

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

ESCUELA DE POSGRADO



**Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre
Conducta Empresarial Responsable y Derechos Humanos: El Punto Nacional
de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú y
el Procedimiento de Reclamos No Judiciales**

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Derechos Humanos
que presenta:

Ana María Liliana Sánchez Vargas de Ríos

Asesor:

Doctor Pablo César Rosales Zamora

Lima, 2024


INFORME DE SIMILITUD

Yo, Pablo César Rosales Zamora, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulada “Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable y Derechos Humanos: El Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú y el Procedimiento de Reclamos No Judiciales”, de la autora Ana María Liliana Sánchez Vargas de Ríos, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 25%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/01/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 20 de enero de 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Rosales Zamora, Pablo César</u>	
DNI: 45824064	Firma: 
ORCID: 0000-0003-2608-7995	

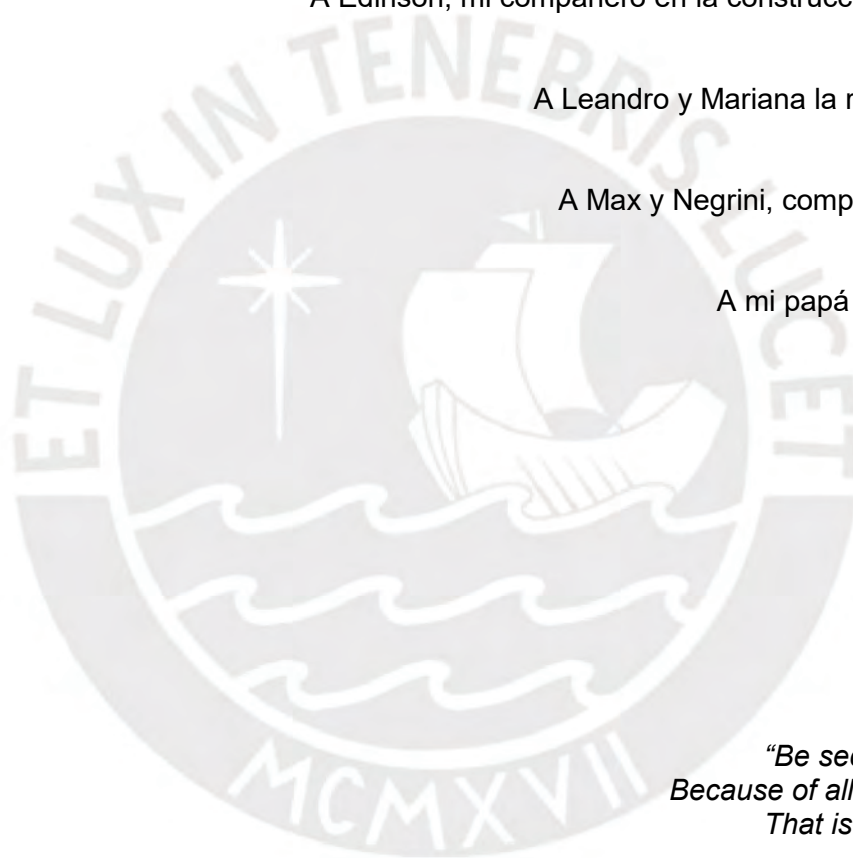
DEDICATORIA

A Edinson, mi compañero en la construcción de la vida,

A Leandro y Mariana la razón de todo,

A Max y Negrini, compañía silente...

A mi papá y a mi mamá.



*“Be secret and exult,
Because of all things known
That is most difficult”
W.B. Yeats*

AGRADECIMIENTO

A mis docentes de la maestría, volver a estudiar ha sido una experiencia gratificante.

A mi asesor, el doctor Pablo Rosales, por el consejo, la orientación y el tiempo dedicado.



