regulación que debería de existir para lograr alcanzar dicha finalidad.

La tercera y última subdivisión de este primer capítulo se centra en el derecho internacional público y la regulación internacional de las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos. Aquí nos enfocaremos en los conceptos jurídicos y en las implicancias que le generan a los Estados que decidan incorporar a sus ordenamientos jurídicos los estándares internacionales de empresas y Derechos Humanos. En primer lugar, comenzaremos por las llamadas fuentes del derecho internacional. Aquí explicaremos qué se entiende por una fuente y cuáles son sus efectos jurídicos. Asimismo, proporcionamos una explicación acerca de la diferencia de tratados internacionales y normas del tipo de *soft law*, ya que, como se apreciará más adelante, son la clase de mecanismos que se tienden a emplear para regular el actuar de las empresas transnacionales en lo que respecta a los Derechos Humanos.

Un segundo punto en el que nos enfocaremos en esta tercera parte es en cuanto a las obligaciones de los Estados en materias de empresas y Derechos Humanos. En este acápite se puede tener un mejor panorama de cuáles son las implicancias generales de adherirse a instrumentos internacionales en materia de empresas y Derechos Humanos. Básicamente, se centra en las obligaciones internacionales de respetar, proteger y realizar. En cada uno de estos deberes se explican qué es lo que tienen que hacer los Estados para cumplir con ellos y mencionaremos un ejemplo para que no quede duda alguna de sus implicancias.

Justamente la finalidad de este capítulo introductorio es proporcionar al lector el marco teórico necesario para poder entender el concepto y los tipos de instrumentos internacionales que consideramos el Perú debería de adoptar y promover activamente en materia de empresas y Derechos Humanos frente a la comunidad internacional. Asimismo, al culminar este capítulo, se podrá tener claridad respecto al objeto de estudio que será sometido al análisis de compatibilidad con la política exterior peruana en el tercer capítulo.

A continuación, presentaremos y explicaremos los conceptos teóricos fundamentales que conforman a lo que hemos denominado la doctrina de las empresas y Derechos Humanos. Comenzaremos con el concepto inicial que dio origen a toda esta discusión: los Derechos Humanos.

1.1. Definiciones

1.1.1. Derechos Humanos

La primera sección de este capítulo versa sobre la definición de los Derechos Humanos. Este es el concepto base de la doctrina de las empresas y Derechos Humanos, ya que a partir del mismo es que se desarrolla todo lo demás. Por eso comencemos definiéndolo. Se puede afirmar que los Derechos Humanos son una serie de prerrogativas que todos los seres humanos poseen por el simple hecho de ser personas y tener dignidad. Jack Donnelly los resume tan simple como “los derechos que uno simplemente tiene por ser humano” (Donnelly, 2003, p.10). Con una definición similar, David Forsythe afirma que los Derechos Humanos son “los derechos morales fundamentales de la persona que son necesarios para una vida con dignidad humana” (Forsythe, 2006, p. 3).

No obstante, la concepción de Derechos Humanos es un poco más compleja y engloba una discusión un poco más profunda. El profesor español Antonio Pérez Luño los define como “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos en el ámbito nacional e

internacional” (Pérez Luño, 2010, p.48). En palabras del profesor John Ruggie¹, los “Derechos Humanos se han concebido tradicionalmente como una serie de normas y prácticas que sirven para proteger a los individuos de amenazas estatales, [y] atribuirle al Estado el deber de asegurar condiciones necesarias para que las personas vivan en condiciones dignas” (Ruggie, 2013, p. xxv). Por su parte, Ana Calderón entiende a los Derechos Humanos como las “facultades que se nos reconocen a todos por nuestra condición de seres humanos, con independencia de diferencias y circunstancias de cualquier índole” (Calderón, 2015, p.8).

Se puede decir entonces que los Derechos Humanos se refieren “al reconocimiento de que toda persona humana, por el hecho de serlo, es portadora de atributos autónomos que deben ser reconocidos y protegidos por el Estado” (Nikken, 2011, p.125). No obstante, los mismos también son el fundamento del Estado y un límite al poder público. El ex magistrado del Tribunal Constitucional Peruano los define como “los derechos básicos de las personas que se fundamentan en su dignidad y que, a su vez, se constituyen como fundamento del Estado y de la sociedad en su conjunto” (Landa, 2017, p.11). Al final el fundamento del Estado de Derecho es velar por el individuo y sus derechos fundamentales. Por ello se puede afirmar que sin respeto a los Derechos Humanos el Estado carece de sentido; que aquel Estado en donde se violan de forma sistemática los Derechos Humanos no solo no está cumpliendo su razón de ser, sino que está contraviniendo la misma.

También es preciso enfatizar que son un límite al poder público y la mejor defensa para los ciudadanos frente a los gobernantes. Como señalan los profesores Elizabeth Salmón, Cristina Blanco y Gustavo Zambrano, “históricamente los Derechos Humanos fueron creados para evitar la comisión de arbitrariedades por parte de los Estados en perjuicio de la población que se encuentra sometida a su jurisdicción” (Salmón et al., 2016, p.74). Los Derechos Humanos son la reivindicación de la sociedad frente a los terribles abusos cometidos durante las guerras y las dictaduras.

¹ Nota del autor: El profesor John Gerard Ruggie es catedrático de la Universidad de Harvard y fue nombrado por la Organización de las Naciones Unidas como el Representante Especial en materia de Derechos Humanos, empresas transnacionales y otras empresas comerciales en el año 2011. Debido a sus inigualables aportes al presente debate es que lo mencionaremos en reiteradas secciones de esta investigación.

De hecho, la concepción de los Derechos Humanos cobra importante relevancia ante la comunidad internacional años después de la Segunda Guerra Mundial. Al culminar la más grande guerra que la humanidad haya presenciado, los Estados, al apreciar los estragos, abusos y holocaustos que esta había generado, decidieron fundar en 1945 la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, también, ONU o Naciones Unidas) para evitar que estas atrocidades vuelvan a suceder. Es así que años después, y al amparo del Sistema de la ONU, los Estados proclaman, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, también, Declaración Universal). En su primer artículo la Declaración Universal sostiene que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (ONU, 1948).

Sin embargo, si bien ahora la Declaración Universal se considera como parte de la costumbre internacional comúnmente aceptada por todos los Estados y de estricto cumplimiento, en sus inicios este documento no estaba configurado como una fuente de obligaciones jurídicas para los Estados y era más bien un texto que enunciaba una serie de principios (ONU, 2020). Fue recién en 1966 cuando se proclamaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que la comunidad internacional tendría dos tratados que generaban obligaciones jurídicas hacia los Estados; así como mecanismos de control para asegurar su cumplimiento (ONU, 2020). Estos tres documentos se conocen hoy en día como la Carta Internacional de Derechos Humanos y son el fundamento mismo de todo el sistema internacional de protección a los Derechos Humanos. Aquellos Estados que han ratificado dichos instrumentos, que prácticamente son todos, les han reconocido distintos Derechos Humanos a los individuos y han aceptado someterse a las instituciones internacionales que ayudan a preservar los mismos.

Cabe destacar que los Derechos Humanos son parte del derecho internacional público, aquel “conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los diferentes sujetos que contiene la comunidad internacional” (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 38). El derecho internacional contemporáneo se encarga de regular las múltiples áreas por las que interactúan entre sí los sujetos del derecho internacional. A su vez, este se subdivide en diversas ramas, como el derecho internacional Ambiental, el derecho internacional de los Tratados, entre otras. Una de sus ramas que tiene como eje central al individuo y a la

protección de sus Derechos Humanos es el derecho internacional de los Derechos Humanos, la cual es la vertiente que se encarga de la aplicación de los Derechos Humanos en el plano internacional y que los Estados cumplan con sus obligaciones jurídicas internacionales a las cuales se han sometido. Esta es la rama que se encarga de los mecanismos de control internacionales que se han creado para regular el comportamiento de los sujetos del derecho internacional.

En resumen, entenderemos por Derechos Humanos aquellos derechos básicos que los individuos tenemos por el simple hecho de existir y poseer dignidad, que, a su vez, funcionan como un límite al poder público del Estado. Esta concepción la emplearemos a lo largo de toda la investigación. Sin embargo, este concepto estará generalmente acompañado del concepto de empresas transnacionales, enunciado que a continuación definiremos.

1.1.2. Empresas transnacionales

El segundo término que es central en el desarrollo de la doctrina de las Empresas y los Derechos Humanos es el de “empresas transnacionales”. Esto se debe a que las empresas transnacionales son el sujeto al cual se busca regular para que su labor no impacte de forma negativa en los Derechos Humanos de las personas con las que interactúa. Al final de cuentas, esta investigación gira en torno a la pregunta de si es o no coherente con la política exterior peruana que se regule en materia de Derechos Humanos a las empresas transnacionales. Es por ello que brindaremos una serie de definiciones, desde distintas ópticas, al término “empresa²” para luego abordar al concepto de “empresa transnacional”. Dado que, como se apreciará a continuación, existen múltiples definiciones que varían en ciertos matices terminaremos por acuñar una propia, la cual será la que se emplee a lo largo del texto. Cabe volver a enfatizar, como ya se ha mencionado anteriormente a lo largo del texto, que en este primer capítulo también se

² Nota del autor: En este texto no hemos querido entrar a la discusión de la nomenclatura entre “empresa”, “compañía”, “industria”, “sociedad”, entre otras, y estamos entendiendo al término “empresa” como sinónimo de las demás. Esto no se debe a que se subestime la discusión. Todo lo contrario: es de nuestro entender que ese debate amerita por sí mismo una investigación completa y muy compleja como ya lo han demostrado múltiples autores. Solo que en este punto del cuestionamiento a la política exterior peruana no es de mucha relevancia, ya que el centro de la discusión es si es que se debe regular a las empresas o no en el ámbito de los Derechos Humanos desde la óptica de la política exterior del Perú.

aborda someramente el debate acerca de la subjetividad internacional de las empresas transnacionales; discusión que todavía está inconclusa y en continuo desarrollo en diversos foros internacionales, tanto en el ámbito diplomático como en el académico.

¿Qué se entiende por empresa? En primer lugar, es importante señalar que este es un concepto que ha ido cambiando con el paso del tiempo y que en la actualidad tiene muchas concepciones y aristas dependiendo de la óptica con el que se le mire. Según la segunda definición de la Real Academia de la Lengua Española (en adelante, también, RAE) se entiende por empresa a la “unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos” (RAE, s.f.). Por su parte, Micaela Cortés, basándose en una definición acuñada por María Gil, señala que una empresa se define como una “organización lucrativa que lleva a la realización de una actividad de producción o prestación de servicios, que incluye factores elementales tales como el capital y el trabajo” (Cortés, 2017, p.15). Para Cortina, empresa también puede ser definida como una “organización que se propone a crear riqueza sirviéndose del mecanismo propio del mundo moderno, que es, en principio, el afán de lucro” (Cortina, 2009, p. 117). Por su parte, la profesora española Olga Martín-Ortega afirma que una empresa es una entidad que realiza “una actividad industrial, comercial, o de negocios en general, y en particular, la organización de factores productivos para la producción e intermediación de bienes y servicios destinados al mercado y su comercialización” (Martín-Ortega, 2007, p.53).

De las definiciones anteriores se pueden extraer ciertos factores comunes al concepto de empresas. En primer lugar, el ánimo de lucro. La visión tradicional-economicista de empresa gira en torno a la idea de un ente destinado a realizar alguna actividad o brindar bienes a cambio de una prestación económica que le generará ganancias a la corporación y, de forma posterior, utilidades para los accionistas. La segunda idea es que la empresa es una entidad o mejor dicho una ficción jurídica. El intelectual Yuval Noah Harari describe a las empresas como invenciones de “nuestra imaginación colectiva” que fueron creadas para ser legalmente independientes de sus fundadores y que sea más sencillo para estos invertir su dinero sin arriesgar todo su capital económico (Harari, 2014). Por tanto, las empresas son creaciones jurídicas de las personas para poder emprender de forma más sencilla. Por último, se entiende que las empresas siempre realizan prestaciones de bienes

o servicios. Son ficciones que se dedican a realizar las actividades centrales (o *core business*) que sus dueños establecieron al fundarlas.

No obstante, si bien todas las definiciones antes establecidas son técnicamente correctas, desde una óptica contemporánea de Derechos Humanos se puede sostener que ya están un tanto desfasadas ya que carecen del componente “humano” o “humanitario”. En esta línea de pensamiento se encuentra el enfoque del premio nobel de economía Amartya Sen, quien postula que la empresa es un “bien público, uno de aquellos bienes que no solo benefician a las personas que han invertido su esfuerzo en producirlo, sino cuantos resultan afectados por su actividad, aunque no hayan contribuido activamente a crearlo” (Sen, 2003, p. 39). Esta es una visión contraria a la visión economicista que únicamente plantea que la empresa está desarrollándose cuando esta hace que sus dueños ganen más dinero (Cortina, 2009). Como se profundizará en la siguiente sección, hoy en día todas las empresas tienen una visión más social y humanista e incorporan a sus planes operativos los proyectos de Responsabilidad Social. La visión de la empresa como fin lucrativo va quedando, a los ojos de algunos sectores de la doctrina contemporánea, ciertamente desfasada.

De hecho, uno de los grandes gurús de las ciencias empresariales, los profesores de Harvard Michael Porter y Mark Kramer, están de acuerdo con este tipo de visión y afirman que las empresas tienen el deber de crear “valor conjunto” para ellas y para la sociedad. Tanto Porter como Kramer consideran que las compañías tienen que crear valor económico para ellas mismas, al mismo tiempo que generan valor a la sociedad al abordar sus necesidades y desafíos (Porter & Kramer, 2011). Esta es otra de las visiones empresariales de corte humanista que considera a la empresa como un agente de cambio y no solo como un ente económico destinado a lucrar sin importar lo que suceda. El concepto de valor conjunto es una visión cada vez más común en los planes de gestión y en la cultura de las empresas. El resultado es que conforme se va adaptando este nuevo paradigma al mismo tiempo la definición tradicional de empresa va evolucionando.

Indistintamente de la visión o postura que se decida adoptar, lo cierto es que las empresas son sociedades, un tipo de ficción jurídica, con fines de lucro que ejercen prestaciones de bienes y servicios. Sin embargo, a esta definición le falta un componente esencial que es lo que propicia, en parte, esta discusión académica: la internacionalización. Debido a que

la globalización ha hecho que el espacio geográfico y temporal no sea más una limitante (De Faramiñán, 2009) para las actividades comerciales, las empresas han podido expandirse por prácticamente cuanto país han deseado. Una empresa establecida en un Estado “X” puede en la actualidad llevar todas sus operaciones en los Estados “Y” y “Z” sin mayores problemas. Esto ha generado mayor independencia económica y ha acelerado el crecimiento del comercio mundial. Desafortunadamente, esto también ha generado ciertas lagunas jurídicas, ya que se ha vuelto complicado las regulaciones en ciertas materias para las empresas que operan de esta forma. Justamente, debido a estas circunstancias, los Derechos Humanos, especialmente de los nacionales de los Estados en vías de desarrollo, se han visto sumamente afectados ya que muchas empresas operan sin que haya sanciones efectivas contra las mismas. Es así como surge la idea de regular a este tipo de empresas, las cuales denominamos transnacionales³, por el derecho internacional de los Derechos Humanos.

Pero, ¿en qué cambia la definición de empresa antes mostrada cuando se le agrega el adjetivo de “transnacional”? Al igual que el concepto de empresa, para el término empresa transnacional “no existe definición aceptada con carácter general en la doctrina jurídica internacional” (Martín-Ortega, 2007, p. 43). Acorde con la RAE, transnacional significa “que se extiende a través de varias naciones” y puede aplicarse para describir a culturas o empresas (RAE, 2020). Dimitri Uzundis describe a este tipo de empresa como a aquella

empresa nacional originaria de un país cuya economía tiene gran peso en las relaciones económicas internacionales. Es aquella, oriunda de un país, cuya economía está entre los primeros puestos de la economía-mundo jerarquizada, y que despliega sus actividades de forma vertical y horizontal atravesando las fronteras políticas y económicas (Uzundis, 2002, p. 239).

En una línea argumentativa muy similar, Jordi Bonet Pérez considera a una empresa transnacional como

³ Nota del autor: En este texto no hemos querido entrar a la discusión de la nomenclatura entre “transnacional”, “multinacional”, “internacional”, entre otras, y estamos entendiendo al término “transnacional” como sinónimo de las demás. Esto no se debe a que subestimemos la discusión. Todo lo contrario, se considera que ese debate da para una investigación completa y muy compleja por sí misma, como ya lo han demostrado múltiples autores. Solo que en este punto del cuestionamiento a la política exterior peruana no es de mucha relevancia, ya que el centro de la discusión es si es que se debe regular a las empresas o no en el ámbito de los Derechos Humanos desde la óptica de la política exterior del Perú.

una empresa mercantil, con ánimo de lucro, que se apoya en la expansión internacional de sus actividades empresariales, y por lo tanto a una pluralidad de Estados para obtener el máximo beneficio posible a partir de una estrategia pensada en términos mundiales, bajo una unidad de gestión centralizada en la empresa matriz, desde la cual se dirigen las actividades transnacionales y se ordena el conjunto de la actividad empresarial (Bonet Pérez, 2001).

Ruggie las entiende como

compañías que conducen sus negocios en más de un país, ya sea por medio de la integración vertical de firmas, *joint venture*, grupos corporativos, cadenas de producción transfronterizas, alianzas, compañías comerciales, o por medio de relaciones comerciales con empresas *offshores* que les proveen bienes y servicios; y ya sean cotizadas en bolsa, propiedad privada o propiedad estatal (Ruggie, 2013, XXXI).

Elizabeth Salmón, con la contribución de Lorena Bazay y Belén Gallardo, realiza un aporte muy interesante a la definición ya que, a partir de parafrasear a distintos autores, hace una aproximación al concepto de empresas transnacionales desde distintas aristas. Ella afirma lo siguiente: “desde el punto de vista de los negocios, las empresas multinacionales son organizaciones de negocios que poseen y controlan activos en más de un Estado. Por otra parte, desde una perspectiva económica, las empresas multinacionales son los principales agentes económicos globales de inversión directa extranjera. Finalmente, en términos legales, las empresas multinacionales se entienden como una serie de corporaciones relacionadas, incorporadas bajo los ordenamientos legales de varios Estados (Salmón, 2012). De aquí se aprecia las diferentes versiones del concepto si se ven desde distintas ópticas. No hay duda alguna que las empresas transnacionales son un fenómeno que ha sido discutido (y todavía se viene discutiendo ya que el objeto de estudio está en constante cambio) en muchas ciencias.

Dos definiciones de autores que también muestran otras aristas importantes son en primer lugar la de Garmendia, quien señala que “las empresas transnacionales dejan de lado su tradicional corporeidad fabril para transformarse en una entidad articuladora de prestaciones, es decir, en un conjunto de contratos organizados” (Garmendia, 2006, p. 164). Una segunda definición que vale citar es la de Verger que las define como

organizaciones económicas complejas en donde una empresa matriz posee la propiedad, o parte de, una o varias empresas que operan en otros países (Verger, 2003).

Es importante señalar que no solo los autores se han pronunciado, sino que también algunas de las Organizaciones internacionales más importantes han propuesto definiciones, así como algunos centros jurídicos relevantes. Naciones Unidas, en el Borrador del Código de Conducta, definía a las empresas transnacionales como aquella “empresa compuesta de entidades que operan en uno o más países, independientemente de la forma jurídica o el sector de actividad de las mismas, y que actúan bajo un sistema común de adopción de decisiones, que les permiten tener políticas y estrategias comunes y coherentes” (Martín-Ortega, 2007, p. 47). Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, también, OIT) las describe en su Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y Política Social de la OIT (en adelante, también, Declaración Tripartita) como “empresas, ya sean de dominio público, mixto o privado, que son propietarias o controlan la producción, la distribución, los servicios u otras facilidades fuera del país en el que tienen su sede” (OIT, 2017, p. 3).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, también, OCDE) en sus Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (en adelante, también, Directrices OCDE) consideran a las empresas transnacionales como “empresas u otras entidades establecidas en más de un país y relacionadas de tal modo que pueden coordinar sus actividades de diversas formas. Aunque una o varias de estas entidades puedan ser capaces de ejercer una influencia significativa sobre las actividades de las demás, su grado de autonomía en el seno de la empresa puede variar ampliamente de una empresa multinacional a otra. Pueden ser de capital privado, público o mixto” (OCDE, 2011, p. 19). Asimismo, el *Centre Europe-Tiers Monde* en asociación con la Asociación Americana de Juristas conceptualizaron desde la óptica jurídica a las empresas transnacionales como “entidades de derecho privado que actúan en varios Estados, pero con único centro o un centro principal decisorio” (CETIM & AAJ, 2002, p. 32).

Nos parece relevante señalar de estas definiciones vertidas algunas características comunes. Para Olga Martín-Ortega existen cuatro “rasgos definitorios” de las empresas transnacionales: (i) sociedades mercantiles (entes con personalidad jurídica propia

constituidos en el sistema jurídico nacional de algún Estado); (ii) tienen ánimo de lucro; (iii) sus actividades se desarrollan en más de un país por medio de entidades diferentes vinculadas entre sí con una matriz, y; (iv) actúan bajo una estrategia de expansión global (Martín-Ortega, 2007). Por su parte, Jiménez Sánchez considera que las empresas transnacionales poseen algunos rasgos jurídicos comunes como la implantación internacional, la desterritorialización normativa, el conjunto económico unificado y la apariencia jurídica externa (Jiménez Sánchez, 2006). Vemos que ambos autores coinciden en que las empresas transnacionales son corporaciones jurídicas complejas que están unificadas o relacionadas entre sí y que operan en distintos países de forma simultánea. El esquema legal que poseen es lo que les permite saltar de un ordenamiento jurídico al otro sin mayor problema y sin perder el control de las operaciones del negocio.

Todas las definiciones antes mostradas nos dan una luz de qué entendemos cuando nos referimos a las empresas transnacionales. No obstante, consideramos que es recomendable para efectos de esta investigación delimitar el concepto y tener una definición única. Después de todo, las empresas transnacionales son el objeto de la regulación que se busca promover a través de la política exterior peruana. Es así como entendemos por empresa transnacional a aquella sociedad con fines de lucro que se constituyó jurídicamente en un ordenamiento jurídico determinado pero que tiene la capacidad de operar en distintos países debido a otras entidades que están vinculadas con la empresa matriz. Consideramos que esta definición es la que mejor sintetiza la idea central y nos sirve para contextualizar a las empresas transnacionales en la política exterior peruana.

Antes de culminar la presente sección existen dos debates más que queremos introducir. La primera tiene que ver con los problemas de la regulación a las empresas transnacionales en el ámbito del derecho internacional de los Derechos Humanos. Acorde con el Informe sobre Inversiones en el Mundo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (en adelante, también, Informe UNCTAD) existen en la actualidad (2019) alrededor de 1 500 empresas transnacionales nacionales⁴ (UNCTAD, 2019, p. xi). Con estos números es evidente que este tipo de empresas juegan un papel tremendo en distintos ámbitos de la comunidad internacional. Más aún, con un mundo

⁴ Nota del autor: Las empresas transnacionales nacionales son aquellas empresas transnacionales que tienen a un Estado entre sus accionistas.

tan globalizado como el contemporáneo, existen algunas de estas compañías que van a jugar un papel clave en la economía internacional, el cual puede llegar a ser en muchos casos hasta más relevante que el de ciertos Estados. Sobre esto Olga Martín-Ortega señala que las empresas transnacionales son “actores no estatales que desarrollan sus actividades en la esfera internacional y por tanto influyen en el modo en el que se constituye y funciona la propia comunidad internacional y afecta a su ordenamiento jurídico” (Martín-Ortega, 2007, p. 27).

Sin embargo, el mayor problema surge cuando el derecho internacional público, y puntualmente el derecho internacional de los Derechos Humanos, no ha ofrecido una solución real para evitar que estos actores vulneren ciertos derechos. El avance de la globalización, la expansión de las empresas transnacionales y la renuencia de ciertos Estados a regular a las compañías en materia de Derechos Humanos ha generado que el problema se asiente en la actualidad. Sobre esto Juan Hernández afirma que “hay cuatro cuestiones muy concretas: (i) la globalización económica no puede establecer un marco político-económico al margen de las regulaciones jurídicas (...); (ii) Las normas obligan a personas físicas y jurídicas, y su violación debe acompañar las sanciones correspondientes; (iii) Las empresas transnacionales son personas jurídicas sometidas a los ordenamientos nacionales e internacionales, y; (iv) La estructura de las empresas transnacionales está compuesta (...) tanto por

el *core business* como por su red de filiales, proveedores, contratistas y subcontratistas de diversos niveles situados en cualquier lugar del globo, lo que favorece una mayor independencia de este tipo de entidades respecto de los Estados y facilita a las mismas la elusión de cualquier responsabilidad por los procesos de producción a ellas vinculados (Hernández, 2009, p. 297).

Es justamente esta red de filiales que opera en distintos países en simultáneo lo que dificulta en muchos casos ejecutar sanciones efectivas por violaciones a los Derechos Humanos. El ordenamiento jurídico actual posee muchas lagunas jurídicas en materia de empresas y Derechos Humanos, lo cual en la práctica les sirve a las transnacionales para poder evitar sanciones. Queda claro que la expansión de estas compañías por el mundo no ha sido acompañada por una expansión regulatoria similar en materia de Derechos Humanos. Si bien esta discusión se retomará más adelante, cuando se aborde brevemente

la historia de la regulación a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos, no se quería dejar pasar esta oportunidad para explicar a partir de sus características lo complicado que puede ser regular a este tipo de compañías en este campo jurídico. Esta explicación sirve también para argumentar a favor de aplicar una regulación más estricta en el ámbito internacional a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos.

El segundo debate que sería apropiado abordar someramente, ya que más adelante se desarrollará con mayor profundidad, es el de la subjetividad internacional de las empresas transnacionales, es decir, el dejar de considerar a las empresas transnacionales como únicamente actores internacionales y comenzar a considerarlas como sujetos del derecho internacional. Este es un debate que a la fecha está inconcluso entre los publicistas. De hecho, la idea de querer considerar a la empresa transnacional como un cierto tipo de sujeto de derecho internacional tendría el objetivo de facilitar la regulación de la misma bajo el amparo del derecho internacional público.

Antes de entrar de lleno a la subjetividad internacional de la empresa transnacional, debemos abordar a la teoría misma de la subjetividad⁵. Según los profesores Guillermo Moncayo, Hortencia Gutiérrez Posse y Raúl Vinuesa será sujeto del derecho internacional “todo ente que goza de algún derecho o debe cumplir alguna obligación en virtud de tal ordenamiento” (Moncayo et al., 1981, p. 14). Siguiendo con esta argumentación, los profesores Fabián Novak y Luis García-Corrochano afirman que “la sola imputación directa de derechos u obligaciones internacionales conferiría subjetividad, independientemente de que la entidad haya sido habilitada o no para el ejercicio de reclamaciones internacionales directas” (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 26). De esta afirmación podríamos concluir que la empresa transnacional, ante una imputación directa por violaciones graves a los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, por ejemplo, podría llegar a ser considerada como un sujeto del derecho internacional que tiene que reparar el daño causado. Si las empresas transnacionales son capaces de ser

⁵ Nota del autor: Cabe destacar que existe una gran discusión doctrinaria respecto a las teorías de la subjetividad, ya que existen varias. Sin embargo, no es el objetivo de esta investigación adentrarse en la misma ni propiciar el debate acerca de los requisitos mínimos e indispensables para ser considerado Sujeto del derecho internacional. Por lo que para efectos prácticos de esta investigación estamos usando a la doctrina mayoritaria para explicar la teoría de la subjetividad.

sujetos de obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos podrían llegar a ser eventualmente consideradas como sujetos del derecho internacional.

Uno de los argumentos más sólidos que avala la posición de considerar a las empresas transnacionales como sujetos del derecho internacional se basa en la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia (en adelante, también CIJ) del año 1949 respecto a la “reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas”. En esta Opinión la CIJ afirmó que “los sujetos de derecho en cualquier sistema legal no son necesariamente idénticos en su naturaleza o en la extensión de sus derechos, y su naturaleza depende de las necesidades de la comunidad”. La CIJ prosigue afirmando que “el desarrollo del derecho internacional ha sido influenciado por los requisitos de la vida internacional, y el progresivo aumento de las actividades colectivas de los Estados ya ha dado lugar a instancias de acción en el plano internacional por ciertas entidades que no son Estados” (ONU, 1949, p. 8). Todo lo señalado por la CIJ en su Opinión Consultiva calza perfectamente con la situación actual de las empresas transnacionales. Se está viviendo un nuevo periodo de globalización económica, el cual le ha dado mucha preponderancia a este tipo de actor y por ello es necesario regularlo en el plano internacional. El derecho internacional debe ser adaptado a este nuevo paradigma y así considerar a las empresas transnacionales como sujetos del derecho internacional para poder regularlas en el campo del derecho internacional de los Derechos Humanos. Estas son parte de las necesidades y desafíos que en la actualidad merecen ser regulados para que no haya incongruencias jurídicas. Como bien apunta la CIJ es de vital importancia que el derecho internacional se desarrolle de forma progresiva según las necesidades de la comunidad internacional. Al ver que existen violaciones reiteradas a los Derechos Humanos en distintas partes del mundo por parte de las empresas transnacionales y que estas no están siendo responsables por sus actos, se comprueba que el ordenamiento jurídico internacional está siendo a la fecha insuficiente.

El problema más grande de no solucionar estas imperfecciones en el ordenamiento jurídico internacional es que el costo de la demora se cuantifica en el número de violaciones a los Derechos Humanos que quedan impunes. Dándoles personería jurídica internacional a las empresas transnacionales sería mucho más sencillo regularlas en el plano internacional y así evitar más atrocidades en el plano de los Derechos Humanos.

Lo cierto es que, en la actualidad, si bien hay una discusión latente respecto a considerar a las empresas transnacionales como sujetos del derecho internacional, todavía la doctrina mayoritaria las considera únicamente actores del sistema internacional. Todavía no ha habido una Opinión Consultiva de la CIJ o un Informe oficial emitido por la Comisión del Derecho Internacional (en adelante, también, CDI) que señale que las empresas transnacionales son sujetos del derecho internacional. Tampoco hay posiciones oficiales por parte de los Estados de buscar conferirle a este tipo de compañías la subjetividad internacional. También es cierto que no existe impedimentos jurídicos para no darles este reconocimiento que de facto ya se lo han ganado en gran medida (Nowrot, 1993). Probablemente en el futuro la discusión apunte a que se les considere como Sujetos del derecho internacional, pero hoy en día todavía el derecho internacional público mayoritariamente aceptado no les confiere dicha categoría jurídica. Tal vez sería propicio que un Estado promueva dicho debate o realice las acciones necesarias para que la Asamblea General de las Naciones Unidas eleve una consulta a la CIJ buscando esclarecer esta interrogante. Ahondaremos más en esta sugerencia en el último capítulo de este texto.

Una última reflexión sobre las empresas transnacionales que no queremos dejar de mencionar es la que hace Justine Nolan acerca de su importancia en las sociedades contemporáneas. Nolan señala que “el papel que juegan las empresas en las economías nacionales e internacionales es fundamental. Su impacto en los derechos humanos es igualmente importante, ya que tienen el potencial de tener un impacto directo y duradero en la vida de las personas” (Nolan, 2016, p. 3). Esta idea es fundamental ya que en la actualidad las repercusiones que las empresas transnacionales pueden tener sobre los Derechos Humanos de los individuos son igualmente grandes que las de los Estados. Es necesario que, ante esta realidad, haya un cambio de visión y cultura empresarial por parte de los directivos de estas corporaciones.

1.1.3. Responsabilidad Social Empresarial

Otro de los componentes más importantes de la doctrina de las empresas y los Derechos Humanos es la “responsabilidad social empresarial” (en adelante, también, RSE). De hecho, se puede afirmar que la idea de que las empresas tienen deberes con respecto a los

Derechos Humanos de los individuos con los que interactúan nace a partir de trasladar la RSE, un concepto teórico original de las ciencias empresariales, al plano jurídico de los Derechos Humanos. Cuando se apreció que el incremento en el accionar de las empresas transnacionales podía generar externalidades negativas en las personas y calzó la idea de que las compañías no son únicamente meros instrumentos de los accionistas para aumentar sus fortunas, es que nació una sinergia entre la responsabilidad social y la salvaguarda a los Derechos Humanos.

Como bien señala María Prandi, “hoy en día es imposible plantearse una política de (...) RSE válida sin tener en cuenta los Derechos Humanos” (Prandi, 2007). Algunos autores van más allá y afirman que “se espera que las empresas de hoy aborden y gestionen de forma proactiva los riesgos empresariales relacionados con los Derechos Humanos” (Baumann-Pauly et al., 2016, p. 316). Estas visiones te demuestran cómo es que se han elevado las expectativas de lo que se espera que las empresas realicen en materia de Derechos Humanos.

No obstante, antes de entrar más a fondo acerca de la evolución histórica de este término y su conexión con los Derechos Humanos, comencemos por mostrar una serie de definiciones que distintos autores han aportado. Cabe precisar que no existe una única y absoluta definición de lo que se entiende por RSE. La definición va variando de autor en autor. Por ello, haremos referencias a algunas antes de brindar una propia, la cual será empleada para el resto del texto.

Comencemos mostrando los esfuerzos del viejo continente. En el año 2001, la Comisión Europea emitió el “Libro Verde” en donde se buscó un marco legislativo para los países europeos acerca de la RSE. En dicho documento, propuso definir a la responsabilidad social empresarial como “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores” (COM, 2001, p. 7). De este enunciado resaltamos principalmente tres aspectos: (I) el carácter voluntarista de la RSE; (II) que ya desde este

momento consideran como parte de la RSE a las preocupaciones sociales y medioambientales; y (III) la circunscriben al ámbito de sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores. En este documento la Comisión Europea resalta que en principio la RSE vendría a ser la contribución voluntaria de las empresas a la creación de una mejor sociedad y de un medio ambiente más limpio (COM, 2001).

Si bien esta definición marcó un hito en su momento, una década después la Comisión Europea volvió a emitir una nueva definición en el documento titulado “Estrategia Renovada de la UE para 2011-2014 sobre responsabilidad social empresarial”. Aquí propone que la RSE se entienda como “la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad” (COM, 2011, p. 7). En la misma línea, este nuevo documento señala que la responsabilidad abarca el respeto por los Derechos Humanos y plantea que, en su estrategia de expansión, las empresas deben procurar que se maximice el valor de los accionistas y de la sociedad, así como “identificar, prevenir y atenuar sus posibles consecuencias adversas” (COM, 2011, p. 7). Si se contrastan ambos postulados se aprecia que en un segundo momento ya se remueve el carácter voluntarista de la RSE y se reemplaza por la responsabilidad; deja de ser buena voluntad y se vuelve en un deber para las compañías. Se va apreciando la transición de lo moral a lo jurídico-fáctico. Asimismo, también introduce una mención al respeto de los Derechos Humanos en el actuar de las empresas. En esta concepción más moderna las empresas tienen una obligación de salvaguardar los Derechos Humanos de sus *stakeholders*. Ya no se concibe que las empresas por ánimo de lucro vulneren los derechos de las personas con las que se relacionan.

Si bien Europa tuvo un aporte interesante, el sistema de Naciones Unidas también contribuyó sustancialmente al debate. En el año 2015, la Asamblea General de la ONU aprobó los Objetivos del Desarrollo Sostenible (en adelante, también, ODS), los cuales son 17 (con 169 metas trazadas) y se plantea que se cumplan hacia el año 2030 (ONU, 2015). Estos objetivos buscan ser un “nuevo camino con el que mejorar la vida de todos” e “incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras

ciudades” (ONU, 2015). Es preciso destacar que los ODS no son únicamente propios de los Estados, sino que también involucran a la sociedad civil y a las empresas. Es por este motivo que se considera que las empresas deben incluir a los ODS y su búsqueda por la sostenibilidad en sus planes de RSE. Son justamente objetivos como el 5 (Igualdad de género y empoderamiento de la mujer), el 12 (Producción y consumo sostenible) o el 13 (Cambio Climático) en donde mayor incidencia pueden tener las estrategias de responsabilidad social de las compañías. De hecho, el mensaje de la ONU calzó a tal punto que la mayoría de las empresas ya lo están incorporando a sus prácticas de RSE y buscan que haya un futuro sostenible en el ámbito en el que se desenvuelven (MAFRE, 2019). La idea de compatibilizar al desarrollo sostenible y los Derechos Humanos con los planes de responsabilidad social es el aporte más significativo que ha hecho Naciones Unidas al presente debate.

En una línea similar, la Organización Internacional de Normalización (en adelante, también ISO) en el 2010 promulgó una Guía de Responsabilidad Social. En este documento define a la RSE como

[La] responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y en el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que: contribuye al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento; y esté integrada en toda la organización y se llevé a la práctica en sus relaciones (ISO, 2010, p. 4).

Si bien esta definición es sumamente extensa, abarca explícitamente a todos los ámbitos a los cuales la RSE involucra, salvo a los Derechos Humanos. No obstante, si bien hay una omisión de mención en la definición a lo largo del documento sí hacen referencia a los mismos y busca que la empresa no impacte de forma negativa y que, de hacerlo, remedien a las personas afectadas.

Por otro lado, no son solo las Organizaciones internacionales las que se pronuncian y aportan a la discusión acerca de la responsabilidad social empresarial. La academia también hace una serie interesante de aportes que son precisos de mencionar. Para Adela Cortina, catedrática de la Universidad de Valencia y experta en ética empresarial, la RSE debe asumirse como una “herramienta de gestión, como una medida de prudencia y como una exigencia de justicia” (Cortina, 2009, p. 119). La autora además enfatiza que no se puede entender a la responsabilidad como un eslogan febril para aparecer en rankings, sino que debe ser un aspecto cultural de la empresa. Cortina sostiene que la RSE debe ser una “cultura enraizada” en toda la compañía y no una simple pantomima para elevar sus ventas (Cortina, 2009, p. 117).

En una lógica similar, Prandi define a la responsabilidad social empresarial como a la responsabilidad de las empresas “respecto a las sociedades en las que opera, y eso incluye, obviamente, su responsabilidad respecto a los Derechos Humanos de las personas y colectivos (activos o pasivos) con los que se relaciona en su área de influencia” (Prandi, 2007, p. 121). Ella plantea que las empresas deben ser responsables de cualquier impacto que su actividad pueda tener contra los Derechos Humanos de sus *stakeholders*, haciendo especial énfasis en los lugares con instituciones frágiles (Prandi, 2007). De este análisis se puede determinar que la RSE está generalmente “en función a los *stakeholders* de la empresa”, que no son otros que los actores con los que esta interactúa (Prandi, 2007). La autora también afirma que la empresa no debe sentirse como el centro de la relación con sus *stakeholders*, sino comprender que está inversa en una red de relaciones. De hecho, el enfoque basado en los *stakeholders* es una de las visiones contemporáneas de las RSE (Evans, 2013).

Como se aprecia, la RSE está muy relacionada con el concepto de *stakeholders*, los cuales se entienden como “algún grupo o individuo que puede afectar o es afectado por el logro de los objetivos de la organización” (Freeman, 2004, p. 229). Las empresas deben tomar en cuenta a todo grupo que puede ser afectado por las gestiones que ellos realicen. Como señala María Alejandra Arévalo “uno de los retos actuales centrales es lograr un equilibrio entre el crecimiento empresarial y los deberes empresariales respecto a la protección de

Derechos Humanos” (Arévalo, 2019, p. 166). Justamente la idea es que los planes de RSE generen que el crecimiento y los logros de la empresa vayan de la mano de generar desarrollo a los *stakeholders* con los que se involucra la empresa.

Es preciso recalcar que la RSE ha demostrado ser dinámica y evolucionar a lo largo de la historia. Para el académico canadiense, Jean Pasquero, existen cuatro grandes etapas históricas de este concepto. La primera hace referencia a fines del siglo XIX hasta la crisis económica de 1929, etapa en donde había grandes monopolios y la responsabilidad social se empleaba para que los individuos no los cuestionen. Un segundo momento sería entre 1930 y 1970, en donde los gobiernos empleaban políticas keynesianas y se apoyaban en las empresas para una política industrial de apoyo (sobre todo en el contexto de la guerra fría). En la década de los 70s comenzaría una especie de RSE de carácter obligatorio enfocado en los desafíos medio ambientales y sociales. La cuarta etapa aparecería a partir de los 80s con la expansión del neoliberalismo en donde las empresas verían a la RSE como un tema voluntario (dado que comenzaría una gran corriente desregularizadora y de alejar la intromisión estatal en los negocios) (Pasquero, 2005). Actualmente, se puede argumentar que nos encontramos en una nueva etapa, en donde se destaca una especie de contrato social, en donde se “salvaguardan los Derechos Humanos y el desarrollo sostenible, entre las empresas y sus *stakeholders*” (Waddock, 2005) y hay un cuestionamiento a la “desigualdad de las ganancias económicas de los accionistas con respecto a otros miembros de la compañía” (Raufflet, 2010, p. 28). Este análisis histórico sirve para que se entienda cómo es que la RSE pasó a ser una estrategia de medios de comunicación para conseguir un mejor posicionamiento mediático a una herramienta que coloca a la empresa al servicio de la sociedad.