RESUMEN

Este trabajo de investigación analiza la evolución del tratamiento de las responsabilidades de las empresas multinacionales en materia de derechos humanos, enfocándose en las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable y el Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú. Se examina el desarrollo histórico del debate sobre empresas y derechos humanos, destacando el papel de la ONU y la OCDE en establecer marcos normativos como los principios rectores y la debida diligencia empresarial. Se evalúa la eficacia del PNC peruano como mecanismo de reparación no judicial, identificando limitaciones en su estructura y funcionamiento. Los hallazgos revelan que la ubicación del PNC dentro de PROINVERSIÓN compromete su independencia e imparcialidad, afectando su capacidad para abordar instancias específicas. Se concluye que, si bien el PNC representa un avance en la promoción de la conducta empresarial responsable, enfrenta desafíos significativos que limitan su eficacia en la protección de los derechos humanos. Se recomiendan mejoras estructurales y procedimentales y el fortalecimiento de su visibilidad en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, para potenciar su rol como mecanismo de solución de controversias y fomentar prácticas empresariales que respeten los derechos humanos en el contexto peruano.

Palabras clave: empresas multinacionales, derechos humanos, Líneas Directrices de la OCDE, Punto Nacional de Contacto del Perú, principios rectores, debida diligencia empresarial, mecanismo de reparación no judicial, PROINVERSIÓN, conducta empresarial responsable, Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.

ABSTRACT

This research paper analyzes the evolution of the treatment of human rights responsibilities of multinational corporations, focusing on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct and the OECD National Contact Point (NCP) for Responsible Business Conduct in Peru. It examines the historical development of the debate on business and human rights, highlighting the role of the UN and the OECD in establishing regulatory frameworks such as the guiding principles and corporate due diligence. The effectiveness of the Peruvian NCP as a non-judicial reparation mechanism is evaluated, identifying limitations in its structure and operation. The findings reveal that the location of the NCP within PROINVERSIÓN compromises its independence and impartiality, affecting its ability to address specific instances. It is concluded that, although the NCP represents an advance in the promotion of responsible business conduct, it faces significant challenges that limit its effectiveness in the protection of human rights. Structural and procedural improvements are recommended, and strengthening its visibility in the National Action Plan on Business and Human Rights, to enhance its role as a dispute settlement mechanism and promote business practices that respect human rights in the Peruvian context.

Keywords: multinational enterprises, human rights, OECD Guidelines, National Contact Point (NCP) Peru, guiding principles, corporate due diligence, non-judicial grievance mechanism, PROINVERSIÓN, responsible business conduct, National Action Plan on Business and Human Rights.

Índice	
INFORME DE SIMILITUD.....	ii
DEDICATORIA.....	iii
AGRADECIMIENTO.....	iv
RESUMEN.....	v
ABSTRACT.....	vi
LISTA DE TABLAS.....	ix
LISTA DE FIGURAS.....	x
ABREVIATURAS.....	xi
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I.....	4
LAS EMPRESAS MULTINACIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.....	4
1.1.Globalización y empresas multinacionales.....	5
1.1.1 Definición de empresa multinacional.....	9
1.1.2 Impacto negativo de las empresas multinacionales sobre los derechos humanos.....	10
1.2. El nuevo orden económico internacional.....	13
1.3. Los esfuerzos de la ONU para establecer estándares de conducta de las empresas multinacionales.....	16
1.3.1. Derechos versus responsabilidades (1972-1992):.....	16
1.3.2. Regulaciones voluntarias versus vinculantes (1998-2004):.....	17
1.3.3. Adopción de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de Naciones Unidas para "Proteger, Respetar y Remediar" (2005-2011):.....	18
1.3.4. Negociaciones de un tratado jurídicamente vinculante (2014-presente):.....	19
CAPITULO II.....	21
LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE): LAS LÍNEAS DIRECTRICES DE LA OCDE PARA EMPRESAS MULTINACIONALES SOBRE CONDUCTA EMPRESARIAL RESPONSABLE.....	21
2.1. La Declaración de la OCDE de 1976 sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales y las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable.....	23
2.2. Las Líneas Directrices la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable.....	25
2.2.1. Revisiones de las LD: modificaciones iniciales.....	29
2.2.2. Revisión de las Líneas Directrices en 2000.....	30
2.2.3. Revisión de las Líneas Directrices en 2011.....	32
2.2.4. Revisión de las Líneas Directrices en 2023.....	35

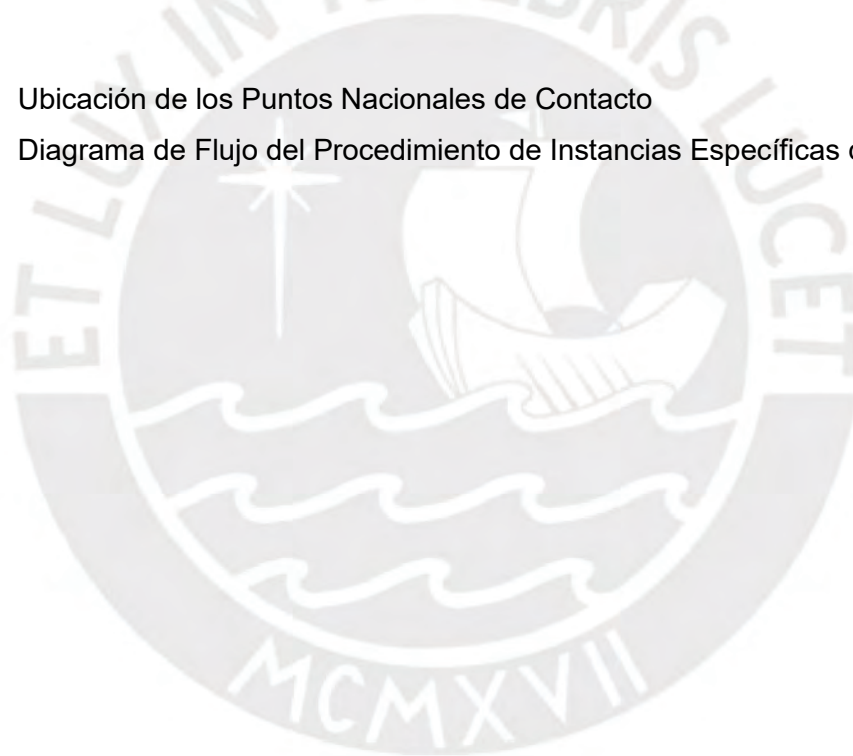
2.3. Los Puntos Nacionales de Contacto: actualizaciones de su estructura y funcionamiento	39
2.3.1. Creación de los puntos nacionales de contacto	39
2.3.2. Revisión de 2000	39
2.3.3. Revisión de 2011	41
2.3.4. Revisión de 2023	43
2.4. Importancia de las instancias específicas para la protección de los derechos humanos: casos concretos	46
CAPITULO III	51
EL PUNTO NACIONAL DE CONTACTO PARA LA CONDUCTA EMPRESARIAL RESPONSABLE DE LA OCDE EN PERÚ (PNC-CER) Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	51
3.1. El Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER)	52
3.1.1. Consideraciones sobre la pertenencia del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER) a la Agencia para la Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION)	56
3.1.2. Reglas de Funcionamiento del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER)	59
3.1.3. Reglas del Procedimiento de Instancias Específicas del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER)	61
3.1.4. Solicitudes de instancias específicas presentadas ante el PNC-CER	64
3.2. Debilidades y fortalezas del PNC-CER en su función de instancias específicas para la debida protección de los derechos humanos	71
3.2.1. Misión al Perú del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	72
3.2.2. Revisión por pares del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú	72
3.3. Relevancia del PNC-CER en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (2021-2025)	74
3.4. Cómo mejorar la contribución del PNC-CER a la protección de los derechos humanos	76
CONCLUSIONES	81
RECOMENDACIONES	83
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	85

LISTA DE TABLAS

- Tabla 1: Diez más grandes empresas a nivel mundial en 2023
- Tabla 2: 30 mayores economías en 2023
- Tabla 3: Países OCDE adherentes a las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable
- Tabla 4: Países no miembros OCDE adherentes a las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable
- Tabla 5: Resumen del Proceso de Transición de los capítulos de las Líneas Directrices
- Tabla 6: Estructura de la toma de decisiones de los Puntos Nacionales de Contacto: desafíos y oportunidades
- Tabla 7: Instancias Específicas atendidas por el PNC-CER