A partir de las definiciones y la perspectiva histórica antes presentadas es que brindaremos una definición propia, la cual será empleada a lo largo del texto. Es así como definiremos a la responsabilidad social empresarial como una herramienta de gestión que le permite a las empresas seguir expandiéndose al mismo tiempo que cumplir con sus deberes con todos sus *stakeholders*, mediante la protección de los Derechos Humanos, el cuidado del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Como se aprecia

en este concepto, se ha buscado emplear los conceptos modernos, una visión pro Derechos Humanos y un enfoque en favor de los *stakeholders* a nuestro entender de lo que es la RSE. Este es el concepto que emplearemos en la presente tesis.

Una reflexión sobre las empresas, los Derechos Humanos y la RSE que no queríamos dejar pasar es la que esboza Prandi. La jurista señala que “en el ámbito de los Derechos Humanos, la empresa no es solo responsable de aplicar la normativa financiera, laboral o medioambiental pertinente, sino que también es responsable de cualquier impacto que pueda conllevar su actividad en los Derechos Humanos de determinados *stakeholders* quienes conforman el área de influencia de la empresa, especialmente a quienes ocupan un lugar prioritario por su relación con las operaciones centrales” (Prandi, 2007, p. 25). Esta es la visión que a nuestro parecer el sector privado debe de procurar tener: no solamente preocuparse por las personas con las que tienen un contrato formal, sino con todas aquellas que pueden salir afectadas por las actividades que la compañía realiza. La búsqueda de los objetivos empresariales de ninguna manera puede ser acosta del respeto de los Derechos Humanos de ningún individuo.

Es importante destacar que la evolución del concepto de RSE ha venido de la mano con el desarrollo internacional de la discusión sobre la regulación de las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos. A continuación, explicaremos brevemente cómo se ha desarrollado este debate y tomaremos postura acerca de hacia dónde debería ser encaminada este tipo de regulación. Esto servirá también para comprender las propuestas que a nuestro parecer el Estado peruano debería promover y liderar a través de su política exterior en materia de empresas y Derechos Humanos en los foros y debates al interior de las organizaciones internacionales sobre la presente temática.

1.2. Principales acontecimientos históricos de la regulación internacional de las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos

Si bien se tiene registro de vulneraciones a los Derechos Humanos por parte de empresas desde hace ya un par de siglos atrás, la regulación en el ámbito del derecho internacional de los Derechos Humanos recién se desarrollaría en la segunda mitad del siglo XX. No obstante, es a partir del siglo XXI que veríamos normas más modernas que buscan hacerle frente a los desafíos contemporáneos. Veamos pues, desde una perspectiva histórico-jurídico, cómo se ha desarrollado la regulación internacional a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos. Asimismo, es pertinente mostrar en qué se encuentra actualmente la discusión sobre esta temática. Es por ello que la presente sección culmina explicando el estado de la regulación internacional, un poco de prospectiva a futuro de la misma y nuestra posición respecto a cómo debería evolucionar en un par de años.

1.2.1 Inicios de la discusión

Como bien se mencionó en la primera sección de este primer capítulo, la concepción contemporánea de los Derechos Humanos se desarrolla en la segunda mitad del siglo XX con la consolidación de la Carta Internacional de los Derechos Humanos. Si bien este consolidado jurídico no aborda directamente a las empresas transnacionales, sí es el comienzo de la imposición de obligaciones en materias de derecho internacional de los Derechos Humanos a los Estados que ratificaban estos tratados. A partir de este momento, teóricamente, se le podía exigir a los Estados que protejan a sus nacionales ante las vulneraciones perpetuadas por algún tercero o por sus mismos funcionarios públicos. Este es el inicio de la consolidación del derecho internacional de los Derechos Humanos y de la proliferación de tratados en esta temática. Tratados como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1966), Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1969), Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (1984), Convención sobre los Derechos del Niño (1989), entre otras fueron aprobados en ese periodo (ONU, 2020).

Como bien hace notar el profesor Ruggie, estos tratados le “imponían obligaciones a los Estados”. Sin embargo, los mismos comenzaron a imponer obligaciones a los Estados de prevenir abusos “de los actores no estatales”. Los tratados de eliminación de formas de discriminación mencionan la prohibición de discriminar a “cualquier persona, grupo y organización”. De forma más específica, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer le “impone a los Estados el deber de tomar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en las empresas” (Ruggie, 2013, p. 40).

1.2.2. El impacto de las organizaciones internacionales en los primeros intentos de regulación

En medio de la proliferación de todos estos tratados en materia de Derechos Humanos surgió el primer intento en regular a las empresas transnacionales en el presente ámbito por parte de la ONU. En 1974 el Consejo Económico y Social (en adelante, también, ECOSOC) estableció, por medio de la Resolución 1913 (LVII), la Comisión de Empresas Transnacionales, el cual fue un órgano subsidiario compuesto por 48 Estados miembros elegidos por periodos de 3 años y tenía el deber de actuar como un “foro para la discusión de iniciativas, así como brindar asistencia técnica y emitir informes respecto a las empresas transnacionales” (ONU, 1974). A partir de esta primera acción es que la discusión fue ganando más relevancia en la agenda internacional. Es así como en 1983 los esfuerzos de la Comisión de Empresas Transnacionales se concretaron en un documento y fueron presentados como el Proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales (en adelante, también, Proyecto de Código de Conducta). El objetivo del texto era fungir como “aplicación universal en los países de origen y los países receptores de las empresas transnacionales” y se buscaba que “las disposiciones del Código [sean] aplicables a las empresas transnacionales reflejan una práctica correcta para todas las empresas” (ONU, 1983, p. 2).

El Proyecto de Código de Conducta resultó ser un trabajo sumamente ambicioso y adelantado para su época. Entre los puntos que enfatizaba se encontraban el llamado a las empresas transnacionales de “abstenerse a realizar contratos con el régimen de apartheid

o apoyarlos de alguna manera”, así como el respeto a diversos Derechos Humanos y “el cuidado al medio ambiente” (ONU, 1983). No obstante, el debate todavía era muy incipiente en ese momento, las compañías no tenían tanta visibilidad como hoy poseen ni las denuncias a las violaciones de los Derechos Humanos tenían tanta acogida como ahora. A esto se le suma el principal debate con el Proyecto de Código de Conducta: mientras que los Estados en vías de desarrollo (en cuyo territorio se desempeñaban la mayoría de las acciones de las empresas transnacionales) “defendían la obligatoriedad” del Proyecto de Código de Conducta, los Estados desarrollados (de donde provenían las principales empresas transnacionales y en donde se encontraban diversas matrices administrativas) “apuntaban a un documento voluntario, carente de fuerza vinculante” (Cortés, 2017, p. 19). La imposibilidad de conciliar ambas posturas generó que el Proyecto de Código de Conducta se vea constantemente postergado hasta que por fin en el año 1992 se archive de forma definitiva. Si bien el resultado no fue el óptimo, esto sirvió para que los Estados, los burócratas internacionales y la academia vayan comprendiendo mejor el presente debate y les sirva de ejemplo para no cometer los mismos errores en las futuras negociaciones.

A mediados de la década de los 70s, mientras que en las Naciones Unidas la Comisión de Empresas Transnacionales se estaba consolidando, la OCDE también estaba elaborando su contribución a la regulación internacional. Es así como en 1976 emite las llamadas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, las cuales son “recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales que operan en países adherentes o que tienen su sede en ellos. Contienen “principios y normas no vinculantes para una conducta empresarial responsable dentro del contexto global, conformes con las leyes aplicables y las normas reconocidas internacionalmente” (OCDE, 2011, p. 11). Este documento es un cuerpo jurídico no vinculante que busca promover prácticas responsables al interior de las compañías. Más adelante, en el año 2000, las mismas serían actualizadas y se les incluiría un capítulo adicional de Derechos Humanos, así como los conceptos de “debida diligencia” y “la aplicación de los principios de conducta responsable a lo largo de su cadena de valor” (Cortés, 2017, p. 22). En el año 2011 la OCDE las volvería a publicar con una nueva actualización sobre todo en los temas de derechos laborales, corrupción y se incorporarían “el marco de Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”” (OCDE, 2011, P.6). Si bien las Directrices OCDE aportan de forma sustancial al debate teórico-doctrinario, su principal problema subyace

en su falta de aplicación y ausencia de exigibilidad. Este documento ha sido sumamente ilustrativo y propositivo. Sin embargo, la falta de voluntad política de los Estados para promoverlo, tanto en el plano internacional como en el interno, ha sido su mayor debilidad. Este es un documento vigente que tiene mucho potencial para ser explotado.

La regulación a las empresas transnacionales tendría un mayor vuelo a partir de la década de los 90s. Con el fin de la Guerra Fría el comercio internacional tendría una mayor expansión y por ende las “empresas transnacionales tendrían más relevancia en el panorama internacional” (Tapiola, 2018, p. 5). Es en este periodo cuando la OIT promulga, en 1977 y 1998 respectivamente, la Declaración Tripartita de Principios sobre las empresas multinacionales y la política social (en adelante, también, Declaración Tripartita de Principios) y la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo (en adelante, también, Declaración de Principios y Derechos Fundamentales). La Declaración Tripartita de Principios tiene por objetivo “fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social y a la consecución del trabajo decente para todos, así como minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas” (OIT, 1977, p. 9).

Por su parte, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales busca “es alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia” (OIT, 1998, p. 2). Ambos documentos buscan, por un lado, salvaguardar los derechos laborales fundamentales de los trabajadores y evitar abusos por parte de sus empleadores y, por el otro, brindarles ciertos lineamientos a las empresas transnacionales de cómo deberían actuar. Lo importante de estos documentos es que son pioneros en exigir el respeto a los Derechos Humanos a las empresas transnacionales. Es a partir de este momento que se va normalizando este tipo de demandas en contra de las compañías transnacionales que cometían abusos. Ya el respeto a los Derechos Humanos no era una cuestión únicamente que le competía de forma exclusiva a los Estados.

1.2.3 El siglo XXI y las nuevas iniciativas de regulación

Años más tarde, en el 2000, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, presentó la iniciativa más extensa de responsabilidad social empresarial, en el marco de la ONU, conocida como el Pacto Mundial de Naciones Unidas (en adelante, también, Pacto Mundial). Su página oficial señala que el Pacto Mundial consiste en

un llamamiento a las empresas y organizaciones a que alineen sus estrategias y operaciones con Diez Principios universales sobre derechos humanos, normas laborales, medioambiente y lucha contra la corrupción. Cuenta con el mandato de la ONU para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el sector privado. Tiene como misión generar un movimiento internacional de empresas sostenibles para crear el mundo que queremos (ONU, 2000).

Los diez principios que busca promover son los siguientes:

1. “Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia.
2. Las empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los Derechos Humanos.
3. Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
4. Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción.
5. Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil.
6. Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.
7. Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.
8. Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.
9. Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medioambiente.
10. Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno” (ONU, 2020).

Naciones Unidas busca que las empresas se adhieran al Pacto Mundial para que puedan crear redes que aumenten el impacto de sus planes de responsabilidad social; así como facilitar, a partir de los esfuerzos del sector privado, el cumplimiento de las ODS. Esta iniciativa también sirve para cambiar las culturas de las empresas desde los procedimientos internos. También organiza publicaciones y foros de discusión que aportan al debate y al establecimiento de nuevos paradigmas corporativos. Actualmente, el Pacto Mundial tiene cientos de empresas adscritas. El problema con el Pacto Mundial es que son únicamente recomendaciones y lineamientos a seguir para las empresas. Carece de la institucionalidad necesaria y del carácter de obligatoriedad para poder exigirles el cumplimiento o sancionarlas por contravenir los principios. Sería positivo para el Pacto Mundial que cuente con el apoyo incondicional de los Estados miembros para que faciliten el cumplimiento de sus lineamientos a las empresas transnacionales que se han comprometido a los mismos.

En paralelo al Pacto Mundial, en el 2000 un grupo de Estados (liderados por Estados Unidos y el Reino Unido), empresas y Organizaciones No gubernamentales gestionaron la creación de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (VPSHR, siglas en inglés; en adelante, también, Principios Voluntarios). Este es un instrumento jurídicamente no vinculante que tiene como principal función “ayudar a las empresas extractivas a mantener la seguridad de sus operaciones dentro de un marco operativo de garantía del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y, donde corresponda, del derecho internacional humanitario” (VPSHR, 2015, p. 3). Estas son un conjunto de herramientas de gestión que sirven de guía para que las empresas que funcionen en los sectores extractivos puedan operar de una forma más cuidadosa sin vulnerar los Derechos Humanos. De hecho, los Principios Voluntarios son bienvenidos por muchas compañías mineras o empresas de otros sectores extractivos porque no les genera ninguna obligación, pero sí les ayuda con la gestión interna y a mejorar su percepción con los *stakeholders*. Es un documento específico que sirve sobre todo en los Estados en vías de desarrollo con una economía muy dependiente en la exportación de materias primas. En la actualidad los Estados miembros son Argentina, Australia,

Canadá, Colombia, Estados Unidos, Ghana, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suiza (VPSHR, 2015). La iniciativa sigue abierta para que más Estados y empresas se sumen.

En el año 2003, se dio un gran hito en la historia de las empresas y los Derechos Humanos: surgió el “primer esfuerzo internacional para desarrollar estándares en materia de Derechos Humanos jurídicamente obligatorios para las empresas” (Ruggie, 2013, p. 47). El Grupo de Trabajo de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (un grupo de expertos independientes) presentó, por cuenta propia, el Proyecto de normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los Derechos Humanos (en adelante, también, Proyecto de normas) ante la Comisión de Derechos Humanos. El objetivo de este trabajo era generar un “documento con fuerza vinculante” para regular a las empresas transnacionales (ONU, 2013).

En el preámbulo del Proyecto de normas se hace referencia a que la Declaración Universal proclama el respeto a los Derechos Humanos tanto por los Estados como otro tipo de instituciones u organizaciones, así como también señala de forma expresa que las empresas transnacionales y sus directivos tienen la obligación de respetar los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos que se han dado en el marco del Sistema Universal. Por otro lado, su preámbulo también acepta que las “tendencias mundiales demuestran la creciente influencia de las empresas transnacionales en la economía internacional y que las mismas tienen la capacidad de contribuir al bienestar y desarrollo económico de la sociedad” (ONU, 2003). Un último punto del preámbulo del Proyecto de Normas que cabe destacar es aquel en el que se introduce el concepto de “las obligaciones y responsabilidades en la esfera de los Derechos Humanos” que las empresas poseen. Sobre este punto, el Proyecto de normas afirma que

las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, sus directivos y sus trabajadores tienen, entre otras cosas, obligaciones y responsabilidades en la esfera de los derechos humanos, y que las presentes normas de derechos humanos contribuirán a crear y desarrollar el derecho internacional relativo a esas responsabilidades y obligaciones (ONU, 2003, p.2).

El proyecto de normas hace una distinción entre las obligaciones a los Estados miembros y a las Empresas transnacionales. Para los primeros señala que deberán promover y proteger los derechos humanos consagrados en la legislación internacional y nacional, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar, incluso velando por que las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respeten los derechos humanos. Por su parte, sobre las obligaciones a las compañías señalan que

dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia, las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tienen la obligación de promover y proteger los derechos humanos consagrados en el derecho internacional y en la legislación nacional, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar (ONU, 2003, p. 5).

El documento prosigue y les impone a las empresas transnacionales obligaciones como el

respeto al derecho a la igualdad de oportunidades y a un trato no discriminatorio; respeto al derecho a la seguridad personal; respeto a los derechos laborales de los trabajadores; respeto a la soberanía de los Estados; así como obligaciones en materias de protección al consumidor y medio ambiente (ONU, 2003, p. 5).

Si bien el Proyecto de normas proponía una completa regulación en materia de empresas y Derechos Humanos, éste “falló en ganar la aceptación de los Estados miembros”. Al haber sido un “documento trabajado principalmente por los miembros independientes del Grupo de Trabajo” y no haber sido consensuado en una primera etapa con los Estados miembros ni con las empresas (Ruggie, 2013, p. 47) se generó una gran reticencia hacia el mismo. Los Estados se negaban a que se genere un documento vinculante que no haya sido negociado por ellos y las empresas consideraban que las obligaciones eran muy extensas. Todo esto generó un contra *lobby* que terminó por sepultar al Proyecto de normas (Cortés, 2017). Inclusive Ruggie tildó al Proyecto de normas de “exagerado” y criticó que “no se hayan consensuado con los Estados parte” (Ruggie, 2013, p. 50). En nuestra opinión, si bien el documento tiene muchos puntos por afinar es un gran aporte al proceso de regulación de las empresas en materia de Derechos Humanos. Es el documento que busca que existan obligaciones jurídicas internacionales exigibles a los Estados y a empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos. Definitivamente de esta experiencia en particular se recoge que, sin una correcta negociación diplomática y campaña de concientización entre los burócratas, Estados y las empresas transnacionales

será muy complicado llegar a un texto que satisfaga a todos y sea impulsado por la comunidad internacional en su conjunto.

El Pacto Mundial de forma conjunta con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante, también, UNEP por sus siglas en inglés) emitieron en el año 2005 los llamados Principios para la Inversión Responsable de la ONU (en adelante, también Principios de Inversión). Este es un documento enfocado en el “sector financiero” y busca volverlo sostenible en el tiempo. Los Principios de Inversión promueven el concepto de la “inversión responsable”, el cual lo entienden como “una estrategia y práctica para incorporar factores ambientales, sociales y de gobierno corporativo [en adelante, también, ASG] en las decisiones de inversión y el ejercicio activo de la propiedad” (ONU, 2005). La idea es que las empresas incorporen estos principios en su gestión y los reporten al Pacto Mundial. Los 6 principios que promueven son:

1. “Incorporaremos asuntos ASG en los análisis de inversión y en los procesos de toma de decisiones.
2. Seremos propietarios activos e incorporaremos asuntos ASG en nuestras prácticas y políticas de propiedad.
3. Procuraremos una divulgación adecuada de los asuntos ASG por parte de las entidades en las que invertimos.
4. Promoveremos la aceptación e implementación de los Principios en el sector de las inversiones.
5. Trabajaremos de manera colaborativa para incrementar nuestra efectividad en la aplicación de los Principios.
6. Cada uno de nosotros presentará informes sobre nuestras actividades y progreso con respecto a la aplicación de los Principios” (ONU, 2005).

Una nueva regulación específica jurídicamente no vinculante en materia de empresas y Derechos Humanos nacería en el año 2008. Esta vez el objetivo sería regular a las empresas militares y de seguridad privada (en adelante, también, EMSP) que se desempeñen en contextos de conflictos armados. Es así como el gobierno de Suiza, con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante, también, CICR) promovió el Documento de Montreux, el cual es una norma de *soft law* “cuya finalidad es promover

el respeto del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos siempre que las EMSP estén presentes en los conflictos armados” (CICR & Confederación Suiza, 2008). El Documento de Montreux se encarga, por un lado, de recompilar normas y hacer recordar de las obligaciones jurídicas “a los Estados y a las EMSP en materia de derecho internacional Humanitario y Derechos Humanos en conflictos armados”; por otro lado, “propone una serie de buenas prácticas a ser implementadas” para evitar vulneraciones a los Derechos Humanos de forma innecesaria (CICR & Confederación Suiza, 2008). Es interesante que un documento que se aplique a situaciones de conflictos armados haya tenido tan grata recepción como este. Eso se debe a que tuvo el apoyo desde un inicio de los Estados, la sociedad civil y las empresas del sector al cual buscaba regular. Si un Estado, como en este caso lo hizo Suiza, promueve activamente y hace correctamente el *lobby* por una iniciativa de regulación internacional es más probable que esta sea atendida por la comunidad internacional. Si ya existen casos de éxito en donde esto ha sido posible, la pregunta que corresponde hacerse es ¿por qué el Perú no sigue la misma senda y lidera una iniciativa de este tipo? Por el momento dejaremos esta pregunta sin dar respuesta. No obstante, en el tercer capítulo volveremos a la misma para responderla.

1.2.4. Los Principios de Ruggie y el fin del comienzo

Cada uno de los episodios anteriores han sido de suma relevancia para la evolución de la regulación internacional de empresas en materia de Derechos Humanos. Pero sin lugar a duda, el mayor avance se dio cuando el profesor John Ruggie presentó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (en adelante, también, Principios Rectores), los cuales estaban basados en el Marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar” (en adelante, también, Marco ONU), los cuales fueron adoptados el 16 de junio del año 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU mediante su Resolución 17/4 (ONU, 2011). En palabras del mismo Ruggie, estas iniciativas buscan establecer una plataforma normativa global común y una orientación normativa autorizada como base para realizar progresos acumulativos paso a paso, sin excluir ningún otro desarrollo prometedor a más largo plazo. Para él, mientras que el Marco ONU dice

el “qué” se tiene que hacer, los Principios Rectores te dicen “cómo” hacerlo (Ruggie, 2013, p. 81).

Estos documentos se sustentan en los tres pilares presentados en el Marco ONU: “(I) el deber del Estado de proteger a los individuos frente a las violaciones de sus Derechos Humanos; (II) la responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos mediante, y; (III) la necesidad de las víctimas de acceder a verdaderas reparaciones legales y extralegales” (Ruggie, 2013, p. 82). Los Principios Rectores establecen como su objetivo mejorar las normas y prácticas en relación con las empresas y los derechos humanos a fin de obtener resultados tangibles para las personas y las comunidades afectadas, y contribuir así también a una globalización socialmente sostenible. Sin embargo, al mismo tiempo es muy enfática cuando señalan que “en ningún caso debe interpretarse que estos Principios Rectores establezcan nuevas obligaciones de derecho internacional ni que restrinjan o reduzcan las obligaciones legales que un Estado haya asumido” (ONU, 2011, p. 2). El documento desarrolló de forma clara y precisa lo que se señaló en el Marco ONU y facilita su adaptación a la normativa interna de los Estados, así como a los protocolos de las Empresas.

María Alejandra Arévalo entiende a los Principios Rectores como “una norma mundial sobre la responsabilidad de todas las empresas en todas situaciones, [los cuales] se fundamentan en el deber del Estado de proteger los derechos humanos; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y, la necesidad de mejorar el acceso a las vías de reparación de las víctimas de abusos relacionados con las empresas” (Arévalo, 2019, p. 168).

Investigadores del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (en adelante, también, IDEHPUCP) sintetiza el contenido de los Principios Rectores de la siguiente manera:

“Estos principios plantean pautas específicas sobre:

- Las obligaciones que se derivan del deber de los Estados de proteger los Derechos Humanos contra los abusos de las empresas.

- Las acciones que deben de emprender las empresas para respetar los Derechos Humanos; y
- Las características de los recursos judiciales y no judiciales para remediar los impactos negativos de la actividad empresarial en materia de Derechos Humanos” (KAS & IDEHPUCP, 2016, p. 2).

Si bien el documento fue aprobado en el año 2011, la elaboración del mismo inició en el año 2005 cuando el Consejo de Derechos Humanos designó al profesor Ruggie como Representante Especial en materia de Derechos Humanos, empresas transnacionales y otras empresas comerciales (en adelante, también, Representante Especial) (ONU, 2011). Ruggie, durante todo el periodo que se desempeñó como Representante Especial, tuvo tres mandatos. El primer mandato (2005) consistía en “identificar las normas y las prácticas existentes en materia de empresas y Derechos Humanos a nivel global”. El segundo mandato (2007) tenía la labor de elaborar “recomendaciones para guiar el comportamiento empresarial, en relación con los Derechos Humanos”. Esto se concretó en una recomendación que se dio en el año 2008 a través de la Resolución 8/7 en la cual se presentó el Marco ONU. Por último, en su tercer mandato (2008) se le “solicitaron recomendaciones prácticas que permitiesen la implementación” del Marco ONU, lo cual se concretizó con la presentación de los Principios Rectores (Cortés, 2017, p. 26).

Ruggie comprendió los errores que habían cometido el Grupo de Trabajo del Proyecto de Normas y desde un inicio buscó incluir a los Estados miembros en la elaboración de los Principios Rectores. Si bien los Principios Rectores son “de carácter general”, pudiéndose aplicar a todo tipo de empresas, y “no cuentan con un mecanismo de seguimiento o rendición de cuentas apropiados” (Cortés, 2017, p. 28), ha sido la iniciativa con mayor impacto y legitimidad ante la comunidad internacional. Los Principios Rectores son un estándar al cual cada vez más Estados deciden adherirse y adoptar como parte de su política de Estado. A su vez, las empresas optan por tomarlo de modelo, y tanto las organizaciones internacionales como los Tribunales Supranacionales los usan de referencia. Ruggie cumplió con darle mayor relevancia a esta temática en el ámbito internacional y cambiar el paradigma de las empresas en materia de Derechos Humanos para siempre.

Cabe destacar que la Resolución 17/4 del Consejo de Derechos Humanos también estableció al Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, el cual es un panel de cinco expertos independientes que busca, entre otras cosas, “promover la divulgación y aplicación efectiva y global de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos” (ONU, 2011). Asimismo, la Resolución 17/4 también estableció al Foro de las Naciones Unidas sobre empresas y Derechos Humanos, el cual funge como una plataforma global de actores clave para ‘examinar las tendencias y los problemas de aplicación de los Principios Rectores y promover el diálogo y la cooperación acerca de las cuestiones relacionadas con las empresas y los derechos humanos’ (ONU, 2011).

Tanto el Foro como el Grupo de Trabajo han realizado distintos debates que han sido de trascendental importancia para que se siga desarrollando esta discusión. Por su parte, La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también ha contribuido a partir de “elaborar orientaciones y cursos de capacitación relativos a la difusión y aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos” y por medio de impulsar el Proyecto sobre rendición de cuentas y reparación el cual consiste en “reforzar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones cuando las empresas incurren en graves vulneraciones de derechos humanos” (ONU, 2020). Estos son solo algunos ejemplos que muestran cómo es que la temática de las empresas y Derechos Humanos se ha multiplicado en el sistema de Naciones Unidas a partir de la adopción de los Principios Rectores. El aporte de los mismos es indudablemente uno de los acontecimientos más importantes en el desarrollo de esta temática.

1.2.5. ¿Hacia dónde vamos con la regulación internacional?

Si bien estos no han sido los únicos documentos y debates sobre el tema de empresas y Derechos Humanos⁶, sí representan los momentos más significativos del presente debate.

⁶ Nota del autor: Existen otros documentos también relevantes, pero no igual de significativos, que no han sido mencionados en esta sección porque no tuvieron el mismo impacto ante la comunidad internacional como los otros descritos. En esta sección se buscó mostrar los hitos históricos de la evolución de esta normativa, más que describir cada uno de los documentos. No obstante, de ninguna forma se puede considerar que al omitir mencionarlos en la sección de la evolución histórica los estamos considerando

No obstante, como ya se mencionó con anterioridad, esta es una discusión inconclusa que hoy en día se sigue desarrollando. No es que con los Principios Rectores se haya culminado la discusión. Todo lo contrario, la cuestión está más viva que nunca y el punto más álgido sigue siendo si es que se debería de optar por un tratado con obligaciones exigibles o deberían seguir en instrumentos de *soft law* que no es que estén carentes de ciertas implicancias jurídicas, pero definitivamente no son exigibles a los Estados miembros y son de cumplimiento voluntario y optativo. El debate sobre si se les debe exigir a las empresas la salvaguarda a los Derechos Humanos ya quedó zanjado, dado que no hay duda legítima sobre ello. La pregunta es ¿si esta exigencia debería ser de carácter obligatorio o no?

Naciones Unidas también ha estado muy atenta con la presente discusión. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU emitió la Resolución 26/9, de fecha 26 de junio de 2014, mediante la cual se decidió

establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, cuyo mandato será elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos (ONU, 2014).

Del mandato que el Consejo de Derechos Humanos le otorgó al grupo de trabajo intergubernamental podemos inferir algunas cuestiones. En primer lugar, que los Estados miembros son cada vez más conscientes de la importancia de tener un tratado internacional en esta materia. Se han percatado que únicamente con instrumentos de *soft law* el derecho internacional queda corto para responder a los desafíos que las empresas transnacionales están imponiendo.

En segundo lugar, aprendieron de los errores del Proyecto de Normas con respecto a que la regulación no puede ser exclusivamente realizada por los burócratas y técnicos internacionales, sino que se deben de involucrar a los distintos actores, como con los Principios Rectores, para poder consensuar un único texto que favorezca el avance en la materia. En tercer lugar, es indiscutible el impacto que los Principios Rectores han tenido

como carentes de valor o relevancia en el presente debate. Prueba de ello es que en una sección posterior hacemos mención a uno de estos documentos.

en la comunidad internacional en relación al debate acerca de empresas y Derechos Humanos. A partir de este documento, no solo se posicionó esta temática en la agenda internacional, sino que se dio pie a una proliferación de discusiones y foros en el ámbito de la ONU. Es así como se constituyó este grupo de trabajo intergubernamental en búsqueda de emitir un proyecto de tratado.

Hasta el momento el Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas ha sostenido 5 sesiones, llevándose a cabo la última entre el 14 y el 18 de octubre del año 2019 en Ginebra, Suiza, en donde se han incluido a los distintos actores y se han discutido acerca de los “elementos” que el tratado sobre empresas y Derechos Humanos podría tener (ONU, 2021). En la actualidad existe un Proyecto de Tratado que comienza con una serie de definiciones, el propósito y el alcance del mismo. Una segunda sección del Proyecto de Tratado se centra en los derechos de las víctimas, las medidas preventivas y los alcances legales. Por último, la tercera parte busca la “creación de instituciones” para darle seguimiento al tema y el establecimiento de una Conferencia de las Partes (ONU, 2021). Definitivamente, de aprobarse, este documento se volvería en un tratado con obligaciones internacionales en materia de empresas y Derechos Humanos. Pero, además, generaría ciertas instituciones que ayudarían a darle mayor énfasis ante la comunidad internacional.

Actualmente, el Proyecto del Tratado ya cuenta con una segunda versión. Los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil tenían hasta el 29 de febrero del año 2020 para enviar sus comentarios respecto al primer borrador (Perú Equidad, 2020). Gracias a estos comentarios y a una serie de consultas celebradas entre los meses de abril y mayo de 2020 es que nació el llamado segundo borrador del Proyecto de Tratado, el cual se sometió a discusión en la sexta sesión del Grupo de Trabajo Intergubernamental (Perú Equidad, 2020, p. 10), la cual se llevó a cabo entre el 26 y el 30 de octubre del año 2020.

En esta reunión, luego de un intenso debate acerca del Proyecto de Tratado, se acordó lo siguiente:

- (I) la Secretaría General del Grupo de Trabajo Intergubernamental debe preparar un documento con la compilación de todos los puntos de vistas de los actores participantes respecto del texto del Proyecto de Tratado; (II) se invitará a los

demás actores involucrados a hacer comentarios del texto hasta febrero 2021; (III) se solicita a los actores involucrados a hacer consultas internas a todo nivel respecto al presente documento; (IV) se invitará a un grupo de expertos a exponer sus inquietudes respecto del Tratado; (V) se preparará un periodo de consultas de carácter informal con los actores interesados; (VI) se preparará una tercera versión del Proyecto de Tratado, la cual incorpora los comentarios a la versión anterior; (VII) se presentará la programación a seguir para continuar con la discusión, y; (VIII) se promoverá negociaciones entre los actores interesados para la preparación de un cuarto Proyecto de Tratado, sobre la base de la tercera versión, para que así se llegue a cumplir finalmente con el mandato del grupo. Esperemos que esta sea la reunión final para que por fin lleguemos a tener un tratado en materia de empresas transnacionales y Derechos Humanos (ONU, 2021).

Es importante que se tenga claro que los Estados no pueden seguir postergando *ad infinitum* la conclusión del presente debate. Es momento que algunos Estados tomen el liderazgo y comiencen a aterrizar las discusiones en un documento final que, esperamos, desemboque en un tratado en materia de empresas y Derechos Humanos.

En nuestra opinión es necesario que haya una evolución del derecho internacional público en materia de empresas y Derechos Humanos en dos sentidos. El primero, es que ya es momento de que haya un tratado en este ámbito. Ha pasado prácticamente una década de la promulgación de los Principios Rectores y estos ya cumplieron su cometido: concientizar a los distintos actores de la comunidad internacional respecto a los estándares mínimos que los Estados y las empresas deben seguir en su interacción con los Derechos Humanos. Sin embargo, esto no ha impedido que se sigan cometiendo abusos y queden impunes por falta de exigibilidad jurídica o por lagunas del derecho. Por ello, es necesario que exista un tratado que genere obligaciones que en caso no se cumplan se configure responsabilidad internacional a las partes que lo ratifiquen. Es necesario que se refuercen los mecanismos de exigencia jurídica para que los estándares aceptados no sean vulnerados sin consecuencias ni reparaciones hacia las víctimas.

Como lo evidencia Bruno Castañeda, “la ausencia de una fuerza jurídica vinculante y la dependencia de los Estados a la acción voluntaria de las empresas como métodos de implementación de los PR, han llevado a creer que el voluntarismo por sí solo no resulta

efectivo” (Castañeda, 2017, p. 119). Esta postura es secundada por Sigrun Skogly quien afirma que “si los todos Estados lograrían cumplir con sus obligaciones bajo el actual derecho internacional de los Derechos Humanos, no estaríamos discutiendo este tema en lo absoluto” (Skogly, 2017, p. 323). Como estos autores lo presentan, la doctrina mayoritaria también coincide en que el actual desarrollo de la regulación internacional es insuficiente y se tienen que seguir dando pasos hacia el establecimiento de un tratado en materia de empresas y Derechos Humanos, postura que por cierto coincidimos y promovemos.

El segundo punto que consideramos trascendente es que se empiece a considerar a las empresas transnacionales como un sujeto del derecho internacional. Como bien se señaló con anterioridad, en la actualidad las empresas transnacionales cumplen con los requisitos de las teorías de la subjetividad internacional mayormente aceptadas. Asimismo, no hay nada en el derecho internacional que las prohíba de serlo. Tan solo falta que los Estados o la CIJ se pronuncien respecto a este punto y que se comience a generar una práctica internacional en donde a las empresas transnacionales se les trata como sujetos del derecho internacional. Esto serviría de mucha ayuda para poder imputarle responsabilidad internacional en materia de Derechos Humanos a las compañías. Todavía el “derecho internacional ha tenido poco que decir sobre los efectos sociales de las acciones de las transnacionales” (Foryshte, 2006, p. 231). De esta manera sería mucho más complicado que las corporaciones evadan las sanciones y reparaciones que les corresponden cuando cometen excesos en contra de los individuos.

Un punto que es importante resaltar es que, si bien la empresa transnacional no está vinculada de igual manera por el ordenamiento jurídico internacional como lo está el Estado, de ningún modo se puede interpretar que tienen carta abierta para violar Derechos Humanos o que no tienen algún tipo de sujeción internacional. Como señala el jurista colombiano Sebastián Correa,

parte de la doctrina ha argumentado que los actores no estatales como las empresas cuentan con obligaciones directas de derechos humanos porque las disposiciones de los tratados de derechos humanos (...) deben interpretarse como impositivas de deberes a todos los entes capaces de violar los derechos humanos. Por ende, al existir diversas interpretaciones sobre una disposición se debe adoptar aquella que sea más garantista (Correa, 2019, p. 62).

Es así como siempre se debe interpretar las normas de la manera que beneficie más al individuo, sobre todo en materia de Derechos Humanos. Contravendría el objeto de esta área del derecho internacional que se permita la violación a los Derechos Humanos únicamente porque el actor que la perpetua todavía no es considerado de forma unánime como un sujeto del derecho internacional o porque no es un actor Estatal. Por ello, las empresas deben entender que inclusive con la defectuosa regulación actual deben siempre procurar la salvaguarda de los Derechos Humanos de toda aquella persona con la que interactúan.

Si bien no se puede afirmar que la idea de volver a la empresa transnacional en un sujeto del derecho internacional es una posición universalmente aceptada (y hasta inclusive se podría calificar de minoritaria) consideramos que el desarrollo del derecho internacional hará que todo se encamine hacia ese rumbo. En un futuro no muy lejano parece que se adoptará un tratado sobre empresas y Derechos Humanos y quién sabe si esto desencadene que se le comience a tratar de otra forma a las empresas transnacionales. Es preciso señalar que un tratado en materia de Derechos Humanos le genera ciertas obligaciones a los Estados. Por ello, es pertinente que se tenga total claridad respecto a las implicancias jurídicas hacia los Estados en caso estos deseen adherirse a estos estándares internacionales. Esta es la razón por la que a continuación pasaremos a dilucidar los conceptos del derecho internacional público que son necesarios para comprender a cabalidad el presente debate.

1.3. El derecho internacional público y la regulación internacional de las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos

Esta es la última sección del primer capítulo. Aquí se buscan explicar dos grandes cuestiones que son parte del área del derecho internacional público y que son a su vez necesarias para entender a profundidad esta discusión. La primera se centra en las fuentes del derecho internacional público y cómo las mismas se relacionan a la doctrina de las empresas y los Derechos Humanos. La segunda está enfocada en las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos a las cuales los Estados se sujetan una vez que ratifican un tratado internacional en materia de Derechos Humanos. Asimismo,

haremos un hincapié en las obligaciones internacionales en materia de empresas y Derechos Humanos que los Estados deben acatar. Comencemos con el análisis.

1.3.1 Fuentes del derecho internacional público relacionadas a la doctrina de Empresas y Derechos Humanos

Como se explicó en los párrafos anteriores, la regulación a las empresas transnacionales que se busca promover está inmersa en el ámbito del derecho internacional de los Derechos Humanos; la cual a su vez es una de las ramas del derecho internacional público. Para comprender un poco mejor lo que implicaría para el Estado peruano el adherirse a este tipo de instrumentos internacionales, o en todo caso proponer la negociación de uno nuevo, es que se tiene que tener claridad respecto a ciertos conceptos previos. Asimismo, parte del debate internacional que sostienen los Estados en los foros mundiales de empresas y Derechos Humanos es sobre el tipo de regulación que las empresas deberían de recibir. Algunos sostienen que deberían ser más blandas, flexibles, no exigibles y únicamente basarse en la buena fe. Otros consideran que la regulación debería basarse en normas de estricto cumplimiento, ya que es la única forma que se puedan exigir y cumplir. En otras palabras, el debate gira entorno a si la regulación debería ser a partir de un tratado o de una norma de *soft law*, cualquiera que esta fuese.

No obstante, antes de entrar directamente a explicar qué se entiende por un tratado o una norma de *soft law*, según el derecho internacional público, es importante remitirnos un paso previo y explicar qué son y cómo es que se formulan estos conceptos. Para lo mismo es que comenzaremos haciendo referencia al concepto de fuente del derecho internacional. El profesor de la Universidad de Oxford, Hugh Thirlway, define al estudio de las fuentes del derecho internacional como “la identificación de los mecanismos y procesos por el que se da origen a las normas internacionales” (Thirlway, 2010, p. 95). Por su parte, Pradier- Foderé afirmó que la fuente no es otra cosa que el “instrumento intelectual por el que la norma es descubierta” (Pradier-Foderé, 1885, p. 35). Bobbio, en una línea similar, afirma que las fuentes se pueden definir como “aquellos hechos o aquellos actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de

normas jurídicas” (Bobbio, 1987, p. 158). En simple, la fuente del derecho internacional es el medio por el cual emana la norma internacional válida que busca regular el comportamiento de los sujetos del derecho internacional.

Si bien la identificación de una fuente jurídica internacional suena a un ejercicio sencillo, en muchos casos se puede complejizar. La profesora Elizabeth Salmón identifica dos problemas recurrentes al momento de identificar las fuentes: (I) “hallar, en el sistema internacional, una norma de la cual se desprendan válidamente todas otras”; y (II) “la expansión de fuentes del derecho internacional y la aparición tanto de otras fuentes, como de instrumentos no carentes de significación jurídica” (Salmón, 2014, p. 173). Como bien señala Salmón, esto se debe a que el “derecho internacional está en continuo movimiento y evolución” de forma concordante con los “desafíos que le deparan al mundo contemporáneo” (Salmón, 2014, PP. 173-174). Es por ello que muchas veces se desarrollan otras formas jurídicas de entablar relaciones que no necesariamente encajen en la tipología clásica de fuente del derecho internacional. Sin embargo, la Corte Internacional de Justicia procuró simplificar la tarea de identificar las fuentes y las enumeró en el artículo 38 de su estatuto de la siguiente manera:

“Artículo 38

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren” (ONU, 1945).