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 Ubicación de los Puntos Nacionales de Contacto
Figura 2 Diagrama de Flujo del Procedimiento de Instancias Específicas del PNC-CER



ABREVIATURAS

AI	Amnistía Internacional
BHRRC	Business and Human Rights Resource Centre
BIAC	Comité Consultivo de Empresas e Industrias
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CER	Conducta Empresarial Responsable
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIME	Comité de Inversiones y Empresas Multinacionales
DSI	Dirección de Servicios al Inversionista
EM	Empresas Multinacionales
LD	Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNC	Punto Nacional de Contacto
PNC-CER	Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú
PR	Principios Rectores
PROINVERSION	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
RES	Responsabilidad Social Empresarial
TUAC	Comité Asesor Sindical

INTRODUCCIÓN

En la década de 1970, la relación entre las empresas y los derechos humanos emergió como un tema de creciente importancia en el ámbito internacional. Esta situación reflejaba la preocupación cada vez más acentuada por el impacto que las actividades empresariales podían tener en los derechos fundamentales de las personas. La comunidad global intensificó su atención sobre cómo las corporaciones, en su búsqueda de beneficios y expansión, a menudo influían significativamente en las condiciones sociales, laborales y ambientales de las comunidades donde operaban, lo que planteaba nuevos desafíos éticos y legales en la relación entre el mundo empresarial y los derechos humanos. La globalización amplificó la influencia de las empresas multinacionales, generando un debate internacional sobre la necesidad de que estas entidades asuman responsabilidades más allá de sus objetivos económicos.

En este contexto, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable se han erigido como un instrumento fundamental para promover prácticas empresariales éticas y sostenibles, con un énfasis creciente en la protección de los derechos humanos. Paralelamente, el desarrollo de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de Naciones Unidas para "Proteger, Respetar y Remediar", marcó un hito al establecer un marco global para abordar las afectaciones de las actividades empresariales en los derechos humanos.

La presente investigación estará referida al mecanismo de implementación de las líneas directrices: el Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER) y su papel en la protección de los derechos humanos. En particular, se examina la eficacia del procedimiento de instancias específicas como herramienta para promover la conducta empresarial responsable y garantizar el acceso a la reparación de las personas afectadas por las actividades de las empresas multinacionales.

El estudio se enmarca en un contexto más amplio de esfuerzos a nivel mundial para regular la conducta de las empresas en relación con los derechos fundamentales. En este ámbito, es importante reconocer el papel central que ha jugado la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El acontecimiento más significativo en este proceso fue la aprobación de los principios rectores, ya que establecieron un estándar global para prevenir, abordar y reparar los impactos adversos de la actividad empresarial en los derechos humanos.

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable (LD), objeto central de este estudio, se alinean y complementan con los principios rectores. De hecho, la versión de las LD de 2011 incorporó un capítulo específico sobre derechos humanos, reflejando así este marco fundamental de la ONU. La convergencia entre los estándares de la ONU y de la OCDE subraya la importancia que ambas organizaciones asignan a la protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial.

Este trabajo pretende evaluar críticamente la puesta en marcha de las LD en el contexto peruano, considerando que el país, a pesar de no pertenecer a la OCDE, se ha adherido a las mismas. La adhesión del Perú a las LD representa un compromiso significativo con la promoción de prácticas empresariales éticas y respetuosas de los derechos humanos. Sin embargo, la efectividad de esta iniciativa depende en gran medida del funcionamiento adecuado del punto nacional de contacto peruano.

La hipótesis central de esta investigación plantea que el diseño institucional del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER), así como sus procedimientos, no permiten el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades como mecanismo para resolver casos relacionados con el incumplimiento de las LD y la protección de los derechos humanos. Los derechos, que podrían ser vulnerados por los impactos negativos de las actividades empresariales, incluyen el derecho a la vida y a la seguridad personal, el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables, la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, el derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva, el derecho a la no discriminación y el derecho a un ambiente sano, entre otros. Esta premisa se explorará a través de un análisis exhaustivo de las acciones desarrolladas por el PNC-CER ante las solicitudes de instancias específicas, así como de los desafíos que enfrenta en su función de salvaguardar los derechos humanos en el contexto empresarial.

Metodológicamente, este trabajo adopta un enfoque cualitativo y exploratorio, centrándose en el estudio del PNC-CER. Se evaluarán las solicitudes presentadas ante este organismo, analizando su actuación y las posibles barreras de acceso para las personas que consideran vulnerados sus derechos por las empresas.

La relevancia de esta investigación radica en su potencial para contribuir al mejoramiento de la actuación del PNC-CER en su responsabilidad de instancias específicas y en la promoción del acceso efectivo a mecanismos de reparación para las personas afectadas por actividades

empresariales. Además, aspira a ser un referente en el Perú para la comprensión y mejora de los mecanismos de protección de derechos humanos en el ámbito empresarial.

La esfera de empresas y derechos humanos es relativamente nueva, pero existe abundante literatura académica relevante, así como una serie de desarrollos institucionales en instrumentos jurídicos de organizaciones internacionales. En ese sentido, se recolectará información de la Organización de las Naciones Unidas en el ámbito de empresas y derechos humanos.

También será pertinente analizar la literatura desarrollada por la OCDE, desde la aprobación de las LD, informes relativos a los puntos nacionales de contacto y documentos de estudio.

Sobre este particular, también existen estudios detallados de OCDE Watch, que conforma una red mundial de más de 130 ONG de más de 50 países, que supervisa y apoya la implementación de las LD, efectuando planteamientos a la OCDE y a los gobiernos adherentes sobre cómo mejorar la adopción de las LD y fortalecer su implementación por parte de los PNC.

En los capítulos que componen esta investigación, se explorará la evolución histórica de la relación entre empresas multinacionales y derechos humanos, se analizará en detalle el desarrollo de las LD y su implementación; y, se examinará específicamente el caso del PNC-CER. Este análisis permitirá ofrecer recomendaciones concretas para fortalecer su eficacia como mecanismo de protección de los derechos humanos en el contexto nacional.

CAPITULO I

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS

Este trabajo de investigación se enmarca en el ámbito de empresas y derechos humanos, un área que emergió de la necesidad de vincular los derechos humanos en el ámbito empresarial y de incidir en que el desarrollo económico respete los derechos fundamentales de todos.

En este capítulo inicial se examinará la evolución del tratamiento de las responsabilidades empresariales en la protección, el respeto y la reparación de los derechos humanos, tanto en sus operaciones directas como en sus cadenas de suministro. A lo largo de las décadas pasadas, el ámbito de empresas y derechos humanos ha experimentado un desarrollo significativo, especialmente desde los años 70 del siglo XX, cuando se comenzaron a abordar las primeras preocupaciones sobre los impactos de las actividades de las empresas a nivel global.

En primer lugar, se analizará la relación entre la globalización y las empresas multinacionales, cómo la primera favoreció la creciente influencia de las segundas a nivel global y el impacto generado en los derechos humanos. En este contexto, veremos cómo esta cuestión impulsó un debate internacional sobre la necesidad de que las empresas multinacionales asuman responsabilidades éticas y/o legales mediante una regulación efectiva de sus actividades.

Posteriormente, se hará un recuento de los impactos nefastos que la conducta empresarial ha ocasionado en los derechos de las personas y comunidades; y, en consecuencia, la necesidad de regular las actividades de las empresas. Veremos también cómo la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se constituyó en el foro idóneo para tratar esta problemática y cómo la corriente por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (NOEI) sentó las bases para impulsar una negociación, considerando tanto la posibilidad de establecer principios de cumplimiento voluntario como acuerdos vinculantes.

Finalmente, se hará una revisión cronológica de los estándares de conducta empresarial desarrollados en la ONU, y dónde se ubican las LD, tema central de esta investigación. Si bien a lo largo del tiempo se han planteado diversas iniciativas regulatorias, esta investigación se centrará en los desarrollos efectuados en la ONU y cómo estos han influido en las LD. Como se analizará, el enfoque desarrollado en la ONU ha ganado relevancia en las últimas décadas, culminando con la adopción en 2011 de los Principios Rectores sobre empresas y

derechos humanos: puesta en práctica del marco de Naciones Unidas para "Proteger, Respetar y Remediar" (PR). Posteriormente, las LD de la OCDE se alinearon con estos principios rectores, reflejando así la importancia cada vez mayor de integrar los derechos humanos en las prácticas empresariales a nivel global.