Es así como la CIJ, en su artículo 38, señaló que las fuentes principales del derecho internacional público son los tratados, la costumbre internacional y los principios generales del derecho internacional; mientras que las decisiones de los tribunales internacionales y la doctrina de los publicistas fueron consideradas como las fuentes auxiliares. Cabe precisar que las fuentes principales enumeradas por la CIJ “no están en un orden jerárquico, sino más bien se presentan en un panorama horizontal” (Salmón, 2014, p. 177). Por otro lado, si bien se buscó enumerar todas las fuentes, “esta lista no está del todo completa” ya que los “actos unilaterales” de los Estados y ciertas “resoluciones que son de estricto cumplimiento” de las organizaciones internacionales, como las del Consejo de Seguridad de la ONU, quedaría fuera de esa lista (Carrillo Salcedo, 1992, p. 86).

Pues bien, de lo expuesto acerca de las fuentes del derecho internacional no cabe la mayor de las dudas de que los tratados son instrumentos creadores de obligaciones internacionales, que de no cumplirse acarrearían responsabilidades internacionales, y por ello se consideran parte de las llamadas fuentes principales. Sin embargo, el artículo 38 del estatuto de la CIJ no hace referencia a las normas de *soft law*, las cuales, si bien no generan obligaciones per se, tampoco son carentes de implicancias jurídicas ante una violación rotunda de las mismas. Existe el compromiso de actuar de buena fe y en concordancia con los actos pasados que tienen relación con los instrumentos de *soft law* al que un Estado se compromete. Si bien los distintos tipos de normas de *soft law* no encajan en la nomenclatura de fuentes del derecho internacional, propiamente dichas, tampoco es que puede ser ignoradas y que no tengan la capacidad de moldear la conducta de un sujeto del derecho internacional y hacerlo obedecer un determinado comportamiento, sin que este sea legalmente exigible.

Y es justamente en ese punto en donde se origina el debate respecto a si las empresas transnacionales deberían ser reguladas en el ámbito internacional por un tratado o por un instrumento de *soft law*. ¿Debería o no haber exigibilidad a los Estados, y tal vez hasta a

las empresas transnacionales, en caso no se cumpla un acuerdo en materia de empresas y Derechos Humanos? Los Estados más desarrollados, los cuales cuentan con múltiples empresas transnacionales registradas en su ordenamiento jurídico, seguramente responderían de forma negativa la anterior interrogante. La experiencia muestra que son estos los Estados los que tienden a buscar una regulación menos estricta en cuanto a la posibilidad de vulneración de los Derechos Humanos por parte de sus empresas y, por tanto, prefieren optar por las normas de *soft law*. En cambio, cierto grupo de Estados en vías de desarrollo, sobre todo los que reciben a las sucursales de las grandes compañías, han comenzado por evaluar la opción de impulsar un tratado en esta materia, el cual pueda ser jurídicamente exigible en caso incumplimiento.

Antes de tomar partido por alguna de estas dos posturas clarifiquemos qué es lo que se entiende por tratado y por normas de *soft law*. Revisemos a la doctrina más relevante para poder comprender a cabalidad cómo es el que derecho internacional trata cada uno de estos conceptos. Una vez internalizados estos conceptos es que será más sencillo comprender el presente debate, el cual es sumamente relevante sobre todo para entender las implicancias para el Estado peruano de inclinarse por una o por la otra vía.

1.3.1.1. Tratados Internacionales

Como bien lo mencionamos líneas arriba, los tratados se consideran como una de las fuentes principales del derecho internacional. De hecho, se han transformado en la fuente del derecho internacional más recurrida en los últimos tiempos (Mahiou, 2009, p. 337). Los profesores Fabián Novak y Luis García-Corrochano aducen que este fenómeno se debe a la “capacidad de codificar y publicitar el derecho internacional”. Sobre todo, con la aparición de organizaciones internacionales, especialmente las Naciones Unidas, que contaban con “órganos que tenían el deber de codificar el derecho internacional”, que el tratado cobró especial relevancia en el mundo contemporáneo (Novak & García-Corrochano, 2016 p. 130). El fenómeno de los tratados fue de tal magnitud que los Estados consideraron pertinente codificar el derecho de los Tratados en un instrumento

jurídico. Es así como en 1969 los Estados terminaron de negociar el texto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En el numeral 1) a) del artículo 2 de esta convención⁷ se define tratado de la siguiente manera:

“2. Términos empleados.

1. Para los efectos de la presente Convención: a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (ONU, 1969).

De una forma similar a la Convención de Viena, Basdevant define en su diccionario de derecho internacional a tratado como

un término genérico que puede servir para designar un acuerdo entre dos o más Estados para regular un asunto, determinar sus derechos y obligaciones, así como las reglas de conducta que deben seguir, pero en ningún caso es aplicable a un acuerdo entre un Estado y una persona privada (Basdevant, 1960, p. 606).

Por su parte Carrillo Salcedo define al tratado como “un acuerdo de voluntades alcanzado por dos o más sujetos de derecho internacional destinado a producir efectos jurídicos entre las partes y regulado por el derecho internacional” (Carrillo Salcedo, 1992, p. 103).

Para Carlos López los tratados internacionales “son instrumentos empleados por los Estados para crear obligaciones vinculantes entre ellos en temas de común interés” (López, 2017, p. 311). Salmón, por su parte, identifica cuatro elementos esenciales del tratado: “a) es un acuerdo de voluntades; b) el acuerdo es alcanzado entre dos o más

⁷ Nota del autor: Los términos “Convenio”, “Tratado”, “Convención” o “Declaración” se usan de forma indistinta para referirse a un tratado. Más que la nomenclatura empleada interesa el contenido del mismo. Como señala Ernesto De la Guardia “No siendo el derecho internacional formalista, los Estados pueden formular sus acuerdos bajo las formas más diversas: declaración, comunicado conjunto, acta final, etc” (De la Guardia, 1997, p. 170).

sujetos de derecho internacional; c) destinado a producir efectos jurídicos entre las partes, y; d) regulado por el derecho internacional” (Salmón, 2014, p. 183).

Estas definiciones de tratado denotan en el fondo la misma idea: un tratado es un acuerdo por sujetos del derecho internacional que busca regular sus relaciones en el ámbito internacional. En materia de Derechos Humanos un tratado le “impone obligaciones jurídicas a los Estados que deciden ratificarlo” (Ruggie, 2013, p. xxxi). Es así que, cuando nos referimos a la posibilidad de que las empresas transnacionales sean reguladas por un tratado internacional en materia de Derechos Humanos lo que se busca promover es que se configuren obligaciones jurídicas internacionales y que de no cumplirlas exista responsabilidad internacional. En caso existiese, las partes que se adherirían a un tratado en materia de empresas y Derechos Humanos no podrían desacatar su contenido sin exponerse a las consecuencias jurídicas del mismo acto. Asimismo, existiría en una fuente principal del derecho internacional una norma que le dé más fuerza al interior de la comunidad internacional a esta temática. Sin embargo, hoy en día no existe dicho tratado y todas las normas en materia de Derechos Humanos que buscan normar de forma específica el comportamiento de las empresas son consideradas como *soft law*.

1.3.1.2. Soft Law

Como se apreciará en la siguiente sección de este capítulo, los Estados, al momento, han sido un tanto renuentes a suscribir un tratado en materia de empresas y Derechos Humanos. Por el contrario, han optado por las normas de *soft law* para emitir cierto tipo de compromisos en esta temática. Es por ello que este concepto es fundamental en el debate acerca de la regulación internacional de las empresas transnacionales.

Comencemos por aclarar que el *soft law* no es precisamente una fuente del derecho internacional, como sí lo es el tratado. Sino más bien se considera como otro tipo de

mecanismo jurídico del cual emanan compromisos, pero no obligaciones jurídicas. Para algunos autores, como la española Ángeles Mazuelos, el *soft law* serían una serie de normas en donde confluyen dos elementos: (I) “ser normas con carácter no jurídicamente vinculante” y (II) “poseer una cierta relevancia jurídica” (Mazuelos, 2004, p. 2). En una línea similar, Abi-Saab señala que las normas del *soft law* se identifica con aquellos “instrumentos cuya juricidad es dudosa o cuya fuerza vinculante se cuestiona” (Abi-Saab, 1994, p. 60). Otros autores, han empleado términos como “derecho flexible”, “pre-derecho” o “derecho blando o en agraz” para hacer referencia en castellano a lo que se denomina el *soft law* (Gutiérrez, 1995, p. 617). Aquí se aprecia que algunos publicistas defienden la idea de que las normas de *soft law* son consideradas por algunos como derecho en formación o en nacimiento. Los que defienden esta tesis creen que este tipo de normativa tiene la finalidad de llegar a generar obligaciones jurídicas, pero que por el momento carecen de estos efectos.

Una definición muy completa es la que acuña el internacionalista español Mauricio Iván del Toro Huerta, quien define a las normas de *soft law* como aquellos instrumentos que

se caracterizan por ser un conjunto abierto y flexible que no necesariamente se opone al *hard law*, ni pretende sustituirlo, sino que en muchas ocasiones lo antecede o lo complementa. Su naturaleza “informal” permite adaptar el sistema jurídico a los complejos desarrollos de los procesos de globalización mundial y abre espacios de participación a otros actores que están excluidos de los procesos formales de creación normativa (Del Toro Huerta, 2006, p. 544).

Aquí se aprecia como el autor hace referencia a este tipo de normas en contraposición al llamado *hard law* (que no es otra cosa que las fuentes tradicionales del derecho internacional) y señala además que no es obligatorio, antecede a las normas internacionales y se adapta a los procesos de globalización. Él señala además que el *soft law*, si bien no cuenta con el componente de obligación hacia las partes, “sí influye en el plano formativo del derecho internacional público” (Del Toro Huerta, 2006, p. 516). En una línea similar, autores como Thüerer afirman que el *soft law* es un “fenómeno en las relaciones internacionales” que busca abarcar a todas las reglas sociales generadas por los

Estados u otros sujetos del derecho internacional que no son obligatorias, pero sí tienen “especial relevancia jurídica” (Thürer, 2000, p. 454).

De estas definiciones podemos concluir que efectivamente el *soft law* puede influir en la conducta de los actores. Por más que no exista el componente de obligatoriedad jurídica, las normas del *soft law* tienen un impacto en la formación de las normas internacionales. Lo que sí se puede afirmar es que, si un sujeto del derecho internacional se compromete con algún instrumento que carece de fuerza jurídica, este debería de actuar de buena fe, ser coherente con sus actos previos y hacer todos los esfuerzos para no contravenir el contenido del documento referido. La idea central con este tipo de normas es que las partes las cumplan sin necesidad de que existan componentes jurídicos obligatorios. Si bien no tienen tanta fuerza como un tratado, sí se puede sostener que a lo largo de la historia han funcionado de cierta manera moldeando determinadas conductas (e inclusive muchas veces se han vuelto normas exigibles con el paso de los años) (Del Toro Huerto, 2006, p. 518).

En cuanto a las características de este tipo de las normas de *soft law*, Christine Chinkin ha identificado seis características fundamentales: (I) que “se formulen en términos no obligatorios en conformidad con los procesos tradicionales de creación de derechos”; (II) contengan “términos vagos e imprecisos”; (III) procedan de “órganos carentes de autoridad para crear normas internacionales”; (IV) estén “dirigidos a actores no estatales”, cuya práctica no pueda configurar una costumbre internacional; (V) “permanezcan ajenos a cualquier teoría de la responsabilidad internacional”, y; (VI) se basen exclusivamente en la “adhesión voluntaria y no exista un mecanismo jurídico para su exigencia” (Chinkin, 2000, p. 30). Si bien la práctica de las normas de *soft law* nos demuestra que no se podrían considerar a estas características como unívocas e inamovibles, en líneas generales dan los rasgos de los instrumentos jurídicamente no vinculantes (y sobre todo calzan con el perfil de la normativa empleada para el caso de empresas y Derechos Humanos).

Por otro lado, también es importante enlistar los diferentes tipos de normas de *soft law* que existen. Mazuelos identificó tres grandes grupos en los que podemos aglomerar este tipo de instrumentos. En primer lugar, tenemos a las “resoluciones no obligatorias de las organizaciones internacionales”, las cuales tienden a ser “recomendaciones, principios u objetivos y en algunos son parte del proceso de consolidación del derecho internacional”. En segundo lugar, tenemos el *soft law* de los “actores no estatales”, con lo cual nos referimos a “ciertas declaraciones” de actores no estatales que buscan “incidir en las conductas de los sujetos de derecho internacional y en los procesos de elaboración de normas y obligaciones internacionales”, sin ser de carácter obligatorio. En tercer lugar, tenemos a los acuerdos interestatales que “no vinculan jurídicamente”, los cuales se hace referencia a los acuerdos entre Estados que buscan “no ser legalmente exigibles”, pero sí moldear las conductas o regular ciertas actividades. Aquí nos podemos referir a los acuerdos entre caballeros, acuerdos no normativos o los acuerdos de entendimiento (Mazuelos, 2004, p. 2).

Como bien lo hemos mencionado con anterioridad, la gran mayoría de regulación internacional sobre empresas y Derechos Humanos cabe en la categoría de *soft law*. Esto se debe a la evolución jurídica histórica del presente debate, como bien se pudo apreciar en la sección anterior. Sin embargo, podemos argumentar que esta realidad no es necesariamente la más recomendable ni la que asegura el *accountability* de las empresas en materia de Derechos Humanos. Tal como señalan Khalil Hamdani y Lorraine Ruffing “la ineficacia de los códigos y pactos voluntarios se evidencia en la creciente lista lamentable de escándalos corporativos. Ni los códigos corporativos, ni la censura moral ni los sistemas legales nacionales tienen un éxito total en frenar las fechorías de las empresas transnacionales” (Hamdani & Ruffing, 2017, p. 39). Es por ello que somos de la postura en que un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos es la mejor salida.

Es importante tener claridad en que si la regulación actual permitiría que las empresas transnacionales sean fácilmente susceptibles de ser exigidas por excesos en materia de Derechos Humanos, la comunidad internacional no se hubiese dado el trabajo de discutir

en tantas ocasiones posibles regulaciones en este ámbito con herramientas de *hard law* como lo son los tratados. La academia y la sociedad civil tampoco habrían tenido la necesidad de seguir ahondando en esta discusión si se sintieran satisfechas con la regulación actual.

De hecho, consideramos que este tema seguirá un curso similar al que sucedió con la Declaración Universal, que en un principio era netamente *soft law*, pero con el tiempo salieron una serie de tratados que hicieron que sea más sencillo darle seguimiento y exigir ante el incumplimiento de la misma. Tal como señala Justine Nolan, “si bien la Declaración Universal identifica derechos humanos en lugar de obligaciones legales explícitas, los tratados internacionales de derechos humanos transformaron esos derechos en obligaciones legales vinculantes para los estados” (Nolan, 2016, p. 34). Si hacemos un símil, la Declaración Universal podría ser como los Principios Rectores. Solo faltarían los tratados posteriores que ayuden a mejorar los mecanismos de exigibilidad y a subsanar las falencias de la regulación actual.

Como bien señala Arvind Ganesan, “en este contexto, el proceso de la formulación de un tratado representa una oportunidad para proteger de manera más eficaz a las comunidades y a las personas de todo el mundo de los abusos que involucran a las empresas” (Ganesan, 2016, p. 75). Esta afirmación denota que nos encontramos ante un momento preciso para que un Estado pueda promover la elevación de los estándares internacionales en materia de empresas y Derechos Humanos. Los escándalos internacionales, por parte de las empresas transnacionales, siguen sin disminuir. Los Estados son conscientes que se requieren mecanismos más estrictos para asegurar la protección a los individuos. Después de todo, “la naturaleza fundamental de los Derechos Humanos requiere un instrumento vinculante” para que así estos sean “reconocidos al mismo nivel que otras obligaciones internacionales” (Nolan, 2016, p. 71).

Un autor al que no queremos dejar de mencionar debido a su férrea y prolífera defensa a la adopción de un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos es

al profesor sudafricano David Bilchitz. Él argumenta que existen cinco razones por las que es apropiado la adopción de un tratado de esta índole. En primer lugar señala el “argumento a favor de la vinculación”, en donde estipula que existe una correlación entre las “obligaciones vinculantes y el “acceso a los remedios” por parte de las víctimas. En segundo lugar, tenemos al “argumento a favor de la seguridad mutua”, en donde el autor enfatiza que con un tratado de esta índole los Estados se aseguran la “promulgación” de “estándares mínimos” entre todos ellos. En tercer lugar, tenemos al “argumento del desarrollo de normas”, el cual supone que todavía hay “muchas preguntas” sin resolver y que existe una necesidad de “desarrollo normativo” tanto en el plano “internacional como en el interno”. El cuarto es el “argumento de las obligaciones en competencia” y supone que este tratado sería más beneficioso para el comercio internacional. Por último, se tiene al “argumento de acceso a mecanismos de compensación”, el cual afirma que con este tipo de tratados será más sencillo fiscalizar y subsanar los excesos (Bilchitz, 2017, p. 7).

Concordamos con la lógica de Bilchitz con respecto a que la situación en materia de empresas y Derechos Humanos se mejorará en la medida que haya un desarrollo normativo que apunte a la construcción en conjunto de un tratado internacional. Si se promociona esta causa correctamente y se consiguen adeptos de distinta índole, el documento contará con mayor legitimidad y su adopción será más efectiva. Por otro lado, debemos señalar que optar por esta vía no presupone que todo el tratado deba enumerar obligaciones vinculantes. Como hace notar Penelope Simons, “un tratado puede establecer una gama de mecanismos de cumplimiento internacionales, ya sean de *hard law* o de *soft law*, a nivel nacional, incluidos recursos privados en los tribunales nacionales” (Simons, 2017, p. 69). Se debe tener claridad en que no es necesario tener un documento que solo enumere cláusulas vinculantes de estricto cumplimiento, sino que la fórmula puede ser de carácter mixta.

Por todos los argumentos antes esgrimidos es que somos de la idea que la adopción de un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos es la mejor opción para hacer frente a los problemas actuales y mejorar la limitada regulación internacional que hoy en día tenemos. Sin embargo, para defender esta postura es necesario tener

claridad en cuáles son las consecuencias jurídicas de ratificar un tratado de esta índole. Por este motivo, a continuación, explicaremos cuáles son las obligaciones internacionales a las cuales se atienen los Estados cuando optan por una vía como esta.

1.3.2. Obligaciones de los Estados en materia de Empresas y Derechos Humanos

Cuando un Estado ratifica un tratado internacional en materia de derecho internacional de los Derechos Humanos, y el mismo entra en vigor, se generan tres tipos de obligaciones que deben de ser respetadas: “(I) obligación de respetar; (II) obligación de proteger, y; (III) obligación de realizar” (ONU, 2020). Los Estados deben honrar estas obligaciones y tomar las medidas posibles para que no sean sobrepasadas. En su Observación General N° 31 el Comité de Derechos Humanos afirma que “los Estados Parte adoptarán las medidas legislativas, judiciales, administrativas y educativas y demás medidas que sean apropiadas para cumplir con sus obligaciones jurídicas [en materia de Derechos Humanos]” (ONU, 2004). El Sistema Interamericano también se ha pronunciado acerca de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos. Tal como lo señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, también, Corte IDH) en su sentencia “Velásquez Rodríguez vs. Honduras”:

“Esta obligación implica el deber de los estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar públicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Corte IDH, 1988).

Aquí la Corte IDH explica que este tipo de obligaciones en materia de Derechos Humanos requiere que el Estado tome todas las medidas administrativas y emplea al aparato gubernamental en su conjunto para asegurarse de cumplirlas. Cabe destacar que estas obligaciones son de carácter no sinalagmáticas, lo cual quiere decir que el hecho que un Estado incumpla estas obligaciones no le da derecho a otra parte del tratado a incumplirlas

de igual forma. Sí puede exigir el cumplimiento o responsabilidad internacional, pero no puede ampararse del incumplimiento de una de las partes para no respetar de igual forma sus obligaciones. Esto es propio de los tratados de Derechos Humanos y se debe a que si serían sinalagmáticos las partes podrían emplear de excusa la violación de los Derechos Humanos en el territorio de otro Estado parte para así incumplir de igual forma. El resultado sería desastroso ya que generaría que no se respete el propósito de los mismos, el cual es salvaguardar la dignidad humana.

Un último punto antes de profundizar en cada una de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos que se desea abordar es el tema de la responsabilidad internacional por parte de los Estados. Por responsabilidad internacional se entiende como “la obligación de un Estado de reparar y satisfacer debido a un hecho internacionalmente ilícito” (Novak & García Corrochano, 2016, p. 389). De acuerdo con el artículo 2 del Proyecto de Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de la Comisión del Derecho Internacional estipula que:

“Artículo 2: Elementos del hecho internacionalmente ilícito del Estado

Hay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

- a) Es atribuible al Estado según el derecho internacional; y
- b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado” (CDI, 2001).

Esto quiere decir que el Estado puede ser responsable internacionalmente por una acción u omisión siempre y cuando esto constituya una obligación internacional. Tal como señaló la Corte IDH en su Sentencia Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua, de fecha 31 de agosto de 2001, “según las reglas del derecho de la responsabilidad internacional del Estado aplicables en el derecho internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la Convención Americana” (Corte IDH, 2001, p. 80). Esto quiere decir que si un Estado ha ratificado un tratado en materia de Derechos Humanos sería imputable de responsabilidad internacional si es que sus funcionarios públicos violentan a los civiles.

En materia de empresas y Derechos Humanos, el Sistema Interamericano ha señalado que “la responsabilidad internacional de un Estado puede verse comprometida por actos de particulares, a partir de la obligación de garantizar los Derechos Humanos” (Salmón et al., 2016, p. 74). Robert McCorquodale señala que los Estados pueden tener responsabilidad internacional por el incumplimiento de obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos debido a las actividades de las empresas en su territorio si no toman la debida diligencia y realizan las medidas necesarias (McCorquodale, 2009, p. 240). Las acciones de las empresas también pueden generarle responsabilidad internacional a los Estados debido a la omisión de las acciones públicas necesarias para evitar estas situaciones.

Esta ha sido una breve mención a la responsabilidad internacional del Estado. A continuación, explicaremos cada una de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos. Asimismo, brindaremos un ejemplo para cada caso relacionado a la situación de las empresas y los Derechos Humanos.

1.3.2.1. Obligación de Respetar

La obligación de respetar hace referencia al deber que tienen los Estados de abstenerse a violentar los Derechos Humanos de sus individuos. En palabras de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, también, ACDH) el deber de respetar significa “que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos” (ONU, 2020). Por su parte, la Corte IDH en su Sentencia “Chang vs. Guatemala” define este deber como “la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienables, así como el deber de impedir que sus agentes o particulares atenten contra el mismo” (Corte IDH, 2003).

La doctrina también ha desarrollado esta obligación. Las catedráticas Elizabeth Salmón y Cristina Blanco señalan que es una “obligación positiva” que, en el caso del Sistema Interamericano y para el Perú, se encuentra contenida en el “artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Salmón & Blanco, 2012, p. 25). Para Ana Calderón esta obligación se refiere al “deber de evitar acciones que puedan vulnerar el

goce y/o ejercicio de los Derechos Humanos de sus ciudadanos; implica la no violación de los mismos, convirtiéndose de ese modo en un límite a la autoridad pública” (Calderón, 2015, p. 12).

De estas aproximaciones inferimos que la obligación de los Estados de respetar sirve como una forma de control al poder público. Esta, como ya se ha mencionado de forma anterior, es uno de los objetivos de los Derechos Humanos: el controlar al Estado de no cometer abusos en contra de los individuos. Asimismo, debemos señalar que esta obligación implica, por un lado, la abstención de violar los Derechos Humanos y, por el otro, la toma de acciones para generar las condiciones e instituciones que no permitan este tipo de comportamientos. Un ejemplo práctico de este tipo de obligaciones podría ser que el Estado no emplee a los militares para violar los Derechos Humanos (se abstenga de utilizar a soldados para violentar a los civiles) o que el Congreso de la República no emita una norma discriminatoria contra una minoría determinada. Estos son dos casos en donde el Estado se abstiene de la acción negativa.

Tanto en el Marco ONU como en los Principios Rectores se hace referencia a la obligación de las empresas transnacionales de respetar los Derechos Humanos de las personas con las que interactúan. Así, los Principios Rectores señalan que “las empresas deben respetar los Derechos Humanos”. Eso significa que deben “abstenerse de infringir los Derechos Humanos de terceros” y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos en las que tengan alguna participación (ONU, 2011, p. 15). Ruggie señala que la obligación de respetar los Derechos Humanos ya era una norma social impuesta a las empresas y que este deber es solo la línea de base (Ruggie, 2013). Por otro lado, Micaela Cortés señala que “la responsabilidad de respetar no alude únicamente a un rol pasivo. Los Principios Rectores estipulan que ello se refiere a prevenir, mitigar y, en su caso, remediar, o incluso evitar contribuir a generar impactos adversos en los Derechos Humanos a través de sus actividades” (Cortés, 2017, p. 61). Aquí el ejemplo de cumplimiento de esta obligación a las empresas podría ser que las empresas mineras no empleen a la seguridad privada para desalojar a pobladores de zonas en disputa legal. Lo mínimo que pueden hacer las empresas es no violar los Derechos Humanos de sus *stakeholders* durante el desarrollo de sus actividades.

1.3.2.2. Obligación de Proteger

La obligación de proteger hace referencia al deber que tienen los Estados de evitar que los terceros o las organizaciones violen los Derechos Humanos de los ciudadanos. Aquí el Estado no es el que perpetúa directamente la acción de la violación, sino que es un tercero y el deber del Estado va por impedir que esto se cometa o si se llega a cometer, y en caso haya tomado todas las diligente, investigar lo acontecido, sancionar a los perpetradores y reparar a las víctimas. Sobre esta obligación en particular el Alto Comisionado señala que se refiere a la exigencia que tienen los Estados de impedir los “abusos de los Derechos Humanos contra individuos y grupos” (ONU, 2020). Sin embargo, la obligación va más allá de evitar una agresión. Esta circunscribe “adoptar las medidas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia las violaciones” (ONU, 2011, p. 8). Se busca que los Estados actúen con la debida diligencia y adopten las medidas necesarias para prevenir las violaciones a los Derechos Humanos en su territorio.

En palabras de Calderón, la obligación de proteger es “el deber del Estado de luchar contra las violaciones de Derechos Humanos y generar mecanismos eficaces para su amparo o protección” (Calderón, 2015, p. 12). Ruggie define esta obligación como a la “protección [hacia los civiles] por parte del Estado en contra de los abusos a los Derechos Humanos por parte de terceros” (Ruggie, 2013, p. 83). Esta protección se refiere más que nada a los actores privados. Aquí un ejemplo podría ser que el Estado rescate a las víctimas de los trabajos forzosos y le abra un proceso penal y eventualmente sancione a los esclavistas.

Sobre esta obligación, los Principios Rectores señalan que “los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia” (ONU, 2011, p. 3). Aquí se aprecia cómo este documento plasmó de forma precisa la total dimensión de esta obligación. Es preciso señalar que los Principios Rectores “no han creado nuevas

obligaciones”, sino que han plasmado las ya “existentes en materia de derecho internacional de los Derechos Humanos” (Salmón et al., 2016, p. 32).

Respecto a esta obligación María Alejandra Arévalo complementa señalando que “los Estados pueden ser condenados por omisiones en su deber de fiscalización, o en su deber de prevención, dependiendo de las circunstancias particulares del caso” (Arévalo, 2019, p. 176). Con esto la abogada se refiere a que los Estados deben de fiscalizar a las empresas transnacionales para evitar que las mismas cometan abusos a los Derechos Humanos, sobre todo en situaciones de vulnerabilidad o donde hay indicios de posibles agresiones. Es importante que existan políticas claras de fiscalización que impidan o dificulten la comisión de violaciones a los Derechos Humanos y que, en el supuesto desafortunado se lleguen a configurar, no queden impunes.

Asimismo, es importante que los Estados tengan una serie de políticas públicas (tanto disuasivas, incentivadoras como punitivas) para que las empresas no violen los Derechos Humanos y evitemos caer en esta serie de supuestos de responsabilidad internacional. El Estado debe otorgar facilidades a las empresas para que estas a su vez eviten “cualquier actividad que, por acción o por omisión, pueda conllevar alguna violación importante de los Derechos Humanos en su esfera de influencia” (Prandi, 2007, p. 26).

1.3.2.3. Obligación de Realizar

La obligación de realizar hace referencia al deber Estatal de asegurar el disfrute y el ejercicio válido de los derechos de los individuos. Se trata de que el Estado tiene que darles a los individuos las herramientas necesarias para que estos puedan ejercer sus Derechos Humanos de forma plena. El Alto Comisionado lo define como el deber que tienen “los Estados [de] adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos” (ONU, 2020). La Corte IDH en su jurisprudencia ha señalado en reiteradas ocasiones que los Estados tienen la obligación, en virtud de los tratados de Derechos Humanos de generar “la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías” (Corte IDH, 1999). Con esto la Corte IDH hace referencia a que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para

que los individuos puedan disfrutar sus Derechos Humanos y así se cumplan satisfactoriamente las obligaciones contraídas en el plano internacional.

La profesora Calderón define este deber como “la obligación del Estado de implementar mecanismos para el efectivo disfrute de los Derechos Humanos de sus ciudadanos. Esta obligación se rige por el principio de realización progresiva, según el cual se permite la implementación de los mecanismos por etapas” (Calderón, 2015, p. 13). Aquí la idea es que esta obligación supone que la adopción de las medidas para el disfrute de los Derechos Humanos puede ser de forma progresiva. No todas las medidas deben ser inmediatas. Un ejemplo de esto es que el Estado invierta en comisarías en donde se pueden hacer las denuncias pertinentes o en poner un sistema judicial bilingüe (que acepte el quechua o el aimara, por ejemplo) en los lugares donde las personas no solo hablan castellano. De esta forma podrán ejercer correctamente sus derechos en un proceso judicial. De nada sirve que el tratado indique que los individuos podrán denunciar las vulneraciones a sus derechos si estos no tienen los mecanismos que les faciliten hacer las denuncias. Es deber del Estado brindarles las facilidades necesarias para lograr dicha finalidad.

1.3.2.4. Obligaciones de los Estados de cara a las actividades empresariales en el Sistema Interamericano

Consideramos que merece una mención especial el Informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”, de fecha 31 de diciembre de 2015. En este texto la CIDH desarrolla las obligaciones de los Estados en materia de empresas y Derechos Humanos dentro del Sistema Interamericano. La Comisión identifica seis obligaciones puntuales que los Estados poseen a partir de los instrumentos interamericanos:

- “(i) Adoptar un marco normativo adecuado y efectivo;
- (ii) Prevenir las violaciones de Derechos Humanos;
- (iii) Supervisar y fiscalizar las actividades de extracción, explotación y desarrollo;

- (iv) Garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información;
- (v) Prevenir actividades ilegales y toda forma de violencia, y;
- (vi) Garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y acceso a la reparación adecuada de las violaciones de Derechos Humanos cometidas en estos contextos” (CIDH, 2015).

Aquí se aprecia la interpretación que la CIDH ha realizado acerca de las obligaciones de los Estados en materia de empresas y Derechos Humanos a la luz del Sistema Interamericano. Si bien estas obligaciones todavía no han sido recogidas en la jurisprudencia de la Corte IDH, sí consideramos que es un aporte sumamente relevante que se debe aplicar en los Estados que son parte del Sistema Interamericano. En un contexto en donde (i) las empresas extractivas tienen un gran récord de violaciones a los Derechos Humanos, (ii) existen economías primario exportadoras y (iii) en donde las instituciones tienden a ser frágiles este tipo de aportes facilita la protección de los Derechos Humanos. Los Estados pueden seguir este marco que ha proporcionado la CIDH para cumplir con sus obligaciones en el ámbito interamericano.

Es oportuno también hacer mención de la Opinión Consultiva 23/17 en donde la Corte IDH hizo alusión a los Principios Rectores y enfatizó que “las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y protección de Derechos Humanos, así como prevenir, mitigar y reparar las consecuencias negativas de sus actividades sobre Derechos Humanos” (Corte IDH, 2017). Vemos que este tribunal internacional entiende que los Principios Rectores y lo que los mismos implican deben ser cumplidos en el ámbito interamericano. Las empresas y los Estados deben cumplir con estos estándares internacionales para que haya un completo respeto a los Derechos Humanos.

Hasta aquí llega lo que hemos denominado como la doctrina de las empresas y Derechos Humanos y el marco teórico de esta investigación. Como se ha podido apreciar es una discusión extensa que se sigue desarrollando con el pasar del tiempo. Ahora corresponde seguir avanzando y adentrarnos a la política exterior peruana. El siguiente capítulo nos servirá para poder comprender cómo funciona la política exterior en el Perú, para que luego, en el tercer capítulo, se pueda hacer un análisis de compatibilidad y ver si la incorporación de la doctrina de las empresas y Derechos Humanos es coherente con la misma.

Capítulo II: La Política Exterior del Perú

El segundo capítulo de la presente investigación se enfoca exclusivamente en la política exterior del Perú. Dado que el fin último de esta tesis es determinar si la doctrina de las empresas y los Derechos Humanos es compatible o no con la política exterior peruana, y por ello, en caso lo sea, la misma debe contener políticas que ayuden a impulsar esta temática ante la comunidad internacional, es que se vuelve necesario dedicarle todo un capítulo completo a comprender la misma. De hecho, como se apreciará de forma posterior, la política exterior peruana tiene su propia naturaleza y complejidad. Debido a esto, puede que la misma no se comprenda del todo por alguna persona externa a la entidad encargada de formularla: el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (en adelante, también, MRE o Cancillería). Es por ello que aquí se busca eliminar ciertas creencias y explicar desde la academia su verdadero funcionamiento, formulación y cuáles son los objetivos que intenta alcanzar en favor del Estado peruano.

Este segundo capítulo está a su vez subdividido en seis sub secciones. La primera se enfoca en la definición del concepto de política exterior. Aquí se busca explicar qué se entiende por política exterior y cómo la misma es definida por la academia. También nos centraremos en qué es lo que señala el ordenamiento jurídico peruano respecto a la política exterior nacional. La segunda se centra en explicar cuál es el significado del término “interés nacional”. Desde el estudio de las Relaciones Internacionales existen diversas concepciones acerca de lo que se entiende por interés nacional. En este segundo segmento explicaremos algunas de las aproximaciones y procuraremos definir cuál es el interés nacional del Perú para así tener más claro, en el tercer capítulo, si es que existe alguna correlación con la doctrina de las empresas y Derechos Humanos.

La tercera sección tiene como finalidad principal el definir cuáles son los objetivos de la política exterior peruana. Es importante tener claro qué es lo que busca ganar el Perú en términos de proyecciones internacionales para tener claro si esto está relacionado con la doctrina de las empresas y Derechos Humanos. Para determinar los objetivos haremos referencia a las normas, a los planes y a las directrices institucionales de la Cancillería;

así como a ciertos académicos que han escrito acerca de las proyecciones y metas que tiene el Perú en cuanto a su proyección hacia la comunidad internacional. De la mano con los objetivos de la política exterior tenemos a la cuarta subsección, la cual se enfoca en la formulación de iniciativas de política exterior en el Perú. Aquí se explicará cómo es el proceso de formulación de la política exterior para el caso peruano. Esto nos será de mucha utilidad ya que así se explicará cómo es que se pueden formular iniciativas para que el Perú impulse en el ámbito internacional la regulación de las empresas en materia de Derechos Humanos en caso se considere conveniente.

Por su parte, la quinta sección se va a centrar en explicar qué se entiende por la política exterior multilateral. Dado que el tema de las empresas y los Derechos Humanos se encuentra en desarrollo en el plano multilateral, siendo esta discusión promovida principalmente por las Naciones Unidas, es importante que se tenga claro cómo funciona la diplomacia y la política en el plano multilateral, más que en el bilateral. Al final si se busca regular a las empresas en el campo de los Derechos Humanos es para que esta regulación sea efectiva en todos los países y no solo en unos pocos. Asimismo, explicaremos cómo es que el Perú desarrolla y entiende a la política multilateral.

Si bien la regulación a las empresas en la presente materia recae en el sector de lo multilateral, la misma también está inserta, de forma más específica en la política exterior en materia de Derechos Humanos. La sexta y última subsección de este capítulo se enfoca en la política exterior en materia de Derechos Humanos, la cual es una de las distintas ramas de la política multilateral. Aquí es que se desarrolla de forma principal la regulación de las empresas en materia de Derechos Humanos por lo que se analizará lo que se entiende por política exterior en materia de Derechos Humanos. También mencionaremos como el Examen Periódico Universal (en adelante, también, EPU), uno de los mecanismos de protección de los Derechos Humanos del Sistema Universal de las Naciones Unidas, influye en la planificación de la misma.

Es preciso realizar un pequeño *disclaimer* respecto a este capítulo. Desafortunadamente, no existe una extensa bibliografía respecto a la formulación de la política exterior

peruana. Una crítica justa hacia los diplomáticos nacionales, quienes, como se verá de forma posterior, son los que formulan en primer lugar la política exterior del Perú, es que no han publicado literatura extensa acerca de lo que significa planificar y conducir la política exterior peruana. Por ello, mucho de lo que aquí se ha escrito es a partir de la observación de la aplicación de las normas y procedimientos al interior del MRE; así como a las declaraciones acerca de la política exterior realizadas por los funcionarios de mayor jerarquía de esta institución. Sobre todo, en lo que respecta a la subsección de la formulación de la política exterior peruana es en donde más se ha empleado las entrevistas y declaraciones públicas que han efectuado los funcionarios diplomáticos y se ha analizado los procedimientos ya establecidos en las normas. Si bien no habrá muchas citas de publicaciones extranjeras en este sub capítulo, ello no quiere decir que no se respetó los estándares comúnmente aceptados por la academia. Más bien, esto refleja en parte el valioso aporte de esta tesis a la formulación de la política exterior del Perú.

Este capítulo será clave para comprender a cabalidad la política exterior del Perú y como es que la misma se relaciona con la doctrina de las empresas y Derechos Humanos. Con toda esta información clarificada es que comenzamos con la subsección acerca de la discusión teórica sobre las definiciones de lo que se entiende por política exterior.

2.1. Definición de Política Exterior

Para poder determinar si es que existe compatibilidad entre la doctrina de Derechos Humanos y la política exterior peruana primero debemos tener consenso respecto a la definición misma de lo que se entiende por política exterior, cuáles son sus objetivos y cómo se formula la misma. Por ello iniciaremos con una serie de definiciones acerca de lo que entendemos por política exterior, para luego acuñar una propia.

Comencemos afirmando que la política exterior es un tipo de política pública. Existen a su vez diversas concepciones de lo que entendemos por política pública. Una primera aproximación es la que plantea Edgar Ortégón, experto en políticas y gestión pública, quien la define como “el curso de acción adoptado por un grupo de personas o un

gobierno. Es la modalidad de tratamiento de un problema colectivo” (Ortegón, 2019, p. 33). Aquí se entiende que la política pública está destinada a solucionar un problema público determinado.

Autores clásicos como Harold Lasswell postulan que la finalidad principal de las políticas públicas es “determinar los problemas públicos de una sociedad”, cuáles fueron las “causas que los generaron y brindar una serie de propuestas que sirvan para solucionarlos” (Lasswell, 1951, p. 14). Lasswell además señala que las políticas públicas buscan solucionar problemas públicos, deben ser “multidisciplinarias y son normativas” (Lasswell, 1951, p. 14). Esta idea lo que busca enfatizar es que toda política pública debe buscar la solución a los problemas públicos de forma multidisciplinaria. No tiene lógica iniciar una política pública si es que no existe un problema a resolver. Solo es coherente movilizar los recursos públicos para iniciar una política pública si esta tiene como finalidad cambiar la situación actual para solucionar algún problema de por medio.

Otro destacado académico clásico es el profesor Joan Subirats, autor del célebre libro “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración” señala en uno de sus textos que las políticas públicas son “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, 1992, p. 44). Definición que coincide en gran parte con la de Eugenio Lahera, quien entiende a la política pública como “aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido de forma democrática; los que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004, p. 8). Ambos autores enfatizan que las políticas públicas requieren una serie de acciones concatenadas para poder surtir efecto. Asimismo, los dos coinciden en que existen múltiples actores que participan en las políticas públicas en distintos momentos de las mismas.

Josep Valles, otro de los estudios de la política y de las políticas públicas, señala que la política es el “trabajo colectivo, encaminado a gestionar los conflictos provocados por situaciones de desigualdad en la comunidad” (Vallés, 2000, p. 45) y que el *policy* es son “las respuestas que la combinación de proceso y estructura da a cada conflicto” (Vallés, 2000, p. 46). Él entiende que la política pública son las medidas que se dan para gestionar llevar a la práctica la política (tal como él lo define). Son las acciones que como sociedad emprendemos para solucionar un conflicto.

Por su parte, Thomas Dye señala, desde un enfoque Estado centrista, que la Política Pública es aquello que el gobierno decide hacer o dejar de hacer. Este autor enfatiza que el “Estado es el principal actor en las políticas públicas” y que al hacer o dejar de hacer alguna acción está tomando una “acción consciente” (Dye, 1972, p. 18). Por su parte, William Jenkins entiende por política pública al

conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos respecto a la selección de ciertos objetivos y medios para alcanzarlos en el marco de una situación específica, decisiones que deberán estar dentro del poder de los actores para lograrlos (Jenkins, 1978, p. 17).

Aquí se aprecia que ambos autores difieren un tanto respecto a sus concepciones del actor que genera la política pública. Mientras Dye lo enfoca esencialmente desde el Estado, Jenkins se basa en la pluralidad de actores que pueden influenciar en el resultado de la política. Sin embargo, ambos autores coinciden en lo importante que es el Estado como uno de los principales actores que tiene capacidad de influenciar en el desarrollo de la política pública.

Otro de los aspectos que es importante tener claridad acerca de las políticas públicas, que también se replican en las políticas exteriores, son las características de las mismas. Ortegón enumeró diez características representativas de las políticas públicas:

- a) “Es una acción permanente;
- b) Suponer un flujo permanente de decisiones y acciones;

- c) Presupone un cierto nivel de *enforcement* o cumplimiento de metas y objetivos;
- d) Consta de un contenido con propósitos específicos, un programa de acción;
- e) Se desarrolla en un contexto de valores, ideologías y creencias;
- f) Conlleva en su discurso político elementos de negociación y persuasión;
- g) Recoge de manera comprensiva los fundamentos de diversos enfoques;
- h) Involucra recursos, ideas, actores e instituciones de diversa índole y se inserta en un sistema político activo con múltiples intereses;
- i) Exige tanto el conocimiento de sus partes, como de las relaciones que se dan entre ellas;
- j) Enfrenta heterogeneidad, diversidad, descontrol, disenso e incertidumbre desde su fase de diseño hasta la de evaluación” (Ortegón, 2019, p. 36).

Aquí Ortégón enumeró las características esenciales que mal que bien tienden a ser respetadas al momento de llevarse a cabo las políticas públicas. A partir de las mismas, el autor las sintetiza y define a las políticas públicas como los “procesos racionales que incorporan información y recursos de toda índole para atender problemas públicos” (Ortegón, 2019, p. 39). Concordamos con esta aproximación de lo que se entiende por política pública. Sin embargo, consideramos que es importante mencionar que la misma se germina al interior del gobierno y que existen distintos actores claves que interactúan para que la política se llegue a ejecutar de forma eficiente o no.

Como bien se señaló al inicio de la presente sección, la política exterior es un tipo de política pública. Se enmarca en las definiciones y cumple con las características que se mostraron líneas arriba. Sin embargo, la misma posee ciertas características particulares que la diferencian de otras políticas públicas. Una primera definición es la del profesor

Christopher Hill, quien define a la política internacional como “el producto de una sociedad que interpreta su situación y elige actuar o reaccionar de una manera particular no predeterminada. La interacción de estas múltiples opciones endógenas es lo que crea el flujo impredecible de las relaciones internacionales, con sus peligros, pero también con sus logros” (Hill, 2003, p. 254). En esta primera definición entendemos a la política internacional como a las acciones públicas conjuntas, generalmente realizadas por los Estados, que buscan tener un efecto en las relaciones internacionales entre los distintos actores.

Robert Bowie, académico estadounidense experto en relaciones internacionales, la política exterior puede ser entendida como “todo aquello que el Estado realmente hace en cuanto a su relación con otros Estados” (Bowie, 1960, p. 2). Interpretando a Bowie sería las políticas públicas que un Estado determinado realiza en función a su proyección internacional con otro Estado. Este autor también señala que la política exterior, al igual que todas las políticas públicas, es influenciada por distintos factores y en gran medida, debido a sus particularidades, consiste en saber “qué hacer y cuando hacerlo” respecto a otros Estados o a las crisis internacionales. A su parecer los Estados deben determinar cómo “emplear los recursos públicos” para modificar el “ambiente externo” (Bowie, 1960, p. 2). Parafraseando a Bowie podríamos afirmar que las políticas exteriores consisten en emplear los recursos públicos, por medio de las políticas públicas, para influenciar al ambiente externo y su relación con los demás Estados.

El profesor William Wallace también brinda unas definiciones interesantes acerca de lo que se entiende por política exterior. Él señala que política exterior, desde el punto de vista pragmático, se entiende como “lo que un gobierno hace en función a otros gobiernos extranjeros”; desde el punto de vista diplomático, se entenderá como la “formación de alianzas y coaliciones para satisfacer el interés nacional”; y desde el punto de vista estratégico será vista como lo que hace un gobierno para “defender identidad nacional, su orgullo y su soberanía, al mismo tiempo que se proyecta hacia el exterior” (Wallace, 1991, p. 65). Wallace también considera que toda política exterior tiene como uno de sus elementos esenciales al “interés nacional” (Wallace, 1991, p. 66), concepto en el cual profundizaremos posteriormente. Lo cierto que este autor enfoca a la política exterior

como las políticas que un gobierno usa en función a otro para asegurar su soberanía y su interés nacional. Patricio Rubio, en una línea argumentativa similar, señala que la política exterior “implica la adopción de decisiones o acciones frente a otros sujetos de derecho internacional con la finalidad de alcanzar objetivos específicos de interés nacional” (Rubio, 2012, p. 384).

Christopher Hill también realiza un aporte interesante y señala que la política exterior se consideraba usualmente como una herramienta importante para la “sobrevivencia y prosperidad del Estado” (Hill, 2003, p. 234). Hasta aquí podríamos interpretar que el citado autor la entiende como las políticas públicas necesarias para la continuidad y el éxito estatal. No obstante, de forma posterior, él también señala que la política exterior no es solamente el quién obtiene el qué, cuándo y cómo, sino que además también busca interpretar el mundo exterior para la “mejor toma de decisiones gubernamentales” (Hill, 2003, p. 238). Vemos que este autor va más allá de la simple concepción de la política exterior como una herramienta para la sobrevivencia y también la considera como una fuente de información para la toma de decisiones futuras.

Por su parte, Charles Burton afirma que la política exterior sirve para producir “coherencia y efectividad” en las tareas que tiene los Estado en cuanto a sus asuntos externos (Burton, 1962, p. 138). Este autor afirma que los Estados se relacionan entre sí de distintas maneras y que la política exterior sirve para “incrementar el poder de un Estado en sus relaciones interestatales” (Burton, 1962, p. 139). Aquí es importante entender que la política exterior está en función a otros Estados. Si bien esta definición en algún momento, a inicios de la década de los sesentas, era bien entendida, hoy podríamos afirmar que la política exterior no sirve únicamente para que los Estados mejoren sus posiciones en sus relaciones interestatales, sino que también frente a Organizaciones internacionales, empresas transnacionales, ONGs, entre otros actores del plano internacional. Si bien el Estado sigue siendo el principal sujeto del derecho internacional y actor mundial, no es el único. La globalización, como explicamos en el primer capítulo, ha obligado a que se relacionen de forma activa con otros actores, como lo son las empresas transnacionales. Por eso, esta definición debería ser actualizada y considerada en función a los distintos jugadores del ajedrez mundial. De hecho, autores

como Miriam Müller, definen en la actualidad a la política exterior como aquella “suma de acciones y de no acciones” que un Estado o un actor internacional direcciona hacia lo que se considera “extranjero” para este Estado o actor internacional (Müller, 2015). Se podría afirmar que esta es una concepción que responde de forma más precisa a la realidad contemporánea.

Adicionalmente, Burton señala que los elementos centrales de la política exterior se enfocan en los “aspectos militares, económicos, monetarios, culturales, científicos, doctrinarios e ideológicos, propagandísticos, diplomáticos y organizacionales” (Burton, 1962, p. 139). Visión que también es compartida por Edward Kolodziej, quien afirma que la política exterior versa sobre temas de supervivencia y seguridad para toda una nación (Kolodziej, 1981, p. 176). Si bien los temas que han enumerado ambos autores son generalmente temas en los que la política exterior tiene mucha relevancia, sobre todo cuando se proyecta hacia el exterior, también podríamos incluir la temática de Derechos Humanos, desarrollo sostenible, derecho internacional entre otros. Lo importante es saber que los temas que abordan las políticas exteriores tienen siempre repercusiones y proyecciones hacia el exterior y tienden a repercutir sobre la existencia del Estado y de su población.

Por su parte, el Embajador Hubert Wieland Alzamora entiende a la política exterior como “el conjunto de principios, criterios y acciones de que se valen los Estados para alcanzar, frente a otros Estados y organismos internacionales, objetivos concebidos en términos de interés nacional” (Wieland, 2002, p. 8). Aquí se puede apreciar como este distinguido diplomático peruano la entiende en función a los objetivos establecidos según el interés nacional de cada país y frente a los intereses en simultaneo de otros actores internacionales que pueden buscar lo mismo o poseen objetivos que establecen posiciones contrarias. Otro punto por resaltar de la presente definición es que no solo menciona a las acciones, sino también a los principios y criterios que los Estados poseen respecto a determinados temas. Un ejemplo de esto es la postura peruana siempre a favor de la salvaguarda de los Derechos Humanos en el plano internacional.

No podemos dejar de incluir la definición acuñada por el Embajador peruano y ex Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, quien en su libro “Manual de Derecho Diplomático” define a la política exterior como “el conjunto de posiciones y acciones que adopta un Estado en su relación con otros Estados o en el seno de organizaciones internacionales con la finalidad de preservar su seguridad, sus intereses e influencia” (Pérez de Cuéllar, 2013, p. 13). De esta definición resaltamos que el autor afirma que son el conjunto de acciones y posiciones (las acciones administrativas y públicas que realiza el Estado) en función a otros actores de la comunidad internacional para satisfacer sus intereses. Es importante que la política exterior de un Estado esté en concordancia con los intereses del mismo. Caso contrario, la misma carece de lógica y sentido.

Todas las definiciones y descripciones que anteriormente hemos citado y explicado sirven para comprender el concepto de política exterior. Sin embargo, consideramos más didáctico brindar una definición propia para motivos de este trabajo académico, la cual también responderá al contexto peruano. Por ello, cuando nos refiramos a política exterior entenderemos como aquella política pública realizada por el Estado que se encarga de salvaguardar su soberanía y el interés nacional; así como de mejorar su influencia en el ambiente externo y en sus relaciones con los demás Estados y actores internacionales. Este será el concepto base que emplearemos a lo largo de la investigación y que ha buscado rescatar y sintetizar lo dicho por los autores antes mencionados.

Es importante señalar que toda política exterior, incluyendo la peruana, responde a una serie de objetivos principales y al interés nacional de un Estado en particular. Para poder comprender en su totalidad cómo se desarrolla la política exterior del Perú procederemos, a continuación, a explicar estos dos conceptos desde la óptica peruana.

2.2. Interés Nacional

Como bien señalamos líneas arriba, el interés nacional es otro de los componentes esenciales de la política exterior. En la literatura autorizada existen distintas

aproximaciones y metodologías para definir el interés nacional y para determinar el interés nacional de los Estados.

Como bien señala el profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Farid Kahhat, existe consenso internacional entre los académicos respetados en que el interés nacional existe y debe ser protegido, más “no hay consenso sobre qué es (...) ni sobre cómo protegerlo” (Kahhat, 2019, p. 167). El mismo autor señala que el interés nacional no es inamovible y que cambia según las circunstancias y el contexto (hoy se puede afirmar que la defensa del territorio es parte del interés nacional, desde un punto de vista de la seguridad, pero en algún punto los Estados canjearon territorios por otros intereses como fue el caso de Rusia con Estados Unidos y Alaska). Kahhat afirma que “definir a la nación y sus intereses es un proceso complicado”, pero que, “aun así, no existe Estado en el planeta que no justifique su existencia” (Kahhat, 2019, p. 170). Este autor también determina que el interés nacional se podría determinar en función a lo que la mayoría de la población considere que es parte del interés nacional, pero que estas decisiones podrían estar viseadas o carecer del conocimiento suficiente (Kahhat, 2019). De hecho, para el caso peruano, como lo demostró el profesor Óscar Vidarte en una investigación, los peruanos no solo no tienen del todo clara la política exterior, sino que además existe un “gran desinterés” sobre la misma (Vidarte, 2016), por lo que la mayoría del voto no podría determinar cuál es el interés nacional peruano.

Si bien existen dificultades para otorgar definiciones concretas respecto al interés nacional, tal como lo señala Kahhat, otros académicos se han aventurado en definirla. Para David Clinton, una primera definición de interés nacional es “el bienestar común general de toda una sociedad” (Clinton, 1986, p. 497). En esta definición se entiende a la sociedad como una comunidad unidad que comparte ciertos estándares políticos comunes entre ellos. Aquí se entiende que la comunidad de forma conjunta determinará qué es el bienestar común para ellos. Una segunda visión considera a la ciudadanía como un grupo de interés al cual se debe buscar satisfacer.

En nuestra opinión la primera visión peca de optimista y romántica y no toma en cuenta los casos en los que bajo un Estado existen distintas naciones o grupos culturales con distintos valores políticos. Por ello es mejor entender que los ciudadanos son un grupo de interés al cual se busca beneficiar a partir de satisfacer el interés nacional. Por lo tanto, “el bien común o el interés común, entonces, es un fin que se define por la consideración racional de lo que conduce al beneficio de la sociedad, y por una elección normativa de dónde radica el bien del conjunto” (Clinton, 1986, p. 499). Clinton redondea la definición de interés nacional y lo define como el “principio regulador general de la diplomacia, que plantea el bien común de la sociedad, en sus relaciones con otras unidades nacionales, como fin de la acción diplomática” (Clinton, 1986, p. 500). En simple, son las acciones de política exterior encaminadas a proteger el bien común de una sociedad.

Clinton también señala que “distintas entidades públicas” pueden determinar el interés nacional (Clinton, 1986, p. 499). Justamente, este es el caso que se aplica para el Perú: el Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad nacional que determina cuál es el interés nacional para la política exterior peruana. Esta decisión por supuesto no se toma únicamente por este ministerio, sino que se socializa con los demás actores involucrados (Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía, entre otros). Será, por tanto, para el caso peruano, la Cancillería quien determine cuáles es el interés nacional al cual se busca salvaguardar en cuanto a política exterior.

En Estados Unidos, la *Commission on America's National Interest* en 1996 otorgó una definición de interés nacional al mismo tiempo que se aventuró a determinar el interés nacional estadounidense. “El interés nacional son los bloques de construcción fundamentales para la política exterior (...) son las condiciones estrictamente necesarias para asegurar el bienestar del pueblo americano en una nación libre y segura” (CANI, 1996, pp. 3-4). Sin embargo, esta comisión se enfocó casi exclusivamente en el aspecto militar y de seguridad y el interés nacional, sobre todo en el contexto actual, va más allá de esto.

Como bien señala Joseph Nye, profesor de la Universidad de Harvard de relaciones internacionales y política exterior, los aspectos económicos y humanitarios también se deben de considerar cuando se habla del interés nacional de un Estado. Inclusive él señala que “en democracia, el interés nacional es simplemente el conjunto de prioridades compartidas en comparación con el resto del mundo” (Nye, 1999, p. 23). Nye enfatiza que el interés nacional no es exclusivamente militar, sino que tiene otros componentes que se deben de tomar en cuenta para que se determine el mismo y que esto varía de Estado en Estado. No tendrán, por tanto, el mismo interés nacional Costa Rica o Suiza que Palestina o Nigeria por sus distintos contextos particulares. Para el caso peruano, como veremos en breve, tampoco se centrará exclusivamente en el aspecto de seguridad y militar, sino que entendemos que el interés nacional va más allá de ello.

Para efectos de este trabajo académico entenderemos al interés nacional, partiendo de la definición que esgrimió Nye, como las prioridades compartidas por la sociedad y que son necesarias para asegurar el bienestar de la población y la continuidad y empoderamiento del Estado. Cabe destacar que para esta investigación se acepta que el interés nacional contiene distintas temáticas que van más allá de únicamente la seguridad y defensa, como la economía y los Derechos Humanos, por ejemplo. Por otro lado, también aceptaremos que existen agencias estatales que son capaces de determinar el interés nacional de su población, como para el caso peruano será el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Pues bien, ahora que tenemos un concepto más homogéneo es momento de aterrizarlo a la realidad peruana. ¿Cuál diríamos que es el interés nacional? ¿Cuáles son aquellas prioridades que los hacedores de política exterior peruana han identificados como vitales, más allá de los objetivos de política exterior, para asegurar el bienestar de las y los peruanos y garantizar la continuidad del Estado peruano y son perdurables en el tiempo? Para determinar el interés nacional del Perú haremos referencia a las distintas encuestas y estudios de opinión acerca de la problemática internacional, así como a las distintas conferencias públicas en donde los diversos Ministros de Relaciones Exteriores han

expresada cuál es el interés nacional del Perú en este contexto⁸. Estos serán los insumos principales, sumados a la academia, para determinar el interés nacional del Perú⁹.

Como determinó el periodista Joseph Zárate en una investigación ganadora del Premio Ortega y Gasset en el año 2016 y del Premio Gabriel García Márquez de Periodismo en el año 2018, los riesgos más inminentes que afronta la seguridad del Estado peruano en la actualidad son la “minería ilegal, la tala ilegal, las organizaciones criminales y el narcotráfico” (Zárate, 2018, p. 4). A esto se le suma una “percepción negativa” de la opinión pública respecto a la seguridad internacional y a la afectación del Perú debido a los conflictos internacionales (Vidarte, 2016). Asimismo, el ex Vice Ministro de Relaciones Exteriores, el Embajador Hugo Palma, concuerda con la afirmación que el “narcotráfico”, la “informalidad”, la “corrupción” y las “organizaciones criminales internacionales” ponen en grave riesgo la seguridad y estabilidad del Perú, así como de América Latina (Palma, 2015); postura que es refrendada por distintos cancilleres en la conferencia sobre la política exterior peruana. De aquí podemos concluir que cuando hay un problema transnacional que genera graves vulneraciones a los Derechos Humanos de las y los peruanos, si se llegase a volver reiterativo y se agrava, podría ser considerado como una amenaza a la seguridad inminente. Lo que obligaría a tomar acciones en política exterior para solucionar estos inconvenientes. Para afrontar problemas globales es necesario, de igual forma, soluciones y acciones transnacionales.

⁸ Nota del autor: La primera conferencia a la cual haremos referencia es la que se llevó a cabo el 23 de junio del 2020 en donde los ex Cancilleres Gustavo Meza-Cuadra, Allan Wagner, Manuel Rodríguez Cuadros, Diego García-Sayán, Eduardo Ferrero y Óscar Maúrtua analizaron la política exterior peruana (<https://www.facebook.com/fopri.fopri.1/videos/145119830546406>). La segunda conferencia en la que nos apoyaremos para determinar el interés nacional es la Ceremonia de presentación del Embajador Mario López Chávarri como Ministro de Relaciones Exteriores (<https://www.facebook.com/CancilleriaPeru/videos/775431293196947>). En ambas conferencias se aborda de forma muy profunda y detallada cuál es el interés nacional del Perú. Dado que en las mismas participan quienes dirigen el Ministerio de Relaciones Exteriores es que se vuelven aportes valiosísimos para la presente tesis.

⁹ Nota del autor: Si bien existen documentos internos en donde se ha determinado el interés nacional del Perú, los mismos tienen carácter de confidencialidad y no pueden ser citados. Sin embargo, la rigurosidad académica no se pierde dado que las declaraciones que han brindado los Cancilleres son el fruto principal para determinar el interés nacional del Perú. Como veremos de forma posterior, es el Ministerio de Relaciones Exteriores la entidad encargada para determinar el interés nacional y los objetivos de política exterior. Es por ello que se le puede considerar a la persona que lidera el ministerio como una fuente válida para determinar el interés nacional peruano.

A estos riesgos tradicionales se le deben agregar dos nuevos problemas que han afectado en los últimos años al Perú. El primero de ellos es el gran flujo de inmigrantes venezolanos que venían a residir al Perú como producto de la crisis política que se vive en Venezuela desde hace ya varios años. Tal como lo señala el estudio realizado por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (en adelante, también, IOP) acerca de los “Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019”, más del 60% de los encuestados considera que la migración “se ha desbordado y representa un peligro para la seguridad y la economía del Perú” (IOP, 2019, p. 5). El segundo gran problema que actualmente estamos afrontando es la pandemia del COVID-19, la cual a poco más de un año de haber llegado al Perú ya ha cobrado más de 49 700 vidas (Minsa, 2021) y ha alterado drásticamente el modo en cómo nos desenvolvemos. Inclusive, la Universidad de John Hopkins ha presentado un mapa interactivo en donde sitúa al Perú como uno de los países con más muertes por COVID-19 y mayor número de contagios en la región por cada millón de habitantes (JHU, 2021).

Absolutamente todos los ex Cancilleres y el Canciller actual consideran que es una máxima prioridad el poner las vacunas al alcance de todos los peruanos para poder inmunizarlos lo más rápido posible y regresar de forma progresiva a la normalidad. En una “economía tan informal” como la nuestra es necesario conseguir la vacuna y facilitarla para poder “reactivarla” (Ganoza et al., 2020, p. 34). Es por ello que el MRE se encuentra adquiriendo la vacuna de la forma más rápida posible para así poder preservar la vida de miles de peruanos y a la par que sirva para volver a reactivar la economía.

Si bien la temática de seguridad y defensa es vital para el interés nacional del Perú, el crecimiento económico, a partir del comercio internacional y la integración económica regional, también ha sido de suma importancia para la política exterior peruana. El Perú, como bien han señalado los ex Cancilleres y el Canciller actual en diversas conferencias, es un ferreo promotor de la liberalización del comercio internacional. Consideramos que una de nuestras metas esenciales como país es la integración económica y el libre comercio a nivel regional. Debido a que gran porcentaje de la economía peruana es primaria exportadora se entiende que el libre comercio nos va a ayudar a seguir

exportando nuestros productos y a integrarnos en el mercado internacional de bienes y servicios. Al tener una economía más integrada a nivel regional aumentamos los costos de eventuales conflictos, a la vez que nuestra economía se va consolidando. Un ambiente macroeconómico sano es necesario para fortalecer las relaciones del Estado frente a sus pares. Al mismo tiempo aumenta el bienestar de la población al reducir la pobreza e incrementar su poder adquisitivo.

Esto va ligado con el objetivo de volvernos un Estado miembro de la OCDE. Ese es un objetivo que diversos Cancilleres y Presidentes han buscado posicionar en la mentalidad peruana (Andina, 2020). Como bien apuntan Fabián Novak y Sandra Namihás, “desde 2008, el Perú está realizando un conjunto de esfuerzos para ser miembro de la OCDE. (...) La Cancillería, por su parte, ha promovido reuniones con las autoridades de todos los países miembro de la OCDE para impulsar el respaldo de la candidatura peruana. Se trata sin duda de un objetivo de difícil y compleja realización” (Novak & Namihás, 2020, p. 203). Se cree que de llegarnos a aceptar como miembro de la OCDE la percepción del Perú como país en el cual es seguro invertir y tiene una institucionalidad confiable aumentaría exponencialmente. A su vez, las reformas internas necesarias para volvernos país OCDE son vitales para mantener el ambiente macroeconómico sano.

Por otro lado, también es importante involucrarnos económica y políticamente en los bloques regionales que ya poseemos. Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico, Pro Sur y el Grupo de Lima son espacios en los cuales el Perú debe consolidar su liderazgo para fortalecer su presencia en el ámbito internacional. Es necesario liderar espacios como estos para luego afrontar retos más grandes frente a toda la comunidad internacional, como lo es el liderar una reforma internacional en materia de empresas y Derechos Humanos.

La consecuencia lógica de posicionarnos como un país que ha podido superar los desafíos en materia de seguridad y consolidar la estabilidad macroeconómica, el comercio y la integración económica es que al Perú se le considere como potencia regional en América Latina. La aspiración, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, que tiene

el Perú es convertirse en la potencia regional de América Latina. En una publicación del año 2018 de diversos autores del Instituto de Estudios Internacionales de la PUCP se afirmó que uno de los intereses del Perú en la región sur es el “reconstruir la integración del fragmentado sur andino, fortaleciendo el desarrollo de su potencial, tanto en términos de sus recursos naturales como en lo social y económico. Se tiene a favor nuevos factores que urge aprovechar, tales como la intensa migración poblacional y el consiguiente cambio cultural que la acompaña” (Brousset et al., 2018, p. 9). Con esto se afirma que se busca reconstruir e integrar el hemisferio sur para que el Perú pueda liderarlo. Claro esto solo será posible si es que superamos los desafíos antes mencionados y logramos consolidarnos y aplicar ciertas reformas necesarias para el país. El objetivo final actual, y en el futuro, debe ser el convertirnos en potencia regional y a partir de esta posición liderar ciertas reformas en el ámbito multilateral global (como la regulación a las empresas transnacionales en materia de derechos humanos, por ejemplo).

Por todo lo antes expresado podremos afirmar que en la actualidad el interés nacional del Perú, en materia de política exterior, gira en torno a los siguientes puntos:

1. Hacerles frente a las amenazas a la paz y seguridad internacional y la defensa irrestricta de la soberanía del territorio peruano;
2. Regular de forma más eficiente la migración de venezolanos que ingresan al Perú;
3. Facilitar la adquisición de la vacuna contra el COVID-19 y ponerla a disposición de todas y todos los peruanos;
4. Participar activamente en el comercio internacional y en la integración económica regional para seguir creciendo económicamente y fortaleciendo el marco macroeconómico, y;
5. Posicionarse como potencia regional y líder en América Latina.

Estos son los principales puntos que, a nuestro juicio, sintetizan el interés nacional del Perú en cuanto a su política exterior. Sin embargo, como bien lo mencionamos líneas arriba el interés nacional va de la mano con los principales objetivos acordados para la política exterior. Veamos cuáles son estos objetivos a continuación.

2.3. Principales Objetivos de la Política Exterior Peruana

Toda política pública tiene establecidos ciertos objetivos, que están en concordancia con el interés nacional del Estado que la ejecuta, a los cuales se debe y, en teoría, está destinada a cumplir. La política exterior no es la excepción a esta regla. En el caso del Perú existen ciertos documentos que pertenecen al ordenamiento jurídico interno claves que establecen cuáles son los objetivos principales de la política exterior nacional. Revisemos cada uno de estos.

El primero de estos documentos es el llamado Acuerdo Nacional (AN), el cual es “el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática” (AN, 2020). En este documento únicamente están incluidas las políticas que cuentan con total consenso de los actores políticos, lo cual, supone, que serán políticas de Estado impulsadas independientemente del partido político que esté en el poder. En teoría el Acuerdo Nacional contiene las políticas transversales que no deben de variar.

El Acuerdo Nacional tiene diversas políticas que están agrupadas en cuatro grandes objetivos:

1. “Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho.
2. Desarrollo con Equidad y Justicia Social.
3. Promoción de la Competitividad del País.

4. Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado" (AN, 2020).

La política exterior peruana se enmarca en el primer objetivo del Acuerdo Nacional. Por “Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho” se entiende el compromiso de “consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder” (AN, 2020). Con este objetivo el Estado peruano también se compromete a (I) fomentar “la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes” y (II) establecer “normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucional, los derechos fundamentales y la legalidad” (AN, 2020). Justamente nuestra política exterior, acorde con el Acuerdo Nacional, tiene una visión pro democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho.

Dentro del Acuerdo Nacional la sexta política de Estado se denomina “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”, con lo cual el Estado peruano se compromete a “llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo” (AN, 2020). Asimismo, también se compromete al respeto del derecho internacional (con especial énfasis en los Derechos Humanos), la Carta de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano, así como garantizar el diálogo” (AN, 2020). Esta es la visión que se tiene en el Acuerdo Nacional sobre cómo debe ser la política exterior del Perú. Es el consenso de los políticos acerca de cómo se debe manejar la política exterior peruana.

Por último, el Acuerdo Nacional, en cuanto a la política exterior, enumera una serie de medidas específicas que son de primordial interés para el Estado peruano:

“(a) Promoverá un clima de paz y seguridad a nivel mundial, hemisférico, regional y subregional, con el objeto de crear un ambiente de estabilidad política y de fomento de la

confianza, necesario para facilitar el desarrollo de nuestros países y la erradicación de la pobreza. En este marco se otorgará particular énfasis a la reducción del armamentismo y a la promoción del desarme en América Latina;

(b) promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes;

(c) participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes;

(d) impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos;

(e) fortalecerá una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado, proteja y apoye sistemáticamente a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional;

(f) impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales;

(g) respetará la soberanía de los Estados y el principio de no-intervención” (AN, 2020).

De todos estos ejes podemos deducir que para el Acuerdo Nacional la política exterior del Perú debe promover la paz, la democracia y la protección a los Derechos Humanos a toda costa. También considera de vital importancia la integración económica y la expansión del comercio internacional. De estos dos aspectos, vemos que se busca tener un balance entre darle énfasis a fomentar las inversiones de las transnacionales y el comercio internacional y el respeto a los Derechos Humanos. El Acuerdo Nacional busca que ambas vayan de la mano.

Adicionalmente, al Acuerdo Nacional, existen tres documentos institucionales que valen la pena mencionar para tener claridad respecto a los objetivos de la política exterior peruana. El primero de ellos es el Plan Estratégico Sectorial Multilateral del Sector Relaciones Exteriores (en adelante, también, Pesem), el cual es parte de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública¹⁰ y tiene como finalidad planificar “el proceso sistemático construido sobre el análisis continuo de la situación actual y del pensamiento orientado al futuro, el cual genera información para la toma de decisiones con el fin de lograr los objetivos estratégicos establecidos” (Pesem, 2015). En este documento se plasma la visión que se tiene acerca del Perú y su proyección al exterior:

“El Perú es una potencia regional emergente, cuya política exterior, sustentada en los valores democráticos y en el derecho internacional, lo ha convertido en un actor influyente de América Latina, con proyección a la región de la Cuenca del Pacífico, en el tratamiento de los principales temas de la Agenda Internacional” (Pesem, 2015).

De esta visión podemos distinguir ciertos elementos claves. En primer lugar, la concepción del Perú como una potencia regional emergente. Aquí se aprecia que se busca que el Perú se proyecte como líder en la región (la idea claro está que, en el largo plazo, o en algún momento, se vuelva potencial mundial, pero para llegar a dicho punto primero

¹⁰ Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2013 de 9 de enero de 2013.

debemos consolidarnos como potencia regional). Un segundo punto es la idea de que nuestra política exterior se debe sustentar en los valores democráticos y en el derecho internacional público. Aquí también se puede hablar de que, si existe el respeto a las normas internacionales, también debe existir el respeto al derecho internacional de los Derechos Humanos y por tanto a los derechos básicos e indispensables de los individuos. Por último, esta visión señala que el Perú debe expandirse hacia la Cuenca del Pacífico y pro ahí proyectar todos sus intereses.

Otra sección del Pesem que vale la pena mencionar es la de los cuatro Objetivos Estratégicos que se le ha establecido al sector de Relaciones exteriores:

1. “Posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral;
2. Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del País en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural;
3. Proteger los Derechos, fomentar la vinculación con el Perú y promover la inserción en el país de Destino de los peruanos en el exterior;
4. Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusive del país” (Pesem, 2015).

El otro documento al cual consideramos de suma importancia citar para tener claridad respecto a los objetivos de la política exterior peruana es el Plan Estratégico Institucional 2020-2022 (en adelante, también, PEI), el cual “constituye el documento de gestión institucional que determina las orientaciones de mediano plazo del Ministerio de Relaciones Exteriores” (PEI, 2019). Este documento define a la misión institucional del MRE como “Promover, proteger y defender en el sistema internacional los intereses del Estado peruano y los de sus ciudadanos para la consolidación de su desarrollo sostenible

e inclusivo” (PEI, 2019). Aquí se aprecia una misión institucional enfocada tanto en la defensa de la soberanía del Estado peruano como en los Derechos Humanos de los connacionales.

El PEI contiene una sección denominada la Declaración de la Política Institucional del MRE, en la cual se establecen los lineamientos principales a los cuales se debe de seguir:

1. “Intensificar la participación peruana en los procesos multilaterales y globales, priorizando acciones para reforzar la gobernabilidad democrática, promover el fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción, así como impulsar el enfoque de “paz sostenible”, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, y la acción contra el cambio climático.
2. Ampliar la cooperación con los países vecinos e impulsar el desarrollo y la integración fronterizos, con base en el diálogo político y la realización de Gabinetes Binacionales.
3. Fortalecer la aproximación peruana a los procesos de integración, haciendo más visibles para la ciudadanía las ventajas concretas ofrecidas por la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico, APEC y las políticas públicas de la OCDE, y, promover la apertura económica y el libre comercio, afirmando los principios que fundamentan el sistema multilateral de comercio.
4. Fortalecer las relaciones con países estratégicos y contribuir al crecimiento económico del país a través de la promoción económica, comercial, cultural, científica y tecnológica.
5. Difundir y promocionar en el exterior las manifestaciones que conforman el vasto y diverso acervo cultural peruano, y proteger y repatriar nuestro patrimonio cultural.

6. Mejorar los servicios al ciudadano y la atención a nuestros connacionales en el exterior y articular la acción pública para responder a los desafíos migratorios.
7. Incorporar y transversalizar el enfoque de género y la salvaguardia de los derechos de la mujer en la gestión del Ministerio, la agenda de la política exterior y las políticas nacionales a cargo del sector” (PEI, 2019).

Asimismo, el PEI enumera ocho objetivos estratégicos institucionales que se deben de buscar satisfacer al gestionar y ejecutar la política exterior peruana:

1. “Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas;
2. Promover oportunidades de comercio, inversión y turismo para el Perú en el ámbito internacional;
3. Contribuir a la proyección cultural del Perú en el ámbito internacional;
4. Fortalecer la atención a los nacionales en el exterior, a fin de promover su inserción en los países de destino;
5. Fortalecer la protección y asistencia a los peruanos en el exterior, así como afianzar sus vínculos con el Perú;
6. Fortalecer la política de cooperación internacional como instrumento de política exterior para el logro del desarrollo sostenible;
7. Modernizar la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Diplomático de la República;
8. Consolidar en el MRE el desarrollo de la temática de gestión del riesgo de desastres y contribuir en la definición del marco internacional para la reducción de las condiciones de vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres” (PEI, 2019).

Estos son los ocho objetivos institucionales que el PEI ha determinado hacia el 2022. Cabe destacar que tanto en la Declaración de la Política Institucional como en los objetivos estratégicos se pueden inferir conclusiones similares. En primer lugar, en ambas secciones se busca que el Perú mejore tanto sus relaciones en el ámbito bilateral como en el ámbito multilateral. Por otro lado, en las dos se hace mucho énfasis en la protección del ciudadano peruano en el exterior. También se hace mención especial a la promoción del patrimonio cultural, al establecimiento de alianzas, al desarrollo del comercio y a la promoción del desarrollo sostenible. Por último, los objetivos del PEI y la Declaración de la Política Institucional también recalcan la necesidad de modernizar la gestión pública del MRE y del Servicio Diplomático; así como de la necesidad de que la Cancillería se involucre en la temática de los desastres naturales para evitar que los mismos terminen de poner en riesgo la vida de las personas.

Un último documento institucional al cual debemos referirnos es el Plan Operativo Institucional 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, también, POI), el cual se entiende como un instrumento de gestión que contiene la programación de actividades de los distintos órganos del MRE y está en concordancia con el presupuesto aprobado (POI, 2020). En total el POI posee 71 actividades claves que sirven para llevar a la práctica los objetivos estratégicos establecidos en el PEI. Tanto el PEI como el POI se complementan ya que de una lectura de ambos se llega a tener claridad en cómo se va a llevar a la práctica el cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos en el PEI.

2.4. Formulación de iniciativas de Política Exterior en el Perú

Ahora que se tiene claridad acerca de qué es la política exterior y cuáles son sus principales objetivos, en lo que respecta al caso del Perú, corresponde explicar cómo se formula la misma. Si bien acorde con el Artículo 118 de la Constitución política del Perú de 1993 “corresponde al Presidente de la República (...) dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados” (Congreso, 1993), en la práctica la formulación de la política exterior recae principalmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En general, es el Ministerio de Relaciones Exteriores quien tiene el “rol

central” de la “formulación” de la política exterior de los Estados (Berridge, 2015, p. 10). Esta es la regla general en casi todos los Estados.

En el caso del Perú, la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores Ley N° 29357 (en adelante, también, LOF MRE) señala en su artículo cuarto lo siguiente:

“Artículo 4.- Ámbitos de competencia

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce sus funciones dentro de los siguientes ámbitos de competencia para el logro de los objetivos y metas del Estado:

- a) Política Exterior.
- b) Relaciones Internacionales.
- c) Cooperación Internacional” (Congreso, 2009).

En la LOF MRE también se señala en el literal primero del artículo quinto lo siguiente:

“Artículo 5.- Funciones rectoras

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce las funciones rectoras, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, conforme a la Constitución Política del Perú, en las siguientes materias:

1. Formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado” (Congreso, 2009).

De estos dos artículos queda claro que el encargado de conducir y ejecutar la política exterior para el caso del Perú es el MRE (bajo la dirección del Presidente de la República,

claro está). Esto significa que las políticas exteriores nacen, se desarrollan y mueren al interior de esta entidad pública. En este análisis es también pertinente hacer referencia al artículo tercero del LOF MRE, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 3.- Del sector relaciones exteriores

El sector relaciones exteriores está integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores conformado por la Cancillería, sus órganos desconcentrados en el Perú y los órganos del servicio exterior -integrados por las embajadas, las representaciones permanentes ante organismos internacionales, las oficinas consulares, las delegaciones oficiales, las misiones especiales y las oficinas comerciales en el exterior - y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional” (Congreso, 2009).

De este artículo se comprende que el sector relaciones exteriores en el Perú está conformado tanto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, las demás entidades públicas ahí mencionadas que están adscritas al Ministerio (como la Agencia Peruana de Cooperación Internacional) y por las entidades que se encuentran en el extranjero que sirven para llevar a cabo la política exterior del Perú. Estas entidades que están en el extranjero son las siguientes:

1. Embajadas;
2. Representaciones permanentes ante organismos internacionales;
3. Los Consulados y las oficinas consulares;
4. Las delegaciones oficiales;
5. Las misiones especiales, y;
6. Las oficinas comerciales en el exterior.

Estas seis entidades sirven para darle vida a las distintas políticas exteriores que el MRE decide poner en práctica. Justamente, estas instituciones son las que permiten que las políticas públicas se puedan llevar a cabo en territorios (o en espacios) distintos al cual peruano. Dado que el Perú no tiene dominio sobre todo el territorio de la faz de la tierra es que se necesitan las Embajadas, los Consulados y demás entidades para ejecutar sus políticas en otros espacios en donde no ejerce (necesariamente) su soberanía.

Pues bien, con esta explicación quedó claro quién es el encargado de ejecutar la política exterior del Perú. Ahora explicaremos cómo es que la misma se formula. No obstante, antes de aterrizar en el caso peruano explicaremos, a partir de la academia, ciertos conceptos fundamentales necesarios para comprender los distintos pasos de la formulación de las políticas públicas. Para ello recurriremos a dos autores expertos en los ciclos de formulación de las políticas públicas quienes nos servirán como marco teórico.

El primero de ellos es el profesor Edgar Ortegón, quien en su libro “Políticas Públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación” postula seis pasos en lo que denominó el ciclo de políticas públicas. El primero de ellos se conoce como “identificación del problema y establecimiento de la agenda”, el cual es el punto de inicio de todo el ciclo. Por problema social se entiende a “una situación concreta de insuficiencia, escasez o necesidad básica percibida por un alto número de personas o una situación de conflicto social que demanda una respuesta del gobierno. También puede ser una situación que plantea un cierto nivel de reconocimiento y de movilización por parte de actores interesados en su solución. En definitiva, se refiere a circunstancias que evidencian una discrepancia entre la realidad y lo que percibe la sociedad o un grupo numeroso de personas como el estándar deseable” (Ortegón, 2019, p. 48). Ortégón entiende que el primer punto de una política pública es establecer el problema que se busca solucionar y luego establecer una agenda pública respecto al referido problema. Este mismo paso es, en teoría, lo que da pie a que se desarrolle la política exterior.

El segundo paso es el de la “formulación de la política”, la cual se entiende como “como el proceso por el cual se genera un conjunto factible de alternativas para enfrentar el problema” (Ortegón, 2019, p. 49). En esta etapa es cuando se comienza con el planeamiento y la búsqueda de soluciones para resolver el problema público que se ha establecido. El tercer momento es el de la “negociación” en el cual “múltiples actores intercambian ideas sobre un problema y también argumentan y aportan evidencia sobre sus ventajas y desventajas, con el objetivo de lograr un acuerdo mediante un proceso de diálogo y persuasión” (Ortegón, 2019, p. 50). Es en este momento cuando el que elabora la política, también conocido como el *policymaker*, (para el caso peruano, el diplomático) tiene que convencer a los distintos *stakeholders* de la política que sus ideas son las más idóneas para solucionar la problemática que les acarrea a todas las personas involucradas. Si el *policymaker* es hábil, su política saldrá legitimada de esta etapa y será más factible de implementarse. Caso contrario, por más que tenga la razón técnica, será complicado que se llegue a llevar a cabo.