1.1. Globalización y empresas multinacionales

El primer aspecto que abordaremos es la relación existente entre la globalización y el auge de las empresas multinacionales. Para ello, comenzaremos con lo que puede ser una definición de la globalización.

Anthony Giddens explicaba la globalización como: "... la intensificación de las relaciones sociales mundiales que vinculan localidades distantes de tal manera que los acontecimientos locales están moldeados por eventos que ocurren a muchos kilómetros de distancia y viceversa" (1991: 64). En esta definición se debe destacar el énfasis en la interconexión e interdependencia entre diferentes partes del mundo y cómo los acontecimientos locales se han visto cada vez más influenciados por eventos globales. Esto demuestra cómo la relación local/mundial ha creado un entorno cada vez más complejo e interrelacionado.

Por su parte, CEPAL describía el fenómeno de la globalización como: "... la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local" (2002: 17). Lo interesante de esta definición es que marcaba su carácter multidimensional y nos explicaba que las repercusiones de los distintos procesos no necesariamente económicos podían ampliarse a otras esferas, como la política, la social y la cultural.

En el mismo sentido, Copelli conceptualizaba la globalización como: "... un fenómeno y un proceso de carácter multidimensional, con impacto en distintas áreas del quehacer de los Estados, organizaciones internacionales, agentes intermedios y en la vida cotidiana de las personas, siendo su dimensión económica la de mayor connotación y asimilación pública" (2018: 63). Esta definición resaltaba también la multidimensionalidad de la globalización, reconociéndola como un fenómeno complejo que afectaba diversas áreas de la sociedad y en la cual su dimensión económica era la más influyente.

De acuerdo con el análisis de la CEPAL se pueden identificar tres etapas principales en el proceso de globalización: la primera, que se extendió de 1870 a 1913, se caracterizó por una notable circulación de capital y fuerza laboral, así como por un florecimiento del comercio

impulsado por la significativa disminución en los costos de transporte. Tras la Segunda Guerra Mundial, emergió una segunda etapa entre 1945 y 1973, marcada por el establecimiento de organismos financieros internacionales y el incremento del intercambio de productos manufacturados entre las naciones industrializadas. Finalmente, en las últimas décadas del siglo XX, tuvo lugar una tercera fase, distinguida por la progresiva adopción del libre comercio y la creciente influencia global de corporaciones transnacionales operando como redes de producción integradas (2002).

Este proceso, según la CEPAL, fue impulsado por consecutivos avances tecnológicos que lograron reducir significativamente los costos de transporte, información y comunicaciones. Esto fomentó un entorno mundial más interconectado e interdependiente, donde individuos, empresas y naciones se encontraban cada vez más integrados en un contexto global (2002).

Por su parte, Levitt explicaba la globalización como una fuerza que impulsa al mundo hacia una convergencia común, que alentaría a las empresas a estandarizar sus productos, para que lleguen a todos a través de la internacionalización de las propias empresas (1983). Este autor se refería a economías de escala que ampliaban su rango de influencia, no sólo exportando sus productos, sino también comercializándolos.

La globalización así definida por Levitt ofrecía un gran estímulo a las empresas, porque fomentaba el crecimiento y la expansión de estas, aunque al mismo tiempo planteaba riesgos para su entorno, como la explotación laboral, el impacto ambiental y las desigualdades sociales, entre otras, los que debían ser asumidos por las propias empresas y de esta forma mitigar sus impactos perjudiciales en las personas y comunidades.