La cuarta etapa del ciclo de las políticas públicas es la de la “toma de decisiones” y consiste en “elegir entre varias opciones según ciertos criterios o combinación de ellos” (Ortegón, 2019, p. 51). Aquí se sopesan las distintas opciones que se manejan y a partir de diversos criterios se llega a una conclusión lógica respecto a la mejor opción de política a seguir. Entre los criterios que se deben de tomar están la “certeza”, el “riesgo”, la “incertidumbre”, la “ambigüedad”, entre otras (Ortegón, 2019). Después que se tomó una decisión, en base a criterios técnicos-políticos, comienza el quinto momento; el de la “implementación”. Aquí es cuando la política comienza a surgir efectos y se lleva a cabo. Se debe buscar que la misma refleje lo que teóricamente se esbozó. Para culminar con el ciclo, el último gran paso se le conoce como el de “seguimiento y evaluación”. La idea es darle el monitoreo y la evaluación que la política necesita para poder llevarse a cabo, ya que, si la misma se puede medir y evaluar de forma continua, también podrá ser eventualmente mejorada (Ortegón, 2019).

El segundo autor al cual haremos referencia es el profesor Eugene Bardach, célebre autor de los “ochos pasos para el análisis de políticas públicas” (Bardach, 1998). El profesor

Bardach quiso hacer un manual práctico para la ejecución de las políticas públicas; así como sistematizarlas en ocho simples pasos.

El primer paso que Bardach postula es el de la “definición del problema”. Aquí el autor brinda dos argumentos centrales de por qué es necesario definir el problema. El primero de ellos es que la definición del problema es el fundamento mismo de la política pública; en palabras del autor es la “razón para hacer todo el trabajo”. El segundo argumento que brinda es que la definición del problema es “un sentido de dirección para obtener evidencia e información” (Bardach, 1998, p. 11). El autor también señala que es necesario cuantificar, en la medida de lo posible, evaluar la definición del problema y conocer las causas del problema para que este paso esté correctamente diseñado. El segundo paso que postula Bardach está muy relacionado con el primero y consiste en la “obtención de la información”. Aquí se afirma que cuando se analiza una política se piensa en la solución al mismo tiempo que se recaudan “datos para convertirlos en “información”” (Bardach, 1998, p. 25). En esta sección se afirma que la información es clave para (I) “evaluar la naturaleza y la extensión del problema”; (II) “evaluar las características particulares de la situación concreta”, y; (III) “evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya” (Bardach, 1998, p. 26). Estos dos primeros pasos consisten más que nada en la evaluación y el estudio del problema público que se busca resolver.

El tercer paso consiste en la “construcción de alternativas” y por “alternativas” se refiere a distintos tipos de políticas o cursos de acción. Bardach recomienda que se comience por lo general y se termine en lo particular y que no se tenga una lista muy amplia de alternativas (Bardach, 1998). La idea es tener una serie de alternativas que ayuden a que el ejecutor de la política pública cuente con distintas opciones para que luego las descarte hasta quedarse con la más óptima. A su vez, el cuarto paso se denomina “selección de criterios”, en donde los criterios son considerados como “normas evaluativas utilizadas para juzgar la bondad de los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas” (Bardach, 1998, p. 37). El autor postula que estos criterios servirán para medir los resultados esperados de las políticas públicas. Este es el paso en

el cual se le otorgan criterios para poder, de forma posterior, medir la efectividad de las políticas públicas.

El quinto paso planteado por Bardach es lo que ha llamado “proyección de los resultados”. Aquí se hace un ejercicio práctico en donde por cada alternativa planteada se proyecta un resultado esperado. Se procura sacar ciertos modelos que ayuden a predecir los resultados de las políticas públicas y sus impactos (Bardach, 1998). A partir de estos resultados esperados es que nace el sexto paso que es el de “confrontación de costos y beneficios”. Aquí se supone que se contrastarán entre sí los resultados proyectados y se evaluarán los costos y beneficios esperados para así determinar cuál es la política más idónea a seguir para solucionar el problema público. El séptimo paso Bardach lo ha llamado “decidir” y básicamente consiste en optar por la alternativa que se considere más eficiente. Se supone que la decisión que se tome será la más adecuada (siempre y cuando se haya hecho el análisis de forma correcta). Por último, el octavo paso consiste en “contar la historia” de todo lo que se ha hecho. Se busca rebobinar todo lo avanzado para poder evaluar si es que se tomaron las decisiones correctas y se siguieron los pasos de forma adecuada (Bardach, 1998).

Si se contrastan los aportes del ciclo de la política pública de Ortegón y los clásicos ocho pasos de Bardach vemos que ambos aportes guardan enormes similitudes. Los dos autores son fundamentales para comprender desde un marco teórico cómo es que se formula una política pública. No obstante, si bien la política exterior peruana sigue, en principio, esa misma lógica veremos a continuación que tiene ciertas particularidades. De hecho, mal que bien, el ciclo de formulación de la política exterior peruana guarda relación con los pasos antes señalados. Sin embargo, la misma varía mucho sobre todo en las primeras etapas. Cómo se determina el problema público, quién es el actor que decide comenzar la política pública o hacer de *policymaker* y la toma de decisiones para seleccionar la opción óptima es lo que hace que el proceso de formulación de las políticas públicas en Cancillería varíe y se generen tres tipos de formulación de políticas exteriores en el Perú: I) Políticas desde la alta dirección; II) Políticas desde las direcciones de políticas-temáticas, y; III) Políticas desde las Embajadas, Representaciones permanentes o Consulados.

Antes de explicar cada uno de estos tipos de formulaciones de políticas públicas es necesario ver el organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores (Ver Anexo I) para comprender a cabalidad la distribución de las oficinas al interior de esta institución. Así se podrá seguir de forma más clara la explicación acerca de los tres tipos de formulaciones de política exterior.

El primer tipo de formulación de la política exterior peruana es la que nace desde la alta dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este caso la política inicia y se formula entre los gabinetes de la Cancillería y es impulsada por el Canciller o el Viceministro de Relaciones Exteriores. Es usual que en este tipo de política exterior se discutan los temas de alta política o *high politics* (economía, seguridad, política, entre otros temas de suma relevancia) y sea manejada en un inicio en círculos reducidos de confianza de las altas autoridades. Normalmente en este tipo de política el Presidente de la República se involucra de forma directa y tiene conocimiento de la misma. La alta dirección informa de forma continua a Presidencia para que se tomen decisiones conjuntas acerca de cómo manejar el tema en particular. Cuando la política pública inicia en la alta dirección generalmente, en las etapas posteriores del ciclo, se solicita apoyo o retroalimentación a los órganos de línea y a los equipos técnicos del MRE para que la política tenga un mayor impacto.

Un ejemplo de este tipo de política es la negociación de la paz con el Ecuador a mediados de la década de los años noventa, ya que la negociación y la estrategia se coordinó directamente “desde la cúpula más alta de poder de Cancillería” (Ferrero, 2018). En este ejemplo se aprecia como el Canciller formulaba, junto con su equipo, el personal seleccionado para esta tarea en particular y Presidencia, la estrategia para solucionar la crisis político-militar que se vivió con el vecino país del Ecuador. Cabe destacar que el inicio de la política exterior hacia el Ecuador se germinó en la alta dirección del Ministerio, lo cual no quita que en las etapas posteriores se haya solicitado apoyo de las demás Direcciones.

El segundo tipo de formulación es el que comienza desde las direcciones de políticas específicas o también llamadas direcciones temáticas. En este caso son los equipos temáticos quienes delimitan el problema público y buscan plantear distintas alternativas de política exterior como posibles soluciones. El problema público y la agenda son discutidos al interior del órgano del MRE. Cuando el director o encargado de la dirección se convence de que este problema debe ser resuelto por la Cancillería decide formular una serie de alternativas y se proyecta hacia los posibles resultados para tomar la decisión más adecuada. Una vez que el equipo de la dirección determina cuál es el camino más idóneo a seguir es que involucran a la superioridad del Ministerio. Sin embargo, en este tipo de formulación de política exterior el órgano político debe convencer a la Alta Dirección de que es necesario llevar a cabo la política propuesta y que la misma sirve para satisfacer al interés nacional, así como a alcanzar los objetivos de política exterior. Aquí la Alta Dirección juega un rol más que nada de un actor clave al cual se debe de influenciar para que la política pueda llevarse a cabo. En caso la política exterior planteada logra posicionarse como necesaria al interior del MRE es que recién se dará inicio a su implementación; o en todo caso se somete a socialización o al escrutinio de los demás actores necesarios externos a la Cancillería para legitimarla e implementarla de forma posterior.

Un ejemplo de este tipo de formulación de política exterior es la que está relacionada con la firma del Acuerdo de Escazú. El 27 de setiembre del año 2018 el Perú firmó el Acuerdo de Escazú, tratado que versa sobre cuestiones medioambientales y de protección de Derechos Humanos de los activistas ambientalistas, en la ciudad de Nueva York luego de extensas y arduas negociaciones¹¹. Si bien la firma de este tratado implicó una negociación conjunta entre el MRE y el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, Minam), la formulación de esta política exterior nació en la Dirección de Medio Ambiente, la cual pertenece a su vez a la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales. Esta política comenzó su formulación desde esa dirección y fue socializada con los demás órganos del MRE, incluido con la Alta Dirección. De forma paralela, se negoció con el MINAM para que se aceleren los comentarios y aportes a la discusión del

¹¹ Nota del autor: Para mayor detalle acerca de la firma del Acuerdo de Escazú y las implicancias que ello conlleva revisar el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/19453-peru-firma-tratado-internacional-sobre-transparencia-participacion-publica-y-acceso-a-justicia-en-temas-ambientales>.

proyecto de tratado. Una vez se tuvo consenso interno se procedió con la negociación internacional, la cual culminó con la firma del tratado. Aquí se aprecia como la política exterior nace y se piensa desde el órgano de línea y luego se desarrolló e influencia en otros actores antes de concretarse.

Por último, tenemos el tipo de formulación de política exterior que se inicia desde las Embajadas, Representaciones permanentes o Consulados. Como bien se pudo apreciar en el Anexo I y se lee párrafos arriba, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con Embajadas, Consulados y representaciones permanentes en distintos países. Hay veces que son estas entidades, también llamadas misiones, las que tienen la iniciativa y proponen las políticas exteriores que la Cancillería debería de adoptar. En estos distintos equipos se determinan los problemas públicos y se establecen las agendas en función a los objetivos que se han establecidos. A partir de los cables diplomáticos (forma de comunicación interna en el MRE) transmiten a la Cancillería la intención de llevar a cabo sus iniciativas. La misión específica debe persuadir a los funcionarios en Lima, generalmente al órgano de línea y en algunos casos a la Alta Dirección, para que les manden instrucciones respecto a si están autorizados a proceder con las políticas planteadas o si las mismas han sido enmendadas de alguna manera. Si bien teóricamente el proceso es que las Embajadas, Consulados o las representaciones permanentes proponen la política exterior a la Cancillería y esta a su vez le debe replicar con la respuesta dicha solicitud, en la práctica sucede que a veces las misiones deben actuar por cuenta propia, debido a la falta de respuesta, y rendir cuentas de forma posterior. Si bien no es el camino óptimo en algunos casos las circunstancias obligan a que esto pase. Aquí la misión deberá socializar las políticas tanto con los burócratas de Lima como con los actores del país o la entidad a la cual está buscando impactar con las medidas propuestas.

La mayoría de eventos que las Embajadas realizan en el exterior son un claro ejemplo de formulación de políticas exterior de este tipo. Por ejemplo, la Embajada del Perú en Colombia realizó una serie de eventos virtuales denominados la “Semana del Perú”, en donde se procuraba realizar una serie de conversatorios que tenían como finalidad promocionar la cultura peruana en Colombia, así como refrendar los lazos culturales y

políticos entre ambos Estados¹². Esta fue una iniciativa que si bien fue germinada al interior de la Embajada sí fue coordinada con los funcionarios diplomáticos en Lima, así como los demás actores claves en Colombia.

Si bien la tipología antes presentada en cuanto a la formulación de la política exterior fue realizada en función al momento en el que se inicia la política pública, no es la única manera en cómo se pueden catalogar los tipos de políticas de Cancillería desde un punto de vista teórico. También es pertinente evaluar las políticas exteriores en función a los actores con los que las mismas se socializan y se someten al escrutinio. Si nos guías por este criterio existen dos clases de formulaciones de políticas exterior en el Perú: (I) la abierta, y; (II) la cerrada.

El primer tipo de política exterior, en cuanto a su relación con otros actores, es el de la política exterior abierta. Aquí se entiende que, si bien la política exterior se inicia en alguna de las instancias del MRE, la misma debe ser socializada y negociada con otros actores claves, como bien lo pueden ser Congresistas, otros Ministerios, políticos, líderes de opinión, sociedad civil, sindicatos, entre otros. Es cuando la política exterior debe ser consensuada con actores externos al Ministerio y se somete al debate público. La política exterior abierta tiene a configurarse cuando existen grandes intereses políticos de por medio o pugnas de poder entre Ministerios y la Cancillería se ve en la necesidad de negociar para que la política se llegue a ejecutar de forma adecuada. Bajo esta premisa existen ocasiones en donde la formulación de la política exterior se realiza a partir de mesas o grupos intersectoriales o se arman equipos de trabajos entre dos Ministerios (común con el Ministerio del Comercio Exterior y Turismo al momento de negociar los Tratados de Libre Comercio, por ejemplo).

Otro ejemplo típico de política exterior abierta es cuando la temática se polemiza de sobremanera y acapara la agenda pública y la atención de los ciudadanos. En ese momento

¹² Nota del autor: Para mayor información acerca de los distintos eventos que se realizaron en la “Semana del Perú” revisar las publicaciones realizadas del 16 al 24 de julio de 2020 de las redes sociales de la Embajada del Perú en Colombia. Principalmente su Facebook, el cual podrá ser encontrado en el siguiente enlace: <https://www.facebook.com/EmbajadaPeruEnColombia/photos/2838129842965730>.

los políticos, comentaristas y líderes de opinión tienden a expresar sus pareceres lo cual genera que la Cancillería tenga que hacer una labor de diplomacia pública y comunicación efectiva para convencer a los ciudadanos. Aquí también calza el concepto de diplomacia democrática, que es cuando la “política exterior se discute en un parlamento” (Nicolson, 1939, p. 75). Para el caso peruano se podría hablar de la discusión de ciertos tratados. El artículo 56 de la Constitución Política del Perú de 1993 señala:

“Artículo 56.- Aprobación de tratados

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución” (Congreso, 1993).

A partir de este artículo vemos que si para que una política exterior tenga efecto se debe ratificar un tratado en materia de Derechos Humanos, soberanía, defensa nacional u obligaciones financieras que comprometan el fisco público, la misma debe pasar por un debate en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso y luego al pleno para su posterior votación. Esto genera que la política exterior se tenga que negociar con Congresistas para que entre en vigor. Debido a que el debate político la ha ventilado es que la consideramos una política exterior abierta.

En contraposición con la política exterior abierta tenemos, por más redundante que suene, a la política exterior cerrada, la cual nace, se planifica y se ejecuta al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este tipo de política exterior, debido al contexto

peruano y al común desapego de los ciudadanos de a pie con la política internacional, no tiende a causar mucho impacto en la opinión pública y, debido a que se tiene que consensuar con menor cantidad de actores, es más sencilla de implementar. Aquí también se tiene el tipo de diplomacia considerada “secreta” y “de alto nivel”, que se prefiere no discutir con el público por cuestiones de seguridad nacional (Nicolson, 1939). De hecho, la mayoría de políticas exteriores gira se pueden considerar cerradas ya que son germinadas, planificadas y ejecutadas por el MRE sin mayor complicación de otro tipo de actores. Aquí las mismas se dirigen enteramente por la Alta Dirección o por los órganos de línea sin necesidad de persuadir a los actores externos a la Cancillería. Presidencia podría apoyar ciertas gestiones administrativas o solicitando autorizaciones por parte del Presidente mismo, pero la idea en este tipo de política es que son enteramente los diplomáticos peruanos quienes las conducen y lideran.

Si bien teóricamente se emplean criterios distintos para la agrupación teórica del tipo de política pública, en la práctica las tipologías se yuxtaponen y convergen. Por ello es que podríamos tener una política exterior abierta que nace en la alta dirección del Ministerio. Estas concepciones teóricas han servido más que nada para poder explicar cómo son los ciclos de formulaciones de las políticas exteriores en el caso del Perú. Ahora que se tiene claridad acerca de cómo se formulan las iniciativas relacionadas con la política exterior peruana, es momento de proseguir y explicar ciertas temáticas de política exterior en donde se incluyen las discusiones acerca de las empresas transnacionales y los Derechos Humanos. A continuación, nos centraremos en los dos sub tipos de la política exterior peruana en donde yacen estas discusiones: la política exterior multilateral y la política exterior centrada en los Derechos Humanos.

2.5. Política exterior multilateral

El primer sub tipo de política exterior en el cual nos enfocaremos es el de la política multilateral, la cual no es otra que aquella política exterior que se centra en las relaciones multilaterales de un Estado determinado. Por multilateralismo nos estamos refiriendo a las relaciones que mantiene un Estado, en este caso el Perú, con varios Estados u otro tipo de actores relevantes para la comunidad internacional en simultáneo a través de una

organización internacional, un foro u otro esquema de trabajo. Es así como la diplomacia multilateral se entiende a aquellas gestiones diplomáticas que se realizan en simultáneo con varios actores.

Para Wieland, “la diplomacia multilateral consiste en las negociaciones que se llevan a cabo entre muchos Estados, pero no necesariamente en el marco de una conferencia intergubernamental” (Wieland, 2002, p. 73). Aquí vemos que el autor enfatiza que la característica central de este tipo de diplomacia es que las negociaciones involucran a múltiples Estados con distintos intereses en simultáneo. No podría considerarse diplomacia multilateral si solo sería una negociación que involucra a dos Estados. Por su parte, Cahier le da énfasis a la arena en donde se negocia y entiende a la diplomacia multilateral como la “diplomacia a través de los organismos internacionales” (Cahier, 1965, p. 535). Aquí se aprecia como este autor entiende que es necesario que las negociaciones se den en espacios al interior de organizaciones internacionales para considerarlas como tal.

Acorde con Winfried Weck y Teresa Marten el multilateralismo tiene tres concepciones. La “forma básica” o la primera, la cual “se entiende como la cooperación de tres o más Estados en cuestiones de política internacional y, por lo tanto, se distingue del unilateralismo y el bilateralismo”; la segunda forma, la cual “incluye no solo la cooperación entre Estados bajo el techo de organizaciones regionales o globales para lograr uno o más objetivos específicos, sino también reglas y normas comunes que sirven de base a la organización paraguas respectiva y que son compartidas por sus miembros”; y, la tercera o también llamada como “multilateralismo orientado a valores”, que supone que los países no solo cooperan de una manera orientada a objetivos y tienen normas y reglas comunes, sino que también comparten una visión del mundo y un sistema de valores en común por los cuales se responsabilizan” (Weck & Marten, 2020). Weck y Marten argumentan que en la academia existen distintas concepciones de cómo se puede entender al multilateralismo, según el espacio en donde se desarrolla la actividad, los actores que interactúan y los valores y objetivos que persiguen.

Otra definición interesante es la que señala Kishore Mahbubani, uno de los Autores del *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Para él la diplomacia multilateral se entiende como aquella práctica de involucrar a “más de dos Estados o actores para alcanzar soluciones diplomáticas a problemas supranacionales” (Mahbubani, 2013, p. 248). Este autor resalta, siguiendo una visión liberal de las relaciones internacionales, el principal propósito multilateral, el cual no es otro que cooperar con distintos actores de la comunidad internacional para poder resolver algún problema transfronterizo que afecta a todos. Se entiende que para resolver complicaciones globales se requieren acciones igualmente globales y es por ello que es imprescindible negociar entre varias partes para ponerse de acuerdo y adoptar una solución que sea respetada por todos.

Robert Keohane señala que la política exterior multilateral de un país se enmarca en “regímenes internacionales”, los cuales los entiende como “estructuras para hacer posibles los acuerdos” (Keohane, 1989, p. 111). La creación de estos espacios en donde se ejecuta la política exterior multilateral puede ser visto como una “forma para superar distintas fronteras” (Meerts, 2015, p. 80) y trabajar en conjunto hacia soluciones comunes. Tal como en señala Clive Archer, el sistema multilateral nace porque existen “problemas transfronterizos” que “afectan a todos los Estados en simultaneo” y estos necesitan “mecanismos establecidos para poder solucionarlos” (Archer, 2015). Desde la óptica peruana, lo que se busca con la política exterior multilateral es canalizar de forma más efectiva las negociaciones diplomáticas en los espacios multilaterales para poder resolver conflictos globales y mejorar el posicionamiento del Perú en la comunidad internacional.

No obstante, la política multilateral también sirve, desde la óptica realista de las relaciones internacionales, como una forma para proyectar a nivel global los intereses de un Estado. Algunos señalan que las estructuras del sistema multilateral son “instrumentos al servicio de los Estados” (Archer, 2015, p. 114). Esta visión realista entiende que el multilateralismo únicamente sirve para que un Estado se vuelva más poderoso en comparación con sus pares. Según esta óptica, la diplomacia multilateral es efectiva para proyectar la política exterior de un Estado, y alcanzar así sus intereses nacionales, en simultáneo a distintos Estados. Es importante que la diplomacia multilateral sirva también

para mejorar la reputación, la imagen y la proyección de un Estado frente al resto de la comunidad internacional.

Kishore Mahbubani enfatiza en las que existen tres funciones principales de la diplomacia multilateral. En primer lugar, habla de que funge de “Parlamento de la humanidad” y que es la única forma en que 7 billones de personas puedan discutir sobre problemas universales y pensar en soluciones. En segundo lugar, sirve para establecer los “objetivos de la humanidad y encaminarnos hacia ellos”. Por último, tiene una función de formulación de normas internacionales (Mahbubani, 2013, p. 249). Por su parte, Archer también numera las principales funciones del multilateralismo y de las Organizaciones internacionales, lugar en donde se ejecuta por excelencia la política multilateral. En primer lugar, enfatiza en su “rol articulador y agregador de la agenda y los asuntos internacionales”. En segundo lugar, hace énfasis en su “función normativa internacional”. En tercer lugar, afirma que el reclutamiento de las personas claves para “discutir los temas sustanciales al interior” de las Organizaciones internacionales. En cuarto lugar, menciona en el “rol socializador del multilateralismo que sirve para posicionar ciertas temáticas en la agenda internacional”. En quinto, sexto y séptimo lugar, habla de la “creación de reglas, la aplicación de reglas y la adjudicación de reglas a la comunidad internacional”. En noveno lugar, señala que las prácticas multilaterales facilitan el “flujo de información entre los actores”. Por último, el “multilateralismo también ejecuta distintos tipos de operaciones con distintas finalidades” (Archer, 2013, p. 135).

El Perú también posee una política multilateral sumamente activa. Tal como se puede apreciar en el organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores (ver Anexo I) existe la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales en donde se conducen las gestiones multilaterales del Perú. Los artículos 93 y 94 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, también, ROF MRE) describen el trabajo y señalan las funciones de esta Dirección General. Los artículos estipulan lo siguiente:

“Artículo 93°.- De la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales:

La Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales es el órgano de línea que depende del Despacho Viceministerial. Es responsable de la promoción y defensa de los intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral, así como de las negociaciones sobre asuntos de naturaleza global tales como democracia, derechos humanos, seguridad internacional, lucha contra el terrorismo, lucha contra la corrupción, asuntos sociales, medio ambiente y desarrollo sostenible, y, control de drogas, en coordinación con los sectores competentes. Asimismo, participa en las negociaciones bilaterales cuando se trate de asuntos especializados de su competencia, en coordinación con las unidades orgánicas responsables de las relaciones político-diplomáticas” (MRE, 2018).

“Artículo 94°.- De las funciones de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales:

Son funciones de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales:

- a) Representar al Ministerio ante los foros y organismos internacionales en las gestiones y negociaciones en el ámbito de su competencia.
- b) Negociar los instrumentos multilaterales referidos a los asuntos de su competencia, así como velar por su cumplimiento, en coordinación con las unidades orgánicas y otros sectores vinculados.
- c) Proponer a la Alta Dirección, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones de política exterior orientadas a promover y defender los intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral ya sea regional, hemisférico o mundial.
- d) Analizar la evolución de la política multilateral y de los temas globales de su competencia a fin de articular los intereses nacionales en dichos contextos.
- e) Articular, formular y proponer la posición nacional a presentarse en los foros multilaterales, en coordinación con los sectores competentes.
- f) Impulsar y supervisar el cumplimiento de los planes de acción, declaraciones y recomendaciones de las diferentes cumbres y conferencias internacionales vinculadas con los temas de su competencia.

- g) Coordinar y evaluar los asuntos concernientes a los mecanismos de consulta y concertación en el ámbito multilateral que le sean encomendados y ejercer la Coordinación Nacional o la Coordinación Nacional Adjunta, según corresponda.
- h) Ejercer la presidencia de las comisiones multisectoriales nacionales conformadas para atender los asuntos de carácter global, tales como CONATIAF, CONAPAQ, CONTRAMINAS y las demás que le sean encomendadas.
- i) Orientar la elaboración de las agendas de cooperación bilateral y participar en las negociaciones de los asuntos especializados de su competencia, en coordinación con los órganos de línea y otros sectores vinculados.
- j) Fomentar la coordinación de sus direcciones con los órganos del Ministerio a fin de articular los diversos aspectos de la política exterior multilateral del Estado.
- k) Coordinar con los sectores públicos y privados pertinentes a fin de conciliar las posiciones de dichos sectores con la política exterior del Estado.
- l) Cumplir las demás funciones que le sean encomendadas” (MRE, 2018).

Cómo bien se ha podido apreciar en las normas antes citadas, la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales es la encargada de conducir y coordinar con las demás oficinas de Cancillería la política multilateral. Del artículo 93 del ROF MRE interpretamos que la diplomacia y la política exterior multilateral se enfocan en la promoción y la defensa de los objetivos y metas del Perú en los escenarios en donde confluyen distintos Estados. Muchas de las iniciativas a nivel multilateral nacen y se gestan en dicha oficina y se coordinan con las demás dependencias de la Cancillería. Por ejemplo, la negociación de los tratados multilaterales al interior de las Organizaciones internacionales también suele recibir instrucciones de esta Dirección General para saber cómo proceder y qué posturas adoptar.

Como bien han enfatizado distintos ex cancilleres recientemente¹³, la diplomacia multilateral es clave para que el Perú y toda la comunidad internacional en su conjunto

¹³ Declaraciones obtenidas de las participaciones de distintos Embajadores que ocuparon el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores en su momento en el foro “Política Exterior en la post Pandemia” del

puedan afrontar diversos desafíos. Desde cooperar en investigación y desarrollo de vacunas para frenar las pandemias hasta evitar las carreras armamentísticas de algunos Estados, todo ello pasa por la diplomacia multilateral. Es importante que el Perú siga mejorando su proyección al interior de las organizaciones internacionales y que promueva el respeto al orden jurídico internacional. Una de las formas de lograr estos cometidos es a partir, por ejemplo, de liderar los esfuerzos para la formulación de un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos. Parte de nuestra política exterior multilateral debe ir encaminada a luchar contra la impunidad de aquellas empresas transnacionales que violan Derechos Humanos. Si el Perú es capaz de sacar adelante este tipo de tratados nuestra imagen como país se verá solidificada, al mismo tiempo que aportamos para solucionar un problema que afecta a millones de personas a nivel mundial. Es así como lograremos tener una política exterior multilateral efectiva.

Como bien apunta Francisco Belaunde, “desde muy temprano, el Perú ha dado múltiples muestras de su compromiso con el multilateralismo” (Belaunde, 2020, p. 142). Belaunde señala que el Perú ha sido parte de los principales acuerdos fundacionales de organizaciones internacionales del siglo XX y que en la actualidad se le ha dado un mayor énfasis a “un activismo cada vez mayor en la escena multilateral en las áreas más diversas, tanto a nivel regional como global” sobre todo en lo que respecta a la “materia comercial y económica” (Belaunde, 2020, p. 142). El apoyo y respeto del Perú a las iniciativas multilaterales nunca ha estado en tela de juicio. No obstante, el objetivo principal es que no solo juegue un papel secundario apoyando las iniciativas de otros Estados, sino que también lidere las propias como ya lo ha hecho en múltiples ocasiones en el pasado.

2.6. Política exterior peruana en materia de Derechos Humanos

La última sección de este segundo capítulo versa sobre otro tipo de política exterior: la política exterior peruana en materia de Derechos Humanos. Este tipo de política exterior se define como aquella que canaliza los objetivos e intereses del Perú en materia de Derechos Humanos frente a la comunidad internacional o frente a algún actor relevante.

El fin último de la política exterior peruana en materia de Derechos Humanos es por un lado el individuo, su dignidad y la salvaguarda a los Derechos Humanos; y por el otro proyectar el interés nacional y posicionar al Estado peruano como respetuoso y comprometido con las normas y obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos.

Jack Donnelly desarrolla un argumento sumamente interesante respecto al porqué de la política exterior en materia de Derechos Humanos. Donnelly señala que existen muchas razones por las cuales los Estados desean incorporar elementos de los Derechos Humanos a su política exterior. Sin embargo, según su punto de vista, la razón que tiende a primar es porque los Derechos Humanos “son parte esencial” de la “identidad nacional” de algunos Estados. Por ejemplo, argumenta que los Derechos Humanos son inherentes a todos los seres humanos y no solo a los de una nacionalidad en particular. Por lo que si un Estado desea ser coherente con su política de Derechos Humanos debe procurar “salvaguardarlos en todas las partes del mundo” (Donnelly, 2003, p. 159). Por ello es que la política exterior en materia de Derechos Humanos sirve para salvaguardar la finalidad última de protección de los individuos frente a las arbitrariedades. No obstante, en el plano internacional, se debe sopesar esta aproximación con la “soberanía” de los Estados y con el “principio de no intervención en los asuntos internos” (Donnelly, 2003, p. 166). Es por ello que es importante encontrar un balance entre la política exterior en materia de Derechos Humanos, la soberanía y los demás elementos de los intereses nacionales y los distintos objetivos trazados.

Por su parte, David Forsythe señala que la política exterior puede enfocarse en la promoción de los Derechos Humanos a partir de tres medios. El primero de ellos es la “diplomacia”, ya que se puede emplear el cuerpo diplomático y las vías diplomáticas para asegurar que se establezcan estándares internacionales en materia de Derechos Humanos; así como asegurar que los Estados asuman “compromisos” en dicho ámbito. El segundo medio es a través de la “economía”, ya que los Estados, según este autor, deberían “imponer sanciones económicas” a otros Estados que cometen fragantes violaciones a los Derechos Humanos. Por último, se tiene la idea de que se pueden emplear “medios militares” con la finalidad de “proteger los Derechos Humanos” de las personas que se

encuentran en contextos complicados (Forsythe, 2006). Cabe destacar que esta visión tiende a ser más aplicada en un Estado con un poder duro muy marcado como lo son Estados Unidos o Reino Unido. En el caso peruano más se enfatizan los medios diplomáticos como presión política para lograr que otros Estados cumplan con sus obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos.

Con respecto a la política exterior peruana en materia de Derechos Humanos, Novak y Marten afirman que los temas relacionados con este eje temático en el siglo XXI “adquirieron especial preocupación, atención y liderazgo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú” (Novak & Marten, 2020, p. 238). Desde el retorno a la democracia en el año 2000, el Perú ha sostenido una política exterior sistemática de promoción y protección a los Derechos Humanos en el ámbito multilateral. Es parte fundamental de la narrativa del discurso peruano enfatizar la salvaguarda a los Derechos Humanos como una de las acciones hacia donde tiene que apuntar la comunidad internacional.

Bruno Castañeda también coincide con esta visión y señala que “el Perú se define como un Estado firmemente comprometido con la promoción y protección de los derechos humanos, en virtud de los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los mismos” (Castañeda, 2017, p. 153). Vemos pues que la academia peruana coincide en que el Perú es un Estado que promueve los Derechos Humanos como parte de su política exterior. Los valores y el discurso que ha decidido proyectar hacia el extranjero están íntimamente ligados con la salvaguarda de los Derechos Humanos.

Un buen ejemplo de política exterior en materia de Derechos Humanos lo podemos apreciar a inicios del siglo XXI durante el gobierno de Alejandro Toledo. El ex Canciller peruano (de ese entonces) y juez de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Diego García-Sayán, propuso una política exterior “democrática, moderna, independiente y al servicio de la gente”. A su parecer la política exterior debía ser un “instrumento al servicio del bienestar de la gente”. Es por ello que priorizó “la promoción activa de la democracia y los Derechos Humanos” durante su gestión y emprendió una serie de

compromisos internacionales para el Estado peruano en materia de Derechos Humanos (García-Sayán, 2002). La Cancillería bajo el liderazgo de García-Sayán enfatizó, debido al contexto de post-dictadura en el que nos encontrábamos, una política exterior en materia de Derechos Humanos y es así como se mejoró la imagen del Perú en materia de democracia y Derechos Humanos y se buscó darle prioridad al bienestar de los individuos.

Si bien la misma puede enfocarse tanto en el plano bilateral como en el multilateral, generalmente se encuentra en este segundo espacio. Es por ello que, en el organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la Dirección de Derechos Humanos está al interior de la Dirección General para asuntos Multilaterales y Globales, tal como lo especifica el artículo 95 del ROF MRE (ver Anexo I). En la misma norma citada, en su artículo 99 se especifican las funciones directas de esta Dirección:

“Artículo 99°- De la Dirección de Derechos Humanos:

La Dirección de Derechos Humanos es la unidad orgánica que depende de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales. Es responsable de la promoción y defensa de los intereses y objetivos del Perú a nivel multilateral en los asuntos referidos a los derechos humanos, en coordinación con los sectores competentes.

Son funciones específicas de la Dirección de Derechos Humanos:

- a) Representar al Ministerio, dentro y fuera del país, en las gestiones y negociaciones en el ámbito de su competencia.
- b) Negociar los instrumentos internacionales multilaterales referidos a los asuntos de su competencia, así como coadyuvar a su cumplimiento.
- c) Identificar, analizar, coordinar, proponer y ejecutar las acciones de política exterior orientadas a promover y defender los intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral ya sea regional, hemisférico o mundial.
- d) Realizar el seguimiento, análisis y evaluación de los asuntos vinculados a los derechos humanos en el ámbito multilateral.

- e) Formular y proponer, en coordinación con el Ministerio de Justicia y demás entidades de la Administración Pública vinculadas, la posición nacional en materia de derechos humanos en los foros multilaterales especializados. Apoyar al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia en la elaboración de informes nacionales. Formular las instrucciones para la votación de las resoluciones en el ámbito de su competencia.
- f) Coordinar y proponer iniciativas en el ámbito multilateral en los asuntos especializados de su competencia.
- g) Promover el cumplimiento de los planes de acción, declaraciones y recomendaciones de las cumbres y conferencias internacionales vinculadas con los asuntos de derechos humanos, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.
- h) Informar y remitir al Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia las denuncias sobre violación de derechos humanos presentadas contra el Estado Peruano en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.
- i) Emitir opinión, a través del “Grupo de Asesoría Especializada en casos de Derechos Humanos”, respecto a la estrategia de defensa del Perú ante organismos internacionales de protección de derechos humanos.
- j) Fomentar, en calidad de miembro de la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del derecho internacional Humanitario – CONADIH, la aplicación y difusión del derecho internacional Humanitario y realizar las coordinaciones con el Comité Internacional de la Cruz Roja.
- k) Gestionar y tramitar los pedidos individuales o colectivos de refugio en el Perú, coordinando con las autoridades nacionales competentes la aplicación de los tratados internacionales sobre refugio.
- l) Ejercer las funciones de la Presidencia de la Comisión Especial para los Refugiados y las funciones de la Secretaria Ejecutiva.
- m) Llevar la documentación, registro y archivo de los casos de refugio y asilo en el Perú.

- n) Evaluar, sistematizar y gestionar los temas referidos a la Corte Penal Internacional, en coordinación con el Ministerio de Justicia y demás entidades de la administración pública concernidas.
- o) Participar en la elaboración de la agenda bilateral de derechos humanos, así como en las negociaciones de los mecanismos bilaterales respectivos.
- p) Coordinar con los sectores públicos y privados pertinentes a fin de articular la política exterior en materia de derechos humanos.
- q) Cumplir las demás funciones que le sean encomendadas” (MRE, 2018).

Tal como se deja entrever en la norma antes citada, la Dirección de Derechos Humanos es la que se encarga, *prima facie*, de conducir, gestionar y formular la política exterior multilateral en materia de Derechos Humanos. Esta es la Dirección, de manera conjunta con la Dirección General de Asuntos Multilaterales y Globales, de emitir instrucciones hacia las embajadas y hacia las representaciones permanentes del Perú en el exterior para que puedan llevar a cabo la ejecución de la política. Un ejemplo de ello es que la delegación peruana ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU para negociar un tratado internacional en materia de empresas transnacionales y Derechos Humanos y emitir opinión a nombre del Estado peruano necesita haber coordinado previamente con la Dirección de Derechos Humanos. Así existe una concordancia y una sinergia entre las misiones en el exterior y las oficinas de Cancillería en Lima.

Entre las políticas que se han anunciado en distintos medios¹⁴ que se consideran parte de la política exterior en materia de Derechos Humanos están, por ejemplo, tener una participación activa en el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas; así como en el Sistema Interamericano y en la Organización de Estados Americanos. También se considera de vital importancia hacerle seguimiento al proceso

¹⁴ Declaraciones obtenidas de las participaciones de distintos Embajadores que ocuparon el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores en su momento en el foro “Política Exterior en la post Pandemia” del 23 de junio de 2020. Asimismo, declaraciones obtenidas en la ceremonia de presentación del embajador Mario López Chávarri como Ministro de Relaciones Exteriores de fecha 16 de julio de 2020. Para mayor información revisar: <https://www.facebook.com/fopri.fopri.1/videos/145119830546406> & <https://www.facebook.com/183933691687868/videos/775431293196947>

de ratificación del Tratados sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario o refugiados, que son de interés para el Estado peruano. Vemos que todas estas acciones van de la mano con el momento actual en el que se encuentra la discusión y negociación del tema de empresas y Derechos Humanos.

Es importante tener claro la relación de la política exterior en materia de Derechos Humanos y el ámbito interno. Para Patricio Rubio la relación entre la política exterior y los Derechos Humanos puede generar tres escenarios. El primero es que “la acción de política exterior es un reflejo de la política pública interna, supuesto que debería ser el usual”. El segundo escenario es en el cual “las acciones de política exterior no tengan un correlato en el ámbito interno”. Por último, es posible también que “la influencia desde el ámbito internacional tenga, a través de la política exterior nacional, efectos en las políticas públicas internas” (Rubio, 2012, p. 384). Justamente lo que se busca generar es que siempre haya una concordancia y consecuencia entre ambas. Pero muchas veces es más efectivo y ayuda a que la burocracia interna funcione de forma más eficiente cuando se adoptan compromisos internacionales. Cuando el Perú se obliga a cumplir con ciertos deberes internacionales en materia de Derechos Humanos frente a la comunidad internacional tiende a generar una movilización de las instituciones públicas con mayor celeridad.

Por otro lado, cabe destacar que la política exterior en materia de Derechos Humanos tiende a ser multisectorial y se trabaja de forma conjunta entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, también, Minjus). Como bien se detalló al inicio de este capítulo existen políticas exteriores que se formulan entre distintos equipos de diversos Ministerios. Esto sucede de forma recurrente con el Minjus. Si el Perú se va a comprometer o va a adoptar ciertos compromisos en materia de Derechos Humanos el Minjus debe estar de acuerdo y estar al corriente de esta situación ya que muchas de las políticas a nivel interno serán ejecutadas por ellos. El Minjus elabora los planes anuales en materia de Derechos Humanos, los cuales cuentan con la participación de la Cancillería por medio de la Dirección de Derechos Humanos. El caso del Minjus es un claro ejemplo de cómo es que dos Ministerios formulan de forma conjunta la ejecución de la Política exterior peruana.

2.6.1. El Examen Periódico Universal y su impacto en la Política Exterior peruana en materia de Derechos Humanos

Un último punto en el cual consideramos trascendente hacer hincapié con respecto a la política exterior peruana en materia de Derechos Humanos es en el llamado Examen Periódico Universal y su impacto en la misma. El EPU, acorde con la ONU, se define como

un proceso singular que incluye un examen de los expedientes de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. El EPU es un proceso dirigido por los Estados con el auspicio del Consejo de Derechos Humanos, que ofrece a cada Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para cumplir con sus obligaciones en la materia”. Se considera además un “mecanismo de cooperación y proceso impulsado por los Estados que examina el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de Derechos Humanos de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas una vez cada cuatro años y medio (ONU, 2020).

El EPU fue creado mediante la Resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU en el año 2006 (ONU, 2020). Este mecanismo se emplea al interior del Sistema Universal de protección a los Derechos Humanos, promovido por las Naciones Unidas, a través del Consejo de Derechos Humanos en donde los Estados exponen sus avances en materia de Derechos Humanos a nivel interno. Lo particular de esta herramienta es que sirve para que entre “Estados se cuestionen sus avances”, pero además le permite a la sociedad civil emitir un “informe” en donde especifican su punto de vista (ONU, 2020). Luego de que el Estado expone la idea es que reciba comentarios de sus pares y se elabore un informe con conclusiones. Luego de ello, los Estados debe remitirse al informe e incorporando de forma progresiva las recomendaciones para mejorar la situación de los Derechos Humanos en sus jurisdicciones.

Hasta el momento el Perú ha recibido tres exámenes periódicos universales en donde se emitieron tres informes que brindaban recomendaciones (ONU, 2020). Lo positivo en este ejercicio es que se aprecia una mejora sustancial en el desempeño del Estado peruano en materia de Derechos Humanos en cada uno de los informes. El EPU ha permitido que la burocracia peruana se establezca metas y algunos objetivos por cumplir. Si bien todavía quedan muchos aspectos por mejorar lo cierto es sí ha habido una preocupación en la administración pública por cumplir con las recomendaciones emitidas en cada evaluación.

Así como el EPU ha servido para poner en marcha la maquinaria interna en materia de Derechos Humanos, también ha sido efectiva en cuanto a su política exterior. En primer lugar, ha facilitado que el Perú acelere sus políticas internas en materia de Derechos Humanos. Estas mejoras le han dado mayor legitimidad al Estado peruano en el plano multilateral para poder hacer mayores demandas en materia de Derechos Humanos. En segundo lugar, el EPU es un espacio en donde el Perú puede cuestionar a otros Estados de forma legítima respecto a sus compromisos con los Derechos Humanos. Aquí es donde se puede ejercer la presión diplomática para realizar ciertas demandas y cuestionamientos en materia de Derechos Humanos. Por último, el EPU ha sido muy efectivo para que se mejore el estándar de protección en materia de Derechos Humanos.

Estos cuestionamientos que hacen los demás Estados y la sociedad civil (por medio de su informe propio) son fuertes incentivos para que se cumplan con las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos. Aquí nace nuestro cuestionamiento: ¿por qué no emplear el EPU para posicionar la temática de empresas y Derechos Humanos? Este punto lo desarrollaremos con más precisión en el siguiente capítulo, pero queríamos dejar esta primera pregunta a modo de reflexión.

Ahora que tanto la doctrina de las empresas y los Derechos Humanos y la formulación de la política exterior peruana han quedado totalmente esclarecidas es que podemos finalmente proceder a hacer un análisis de compatibilidad entre ambas para evaluar si efectivamente es razonable o no que el Perú realice distintas acciones de política exterior

promoviendo la presente temática. A continuación, en este tercer y último capítulo realizaremos dicha evaluación.



Capítulo III: Análisis de Compatibilidad entre la doctrina de las empresas y los Derechos Humanos y la Política Exterior del Perú

El tercer y último capítulo de esta investigación sirve para responder a la pregunta inicial: ¿la doctrina de empresas y Derechos Humanos es compatible con la política exterior peruana? Aquí se hará un análisis para evaluar si es que efectivamente existe una concordancia entre la doctrina de las empresas y Derechos Humanos y la diplomacia peruana y, de ser así el caso, cómo se puede implementar la misma en el Perú. Justamente, se busca demostrar la hipótesis inicial de que sí hay una concordancia y que es coherente con los lineamientos de la política exterior vigente que el Perú opte por una serie de acciones más activas que permitan que se lidere este eje temático en ante la comunidad internacional.

Es así como este tercer capítulo, a su vez, posee tres subsecciones. La primera de ellas, y la parte fundamental con la que se demuestra la hipótesis planteada desde un inicio, es el esbozo de un análisis de compatibilidad entre la doctrina de empresas y Derechos Humanos y la política exterior peruana. Esta será la bisagra entre los dos primeros capítulos de esta disertación. A partir de analizar los objetivos de política exterior y los lineamientos de la misma, así como los intereses que posee el Estado peruano en el ámbito internacional, se hará un análisis para demostrar que existe compatibilidad y coherencia entre la implementación de una política exterior que se aboque a promover la doctrina de empresas y Derechos Humanos y la satisfacción de los objetivos de política exterior del Perú.

Una vez quede probada la hipótesis y se demuestre la existencia de esta correlación entraremos a la segunda subsección del presente capítulo, en donde se esboza una estrategia para implementar la doctrina de las empresas y los Derechos Humanos en la política exterior peruana. Aquí se plantea una serie de pasos que permitirán articular una política exterior que promueva tanto en el ámbito interno como en el externo la doctrina de empresas y Derechos Humanos. Planteamos que sea la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería que diseñe la política pública, determine cuáles son los instrumentos internacionales que tenemos que promover y ratificar y establezca en qué

foros debemos participar para liderar el debate internacional en el ámbito multilateral. Es así como esta segunda sección se enfoca y le da más prioridad a la implementación misma de la doctrina de empresas y Derechos Humanos. No solo importa determinar la compatibilidad de la misma con la política exterior peruana, sino que también es pertinente la contribución académica a la implementación de la misma.

Por último, se culmina el tercer capítulo con un análisis acerca de las consecuencias jurídicas y políticas de la implementación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos, en cuanto a la entrada en vigor de los instrumentos internacionales en el ordenamiento jurídico peruano. Si la Cancillería peruana decide implementar como parte de su política exterior a la doctrina de empresas y Derechos Humanos habrá ciertas implicancias jurídico-políticas que deberá de sopesar. Es por eso que esta última subsección describe posibles escenarios a raíz de la implementación de determinados instrumentos internacionales. Con este último acápite pondremos fin a la investigación y pasaremos a las conclusiones generales de todo el trabajo.

3.1. Análisis de Compatibilidad

Hemos llegado al momento cumbre de la presente tesis. A partir de un análisis de compatibilidad entre la doctrina de empresas y Derechos Humanos y la política exterior peruana (básicamente los contenidos del capítulo I y del capítulo II) vamos a evaluar si es que las mismas están alineadas y si es conveniente, para cumplir con los objetivos de la política exterior peruana, implementarla de forma activa. La metodología que seguiremos es la siguiente: en primer lugar, enlistaremos los objetivos de política exterior que aparecen en diversos documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú que se encuentran relacionados al ámbito del multilateralismo, de los Derechos Humanos y de la integración económica. En segundo lugar, determinaremos cuáles de ellos tienen alguna relación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos. La idea de estos dos primeros pasos es determinar en cuáles de los objetivos de política exterior se podría encontrar el impulso ante la comunidad internacional de la regulación de las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos.

Una vez que quede claramente establecido en cuáles de los objetivos de política exterior entra a tallar la doctrina de las empresas y Derechos Humanos es necesario hacer el análisis de compatibilidad para determinar si es que efectivamente la promoción de la misma en las acciones en el ámbito internacional contribuye a satisfacer objetivos establecidos. En caso se determine que (I) existen objetivos de política exterior que se relacionan a la doctrina de las empresas y Derechos Humanos; (II) la incorporación y el impulso de esta doctrina a la política exterior peruana contribuye a la satisfacción de estos objetivos, y; (III) no existan otros objetivos de política exterior que se contrapongan a la doctrina de empresas y Derechos Humanos. En caso se cumplan con estos tres supuestos se habrá demostrado que efectivamente la doctrina de Derechos Humanos es compatible con la política exterior peruana y que es conveniente buscar su implementación en la misma. A continuación, comenzaremos enlistando los objetivos de política exterior para luego determinar cuáles se encuentran relacionados con la doctrina de empresas y Derechos Humanos.

Del capítulo II determinamos que los objetivos de política exterior del Perú bien se pueden encontrar en el sexto acápite del Acuerdo Nacional, el cual se titula “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración” (AN, 2020), en el PESEM (PESEM, 2015) y en el PEI (PEI, 2020). Por motivos didácticos y metodológicos hemos decidido presentar los objetivos de política exterior que se encuentran en estos documentos en tres cuadros distintos. Así se podrá apreciar claramente cuáles son y será más sencillo determinar cuáles guardan relación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos y si es que hay alguno que se contrapone a la misma. En primer lugar, analizaremos el cuadro del Acuerdo Nacional.

Objetivos de Política Exterior del Acuerdo Nacional	
Número	Objetivos
1	Promoverá un clima de paz y seguridad a nivel mundial, hemisférico, regional y subregional, con el objeto de crear un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza, necesario para facilitar el desarrollo de nuestros países y la erradicación de la pobreza. En este marco se otorgará particular énfasis a la reducción del armamentismo y a la promoción del desarme en América Latina.
2	Promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes.
3	Participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes.
4	Impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos.
5	Fortalecerá una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado, proteja y apoye sistemáticamente a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional.
6	Impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales.
7	Respetará la soberanía de los Estados y el principio de no-intervención.

Cuadro 1: Objetivos de Política Exterior del Acuerdo Nacional. Fuente: Página web del Acuerdo Nacional. Elaboración propia.

En el Cuadro 1 podemos apreciar los siete objetivos de política exterior peruana que se encuentran especificados en el Acuerdo Nacional. De estos siete, los que tienen relación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos son el 2), 3), 5) y el 6). Procedamos a explicar en qué se relacionan y a determinar si es que la incorporación y el impulso de la misma contribuye a la satisfacción de estos objetivos.

En primer lugar, el objetivo 2) del Acuerdo Nacional se relaciona con la doctrina de empresas y Derechos Humanos porque supone la promoción en el ámbito internacional de los Derechos Humanos. Justamente la lógica de esta doctrina es promover la elevación de los estándares internacionales de protección a los Derechos Humanos en relación al accionar de las empresas transnacionales, por lo que sí estaría alineado con este objetivo. Ambos buscan que se promocioe la salvaguardia de los Derechos Humanos en el ámbito internacional. Es totalmente dable la compatibilidad entre este objetivo y la doctrina de empresas y Derechos Humanos. No obstante, no solo es compatible, sino que la búsqueda internacional de implementar una mejor regulación a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos efectivamente contribuye a la satisfacción de este objetivo. Si se logra aprobar en el ámbito internacional una mejor regulación que evite que las empresas que cometen abusos a los Derechos Humanos queden impunes ante estos delitos, definitivamente se habrá cumplido, en cierto ámbito, con este objetivo. Con esto demostramos que el objetivo 2) del Acuerdo Nacional no solo es compatible, sino que la implementación de la política exterior contribuye a su satisfacción.

En segundo lugar, el objetivo 3) del Acuerdo Nacional se enfoca en la participación activa de los procesos de integración político y económico a nivel global. Lo que se busca con la promoción de la doctrina de empresas y Derechos Humanos es que en el ámbito multilateral se realice un proceso de integración, negociación y consenso respecto a esta temática, lo cual tendría implicancias económicas, políticas y jurídicas. Se debe buscar consensuar en el ámbito multilateral cómo será la nueva regulación internacional a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos. Si es que se busca generar una verdadera regulación para normar el comportamiento de un actor tan relevante, como lo son las empresas transnacionales, de nada sirve que sea una acción unilateral por parte de un solo Estado. Por ello es que se tiene que elevar esta discusión al ámbito multilateral en donde surja un proceso de integración de suma relevancia. Es así como existe compatibilidad con respecto a este punto.

Sin embargo, no solo existe correlación, sino también pertinencia. Como bien vimos en el capítulo II, es coherente con el interés nacional de un Estado que el mismo sea quien lidere los procesos de negociación multilateral y de integración político-económica. La

idea de impulsar la doctrina de empresas y Derechos Humanos es que sea el Estado peruano quien lidere (o lidere en concordancia con otro Estado) diversas iniciativas en este específico ámbito ante la comunidad internacional. De hacerlo así, se habría cumplido con este objetivo del Acuerdo Nacional. Por eso, también es conveniente para alcanzar este objetivo la incorporación de esta doctrina a la política exterior peruana.

En tercer lugar, en cuanto al objetivo 5) del Acuerdo Nacional se tiene que mencionar que hace un énfasis en la protección de las empresas peruanas en el extranjero, la generación del desarrollo y la captación de inversionistas al Perú. Al tratarse del rol de las empresas en el extranjero (las cuales seguramente son transnacionales), el desarrollo y la captación de inversiones internacionales se está haciendo énfasis en materias que son directamente ligadas a la doctrina de empresas y Derechos Humanos, por ello este objetivo también tiene correlación con esta temática. Si es que se logra que el Perú promueva a nivel internacional mejores estándares en cuanto a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos se estaría (I) mejorando el ambiente de negocios y la percepción del mercado peruano frente al extranjero, lo cual definitivamente captaría a más inversionistas internacionales; (II) al promover mejores estándares en cuanto a los Derechos Humanos se está promoviendo el desarrollo, y; (III) si las reglas están claras en cuanto al accionar de las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos las empresas peruanas en el extranjero sabrían a qué atenerse en el extranjero, generando mayor previsibilidad y menos riesgo de que haya inconvenientes. Por ello, promover la doctrina de empresas y Derechos Humanos tiene correlación con este objetivo y contribuye, de implementarse correctamente, a cumplirlo.

Por último, el objetivo 6) versa sobre las políticas migratorias globales que tengan incidencia en los derechos laborales de los trabajadores. Como se explicó en el capítulo I, existen diversas iniciativas con respecto a la regulación de las empresas transnacionales acerca de los derechos laborales y la lucha contra la explotación en el trabajo. Por ello, dado que la doctrina de empresas y Derechos Humanos de por sí aborda temas migratorios y derechos laborales desde una óptica de Derechos Humanos este sexto punto sí guardaría correlación, ya que se centran en exactamente el mismo tema. Al enfocarse en la misma temática, si se logra que se promuevan mejores estándares y derechos laborales en todos

los migrantes que trabajan en empresas transnacionales se habrá logrado cumplir con el presente objetivo. Por ello, es que al promover la doctrina de empresas y Derechos Humanos y lograr que se incorporen en los acuerdos internacionales regulación acerca de derechos laborales, se habría cumplido con este objetivo.

En los párrafos anteriores hemos demostrado que existen cuatro objetivos de política exterior peruana en el Acuerdo Nacional que guardan correlación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos. Adicionalmente a ello, hemos también explicado la pertinencia de impulsar este eje temático al interior de las acciones de política exterior para alcanzar las metas trazadas. Asimismo, es preciso señalar que no existe incompatibilidad alguna entre la doctrina de empresas y Derechos Humanos y los objetivos 1), 4) o 7), dado que versan sobre cuestiones temáticas distintas entre sí. La promoción de la elevación de los estándares de Derechos Humanos al accionar de las empresas transnacionales no contraviene ningún objetivo de la sección de política exterior del Acuerdo Nacional. Con esto demostramos que con respecto al primer documento no habría problemas de compatibilidad. Procedamos a analizar el segundo documento, el cual es el PESEM.

Objetivos de Política Exterior del Plan Estratégico Sectorial Multianual	
Número	Objetivos
1	Posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral
2	Contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del País en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural
3	Proteger los Derechos, fomentar la vinculación con el Perú y promover la inserción en el país de Destino de los peruanos en el exterior.
4	Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusive del país.

Cuadro 2: Objetivos de Política Exterior del PESEM 2015-2021. Fuente: PESEM 2015-2021. Elaboración propia.

En el Cuadro 2 se aprecian los cuatro objetivos que el Ministerio de Relaciones Exteriores posee de acuerdo al PESEM 2015-2021. Aquí también procederemos a analizar la correlación y la pertinencia de la doctrina de empresas y Derechos Humanos y los objetivos enmarcados en este cuadro. De igual manera, analizaremos si es que alguno de los objetivos se contraponen de alguna forma con la implementación de esta doctrina en la política exterior peruana.

De estos cuatro objetivos, son dos los que guardan correlación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos. El primero de ellos es el objetivo 1), el cual consiste en posicionar al Perú a nivel regional y global como potencia regional en el ámbito multilateral. Como ya se ha señalado líneas arriba, la doctrina de empresas y Derechos Humanos supone discusiones y un proceso de búsqueda de consensos en el ámbito multilateral. Al llevarse a cabo las negociaciones entre varios Estados en simultáneo, tanto de forma regional como global, este objetivo sí tendría correlación con la presente temática. Adicionalmente, para que se logren aprobar un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos o se impulsen otro tipo de mecanismos e iniciativas con verdadera incidencia a nivel internacional se necesita un liderazgo fuerte por parte de los Estados.

Tal como lo señaló el profesor John Ruggie, el liderazgo y el manejo diplomático de forma muy cuidadosa es necesario para que se apruebe una reforma de este tipo; caso contrario, se podría inclusive, más que avanzar, “generar un retroceso en la agenda internacional” (Ruggie, 2013, p. 55). Únicamente los Estado que se proyectan como líderes regionales o mundiales pueden hacer cambios sustanciales ante la comunidad internacional. Un manejo torpe y desmesurado puede generar que el debate se entrampe y que muchos Estados que están considerando su apoyo se echen para atrás. Es por ello que si el Perú a liderar la discusión a nivel multilateral en el tema de empresas y Derechos Humanos se habrá cumplido con este objetivo en específico. Por ello, la doctrina de empresas y Derechos Humanos sí tiene correlación y pertinencia en el presente objetivo.

Por otro lado, el objetivo 2) del PESEM, el cual versa, en parte, sobre el fortalecimiento de la competitividad e imagen del País en el exterior a través de la promoción económica, también guarda correlación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos. Esto se debe a que el fortalecimiento de la competitividad y la promoción económica están íntimamente ligadas al desempeño de las empresas de un Estado. Si el Perú adopta estándares internacionales más elevados en cuanto a empresas y Derechos Humanos mejorará su ambiente de negocios a la luz de los ojos de los inversionistas extranjeros. Un Estado que exige mejores políticas en cuanto al respeto a los Derechos Humanos al sector privado que radica en su territorio tiende a atraer más inversión privada y es mejor considerado frente a la comunidad internacional. Si se incorporan a las políticas públicas locales y se promueve de forma activa que las empresas transnacionales respeten los Derechos Humanos de los *stakeholders* con los que interactúan la imagen del Perú se vería ciertamente fortalecida. Es por ello que este objetivo también guarda relación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos y la implementación de la misma tiene profunda relevancia para que este sea satisfecho.

Es preciso señalar que los objetivos 3) y 4) no tienen correlación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos, ya que versan sobre cuestiones consulares y cooperación internacional, respectivamente. Sin embargo, los mismos no se contraponen con la idea de que la política exterior peruana impulse una serie de medidas que favorezcan a la

regulación internacional en materia de empresas y Derechos Humanos. Veamos entonces el último cuadro de objetivos de política exterior para hacer su análisis de compatibilidad con la doctrina de empresas y Derechos Humanos.

Objetivos de Política Exterior del Plan Estratégico Institucional	
Número	Objetivos
1	Fortalecer y ampliar las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas.
2	Promover oportunidades de comercio, inversión y turismo para el Perú en el ámbito internacional.
3	Contribuir a la proyección cultural del Perú en el ámbito internacional.
4	Fortalecer la atención a los nacionales en el exterior, a fin de promover su inserción en los países de destino.
5	Fortalecer la protección y asistencia a los peruanos en el exterior, así como afianzar sus vínculos con el Perú.
6	Fortalecer la política de cooperación internacional como instrumento de política exterior para el logro del desarrollo sostenible.
7	Modernizar la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Diplomático de la República.
8	Consolidar en el MRE el desarrollo de la temática de gestión del riesgo de desastres y contribuir en la definición del marco internacional para la reducción de las condiciones de vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres.

Cuadro 3: Objetivos del Plan Estratégico Institucional 2020-2022. Fuente PEI 2020-2022. Elaboración propia.

En el cuadro número tres se pueden apreciar los ocho objetivos del PEI 2020-2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores. De todos estos objetivos tan solo el 1) tiene relación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos, porque, al igual que en los otros dos documentos antes analizados, se enfoca en la importancia de que el Perú lidere iniciativas en el ámbito multilateral. Al ser la regulación internacional de las empresas en materia de Derechos Humanos una discusión en el ámbito netamente multilateral es que este objetivo sí tendría correlación con este eje temático. Lo que se está planteando es que el Perú lidere esta iniciativa en el ámbito internacional y logre hacer cambios y aportes sustanciales. Por este motivo este tipo de política contribuye a cumplir con este objetivo.

Los otros siete objetivos no guardan correlación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos. No obstante, esto tampoco supone una contradicción o una incompatibilidad entre ambos, simplemente versan sobre otras materias. Por lo tanto, queda claro que no existe contraposición entre los demás objetivos del PEI y la doctrina de empresas y Derechos Humanos.

Del análisis de los tres documentos principales en donde se han planteado los objetivos oficiales y actuales del Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto a política exterior podemos concluir que la doctrina de empresas y Derechos Humanos tiene relación con siete de diecinueve de estas metas trazadas. Asimismo, hemos determinado que el impulso de la elevación de los estándares internacionales de regulación a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos sin lugar a duda contribuye a la satisfacción de estos objetivos. Si la doctrina de empresas y Derechos Humanos se incorpora a la política exterior peruana y se ejecuta de forma más activa y primordial se estarían cumpliendo estos siete objetivos a cabalidad. Por último, también se concluyó que no existe incompatibilidad ni inconveniencia entre que se incorpore y se promueva ante la comunidad internacional este eje temático y el cumplimiento y satisfacción de los otros doce objetivos establecidos.

Teóricamente tan solo bastaría que la doctrina de empresas y Derechos Humanos esté alineada y contribuya a la satisfacción de uno de todos los objetivos, y que a su vez no entorpezca el alcance del resto para así determinar que es conveniente llevarla a cabo. No obstante, el presente análisis ha demostrado que existen diversos objetivos que, de implementarse esta doctrina correctamente, se estarían satisfaciendo. Si a este razonamiento lo contextualizamos con el organigrama de la Cancillería peruana, el cual se explicó en el anterior capítulo, concluimos que tenemos en la Dirección de Derechos Humanos y en el Ministerio de Relaciones Exteriores la burocracia necesaria para impulsar ante la comunidad internacional esta moderna visión de las empresas transnacionales.

Por su parte, Bruno Castañeda realiza un análisis similar y concluye que los Principios Rectores “inciden de manera más distributiva y equitativa sobre los objetivos estratégicos de la política exterior peruana (...), la iniciativa de elaboración del tratado focaliza su aporte a la consecución de tales objetivos únicamente en la dimensión de protección de los derechos humanos” (Castañeda, 2017, p. 153). Este diplomático peruano también coincide con el análisis realizado párrafos arriba y también considera pertinente que el Perú promocióne este eje temático como una de las acciones para alcanzar sus objetivos de política exterior. Es indudable que la promoción y el liderazgo peruano en el tema de empresas y Derechos Humanos beneficia a la proyección del Estado como potencia regional y a asegurar, a su vez, la protección a los Derechos Humanos de los individuos más indefensos.

Es así como del análisis de compatibilidad hemos determinado que efectivamente la política exterior peruana es totalmente compatible con la doctrina de empresas y Derechos Humanos. También se ha determinado que su incorporación y ejecución como parte de la política exterior es prudente y conveniente. Por este motivo es que en la siguiente sección se explica de forma detallada cómo se puede proceder a incorporarla y ejecutarla de forma eficiente para así alcanzar los objetivos de política exterior y lograr que se instaure una mejor regulación internacional en materia de empresas y Derechos Humanos.

3.2. Estrategia para aterrizar la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la Política exterior del Perú

La segunda sección de este tercer capítulo versa sobre cómo aterrizar la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la política exterior peruana. Como se ha podido apreciar en el segundo capítulo de esta investigación académica, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú sí cuenta con el aparato estatal necesario para poder liderar sustanciales reformas ante la comunidad internacional en el ámbito de los Derechos Humanos. Debido a que hemos concluido que el liderar el establecimiento de nuevos estándares internacionales en materia de empresas y Derechos Humanos le es conveniente al Estado peruano para alcanzar sus objetivos de política exterior es que procederemos a explicar la estrategia que implementaremos para llevar a cabo esta política.

Primero que nada, tendremos que resaltar que será la Dirección de Derechos Humanos la oficina al interior de Cancillería en donde se tendría que formular la presente iniciativa. Por otro lado, esta sección tendrá a su vez cuatro sub secciones, las cuales de forma conjunta facilitarán que se implemente la doctrina de empresas y Derechos Humanos a la política exterior peruana. En primer lugar, se establecerá un curso de acción al interior de la oficina de Derechos Humanos para promover la presente política. En segundo lugar, se hará un análisis profundo para identificar cuáles han sido los factores que no han permitido o facilitado que el Perú tenga un papel más protagónico en este eje temático. En tercer lugar, determinaremos cuáles de los instrumentos internacionales que existen en la actualidad son más convenientes de implementar al contexto peruano. Por último, trazaremos una estrategia para liderar el debate internacional acerca de esta materia.

De esta forma es que se podrá implementar de forma correcta la doctrina de empresas y Derechos Humanos a la política exterior peruana. Procedamos entonces a analizar el primero de estos cuatro pasos.

3.2.1. Establecer un plan de acción al interior de la Dirección de Derechos Humanos

El primero de los cuatro pasos a seguir para lograr implementar la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la política exterior peruana consiste en el establecimiento de un plan de acción al interior de la Dirección de Derechos Humanos. Lo que se busca es comenzar por la formulación de la política pública para luego poder ejecutarla correctamente.

Como bien señala Bardach los primeros pasos en la formulación de la política pública consisten en “definir el problema”, “recaudar información” y “evaluar las alternativas a la política pública” (Bardach, 1998). Por su parte Wayne Parsons concuerda con Bardach y enfatiza en que las dos primeras fases son las del “diseño y contenido”, en donde se define el problema y la agenda, y “formulación”, en donde se establecen los objetivos,

metas, alternativas y se seleccionan las opciones (Parsons, 2007, p. 111). Lo mismo se tiene que hacer en el presente caso y comenzar por la formulación.

La Dirección de Derechos Humanos deberá poner en práctica esta perspectiva teórica. En primer lugar, es pertinente que delimite el problema público al cual se quiere solucionar. En segundo lugar, el equipo que lidere esta iniciativa debe tener en claro cuáles son los objetivos generales o más macros (los que se han señalado en la subsección anterior del análisis de compatibilidad) y establecer objetivos específicos por cada una de las acciones que se planea implementar. En tercer lugar, es necesario identificar cuáles son los actores claves que ayudarán a ejecutar la presente política pública y buscar incorporarlos en el proceso de formulación. Su opinión, como actores ejecutores, puede ser clave para que la política se conduzca correctamente.

En cuarto lugar, se deben establecer paso a paso cuáles serán las acciones concretas a seguir para llevar a cabo la promoción e implementación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la política exterior peruana. Si, por ejemplo, se quiere promover un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos, la política tendrá que especificar qué contenido específico se quiere regular; con quienes se debe hacer el acercamiento para ganar el apoyo necesario; en qué instancia internacional se planea discutir estas iniciativas; qué se necesita para que la misma pueda ser aprobada en las instancias internacionales y para que de forma posterior pueda entrar en vigor; entre otras preguntas relevantes que según cada tipo de iniciativa se tendrán que establecer. La idea concreta es que se detalle todo lo que se requiere hacer para que la política pueda ser aprobada en el ámbito internacional sin mayores inconvenientes.

El cuarto aspecto a tomar en cuenta se enfoca sobre todo en el aspecto de política exterior frente a la comunidad internacional, especialmente a la aprobación y legitimización de la iniciativa. El quinto y último punto en este planeamiento va a requerir diseñar la ruta interna para poder llevar a cabo la política y que obtenga el respaldo suficiente. Lo que se busca es que en esta parte de la planificación se tenga al detalle todos los pasos internos y se identifiquen a los actores claves con quienes se tiene que discutir e influenciar para

que la doctrina de empresas y Derechos Humanos se pueda llevar a cabo. Se tiene que trazar una especie de hoja de ruta para que los diplomáticos y demás burócratas puedan tener claridad con quienes interactuar internamente para que la política pueda ponerse en práctica. Para llegar a este punto primero se debe tener en claro todo lo demás. Así se podrán recoger los comentarios internos antes de poner en práctica esta nueva visión de política exterior. Es altamente recomendable que toda la propuesta sea explicada de la forma más sencilla posible para que tengas menos obstáculos a la interna y se pueda enfocar en promoverla internacionalmente sin mayores problemas. Si se logra articular un frente interno que esté dispuesto a apoyar esta iniciativa será mucho más sencillo articularlo hacia la comunidad internacional. Caso contrario, si hay rupturas y quejas internas, estos cuestionamientos también podrían ser objetados cuando se busque promocionar esta iniciativa en el ámbito internacional.

Es preciso también recalcar que este tipo de iniciativa sería de la clase de política pública que se formula desde la dirección política y sube hasta la Alta Dirección. Tal como se explicó en el segundo capítulo, sería el equipo de la Dirección de Derechos Humanos quienes diseñen el plan de incorporación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos, lo socializan y lo presentan al Canciller o al Vice Ministro para que vierta sus comentarios y lo puedan poner de forma posterior en práctica. El equipo de la Dirección de Derechos Humanos deberá influenciar al Director General de Asuntos Multilaterales y Globales para ganar su apoyo y que luego toda la Dirección General pueda presentarle la propuesta concreta a la Alta Dirección. Es así como se instruirá a las Representaciones Permanentes del Perú ante las Organizaciones internacionales promover la Doctrina de empresas y Derechos Humanos.

Por otro lado, la Dirección de Derechos Humanos también debe ser consciente que una vez que haya diseñado de forma concreta la política pública de promoción e incorporación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos, la misma debe ser socializada con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para poder recibir sus comentarios y contar con su apoyo. Dado que ellos son el ente rector de las políticas públicas locales en materia de Derechos Humanos de ninguna manera pueden ser obviados. La política exterior peruana en este punto debe contar con la retroalimentación constante del Minjus para que

esté mejor formulada y sea coherente con lo que se viene haciendo internamente. Como señala Richard Haass, la “política exterior comienza en casa” (Haass, 2013, p. 1), por lo que es importante que tanto la política interna y la externa estén alineadas. La Dirección de Derechos Humanos deberá establecer una serie de mesas multisectoriales en donde se recojan la opinión de diversos Ministerios, pero sobre todo la del Minjus.

Por otro lado, la sociedad civil y el sector privado también tienen un papel fundamental en el tema de empresas y Derechos Humanos. Por un lado, los gremios empresariales tienden a tener mucha influencia en la política y en la producción normativa en el Perú. Por ello, se debe buscar tenerlos como aliados y concientizarlos de la importancia que del presente tema. Si se logra recoger sus aportes, incorporarlos y fidelizarlos la política exterior estará también legitimada por el sector privado, lo cual permitirá que los diplomáticos y burócratas puedan enfocarse a cabalidad en el presente asunto. Por el otro, dado que este es un tema que versa sobre Derechos Humanos es importante recoger la opinión de las Organizaciones no Gubernamentales. Los “aportes que la sociedad civil organizada” puedan hacer también tienden a ser sumamente constructivos y beneficiosos. Que la sociedad civil “respalde una política pública” contribuye de sobremanera a que la misma se pueda ejecutar correctamente (Ortegón, 2019). Para lograr alinear a estos dos actores claves, la Dirección de Derechos Humanos puede llevar a cabo una serie de audiencias con los representantes del sector privado, por un lado, y con las Organizaciones Gubernamentales más representativas, por el otro.

3.2.2. Identificar los factores que han impedido la adopción de los instrumentos internacionales sobre Empresas y Derechos Humanos

El segundo paso para lograr la correcta incorporación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos a la política exterior peruana es identificar cuáles son los factores que no han permitido o no han contribuido a que la misma sea de por sí implementada. Es importante resaltar que este eje temático no es del todo novedoso o una cuestión totalmente desconocida o ajena para el Ministerio de Relaciones Exteriores. La pregunta entonces es, ¿por qué si la doctrina de empresas y Derechos Humanos es coherente con la política exterior peruana y conviene implementarla para alcanzar sus objetivos no ha

sido implementada hasta el momento? A continuación, presentaremos las tres razones principales que no han favorecido la adopción y promoción de esta temática como una política de la Cancillería peruana.

La primera de estas razones es la falta de priorización, proactividad y visión de los burócratas de Cancillería en el Perú. Aquí enfatizamos que el principal factor que no ha permitido que esta doctrina ya esté consolidada y se aprovechen diversas oportunidades es la falta de acción por parte de los burócratas y diplomáticos, pero únicamente los que se encuentran en Lima. Entre enero 2016 y julio 2020 ha habido un total de noventa y dos comunicaciones internas entre la sede de la Cancillería peruana y sus misiones en el extranjero, de las cuales más del setenta por ciento son mensajes que provienen desde el extranjero¹⁵ que tienen relación a la temática de empresas y Derechos Humanos. Esto demuestra que sí se ha buscado un impulso en reiteradas ocasiones desde afuera, ya que por lo menos han rendido cuentas de las discusiones sobre esta temática que se han estado dando en los espacios multilaterales. Lo que ha faltado sin duda es que la Dirección de Derechos Humanos sea más proactiva y aproveche el presente debate que se está gestando en los espacios multilaterales para promoverlo.

El tema de empresas y Derechos Humanos no está pasando desapercibido a nivel internacional. Como bien lo hemos señalado en el primer capítulo de este trabajo académico, el próximo año se cumplirán 10 años de los Principios Rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos, a los cuales el Estado peruano le dio su respaldo al momento de votar por su adopción. Este es un óptimo momento para que se aproveche y se implemente un planteamiento para impulsar diversas medidas. Como también se ha señalado, ha habido a lo largo del presente año una discusión acerca de un posible tratado de empresas transnacionales y Derechos Humanos (ONU, 2021). No obstante, la burocracia peruana pudo haberse activado y aprovechado de una mejor manera este contexto. Sin embargo, podemos notar por la participación pasiva del Estado peruano en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU que no ha hecho un aporte sustancial al

¹⁵ Nota del autor: Este dato se obtuvo al contabilizar la cantidad de comunicación entre la sede en Lima del Ministerio de Relaciones Exteriores y las sedes en el extranjero que tienen relación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos.

proyecto de tratado ni ha planteado otro tipo de iniciativas. Ha dejado pasar este tipo de oportunidades, en donde en ambientes multilaterales, los Estados pueden posicionarse como líderes de iniciativas. La pasividad de los diplomáticos en el extranjero se debe en parte a la ausencia de instrucciones específicas acerca de esta materia por parte de la Cancillería en Lima.

Es necesario que la Dirección de Derechos Humanos y la Dirección General de Asuntos Multilaterales y Globales diseñen un plan de acción efectivo el cual sea correctamente transmitido a las representaciones diplomáticas que se encuentran en el extranjero. Con instrucciones claras por parte de la sede de Cancillería en Lima el tema se podrá mover con mayor facilidad. Cuando una representación permanente recibe instrucciones claras sabe cómo tiene que proceder y cuál es el objetivo a seguir. En este caso ha habido diversas comunicaciones desde el extranjero que no han tenido la misma priorización en Lima. Esto también se trasluce a que en el territorio nacional es el Minjus quien tiene mayor interés en tocar el tema de empresas y Derechos Humanos que el mismo Ministerio de Relaciones Exteriores. Es vital que ambos Ministerios trabajen de la mano para que se vea un ente burocrático articulado con el objetivo claro de promover mejores estándares internacionales en materia de Derechos Humanos para las empresas transnacionales.

Si es que los burócratas y diplomáticos que se encargan de ver la política de Derechos Humanos en Cancillería no se comprometen a diseñar un planteamiento sólido y promoverlo activamente, será sumamente complicado que se incorpore esta doctrina en la política exterior peruana. Para que la situación actual tenga un cambio sustancial y las políticas no se queden estáticas es necesario contar con la voluntad política de todos los formuladores de política pública en Lima para que así se lideren las reformas requeridas.

El segundo gran factor que no ha facilitado que se implemente la doctrina de los Derechos Humanos en la política exterior peruana es la falta de impulso del sector privado en este específico eje temático. En el Perú, así como en muchos Estados en vías de desarrollo con instituciones frágiles, el *lobby* del sector privado tiende a tener una gran injerencia en la aprobación o en el rechazo de las políticas públicas. Como bien señaló Edgar Ortegón,

haciendo referencia a la “teoría de grupos” es importante influenciar a ciertos agentes y “grupos de poder” claves para que las políticas se lleguen a ejecutar de forma correcta. Al fin y al cabo “la política es el resultado de la pugna entre grupos de poder” (Ortegón, 2015, p. 82). El sector privado tiene gran capacidad de poder inclinar la balanza a favor o en contra de una política pública que se encuentra en debate. Tal es el caso del Acuerdo de Escazú, el cual no se llegó a aprobar en el Congreso de la República del Perú debido al rechazo de la CONFIEP en agosto del presente año (CONFIEP, 2020).

Así como ellos tienen el poder de complicar o bajarles el dedo a ciertas iniciativas, también tienen la capacidad de influenciar en que se aprueben otro tipo de reformas. Si es que los gremios empresariales se hubiesen puesto de acuerdo y apoyado o exigido de forma conjunta la promoción de los estándares internacionales o los códigos de conductas de buenas prácticas empresariales en materia de empresas y Derechos Humanos nos encontraríamos en un supuesto en donde la incorporación y promoción de esta temática sería de mayor prioridad para la Cancillería peruana. En el momento en que el sector privado y las grandes corporaciones busquen promover esta serie de iniciativas será el escenario ideal para que se impulse, tanto local como internacionalmente, estos estándares.

Es vital que los burócratas que busquen impulsar la incorporación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos a la política exterior peruana sean conscientes de que es necesario tener al sector privado como aliado para que estas medidas lleguen a buen puerto. La Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería peruana debe trabajar con el Minjus para atraer a los gremios empresariales a la presente iniciativa. Si ellos están de acuerdo y buscan aportar a este cambio será mucho más sencillo que se apruebe. Lo peor que puede pasar es que las empresas quieran boicotear esta iniciativa, porque si se busca regularlas es importante contar con su visión y participación para que la política tenga legitimidad y menos detractores. Por el contrario, si las empresas poseen una postura rotundamente desfavorable hacia esta medida buscarán contactar a políticos de distintos partidos para ponerlos en contra de la presente política y que no se logre aprobar nada. Por todo esto, el sector privado debe también involucrarse de forma activa y dejar de tener un rol pasivo respecto a la doctrina de empresas y Derechos Humanos.

Por último, el tercer factor que también ha influenciado a que aún no esté implementada la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la política exterior peruana es que el Perú posee una sociedad civil desarticulada con respecto a este tema. Si bien existen ciertas Organizaciones No Gubernamentales que tienen particular interés en impulsar una agenda relacionada a las empresas y Derechos Humanos e inclusive hasta han formulado un “grupo de trabajo” que viene operando por varios años (Socios Perú, 2016), todavía no existe una demanda social generalizada o con la suficiente llegada a las altas esferas de poder que sirva para poner la presión necesaria al Ministerio de Relaciones Exteriores, y a todo el gobierno, y que se tomen las medidas necesarias para poder implementar esta doctrina.

Históricamente, la sociedad civil ha sido clave para obtener victorias en materia de Derechos Humanos. Cuando el aparato burocrático u otros poderes fácticos (como las empresas) no desean promover ciertos Derechos Humanos es vital que exista una sociedad civil organizada con objetivos claros que sirva para hacer contrapeso. Si es que la ciudadanía desea promover cierto tipo de políticas en materia de Derechos Humanos y hay una acción conjunta desde la academia y las ONGs, y la misma es respaldada por la opinión pública, es altamente probable que el gobierno haga caso a dicha demanda; sobre todo si la misma no compromete una gran inversión de recursos públicos.

Acorde con el Reporte Mensual de la Defensoría del Pueblo del mes de agosto del año 2020, en el Perú, a la fecha, existen un total de 190 conflictos sociales, de los cuales hay 143 activos y 47 latentes (Defensoría del Pueblo, 2020). En un contexto en donde existen tantos conflictos sociales en donde tienden a involucrarse grandes empresas transnacionales es necesario que la ciudadanía, y sobre todo los *stakeholders* involucrados, decidan impulsar ciertos temas en la agenda pública para que se frenen este tipo de situaciones.

Es preciso señalar que esto no significa que consideramos que la ciudadanía no ha hecho absolutamente nada. Sin embargo, sí se entiende que no ha habido los esfuerzos

suficientes para hacer que la Cancillería y el Minjus le den más importancia a la promoción internacional de los estándares de empresas y Derechos Humanos. Si es que las acciones hubiesen sido significativas lo que se hubiese generado es que habría más presión por parte de los políticos de turno sobre los burócratas para impulsar este tema en particular. No obstante, no solo no es tema prioritario, sino que es casi invisible para los políticos.

Como bien se señaló líneas arriba, la Dirección de Derechos Humanos debe incluir en su planificación reuniones con los burócratas de otros ministerios. Adicionalmente, es necesario también que haya reuniones y campañas de concientización e información a la sociedad civil, academia y empresas privadas promoviendo la incorporación y promoción de la doctrina de empresas y Derechos Humanos al interior de la política exterior peruana. Solo con el apoyo de estos tres estamentos es que se podrá impulsar proactivamente esta temática tanto en el ámbito interno como en el externo.

Es importante señalar que no somos los únicos que hemos realizado postulados de este tipo con respecto a las dificultades de implementar la doctrina de empresas y Derechos Humanos en el Perú. De forma más específica, haciendo referencia únicamente a los Principios Rectores, el diplomático peruano Bruno Castañeda, ha señalado que los desafíos del Perú en implementarlos de forma correcta se deben a “la débil institucionalidad del Estado peruano”, “la informalidad y la existencia de un gran grupo de Pequeñas y Medianas Empresas” y “la falta de una cultura de derechos humanos en el país” (Castañeda, 2017, p. 113). De hecho, el análisis de Castañeda coincide con el nuestro en que las falencias del aparato estatal, la falta de predisposición del sector privado y la ausencia de una fuerte cultura de Derechos Humanos en la sociedad civil son detractores que no facilitan que este eje temático se desarrolle a cabalidad en el Perú.

3.2.3. Adoptar distintos instrumentos internacional referentes a las empresas y Derechos Humanos

La tercera acción a realizar tiene que ver con la adopción de los instrumentos internacionales referentes a la doctrina de empresas y Derechos Humanos. La mejor forma de liderar siempre será con el ejemplo. Si se busca promover que a nivel internacional se adopten mayores estándares internacionales en materia de empresas y Derechos Humanos, por una cuestión de coherencia entre la narrativa y la práctica el Perú debería ser de los primeros en adoptar este tipo de compromisos antes de promoverlos.

La Dirección de Derechos Humanos debe presentar un listado con una serie de instrumentos con los cuales nos debemos comprometer a incorporar al ordenamiento jurídico interno y cumplirlos a cabalidad. La idea central es que el Perú impulse que los Estados de la comunidad internacional adopten en sus ordenamientos jurídicos internos mayores estándares de protección en materia de empresas y Derechos Humanos mediante la adhesión a este tipo de instrumentos.

Aquí no solo nos referimos a tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Sino que también consideramos adecuados la incorporación de normas de carácter de *soft law* que puedan propiciar a que los estándares de protección se vean reforzados. Es pertinente también adscribirnos a iniciativas pasadas de otros gobiernos. Si es que el Perú se adhiere y ayuda con la promoción de iniciativas de *soft law* que otros Estados han promovido en el pasado a cambio de obtener su apoyo en la presente cruzada, sería un intercambio válido y coherente, ya que obtendríamos nuevos aliados en el presente eje temático, a la vez que mejoramos nuestros estándares internos.

Por otro lado, es vital que promovamos y seamos parte de los tratados internacionales en materia de empresas y Derechos Humanos. Por un lado, el Perú debe ser más activo en la discusión que se viene dando en el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas para adoptar un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos. Si “Ecuador” ha sido uno de los Estados que más ha liderado el presente tema, ya que ha coordinado todas las reuniones y ha “impulsado” el borrador del tratado, así como los foros de escucha (ONU, 2021), entonces el Perú, un Estado también en vías de desarrollo con similares proyecciones internacionales, puede impulsar un texto que

genere mayores consensos. Al parecer, por la poca receptividad que ha tenido el presente texto, lo cual se refleja al ver la poca participación de los Estados en la discusión de los textos del proyecto del tratado, el proyecto actual impulsado por el Ecuador no generaría los consensos necesarios para que sea aprobado el tratado. Esto le abre una oportunidad al Perú para promover un texto que genere mayores consensos y no tantas divisiones. El Estado peruano se puede mostrar más proclive a aceptar sugerencias y consensuar para que se logre la adopción de un tratado final. La Dirección de Derechos Humanos deberá estudiar la estrategia ecuatoriana y analizar qué se hizo de forma correcta y qué fue lo que faltó, en caso se descarte la aprobación del tratado, lo cual es altamente probable.

Es importante resaltar lo que señala Arvind Ganesan con respecto a los tratados en materia de empresas y Derechos Humanos. Ganesan afirma que “la solución [de optar por un] tratado también refleja un desarrollo paralelo a nivel nacional: de manera lenta pero segura, las leyes y regulaciones nacionales están incorporando elementos modestos de la agenda empresarial y de Derechos Humanos” (Ganesan, 2016, p. 75). Es clave que así como la discusión del tratado en materia de empresas y Derechos Humanos se desarrolle en el plano internacional, la misma se vea reflejada en el plano interno. Dado que partimos del supuesto que el Perú liderará esta iniciativa en el plano internacional, también debemos suponer que en la legislación nacional deben haber cambios e iniciativas que acompañen a la política exterior.

Por el otro lado, en el ámbito regional el Perú podría aprovechar la última publicación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulada “Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos” (CIDH, 2020) para impulsar un tratado a nivel regional. Básicamente, el texto consistiría en volcar las recomendaciones de la CIDH en un instrumento vinculante y promoverlo en el sistema interamericano. El informe plantea un total de 12 criterios que permiten tener mayor claridad respecto a lo que se busca implementar al interior de la Organización de Estados Americanos. El Perú podría proceder a liderar la adopción de un tratado internacional a nivel regional que busque promover la regulación de las empresas y materia de Derechos Humanos.

De hecho, se puede comenzar promoviendo un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos a nivel regional. A partir de la presente experiencia es que se podría decidir elevarlo al sistema universal. Se puede ir de menos a más con la presente temática. Al final lo que se busca es contribuir a elevar los estándares de protección en materia de empresas y Derechos Humanos. Si se puede lograr a nivel regional de forma previa a universalizarlo también sería sumamente positivo. Este tipo de experiencia le serviría de sobremanera al Estado peruano para saber cómo liderar una iniciativa tan grande como la presente. El contexto actual se presta para que se germine una iniciativa de este tipo. Sería importante contar con el apoyo de los miembros de la CIDH que elaboraron el informe para juntos proceder a elaborar el proyecto de tratado regional.

Otra de las acciones que el Perú no puede dejar de hacer es incluir en todos los acuerdos comerciales que negocie cláusulas que contengan una referencia a los Principios Rectores de forma específica o a otros tratados en materia de empresas y Derechos Humanos que se ratifiquen en un futuro. Como ya se ha señalado con anterioridad no solo importa promoverlo en el plano internacional, sino también en el plano interno. Debe haber una mención específica a la doctrina de empresas y Derechos Humanos en los tratados de corte económico y comercial que el Perú suscriba para de esta forma incentivar a que otros Estados también respeten este tipo de normas. Así podremos extender esta doctrina no solo en el plano político, sino también en nuestras relaciones económicas. Gracias a este tipo de prácticas se puede extender las exigencias del respeto a los Derechos Humanos a las transnacionales de forma indirecta. Es preciso señalar que distintos tribunales internacionales han señalado que “los Tratados Bilaterales de Inversión deben interpretarse en armonía con otras normas de derecho internacional de las que forma parte, incluidas aquellas relativas a los Derechos Humanos” (Arévalo, 2019, p. 171).

Como también ya se ha mencionado con anterioridad, la incorporación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos en el ámbito nacional no solamente tiene que ser promovido por el Estado, sino también tiene que nacer de iniciativas del sector privado. Para que pueda haber un verdadero cambio y mejora sostenida en el tiempo tiene que haber un cambio de mentalidad por parte del sector privado peruano. Las empresas

también tienen que dar el ejemplo y promover prácticas de RSE que sean amigables con los Derechos Humanos al interior de sus organizaciones y con sus *stakeholders*. Para cumplir con esta finalidad, el Estado peruano puede dar incentivos tributarios y otro tipo de compensaciones sociales y económicas a las empresas que surjan como aliadas en este eje. El Perú debe premiar a las empresas que “decidan adoptar políticas corporativas que se refieren explícitamente a la gestión, respeto y promoción de los Derechos Humanos” (Lazala, 2007, p. 55). El apoyo empresarial es fundamental para que la política exterior peruana en este punto tenga mayor efectividad, tanto hacia afuera como hacia adentro.

En esa misma línea, otra de las acciones que podría hacer el Perú es pedirle de forma obligatoria a las empresas transnacionales reportes en materia de Derechos Humanos. La idea central es que las empresas transnacionales y los grandes gremios empresariales, sobre todo aquellos sectores en donde suelen haber conflictos ambientales, les envíen reportes semestrales a ciertas entidades públicas (Minjus, Cancillería o la Defensoría del Pueblo) acerca de sus acciones en materia de Derechos Humanos. Si bien esta idea sería un escenario innovador para el caso del Perú, no es una práctica inusual en otros Estados. Como bien apunta, Anthony Ewing “más empresas están comunicando cómo abordan su impacto en los derechos humanos para cumplir con las crecientes expectativas de los *stakeholders* sobre la transparencia corporativa. A medida que proliferan los informes voluntarios, los Estados han comenzado a exigir informes corporativos sobre cuestiones no financieras” (Ewing, 2016).

Los reportes empresariales en materia de Derechos Humanos deben ser lo suficientemente recisos para que la información presentada sirva realmente para que el Estado pueda evaluar políticas que se traduzcan en un cambio sustancial para la vida de los *stakeholders*. Los reportes deben incluir (más no limitarse) “estándares específicos de cada industria”, “métricas creíbles y transparentes” relacionadas con el desempeño de las empresas en materia de Derechos Humanos y propuestas de “modelos regulatorios” que le sirvan tanto al sector privado como al público (Baumann-Pauly et al., 2016). La idea es que sean herramientas que ayuden a mejorar el ecosistema de negocios al mismo tiempo que aseguren un mejor cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos, tanto para el Estado como para las corporaciones.

La exigencia de este tipo de informes acerca del desempeño de las empresas en materia de Derechos Humanos es una propuesta que tiene que ser dialogada entre el sector privado y el público. No obstante, de implementarse, ayudaría en gran medida a legitimar la política exterior peruana, ya que serviría de ejemplo de buenas prácticas frente a la comunidad internacional cuando se busque la promoción de la doctrina de empresas y Derechos Humanos o la adopción de un tratado internacional en la presente materia. Que el Perú adopte buenas prácticas en materia de empresas y Derechos Humanos en el plano interno es fundamental para que su política exterior tenga mayor repercusión y relevancia. Como ya se ha mencionado con anterioridad, es vital que la política exterior sea un reflejo de la política interna.

Lo que se busca es que el Perú adopte estos estándares antes o al mismo tiempo que los promueva de forma activa ante la comunidad internacional. La coherencia de este tipo de acciones ayudará a legitimar al Estado peruano y posicionarlo como el país que promueve la doctrina de empresas y Derechos Humanos. Esto contribuye de forma plena a la satisfacción de los objetivos actuales de política exterior, por lo que se debe dar a toda costa. Somos de la idea, al igual que David Bilchitz, en que una verdadera reforma que genere, a su vez, un cambio sustancial solo se podrá llevar a cabo mediante “la combinación” de “las reformas legales del derecho interno”, “intervenciones regionales” y “cambios en el derecho internacional” (Bilchitz, 2017, p. 7). No basta con que sea un solo cambio, sino que para hacer frente a un problema tan global como este se requiere una reforma integral que involucre las distintas instancias institucionales en simultáneo. La política exterior del Perú debe ir de la mano con los cambios del derecho interno para generar reformas concretas y duraderas.

3.2.4. Liderar el debate internacional de empresas y Derechos Humanos en los foros multilaterales

El cuarto y último paso que el Estado peruano debe realizar para que haya una apropiada promoción e incorporación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos a su política exterior es el de liderar el debate ante la comunidad internacional. Una vez que se han

hecho las gestiones internas y diseñado el plan a seguir es preciso que se comience con la ejecución de la política exterior y se comience a liderar la discusión internacional en la presente materia. Para ello, es necesario que la Cancillería adopte una política más gallarda y decida lanzarse a liderar esta temática tanto a nivel regional como multilateral. El Perú debe ser visto ante los ojos de los demás Estados como el país que se ha abocado a la implementación de mejores estándares internacionales en materia de empresas y Derechos Humanos. Es preciso e indispensable que ante los ojos de la comunidad internacional se nos considere como el Estado abanderado en la presente temática.

Para tal finalidad, en primer lugar, se debe tener claridad de los espacios en donde se buscará liderar la presente discusión. Como líneas arriba se ha mencionado, existen dos organizaciones internacionales en donde perfectamente el Perú podría jugar un papel protagónico en el presente eje temático: el sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano. En cuanto al primero, Cancillería debe instruir a las representaciones permanentes del Perú ante Naciones Unidas en Nueva York y ante las organizaciones internacionales en Ginebra a analizar cuál es el contexto actual respecto a las empresas y Derechos Humanos. Ambas misiones deberán enviar mediante cables diplomáticos la descripción al detalle de la situación al día de hoy. También se deberán identificar los posibles aliados y detractores de esta iniciativa. Ahí se podrían establecer foros de expertos en donde participe la sociedad civil y el sector privado. Una vez se hayan generado este tipo de discusiones ambas representaciones permanentes podrían plantear, ante los espacios correspondientes, la discusión de determinados textos que permitan mejorar la regulación internacional en materia de empresas y Derechos Humanos. Claro está que en este espacio se debe tomar en cuenta los distintos bloques de países y sus particularidades culturales.

En cuanto al caso del sistema interamericano se podría entender que aprobar un nuevo tratado en materia de empresas y Derechos Humanos podría ser una tarea más sencilla debido a la similitud cultural, a los problemas similares que múltiples Estados afrontan en relación a las empresas transnacionales y su accionar y a que la Comisión Interamericana ha emitido un informe posicionando ya el tema. En una región en donde diversos países han sido afectados por los “conflictos sociales a raíz de las industrias

extractivas” y el accionar de las “empresas transnacionales en sus territorios” (CIDH, 2020), no es de extrañar que algún Estado esté dispuesto a ocuparse de regular esta situación mediante el impulso de un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos. Tanto los factores culturales como el apoyo de la burocracia internacional de la organización generan un clima totalmente favorable para que aflore este tipo de iniciativa. El Perú bien podría liderar esta negociación de la mano de un grupo de Estados aliados y con el apoyo de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la burocracia del Sistema Interamericano.

Para lograr este cometido, la Cancillería peruana deberá instruir a su representación permanente ante la Organización de Estados Americanos que haga un diagnóstico similar al que antes se sugirió hagan las representaciones permanentes del Perú ante Naciones Unidas. Es vital conocer quiénes están a favor de este planteamiento para que la estrategia de implementación tenga mayor probabilidad de efectividad. Apartir de este diagnóstico se comenzaría a llevar a cabo las negociaciones con los aliados que apoyen esta dinámica y puedan contribuir a generar los espacios de diálogo y consenso para una posterior negociación de un instrumento vinculante en materia de empresas y Derechos Humanos.

Cabe destacar que esta no sería la primera estrategia en la cual el Perú toma el protagonismo en el sistema interamericano. En el año 2019, lideró el llamado “Grupo de Lima”, en el cual se trabajó de forma articulado con otros Estados miembros para ponerle presión internacional al “gobierno venezolano de Nicolás Maduro” por las severas acusaciones de “violaciones a los Derechos Humanos” (MRE, 2019). Esta es una experiencia de la cual se pueden obtener muchos aprendizajes para reformar la estrategia de promoción de un posible tratado en materia de empresas y Derechos Humanos. Es importante estudiar en qué aspectos el Grupo de Lima y cuáles no; así como el porqué de ambos. El hecho concreto es que la promoción de un tratado internacional de esta índole promocionado principalmente por el Estado peruano no sería la primera vez en este periodo de tiempo que la Cancillería peruana lidera una iniciativa multilateral en materia de Derechos Humanos en el sistema interamericano. El contexto es propicio para atreverse a hacerlo.

Más allá de que sea el impulso a aprobar nuevas regulaciones más efectivas en este eje temático sea en el sistema universal o en el interamericano existen ciertas acciones conjuntas que se deben de seguir. Una de ellas es el establecimiento de nuevos espacios de discusión de la presente temática.

Una vez que se ha seleccionado, se ha negociado y se ha establecido una alianza formal con un cierto grupo de Estados miembros en función a la presente propuesta, es prudente establecer nuevos espacios de discusión en donde se debatan innovadoras medidas o el proyecto de tratado. Aquí sería pertinente emplear los llamados grupos de trabajo y los foros de expertos. En cuanto a la creación de grupos de trabajos, se propone, en primer lugar, establecer grupos de trabajos de carácter informal para consensuar las posturas claves antes de negociar en espacios más amplios. Una vez la postura quede consolidada será vital buscar formalizar dichos grupos de trabajo en las instancias correspondientes, según el sistema en donde se esté negociando e impulsando la doctrina de empresas y Derechos Humanos.

No pueden pasar desapercibidos los mecanismos de seguimiento y fiscalización. Como se ha mencionado anteriormente a lo largo de este texto, un tratado por sí solo no tiene tanta efectividad si es que viene acompañado de una burocracia internacional que asegure imparcialidad, seguimiento constante y fiscalización. Justamente uno de los valores adicionales de tener un tratado en materia de empresas y Derechos Humanos es la capacidad de hacer de forma más eficiente el seguimiento al cumplimiento de estas obligaciones y de permitir el acceso a las víctimas a remedios efectivos. Como señala Penelope Simons, los “dos valores agregados” de optar por un tratado en esta materia son “las obligaciones y la potencialidad de establecer mecanismos formales de cumplimiento” (Simons, 2017, p. 68). No solo no hay que dejar pasar esta oportunidad para la adopción de un tratado, sino que también se debe procurar la creación de las instituciones necesarias para llevarlo a la práctica con gran impacto. El Perú también debe comenzar esta encrucijada a favor del establecimiento de los mecanismos formales de cumplimiento.

Por otro lado, y de forma paralela al establecimiento de estos grupos de trabajos, es clave que las representaciones permanentes, tanto en el sistema de Naciones Unidas como ante la Organización de Estados Americanos, no solamente busque consolidar los espacios de discusión con los Estados miembros, sino que, dado que este es un tema de corte humanitario, es crucial contar con las perspectivas del sector empresarial, la sociedad civil y la academia. El establecimiento de foros de expertos es una práctica común al interior de ambas organizaciones internacionales cuando se está discutiendo un tema que afecta a distintos actores. Es por ello que espacios en donde expertos y distintos actores claves participen y puedan otorgar nuevos ángulos a las diversas propuestas planteadas servirá para enriquecerlas. Justamente este tipo de iniciativas sirve para legitimar propuestas de esta índole, sobre todo con el sector privado. Si se escucha a diversos actores y se recogen sus preocupaciones y estos sienten que diversas observaciones suyas han sido incorporadas habrá menos chance de que deseen entorpecer la aprobación de un texto de este tipo.

De seguirse estos cuatro pasos por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores se llegaría a una correcta implementación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos a la política exterior peruana. Como bien se ha resaltado, no solo es importante entender que el tema de empresas y Derechos Humanos está alineado con la política exterior peruana, sino que además se debe de tener claro los pasos a seguir para implementar la misma de forma eficaz. Es igualmente importante saber qué nos puede ayudar a cumplir los objetivos de política exterior en materia de Derechos Humanos, así como el cómo se deben de implementar.

No queremos dejar de cerrar esta sección sin que quede totalmente claro que si el Perú logra liderar una reforma de este tipo y consigue la aprobación de un tratado en materia de empresas y Derechos Humanos a partir del diseño y ejecución de una política exterior efectiva se estaría cumpliendo a cabalidad los objetivos antes trazados. No solo porque ayudaría a elevar el estándar de protección de las personas en materia de Derechos Humanos, sino porque además su proyección a nivel internacional como potencia regional se vería fortalecida y ganaría mayor credibilidad y legitimidad. Liderar reformas y negociaciones en el plano internacional no es cosa sencilla. No obstante, con una

burocracia diplomática sólida e institucionalizada y un correcto diseño y análisis de la política que se busca implementar sí es posible. Únicamente a partir de liderar iniciativas a nivel internacional y cumplir las metas trazadas es que un Estado demuestra que es capaz de contribuir al mantenimiento del orden del sistema internacional y por ello se legitima frente a sus pares. Esperemos que el Perú también logre este tipo de liderazgo, como ya lo ha hecho anteriormente en otros aspectos de su política exterior, y consiga implementar estas reformas en el presente eje temático. El mundo lo necesita.

Por otro lado, también es preciso mencionar que toda implementación de iniciativas a gran escala, como lo es esta, conlleva ciertas consecuencias. En el caso de la incorporación de esta temática a la política exterior habrá efectos tanto jurídicos como políticos. A continuación, nos centraremos en analizar cuáles serán las principales consecuencias en caso se decida aplicar esta doctrina.

3.3. Consecuencias jurídicas y políticas de la ejecución de la doctrina de empresas y Derechos Humanos como parte de la política exterior para el Perú.

La última sección del presente trabajo académico se enfoca en las consecuencias jurídicas y políticas de promover e implementar de forma correcta la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la política exterior peruana. Esta última subdivisión tiene como objetivo anticiparse a las implicancias, en primer lugar, de comenzar con el proceso de incorporación de esta doctrina y, en segundo lugar, de llegarla a implementar.

Como veremos a continuación, existen ciertos efectos jurídicos que se activarían en caso el Perú llegue a comprometerse y a incorporar a su ordenamiento jurídico y a su política exterior la doctrina de empresas y Derechos Humanos. Es preciso que los formuladores de la política exterior los conozcan a profundidad previo a su implementación. Por otro lado, es altamente probable que la incorporación de esta doctrina a la política exterior peruana se vuelva un tema mediático por lo que, como ya lo señalamos con anterioridad, habrá ciertos actores claves a los que se les tendrá que convencer y llegar a ciertas concesiones para que la doctrina pueda llegar a ser implementada.

Comencemos por analizar las implicancias de iniciar la incorporación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la política exterior peruana. Primero que nada, debemos volver a enfatizar que esta doctrina está en el campo de los Derechos Humanos, lo cual jurídicamente hablando acarrea ciertas implicancias legales para adecuada su incorporación y promoción. Hemos señalado que esta temática implica diversas medidas y acciones que repercuten tanto en el ámbito interno como en el internacional. Mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores realice únicamente sus gestiones diplomáticas al interior de las organizaciones internacionales, como mal que bien lo ha venido haciendo en mayor o menor medida, pasará desapercibido ante la opinión pública y los políticos. No obstante, cuando se comiencen a llevar a cabo los planes de reformas legislativas internas, lanzamiento de programas, mesas de diálogos intersectoriales que también involucren al privado y, sobre todo, la incorporación de un tratado en materia de empresas y Derechos Humanos al ordenamiento jurídico peruano es que la discusión cobrará más relevancia y saldrán a la luz los agentes interesados en esta temática.

Hay que dividir las implicancias del inicio de este proceso en tres partes: tanto en el sector público como en el privado y en su relación con los políticos de turno. Por parte del sector público, no debería de existir mayores resistencias. En el caso de la Cancillería peruana, la doctrina de empresas y Derechos Humanos se ve como un tema al cual se le debe de impulsar. Si bien actualmente no está entre las máximas prioridades del Ministerio, tanto los funcionarios de la Dirección de Derechos Humanos como los de las distintas misiones diplomáticas están convencidos de que es un tema al cual se le debe poner más énfasis de forma progresiva. Prueba de ello es que la delegación del Perú sigue participando en las actuales discusiones que se dan en el seno del Consejo de Derechos Humanos y en el Grupo de Trabajo Intergubernamental. Es verdad que falta ponerle mayor énfasis al presente asunto, pero un aspecto positivo es la ausencia de reticencia al interior del cuerpo Diplomático peruano.

Por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la burocracia interna también tiende a ver de forma positiva la promoción de la doctrina de empresas y Derechos Humanos. Esta institución es la encargada de coordinar la elaboración del Plan Nacional

de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, el cual, si bien ha sufrido múltiples retrasos, sigue siendo desarrollado. El Minjus también considera que la adopción del presente Plan Nacional de Acción, así como la puesta en marcha de la doctrina de empresas y Derechos Humanos con mayor vigor en la política exterior peruana, servirá para cumplir con sus objetivos estratégicos en función a materia de promoción y resguardo de los Derechos Humanos en el Perú.

Podemos concluir entonces que efectivamente los dos Ministerios del Poder Ejecutivo que están encargados de llevar a cabo esta política están a favor del promover la doctrina de empresas y Derechos Humanos. Por ello no debería haber muchas implicancias de corte negativo que entorpezcan este procedimiento, en lo que respecta al sector público. Lo que sí es importante señalar es que tanto la Cancillería como el Minjus deben colocarle un pie en el acelerador y darle celeridad y mayor importancia al presente proceso, sobre todo los diplomáticos peruanos que serán los encargados principales de incorporar y promover la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la política exterior.

No obstante, las complicaciones nacen a partir de la interacción con los otros dos grupos de actores: los empresarios y los diplomáticos. Históricamente los gremios y confederaciones de empresarios en el Perú han sido reacios a aceptar las regulaciones internacionales que tengan algún tipo de vinculación directa con las empresas. El último ejemplo que grafica este sentir por parte del sector empresarial peruano fue cuando se estaba discutiendo la ratificación del “Acuerdo de Escazú”, el cual es un “tratado internacional en materia medioambiental y de Derechos Humanos” (CEPAL, s.f.). Múltiples gremios empresariales (de los más influyentes en el país) emitieron un pronunciamiento conjunto en el cual alegaban imprecisiones jurídicas y diversas falacias, como la “pérdida de la soberanía” (BBC, 2020) o la pérdida del “53% de la Amazonía” (Expreso, 2020), para así evitar que el tratado sea ratificado en el Congreso de la República. Al mismo tiempo, estos gremios pidieron en diversos medios de comunicación que líderes de opinión nacionales y Congresistas electos se pronuncien en contra de este tratado por supuestamente significar un riesgo inminente hacia las inversiones privadas en sectores extractivos. Su lógica era simple, pero equívoca: un tratado internacional,

independientemente de lo que diga su contenido, que regule el accionar de las empresas ahuyenta las inversiones privadas.

Es una posibilidad significativamente considerable que esta retórica sea repetida cuando se busque promover un tratado en materia de empresas y Derechos Humanos. Por ello, es prudente tomar todas las medidas necesarias para prevenir que sucede una campaña de desprestigio por parte de los gremios empresariales hacia el presente tratado y las acciones promotoras respectivas, de forma similar a lo que sucedió con el Acuerdo de Escazú. Vemos entonces que el peligro más inminente que enfrenta la doctrina de empresas y Derechos Humanos, a nivel interno, es el rechazo y la posible campaña de desprestigio que pueda venir por parte del sector empresarial. Asimismo, estos empresarios, a su vez, pueden influenciar a los políticos para que opten por una postura contraria a esta política, e inclusive pedirles que voten y se expresen en contra de la misma.

Al final de todo, al ser un tema tan técnico y arcano para los políticos locales ellos no tienen un interés *a priori* en aprobar o denegar esta medida. Hasta que las acciones de los diplomáticos en el extranjero no impacten a los ciudadanos u a otros *stakeholders* claves, los políticos no se inmiscuirán ni tomarán partido por una u otra posición. En general hasta que los mismos se ven influenciados y persuadidos por algún grupo de interés no tienden a expresar afinidad o rechazo por las propuestas. Así es como uno de los sectores claves puede terminar influenciando al otro y siendo determinante para que la propuesta no prospere. Vemos entonces que el riesgo más inminente no son los políticos, sino los

Para evitar este nefasto escenario, en cuanto a las implicancias políticas de promover la presente medida, es importante tomar dos acciones centrales. Lo primero es incluir al sector empresarial en todo el proceso de formulación de las propuestas. Si los empresarios sienten que se les incluye y que pueden hacer comentarios respecto al texto y, estos a su vez, son recogidos o discutidos, ellos tendrán menos argumentos para expresarse en contra de un tratado y de las medidas específicas que tiene por finalidad elevar los estándares de protección en materia de Derechos Humanos a los *stakeholders* con los que interactúan las empresas transnacionales. Es importante señalar que los gremios

empresariales también pueden dar aportes interesantes. Como bien señaló el profesor Ruggie, es importante tomar en cuenta la opinión de las empresas respecto a las medidas de este eje temático, ya que al final son el “foco central” al cual se busca regular “debido a que su alcance y poder” se extienden más allá del control gubernamental que un solo Estado puede ejercer (Ruggie, 2013, p. XXIII). Las empresas deben de poder expresarse y dar opinión respecto a las acciones más trascendentales a las cuales se les puede regular. Definitivamente, este proceso se hará más llevadero y será más beneficioso para todos si es que las empresas están del lado del regulador y no en contra del mismo.

La segunda gran medida que se debe de promover con mucho énfasis es la estrategia de comunicación. Es importante contar con el apoyo de la opinión pública respecto a este tema. Si es que se moviliza a la ciudadanía y la misma considera que la doctrina de empresas y Derechos Humanos debe ser promovida y ejecutada con más énfasis y celeridad, será más difícil que los políticos se muestren en contra de la misma. Si los burócratas, la ciudadanía y los políticos están alineados bajo un mismo ideal, los empresarios no tendrán más remedio que sumarse a la misma iniciativa. Más aún, en un país en donde existen múltiples conflictos sociales debido a las discrepancias entre la comunidad y las empresas transnacionales, es políticamente incorrecto pronunciarse en contra de esta medida. No es popular que políticos y empresarios se expresen en contra de un tratado que vela por los Derechos Humanos de los ciudadanos más necesitados. Por todo esto, es fundamental que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia trabajen de forma conjunta en una rigurosa campaña de convencimiento y concientización para inclinar a su favor a la opinión pública y que la ciudadanía demande que los empresarios y políticos también apoyen a la presente política pública.

En lo que respecta a las implicancias políticas internacionales, apenas el Perú ponga en marcha la incorporación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos, acorde con los pasos antes señalados, se deberá instruir a las misiones diplomáticas peruanas ante las organizaciones internacionales a que comiencen con las negociaciones respectivas. Aquí se deberá identificar cuáles son los Estados que están de acuerdo con la promoción de la presente doctrina e iniciar un dialogo perenne, así como establecer mecanismos formales e informales de coordinación, con ellos. Como este no es un tema del todo nuevo al

interior de las organizaciones internacionales será relativamente sencillo identificar a los Estados miembros con los que se puede mover esta iniciativa. Únicamente se deberá revisar el registro de los Estados que han realizado acciones y votado a favor de esta temática. Es importante que se consolide un bloque de países que estén dispuestos a luchar en la esfera diplomática para que diversas iniciativas que faciliten el respeto a los Derechos Humanos por parte de las empresas transnacionales se lleve a cabo.

No obstante, también existen detractores al interior de la comunidad internacional. Los Estados que tienen un record paupérrimo en materia de Derechos Humanos o aquellos Estados que tienen intereses económicos muy ligados a sus empresas transnacionales son los que probablemente pongan mayores reparos a que el presente tema se siga desarrollando. Empresas transnacionales con mucho poder y llegada a los círculos diplomáticos y políticos seguramente tomarán la iniciativa para bloquear nuevas acciones, como bien lo han hecho en ocasiones pasadas (Ruggie, 2013, PP. 52-55). Es por ello que también es importante tener claro quiénes se encuentran en este grupo y buscar resquebrajar este tipo de bloques políticos. Si se tiene claridad quiénes tienen estas intenciones y qué movidas desean hacer y la diplomacia peruana se anticipa a estos, será más sencillo lograr que este tema siga avanzando en materia de diplomacia y política internacional. El Perú debe tener mapeados estos actores para lograr mejores cambios y realizar sus objetivos.

Finalmente, también debemos tomar en cuenta las implicancias legales que tendrá la promoción e implementación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico peruano. Como bien hemos señalado en diversas ocasiones a lo largo del presente texto, la promoción y ejecución de esta doctrina implicará, en primera instancia, llevar a cabo acciones concretas de distinta índole, así como la promoción de un tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos. En cuanto a las acciones concretas, será necesario que tanto el Ministerio de Justicia como el Ministerio de Relaciones Exteriores emitan las comunicaciones internas para que sus oficinas respectivas comiencen a ejecutar las distintas medidas. Por ejemplo, es vital que se apruebe el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos y con este se evalúen qué cambios legislativos internos y qué tipo de normas deben ser promulgadas

para que el mismo entre en vigor y su aplicación sea lo más completa posible. La ejecución de un plan como este, sobre todo en un contexto en el que el tema está sumamente rezagado en el país, será pertinente que se evalúe con minucia cuáles son los cambios legislativos que se tienen que dar para poder llevar a cabo esta clase de política. Es así como un equipo técnico del Minjus deberá determinar qué cambios son más prioritarios y necesarios para que la ejecución del Plan Nacional, y demás medidas conjuntas, tenga un mayor impacto.

Por parte de Cancillería, la institución deberá comunicar los oficios para establecer las mesas intersectoriales en donde recoja la opinión de los demás sectores. La participación de las distintas entidades del Estado es vital para que se logre una medida más integral y que cuente con mayor legitimidad por parte de todo el aparato estatal. La idea consiste en que la política exterior inicie, se discuta, se formule y se ponga en práctica como resultado del debate interno. Lo que se haga hacia afuera, como parte de la política exterior peruana, debe recoger y tomar en consideración las conclusiones que se llegue a partir del dialogo multisectorial. La Cancillería peruana deberá instruir mediante cables diplomáticos a sus representaciones permanentes ante las organizaciones internacionales que negocien en dichos espacios la instauración de mecanismos que puedan repotenciar el posicionamiento del debate sobre empresas y Derechos Humanos en la agenda internacional; así como también, deberá instruir para que el contenido del texto del tratado que estará siendo negociado incluya la visión peruana, la cual se formuló como fruto de las negociaciones internas.

Por último, en lo que respecta al tratado internacional en materia de empresas y Derechos Humanos es preciso señalar que, en primer lugar, el mismo debe estar destinado a elevar los estándares en materia de protección a los Derechos Humanos con respecto al accionar de las empresas transnacionales. El tratado *per se* no significar una traba hacia las inversiones privadas, pero sí debe quedar claro que el mismo tiene por objeto regular el accionar de las empresas transnacionales para que estas minimicen su impacto en cuanto a los Derechos Humanos de sus *stakeholders* y en caso cometan una vulneración existan los mecanismos adecuados para imponer sanciones y reparaciones a favor de las víctimas.

Como lo hemos reiterado en diversas ocasiones, el tratado por sí solo no basta. Por ello, es muy importante, casi indispensable para su correcto funcionamiento, que en la organización internacional bajo el cual se formule este instrumento jurídico vinculante cuente con un mecanismo de seguimiento y cumplimiento. Este mecanismo perfectamente podría ser un comité en donde se encuentren los Estados miembros o un grupo de expertos independientes que rindan cuentas a la organización con respecto a los avances y desafíos de la implementación de este tratado.

En caso se llegué a negociar y aprobar el texto del tratado y se buscara la ratificación del mismo, también tendría una repercusión en el ordenamiento jurídico peruano. Como claramente señala el numeral 1) del artículo 56 de la Constitución política del Perú, “Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias (...) Derechos Humanos” (Congreso, 1993), con lo cual este tratado también debería seguir el proceso de ratificación que requiere que el texto se discuta y obtenga un voto favorable por parte del Congreso de la República. Esto implica que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia deberán remitir informes al Congreso en donde explican la razón de ser del tratado y porqué debería ser aprobado. Los diplomáticos tendrán una gran tarea para convencer, junto con otros burócratas, a los políticos para que se manifiesten y voten a favor del tratado.

Una vez el mismo es ratificado y entra en vigor se deberán realizar las adecuaciones normativas para que no exista incompatibilidad entre el texto del tratado y otras disposiciones internas del ordenamiento jurídico peruano. A partir de este nuevo texto es que se podrán instaurar o empoderar instituciones públicas que faciliten su cumplimiento al interior del territorio nacional.

Estas son las implicancias políticas y jurídicas de la incorporación de la doctrina de empresas y Derechos Humanos a la política exterior peruana. Un análisis al proceso de implementación de esta doctrina a la política exterior sin duda debe tomar en cuenta estos aspectos para así disminuir los riesgos de que los detractores, tanto internos como

externos, eviten que la misma se concrete. Asimismo, si se toman en cuenta estos aspectos será más sencillo y probable que la regulación a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos se fortalezca. Solo así las empresas se harán responsables por sus acciones, serán sancionadas en caso cometan excesos y habrá justicia para todas las personas inocentes que se han visto perjudicadas en el pasado.



Conclusiones:

A continuación, se expondrán las conclusiones finales de la presente investigación académica. El objetivo es presentar los hallazgos y las conclusiones principales de cada capítulo de la tesis luego de haber realizado un minucioso análisis del presente texto. Esperamos las mismas sirvan al lector para clarificar alguna duda o cuestionamiento que quedó pendiente luego de una primera lectura de la tesis.

1. La doctrina de empresas y Derechos Humanos es una terminología acuñada en este trabajo académico que aglutina al conjunto de definiciones, postulados teóricos y doctrinas que engloban a la regulación de las empresas transnacionales, en el ámbito internacional, bajo la lógica de los Derechos Humanos. Existen tres conceptos bases de la misma. El primero es el de Derechos Humanos, el cual se entiende como aquellos derechos básicos que las personas tenemos por el simple hecho de existir y poseer dignidad, que, a su vez, funcionan como un límite al poder público del Estado. El segundo es el de empresa transnacional, concepto que hace alusión a aquella sociedad con fines de lucro que se constituyó jurídicamente en un ordenamiento jurídico determinado pero que tiene la capacidad de operar en distintos países debido a otras entidades que están vinculadas con la empresa matriz. El tercer concepto es el de responsabilidad social empresarial, la cual se entiende como una herramienta de gestión que le permite a las empresas seguir expandiéndose al mismo tiempo que cumplir con sus deberes con todos sus *stakeholders*, mediante la protección de los Derechos Humanos, el cuidado del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.
2. En la actualidad las empresas transnacionales han adquirido tal magnitud de poder y relevancia al interior de la comunidad internacional que en muchos casos sus opiniones tienden a ser más relevantes que las de muchos Estados. A su vez, la globalización ha permitido que las mismas se muevan libremente, atravesando con facilidad las fronteras interestatales. Esto ha generado en muchas ocasiones, cuando, debido a su accionar, se han cometido violaciones a los Derechos Humanos de sus *stakeholders*, las mismas queden impunes. Justamente, para evitar que más empresas transnacionales queden sin sanciones por sus excesos, es que se sugiere que se comience a tratar a las mismas como sujetos del derecho internacional y no como simples actores internacionales.
3. Los esfuerzos por forjar una regulación internacional efectiva a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos datan desde mediados del siglo XX. Fue gracias al debate que surgió al interior de distintas organizaciones internacionales que la discusión fue ganando terreno e importancia ante la mirada de la comunidad internacional. En el año 2011, la regulación internacional conseguiría un punto de no retorno al aprobarse en el seno del Consejo de Derechos Humanos de la ONU los Principios Rectores sobre empresas y Derechos Humanos. Este documento significaría un gran avance (“*el fin del comienzo*”), ya

que consolidaría el Marco ONU de “proteger, respetar y remediar” en materia de empresas y Derechos Humanos. Actualmente, se está discutiendo un Proyecto de Tratado en cuestión de empresas y Derechos Humanos al interior del sistema de Naciones Unidas. Esperemos pronto se culmine la discusión y se proceda a adoptar un texto final que permita que la regulación internacional esté a la altura de los desafíos contemporáneos en la presente temática.

4. La adopción de un tratado en materia de empresas y Derechos Humanos es a nuestro parecer la manera más efectiva de alcanzar un estándar más apropiado de protección a los Derechos Humanos. Consideramos que esta es la herramienta jurídica que permite hacer un mejor seguimiento y exigibilidad de cumplimiento a las empresas transnacionales y a los Estados parte. El *soft law* fue un recurso inicial adecuado, pero en la actualidad ya no es suficiente. Esto se debe a su ausencia de obligatoriedad y exigibilidad jurídica entre los Estados parte. Por otro lado, a nuestro parecer, la comunidad internacional debe dejar de considerar a las empresas transnacionales como actores internacionales y tratarlas como un nuevo tipo de sujeto del derecho internacional. Así, será más sencillo sujetarla a las obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional en caso incumplan con las primeras.
5. En cuanto a las obligaciones de los Estados en materia de Derechos Humanos, las Naciones Unidas han establecido que se tratan de “obligaciones de respetar, proteger y realizar” (ONU, 2020). No obstante, en cuanto a las obligaciones relacionadas a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos, los Principios Rectores han señalado que “los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia” (ONU, 2011). Es a partir de esta visibilización que los Principios Rectores hicieron respecto a las obligaciones ya existentes en materia de Derechos Humanos que se comienza a mejorar el seguimiento y la exigibilidad al cumplimiento de estos estándares. Pronunciamientos posteriores se han apoyado en este documento para seguir con el desarrollo de estos criterios.
6. Otro de los conceptos fundamentales de la presente investigación es el de política exterior, a la cual entendemos como aquella política pública realizada por el Estado que se encarga de salvaguardar su soberanía y el interés nacional; así como de mejorar su influencia en el ambiente externo y en sus relaciones con los demás Estados y actores internacionales. Por su parte, en este trabajo académico se define al interés nacional como las prioridades compartidas por la sociedad y que son necesarias para asegurar el bienestar de la población y la continuidad y empoderamiento del Estado.
7. En la actualidad, el interés nacional del Perú en materia de política exterior gira entorno a los siguientes ejes temáticos: (I) hacerles frente a las amenazas a la paz y seguridad internacional y la defensa irrestricta de la soberanía del territorio

peruano; (II) regular de forma más eficiente la migración de venezolanos que ingresan al Perú; (III) facilitar la adquisición de la vacuna contra el COVID-19 y ponerla a disposición de todas y todos los peruanos; (IV) participar activamente en el comercio internacional y en la integración económica regional para seguir creciendo económicamente y fortaleciendo el marco macroeconómico, y; (V) posicionarse como potencia regional y líder en América Latina.

8. Para analizar la política exterior de un país también es necesario revisar sus objetivos trazados. De esta forma se puede determinar si son o no compatibles con nuevas políticas o acciones que se desean emprender. Para el caso peruano, sus principales objetivos de política exterior se encuentran en cuatro documentos: Acuerdo Nacional, Plan Estratégico Sectorial Multilateral del Sector Relaciones Exteriores, Plan Estratégico Institucional 2020-2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Plan Operativo Institucional 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores. A partir de una lectura conjunta a estos cuatro textos es que se obtiene claridad respecto a los objetivos que al Perú más le importa en cuanto a política exterior. Cabe destacar que en el Perú es el Ministerio de Relaciones Exteriores la entidad encargada de ejecutar y conducir la política exterior.
9. Toda política pública, incluyendo la promoción de la doctrina de empresas y Derechos Humanos en el ámbito internacional, tiene distintas etapas que se deben de seguir. En cuanto a la política exterior peruana hemos determinado que existen tres tipos de formulaciones de política exterior, en función a quién determina el problema público o quién es el *policymaker* que decide iniciar la ejecución de la política: I) Políticas desde la alta dirección; II) Políticas desde las direcciones de políticas-temáticas, y; III) Políticas desde las Embajadas, Representaciones permanentes o Consulados. Por otro lado, también hemos planteado una dicotomía en relación a las políticas públicas en función a los actores con los que las mismas se socializan y se someten al escrutinio: (I) la abierta (que incluye diversos actores), y; (II) la cerrada (se limita principalmente, casi únicamente, al Ministerio de Relaciones Exteriores).
10. Un subtipo de política exterior es la política exterior multilateral, la cual es aquella en donde los Estados negocian junto con múltiples actores internacionales en simultaneo para encontrar soluciones globales a problemas transfronterizos. Debido a que la doctrina de empresas y Derechos Humanos versa sobre una problemática internacional que afecta diversos actores en simultaneo, la misma se debe de discutir, como se ha venido haciendo, en foros multilaterales. A su vez, la política exterior multilateral cuenta con un subtipo que es la Política Exterior en materia de Derechos Humanos, la cual abarca todas las discusiones multilaterales que se centran en la protección y al respeto de los Derechos Humanos. El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta, al interior de su estructura orgánica, con oficinas que se encargan de ver la temática de Derechos Humanos en las organizaciones internacionales.
11. Una herramienta sumamente útil para asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos es el Examen Periódico

Universal, el cual es una evaluación entre Estados en materia de Derechos Humanos. Esta herramienta también puede servir para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de empresas y Derechos Humanos.

12. El análisis de compatibilidad entre la política exterior del Perú y la doctrina de empresas y Derechos Humanos consiste en contrastar los objetivos de política exterior y analizar si es que la incorporación y promoción de la doctrina de empresas y Derechos Humanos es incompatible o contraviene alguno de estos objetivos o si, por el contrario, facilita la satisfacción de los mismos. Para realizar este ejercicio en primer lugar se enlistaron los objetivos de política exterior que aparecen en el Acuerdo Nacional, en el PESEM y en el PEI de la Cancillería que están relacionados al ámbito del multilateralismo, de los Derechos Humanos y de la integración económica. En segundo lugar, se determinaron cuáles de ellos tienen alguna relación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos. En tercer lugar, se comprobaron estos tres supuestos: (I) existen objetivos de política exterior que se relacionan a la doctrina de las empresas y Derechos Humanos; (II) la incorporación y el impulso de esta doctrina a la política exterior peruana contribuye a la satisfacción de estos objetivos, y; (III) no existen otros objetivos de política exterior que se contrapongan a la doctrina de empresas y Derechos Humanos.
13. El resultado del análisis de compatibilidad fue que existen cuatro objetivos del Acuerdo Nacional, dos del PESEM y uno del PEI que guardan correlación con la doctrina de empresas y Derechos Humanos. Adicionalmente, se determinó que no solo guardan correlación, sino que además la incorporación a la política exterior peruana y la promoción de la doctrina de empresas y Derechos Humanos es conveniente para la satisfacción de estos objetivos. La elevación de los estándares internacional de la regulación a las empresas transnacionales en materia de Derechos Humanos es totalmente favorable para alcanzar los objetivos de política exterior del Perú. Por último, también se concluyó que no existe ningún objetivo que sea contrario a la doctrina de empresas y Derechos Humanos, por lo que no habría razón alguna para no promover este eje temático como bandera de la política exterior peruana.
14. Dado que se concluyó que la política exterior peruana es compatible con la doctrina de empresas y Derechos Humanos y que, a su vez, la misma contribuye a alcanzar dichos objetivos es pertinente elaborar una estrategia para ejecutarla de forma correcta. En primer lugar, es oportuno establecer un plan de acción que sea liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero que involucre a otras entidades del Estado, al sector privado y a la sociedad civil. Una política exterior que tenga como finalidad que el Perú lidere un eje temático en el plano internacional debe ser diseñada con mucho cuidado y precisión. En segundo lugar, es importante abordar las causales que no han permitido que el Perú sea en este momento líder en la materia de empresas y Derechos Humanos. La informalidad, debilidad institucional y la poca cultura en materia de Derechos Humanos son algunas de las que se tienen que superar para que la política pública tenga mayor

impacto. En tercer lugar, es importante que el Perú adopte distintos instrumentos, tanto de *hard law* como de *soft law*, para que el plano interno tenga correlación con el plano internacional. Por último, es fundamental que el Perú busque liderar distintos espacios multilaterales en donde la doctrina de empresas y Derechos Humanos tenga mayor asidero.

15. Se debe tener claridad en las consecuencias tanto políticas como jurídicas de decidir promover e implementar de forma correcta la doctrina de empresas y Derechos Humanos en la política exterior peruana para anticiparse a posibles escenarios. Desde el plano jurídico, la incorporación de un tratado en materia de Derechos Humanos implica nuevas obligaciones internacionales y adecuaciones normativas, así como el paso del mismo por el Congreso de la República. Desde el punto de vista político, la doctrina de empresas y Derechos Humanos podría activar ciertas voces detractoras que hay que considerar para evitar que estos actores se traigan abajo la política exterior peruana diseñada.



REFERENCIAS

- Abi-Saab, G. (1994). Les Sources du Droit International: Essai de Déconstruction. En M. Rama-Montaldo (Ed.), *El Derecho Internacional en un mundo en transformación. Liber Amicorum en Homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga* (Vol. 1, pp. 29-49). Fundación de Cultura Universitaria.
- Acuerdo Nacional (22 de julio de 2002). *Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho*. <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/>.
- Acuerdo Nacional (25 de abril de 2014). *Objetivos del Acuerdo Nacional*. <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/objetivos-del-acuerdo-nacional/>.
- Acuerdo Nacional (19 de abril de 2014). *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/>.
- Acuerdo Nacional (22 de julio de 2002). *Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración*. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/6-politica-exterior-para-la-paz-la-democracia-el-desarrollo-y-la-integracion/>.
- Andina Agencia Peruana de Noticias (29 de octubre de 2020). *Cancillería expuso políticas nacionales y de cooperación ante la OCDE*. <https://andina.pe/agencia/noticia-cancilleria-expuso-politicas-nacionales-y-cooperacion-ante-ocde-819494.aspx>.
- Archer, C. (2015). *International organizations*. Routledge.
- Arévalo, M. A. (2019). Corresponsabilidad entre Estado y empresas en el respeto y protección de Derechos Humanos en Latinoamérica. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, LXIX(163).
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Basdevant, J. (1960). *Dictionnaire de la terminologie du droit international*. Librairie du Recueil Sirey.
- Baumann-Paurly, D., Nolan, J., & Posner, M. (2016). The future of business and human rights: challenges and opportunities. En D. Baumann-Paurly y J. Nolan (Eds.),

Business and Human Rights From Principles to Practices (pp. 316-319). Routledge.

BBC (21 de octubre de 2020). *Acuerdo de Escazú: la controversia en Perú por el rechazo a ratificar el histórico pacto ambiental de América Latina y el Caribe*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54639163#:~:text=Cr%C3%ADticas%20a%20los%20parlamentarios%20de%20Per%C3%BA&text=Y%20es%20se%C3%B1alado%20por%20Naciones,derechos%20humanos%20en%20asuntos%20ambientales%22.&text=imagen%2C%20Getty%20Images-,Pie%20de%20foto%2C,adherirse%20al%20Acuerdo%20de%20Escaz%C3%BA>

Belaunde, F. (2020). La Perspectiva del Perú. En W. Weck y T. Marten (Eds.), *Multilateralismo perspectivas latinoamericanas* (pp.142-143). Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Berridge, G. R. (2015). *Diplomacy Theory and Practice*. Palgrave Macmillan.

Bilchitz, D. (2017). Introduction: Putting flesh on the bone. En S. Deva y D. Bilchitz (Eds.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (pp. 7-16). Cambridge University Press.

Bobbio, N. (1987). *Teoría general del Derecho*. Temis.

Bonet Pérez, J. (2001). *La personalidad internacional de las sociedades transnacionales*. CETIM.

Bowie, R. R. (1960). Formulation of American Foreign Policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 330(1), 1-9. <https://doi.org/10.1177/000271626033000102>

Brousset, J., Gamarra, C., Novak, F., & Yepes, E. (2018). *Intereses del Perú en Región Sur*. Instituto de Estudios Internacionales.

Burton, C. (1962). Making Foreign Policy on the New Frontier. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 342(1), 138-146. <https://doi.org/10.1177/000271626234200116>

Cahier, P. (1965). *Derecho Diplomático Contemporáneo*. Ediciones Rialp S.A.

Calderón, A. (2015). *El ABC del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Editorial San Marcos.

CANI (1996). *America's National Interest*. The Commission on America's National Interest.

https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/americas_interests.pdf

Carrillo Salcedo, J.A. (1992). *Curso de derecho internacional público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones*. Tecnos.

Castañeda, B. (2017). *Recomendaciones sobre la posición del Estado peruano respecto de la regulación internacional sobre empresas transnacionales y Derechos Humanos*. Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”.

CDI (25 de junio de 2010). *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. <https://www.dipublico.org/4076/responsabilidad-del-estado-por-hechos-internacionalmente-ilicitos-ag5683/>.

CEPAL (s.f.). *Texto del Acuerdo Regional*. Recuperado el 3 de enero de 2021, de <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice/texto-acuerdo-regional>.

CETIM & AAJ (2002). *¿Las Naciones Unidas harán respetar a las sociedades transnacionales las normas internacionales en materia de derechos humanos?* Centre Europe-Tiers Monde y Asociación Americana de Juristas.

Chinkin, C. (2000). Normative development in the international legal system. En D. Shelton (Ed.), *Commitment and compliance. The role of non-binding norms in the international legal system*. (pp. 30-31). Oxford University Press.

CICR & Confederación Suiza. (2 de mayo de 2011). *Documento de Montreux sobre las empresas militares y de seguridad privadas*. <https://www.icrc.org/es/publication/documento-de-montreux-sobre-las-empresas-militares-y-de-seguridad-privadas>. Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020.

CIDH (2015). *Informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasextractivas2016.pdf>.

CIDH & REDESCA (2020). *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>.

Clinton, D. (1986). The National Interest: Normative Foundations. *The Review of Politics*, 48(4), 495-519. <https://www.jstor.org/stable/1407381?seq=1>

COM (2001). *Libro verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social empresarial*.

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com\(2001\)366_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com(2001)366_es.pdf).

COM (2011). *Estrategia Renovada de la UE para 2011-2014 sobre responsabilidad social empresarial*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:ES:PDF>.

CONFIEP (15 de julio de 2020). *Comunicado público sobre el Acuerdo de Escazú*. <https://www.confiep.org.pe/noticias/comunicado-publico-sobre-el-acuerdo-de-escazu/>.

Congreso de la República del Perú (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucionparte1993-12-09-2017.pdf>.

Correa, S. (2019). *Explorando las posibilidades de un régimen de “responsabilidades jurídicas compartidas” para el ámbito de empresas y derechos humanos*. Universidad de La Sabana.

Corte IDH (1988). *Sentencia Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf.

Corte IDH (1999). *Sentencia Castillo Petrucci y otros Vs. Perú*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf.

Corte IDH (2001). *Sentencia Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf.

Corte IDH (2003). *Sentencia Chang Vs. Guatemala*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf.

Corte IDH (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos*. https://www.escri-net.org/sites/default/files/caselaw/iacthr_rt_to_a_healthy_env_judgment.pdf.

Cortés, M. (2017). *La implementación de los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos en el Perú: Un análisis del instrumento internacional desde el contexto peruano*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cortina, A. (2009). *Ética de la Empresa: No solo Responsabilidad Social*. *Revista Portuguesa de Filosofia*, 113-127. <https://www.jstor.org/stable/41220792?seq=1>

Defensoría del Pueblo del Perú (2020). *Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 198 – agosto 2020*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-198-agosto-2020.pdf>.

- Del Toro Huerto, M.I. (2006). El fenómeno del Soft Law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 6, 513-549. <https://www.redalyc.org/pdf/4027/402740621012.pdf>
- De Faramiñán, J.M. (2009). Luces y sombras de la globalización. *Boletín Instituto de Estudios Giennenses*, (199), 269-284. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3079690>
- De la Guardia, E. (1997). *Derecho de los tratados internacionales*. Editorial Ábaco de Rodolfo De palma.
- Donnelly, J. (2003). *Universal Human Rights in theory & practice*. Cornell University Press.
- Dye, T. (1972). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall.
- Embajada del Perú en Colombia (12 de julio de 2020). *Semana del Perú*. Bogotá: *Embajada del Perú en Colombia* [imagen]. Facebook. <https://www.facebook.com/EmbajadaPeruEnColombia/photos/2838129842965730>.
- Expreso (8 de julio de 2020). *NOS QUIEREN ROBAR: Perú perdería soberanía del 53% de la Amazonía*. <https://www.expreso.com.pe/politica/peru-perderia-soberania-del-53-de-la-amazonia/>.
- Evans, R. (2013). History of management thought about social responsibility. *Journal of Management History*, 19(1), 8-32. <https://doi.org/10.1108/17511341311286150>
- Ewing, A. (2016). Mandatory human rights reporting. En D. Baumann-Pauly y J. Nolan (Eds.), *Business and Human Rights from Principles to Practices* (pp. 284-298). Routledge.
- Ferrero, E. (2018). *Perú-Ecuador: el proceso para lograr la paz*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FOPRI (23 de junio de 2020). *La política exterior post pandemia*. *Foro Peruano de Relaciones Internacionales* [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/fopri.fopri.1/videos/145119830546406>.
- Forsythe, D. (2006). *Human Rights in International Relations*. Cambridge University.
- Freeman, R. E. (2004). The stakeholder approach revisited. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 5(3), 228-254. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/34707>

- Ganesan, A. (2016). Towards a business and human rights treaty? En D. Baumann-Pauly y J. Nolan (Eds.), *Business and Human Rights from Principles to Practices* (pp. 73-76). Routledge.
- Ganoza, C., Ghezzi, P., Jaramillo, M., Ñopo, H. & Trivelli, C. (2020). *Coronashock ¿cómo reactivamos la economía?* Debate.
- García-Sayán, D. (2002). *Una nueva política exterior peruana. Democrática, moderna, independiente y al servicio de la gente*. Comisión Andina de Juristas & Academia Diplomática del Perú.
- Garmendia, M. (2006). La nueva consideración de la empresa y su influencia sobre la caracterización de las redes laborales. *Derecho del Trabajo*, 2, 145-169. <https://vlexvenezuela.com/vid/empresa-caracterizacion-relaciones-402564278>
- Gutiérrez, C. (1995). *Derecho Internacional Público*. Editorial Trotta.
- Haass, R. (2013). *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*. Basic Books.
- Hamdani, K. & Ruffing, L. (2017). Lessons from the UN Centre on Transnational Corporations for the Current Treaty Initiative. En S. Deva y D. Bilchitz (Eds.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (pp. 27-47). Cambridge University Press.
- Harari, Y. N. (2014). *De animales a dioses. Una breve historia de la humanidad*. Debate.
- Hill, C. (2003). *What is to be done? Foreign policy as a site for political action*. Oxford University Press.
- Hernández, J. (2009). *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*. Observatorio de las Multinacionales en América Latina y la UPV/EHU.
- IOP (2020). *Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ISO (2010). *Guía de Responsabilidad Social*. https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/sp/PUB100258_sp.pdf.
- Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Martin Robertson.
- Jiménez Sánchez, J.J. (2006). Marcos de las relaciones laborales en las empresas multinacionales: las directrices de la OCDE. *Cuadernos de Derecho Judicial*, (17), 15-212. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2016929>

Johns Hopkins University (s.f.). *Coronavirus Resource Center*. Recuperado el 19 de marzo de 2021, de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

Kahhat, F. (2019). *Seguridad internacional: una introducción crítica*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

KAS & IDEHPUCP (2016). *La progresiva incorporación de las empresas en la lógica de los Derechos Humanos: Principios rectores y planes nacionales*. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110632/2016-%20%20Cartilla.%20La%20progresiva%20incorporaci%c3%b3n%20de%20las%20empresas%20en%20la%20l%20g%b3gica%20de%20los%20derechos%20humanos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Keohane, R. (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Westview Press.

Kolodziej, E. (1981). Formulating Foreign Policy. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 34(2), 174-189. <https://www.jstor.org/stable/1173799?seq=1>

Landa, C. (2017). *Los derechos fundamentales*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas. Documento de la División de Desarrollo Social*. CEPAL.

Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. En S. Braman (Ed.), *Communication researchers and policy-making* (pp. 14-20). MIT press.

Lazala, M. (2007). *Iniciativas generales y sistemas de fiscalización en el campo de empresas y derechos humanos*. <https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/reports-and-materials/Capitulo-Lazala-libro-CAJ-dic-2007.pdf>

Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (30 de abril de 2009). <http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/LEY29357.pdf>.

López, C. (2017). Human Rights Legal Liability for Business Enterprises. En S. Deva y D. Bilchitz (Eds.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (pp. 299-317). Cambridge University Press.

Martin Ortega, O. (2007). *Empresas Multinacionales y Derechos Humanos en Derecho Internacional*. Bosch Internacional.

MAFRE (2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.fundacionmapfre.org/conocenos/objetivos-desarrollo-sostenible/>.

- Mahbubani, K. (2013). Multilateral Diplomacy. En A. Cooper, J. Heine y R. Thakur (Eds.), *Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (pp. 248-249). Oxford University Press. 10.1093/oxfordhb/9780199588862.013.0014
- Mahiou, A. (2009). *Le droit international ou la dialectique de la rigueur et de la flexibilité: cours général de droit international public*. Martinus Nijhoff.
- Mazuelos, A. (2004). Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces? *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (2), 2-30.
<http://www.reei.org/index.php/revista/num8/articulos/soft-law-mucho-ruido-pocas-nueces>
- McCorquodale, R. (2009). Impact on State Responsibility. En M. Kamminga y M. Scheinin (Eds.), *The Impact of Human Rights on General International Law* (pp. 240-247). Oxford University Press.
- Meerts, P. (2015). *Diplomatic negotiation. Essence and evolution*. Clingendael Institute.
- MINSA [@Minsa_Peru]. (18 de marzo de 2021). *ACTUALIZACIÓN | Esta es la situación del #COVID19 en Perú hasta las 22:00 horas del 17 de marzo. #NoBajemosLaGuardia* [Imagen adjunta] [Tweet]. Twitter.
https://twitter.com/Minsa_Peru/status/1372697088845287426?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1372697088845287426%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fcanaln.pe%2Factualidad%2Fcoronavirus-peru-confirmar-primer-muerto-enfermedad-n408811
- Moncayo, G., Gutiérrez Pose, H., & Vinuesa, R. (1981). *Derecho internacional público*. Zavalía.
- MRE (2010). *Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú*.
<http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/organigrama.pdf>
- MRE (2018). *Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Relaciones Exteriores*.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/581569/ROF_-_del_Ministerio_de_Relaciones_Exteriores.pdf
- MRE (2019). *Declaración del Grupo de Lima*.
<https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/24270-declaracion-del-grupo-de-lima>
- MRE (16 de julio de 2020). *Ceremonia de presentación del embajador Mario López Chávarri como Ministro de Relaciones Exteriores*. Ministerio de Relaciones Exteriores [Video]. Facebook.
<https://www.facebook.com/CancilleriaPeru/videos/775431293196947>

- Müller, M. (2015). *A Spectre is Haunting Arabia. How the Germans Brought their Communism to Yemen*. Deutsche Nationalbibliothek.
- Nicolson, H. (1939). *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.
- Nikken, P. (2011). Derechos Humanos y violencia. En defensa de la persona humana. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 54, 125-135. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28394.pdf>
- Nolan, J. (2016). A business and human rights treaty. En D. Baumann-Pauly y J. Nolan (Eds.), *Business and Human Rights from Principles to Practices* (pp. 70-73). Routledge.
- Nolan, J. (2016). Business and human rights in context. En D. Baumann-Pauly y J. Nolan (Eds.), *Business and Human Rights from Principles to Practices* (pp. 2-11). Routledge.
- Nolan, J. (2016). Mapping the movement: the business and human rights regulatory framework. En D. Baumann-Pauly y J. Nolan (Eds.), *Business and Human Rights from Principles to Practices* (pp. 32-51). Routledge.
- Novak, F., & García-Corrochano, L. (2016). *Derecho Internacional Público* (Vol.1). Thomson Reuters.
- Novak, F., & García-Corrochano, L. (2016). *Derecho Internacional Público* (Vol. 2). Thomson Reuters.
- Novak, F., & Namihas, S. (2020). *El Bicentenario de la Política Exterior Peruana y su Proyección en un Mundo de Cambios*. Instituto de Estudios Internacionales & Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Nowrot, K. (1993). New Approaches to the International Legal Personality of Multinational Corporations Towards a Rebuttable Presumption of Normative Responsibilities. *Journal of Global Studies*. <http://www.esil-sedi.org/english/pdf/Nowrot.PDF>
- Nye, J. (1999). Redefining the National Interest. *Foreign Affairs*, 78(4), 23-24. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-07-01/redefining-national-interest>
- OCDE (2011). *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*. <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>.
- OIT (1977). *Declaración Tripartita de Principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la Organización Internacional del Trabajo de 1977*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf.

- OIT (1998). *Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo de 1998*. https://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS_DOC_ATR_ARE_DECL_ES/lang--es/index.htm.
- OIT (2017). *Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y Política Social de la OIT de 1977*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf.
- ONU (1945). *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. <https://www.un.org/es/documents/icjstatute/>.
- ONU (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.
- ONU (1949). *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia respecto a la reparación de los daños sufridos al servicio de Naciones Unidas*. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf>.
- ONU (1969). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf.
- ONU (1974). *Resolución 1913 (LVII) de 1974 del Consejo Económico y Social*. [https://www.google.com/search?q=E_RES_1913\(LVII\)-ES.pdf+digitallibrary.un.&sa=X&ved=2ahUKEwiW4r_G7JvvAhV0D7kGHQhwC0wQt-4GegQIAxAv&ictx=1](https://www.google.com/search?q=E_RES_1913(LVII)-ES.pdf+digitallibrary.un.&sa=X&ved=2ahUKEwiW4r_G7JvvAhV0D7kGHQhwC0wQt-4GegQIAxAv&ictx=1).
- ONU (1983). *Proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales*. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2893/download>.
- ONU (2000). *Pacto Mundial de las Naciones Unidas*. <https://www.pactomundial.org/pacto-mundial-de-las-naciones-unidas/>.
- ONU (2003). *Proyecto de normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos del año 2003*. http://ap.ohchr.org/documents/S/SUBCOM/resolutions/E-CN_4-SUB_2-RES-2003-16.doc.
- ONU (2004). *Observación General N° 31 del Comité de Derechos Humanos*. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6T xaxgp3f9kUFpWoq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGeZRATdbWLgyA1RX6lE1VC%2FXrdwy1JEojEGK4mF1mRwn5H9lw%3D%3D>.

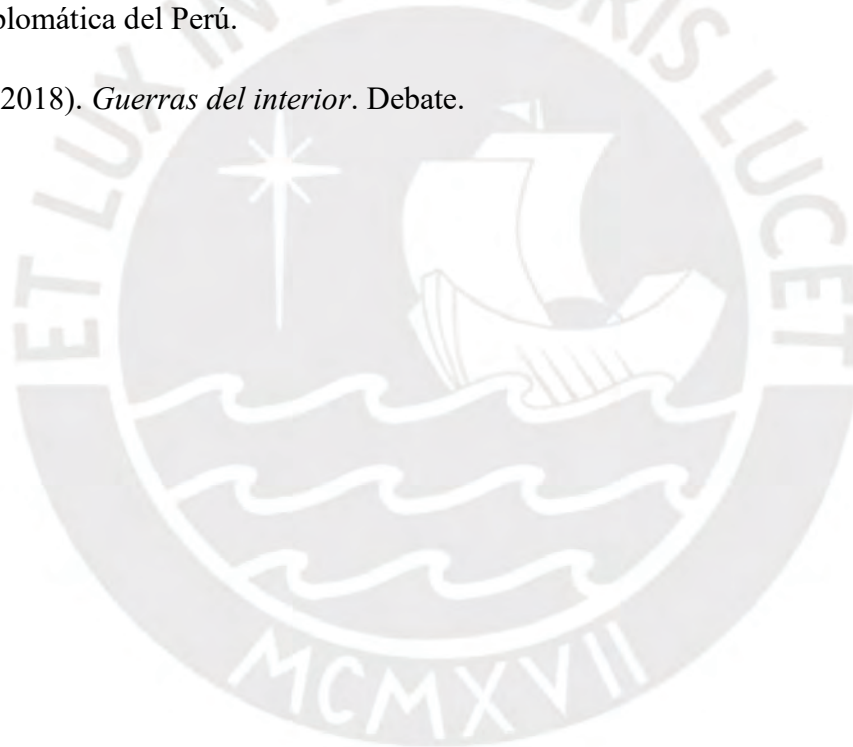
- ONU (2005). *Principios para la Inversión Responsable de la Organización de las Naciones Unidas del año 2005*. <https://www.unpri.org/download?ac=10970>.
- ONU (2011). *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie del año 2011*. http://www2.ohchr.org/SPdocs/Business/A-HRC-17-31_sp.doc.
- ONU (2011). *Resolución 17/4 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas del año 2011*. <https://media.business-humanrights.org/media/documents/43b69b89cd87167e2def8ab4b6952f1b52b5a3f8.pdf>.
- ONU (2014). *Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas de 2014*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/85/PDF/G1408385.pdf?OpenElement>.
- ONU (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- ONU (s.f.). *¿Cuáles son las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales?* Recuperado el 28 de mayo de 2020, de <https://www.ohchr.org/sp/issues/escr/pages/whataretheobligationsofstatesonescr.aspx>
- ONU (2020a). *Examen Periódico Universal*. <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx>. Fecha de consulta: 28 de junio de 2020.
- ONU (2020b). *Examen Periódico Universal 3er Ciclo*. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/PPP_UPR_3rd_cycle_SP.pdf.
- ONU (2020c). *Examen Periódico Universal Perú*. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/PEIndex.aspx>. Fecha de consulta 28 de junio de 2020.
- ONU (2020d). *Empresas y Derechos Humanos*. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx>. Fecha de consulta: 27 de mayo de 2020.
- ONU (2020e). *¿En qué consisten los derechos humanos?*. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. Fecha de consulta: 15 de abril de 2020.

- ONU (2020f). *United Nations Treaty Collection Repository*. https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&clang=_en. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2020.
- ONU. (2021a). *Draft Report on the sixth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session6/Pages/Session6.aspx>. Fecha de consulta: 06 de enero de 2021.
- ONU (2021b). *Quinta sesión del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas*. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session5/Pages/Session5.aspx>. Fecha de consulta: 06 de enero de 2021.
- Ortegón, E. (2019). *Políticas Públicas Métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Fondo Editorial de la Universidad Continental.
- Palma, H. (2015). Los retos en materia de seguridad. En F. Novak y J. García (Eds.), *La política exterior peruana en el siglo XXI. Agenda y propuestas* (pp. 295-310). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas*. FLACSO
- Pasquero, J. (2005). *La responsabilité sociale de l'entreprise comme objet des sciences de gestion: Un regard historique*. Presses de l'Université du Québec.
- PEI (2019). *Plan Estratégico Institucional 2020-2022 Ministerio de Relaciones Exteriores*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/351057/PEI_2020-2022_RM_0536-RE-2019.pdf.
- Pérez de Cuéllar, J. (2013). *Manual de derecho diplomático*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Luño, A. (2010). *Derechos Humanos, estado de derecho y constitución*. Tecnos.
- PESEM (2015). *Plan Estratégico Sectorial Multianual. Sector Relaciones Exteriores*. <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planes-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem/ano-2016/8105-plan-estrategico-sectorial-multianual-del-sector-relaciones-exteriores-pesem-2015-2021/file>.
- POI (2020). *Plan Operativo Institucional (POI) 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores*. <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planes-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-operativo-institucional-poi/poi-2020/15627-poi-2020/file>.

- Porter, M., & Kramer, M. (2011). Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, 1-17. <http://ressources.auneg.fr/nuxeo/site/esupversions/c9c186ba-f7d5-4ebe-bd74-d375387f45e8/res/res.pdf>
- Pradier-Foderé, M. (1885). *Traité de droit international public européen et américain* (Vol. 1). Pédone-Lauriol.
- Prandi, M. (2007). La gestión de los derechos humanos en la empresa. *Documentación Social*, (146), 111-128. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2491851>
- Prandi, M. (2007). La gestión de los derechos humanos en la empresa. *Documentación Social*, (146), 111-128. https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos_empresa/nuevo/QL-DGrRjxua.pdf.pdf
- Perú Equidad. (2020). *Elementos para una discusión informada del Borrador 2 del Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos*. Perú Equidad.
- RAE (s.f.). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 20 de abril de 2020, de <https://dle.rae.es/empresa?m=form>.
- RAE (s.f.). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 20 de abril de 2020, de <https://dle.rae.es/transnacional?m=form>.
- Raufflet, E. (2010). Responsabilidad corporativa y desarrollo sostenible: una perspectiva histórica y conceptual. *Cuadernos de Administración*, 25(43), 23-32. <http://www.scielo.org.co/pdf/cuadm/n43/n43a3.pdf>
- Rubio, P. (2012). Evolución de la política exterior del Perú en materia de derechos humanos en el ámbito interamericano. En *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)* (pp. 383-408). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ruggie, J. (2013). *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*. W.W. Norton & Company.
- Salmón, E., Bazay, L., & Gallardo, B. (2012). *La progresiva incorporación de las empresas en la lógica de los derechos humanos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salmón, E., & Blanco, C. (2012). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salmón, E. (2014). *Curso de Derecho Internacional Público*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

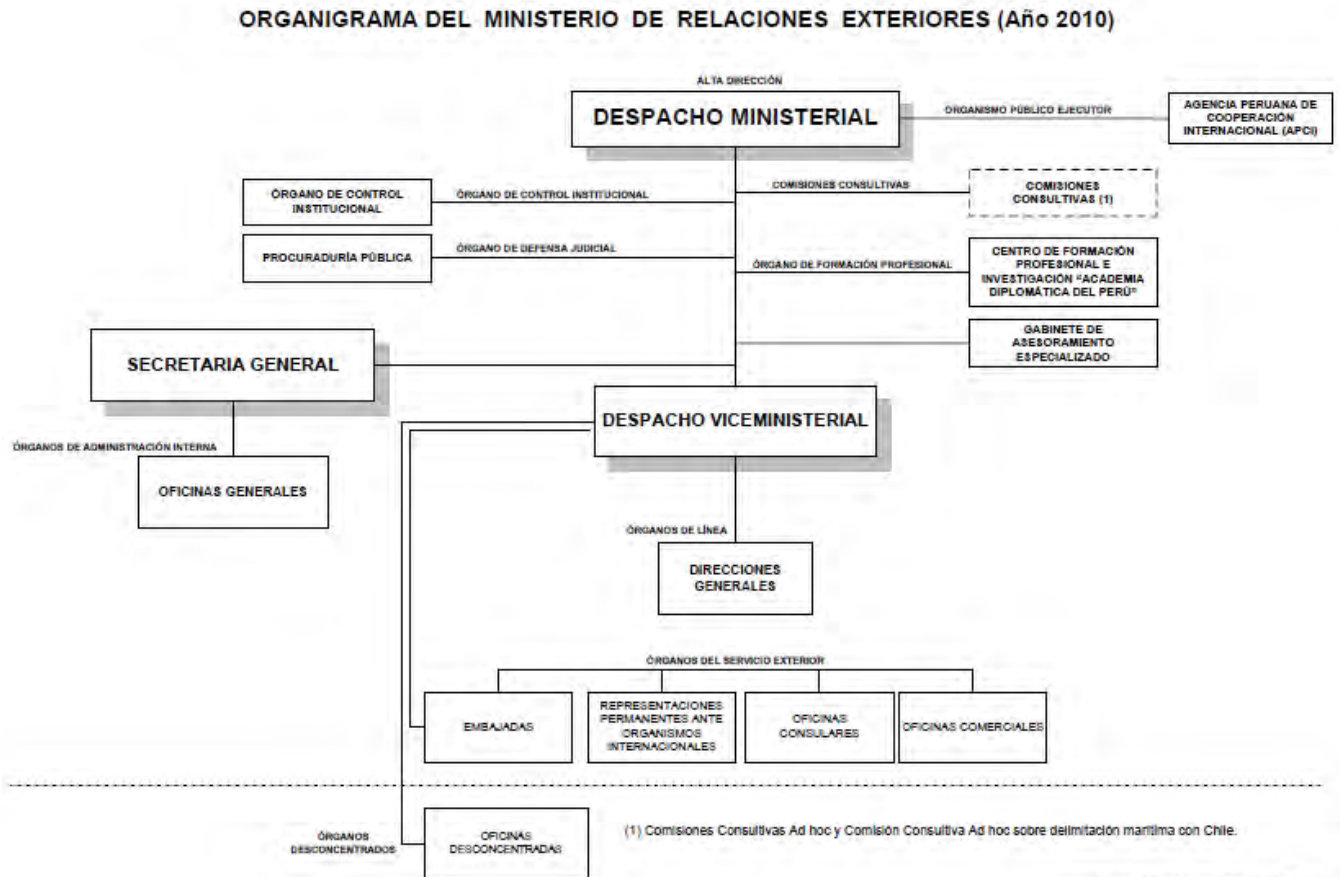
- Salmón, E., Blanco, C. & Zambrano, G. (2016). *La progresiva incorporación de las empresas en la lógica de los derechos humanos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sen, A. (2003). *Ética de la empresa y desarrollo económico*. En Cortina, A. *Construir confianza: Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*. Editorial Trotta.
- Simons, P. (2017). The Value-added of a Treaty to Regulate Transnational Corporations and Other Business Enterprises. En S. Deva y D. Bilchitz (Eds.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (pp. 48-78). Cambridge University Press.
- Skogly, S. (2017). Regulatory Obligations in a Complex World. En S. Deva y D. Bilchitz (Eds.), *Building a Treaty on Business and Human Rights* (pp. 318-345). Cambridge University Press.
- Socios Perú (11 de octubre de 2016). *Reunión del Grupo de Trabajo de Principios Voluntarios* [Imágenes]. Facebook. <https://www.facebook.com/media/set/?vanity=SociosPeruCCC&set=a.1256841894367254>.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tapiola, K. (2018). *La Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo de 1998: Una poderosa herramienta de la OIT*. Organización Internacional del Trabajo.
- Thirlway, H. (2010). The Sources of International Law. En M. Evans (Ed.), *International Law* (pp. 95- 121). Oxford: Oxford University Press.
- Thürer, D. (2000). *Soft Law en Encyclopedia of Public International Law*. North Hollad.
- UNCTAD (2019). *Informe sobre Inversiones en el Mundo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. https://unctad.org/es/system/files/official-document/wir2019_overview_es.pdf.
- Uzundis, D. (2002). La naturaleza financiera y económica de las transnacionales y el orden jurídico global. *Alternativas Sur*, 1(2), 237-247. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1113467>
- Valles, J. (2000). *Ciencia Política. Una introducción*. Ariel.
- Vidarte, O. (2016). *El Perú, las Américas y el mundo 2014-2015: opinión pública y política exterior*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Verger, A. (2003). *El sutil poder de las transnacionales*. Icaria.
- VPSHR (2015). *Voluntary Principles on Security and Human Rights*. <https://www.voluntaryprinciples.org/for-governments/>.
- Waddock, S. (2005). Corporate Citizen: Stepping in to the Breach of Society's broken contracts. *The Journal of Corporate Citizenship*, 19, 20-24. <https://www.jstor.org/stable/jcorpciti.19.20?seq=1>
- Wallace, W. (1991). Foreign Policy and National Identity in the United Kingdom. *International Affairs*, 67(1), 65-80. <https://doi.org/10.2307/2621219>
- Weck, W., & Marten, T. (2020). *Multilateralismo perspectivas latinoamericanas*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Wielland, H. (2002). *Manual del Diplomático*. Fondo de Cultura Económica & Academia Diplomática del Perú.
- Zárate, J. (2018). *Guerras del interior*. Debate.

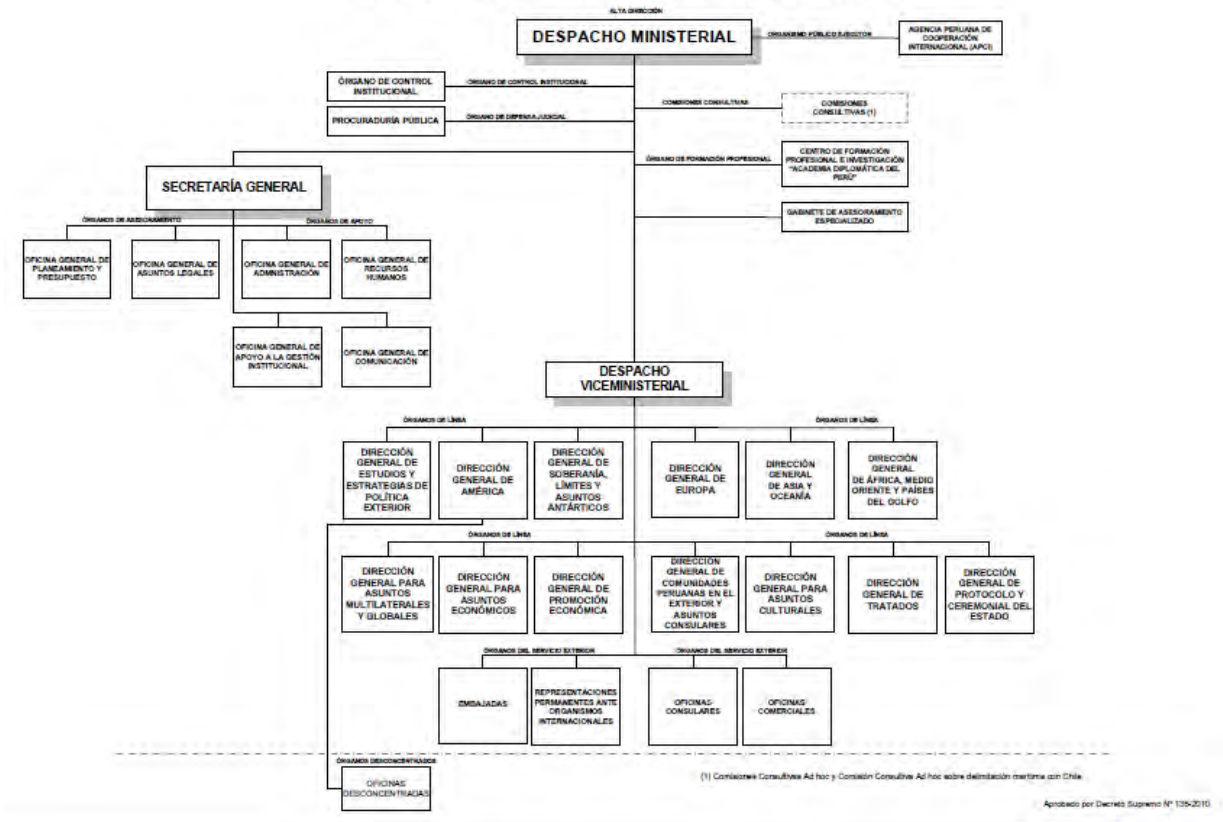


Anexos:

Anexo I: Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú).



ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (Año 2010)



ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (Año 2010)