En suma, definimos globalización como un fenómeno mundial, multidimensional, interconectado y dependiente, que ha creado el mejor entorno para que las empresas multinacionales multipliquen sus operaciones a nivel internacional, beneficiándose de nuevas oportunidades de mercado, recursos y tecnología, reduciendo costos de producción y aumentando su eficiencia. No obstante, tanto la globalización como las actividades de las empresas multinacionales han traído también desafíos significativos en términos de las secuelas nocivas que pueden ocasionar en los derechos de las personas y comunidades.

Galimberti presenta datos interesantes sobre el crecimiento exponencial de las empresas multinacionales en las últimas décadas. Señalaba que a inicios de los años setenta del siglo XX, existían alrededor de 7.000 empresas operando transnacionalmente. En 1994 llegaban a más de 35.000 con más de 200.000 sucursales a nivel global, ascendiendo a casi 80,000

empresas y más de 170.000 filiales en 1998. En 2014, las subsidiarias internacionales llegaban a casi 230.000 y en 2020 sumaban en todo el mundo la exorbitante cifra de 213 millones (2022).

De otro lado, también es ilustrativo el *Ranking Fortune Global 500 Companies (Fortune web)*, que incluye a las 500 empresas con mayores ingresos a nivel mundial.

Un ejercicio de comparación, con datos de 2023, entre el ranking de las diez más grandes empresas en el mundo incluidas en el *Fortune Global 500* (Tabla 1) y la lista de los treinta países con mayor PBI (Tabla 2), nos revela que entre las 30 primeras economías del mundo dos son empresas. Esto quiere decir que sus ingresos son superiores al PIB de casi todos los países del mundo.

Tabla 1

Diez más grandes empresas a nivel mundial en 2023

Posición	Nombre	Ingresos m\$	Beneficios
1	Walmart	\$611,289.0	\$ 11,680.0
2	Saudi Aramco	\$603,651.5	\$ 159,069.0
3	State Grid	\$530,008.8	\$ 8,191.9
4	Amazon	\$513,983.0	\$ -2,722.0
5	China Nat.Petrol.	\$483,019.2	\$ 21,079.7
6	Sinopec Group	\$471,154.2	\$ 9,656.9
7	ExxonMobil	\$413,680.0	\$ 55,740.0
8	Apple	\$394,328.0	\$ 99,803.0
9	Shell	\$386,201.0	\$ 42,309.0
10	United Health Group	\$324,162.0	\$ 20,120.0

Nota: Tabla de elaboración propia con datos obtenidos del *Fortune Global 500 2023*.

Tabla 2*30 mayores economías 2023*

Posición	País	PIB (m\$) 2023
1	Estados Unidos	21,433,226
2	China	15,543,224
3	Japón	5,378,136
4	Alemania	4,422,079
5	India	3,280,489
6	Reino Unido	3,155,353
7	Francia	2,961,418
8	Brasil	2,446,337
9	Italia	2,219,956
10	Canadá	1,846,787
11	Corea del Sur	1,835,909
12	Rusia	1,767,960
13	Australia	1,619,502
14	España	1,602,077
15	México	1,311,765
16	Indonesia	1,208,609
17	Países Bajos	1,079,899
18	Arabia Saudita	1,068,514
19	Turquía	1,042,277
20	Suiza	830,917
21	Taiwán	825,047
22	Polonia	724,366
23	Suecia	693,014
24	Bélgica	690,374
25	Tailandia	689,769
26	Nigeria	641,157
27	Emiratos Árabes Unidos	635,652
28	Austria	586,815
29	Noruega	582,870
30	Egipto	577,031

Nota: Tabla de elaboración propia con datos obtenidos de *World Economic Outlook (WEO)*.

En definitiva, existen empresas que tiene ingresos que superan el producto interno bruto de muchos países y ello es indicativo de la magnitud e influencia económica que las grandes corporaciones multinacionales pueden tener en comparación con los países.

Algunos otros datos obtenidos del *Fortune Global 500* ilustran también la magnitud y dimensión de las empresas multinacionales. Vemos, por ejemplo, que las empresas consideradas en la tabla 1 generaron ingresos en 2023 por un total de 41 billones de dólares, más de la tercera parte del PIB mundial, es decir un aumento del 8% con respecto al año 2022.

Así también las empresas listadas emplean a 70,1 millones de personas en todo el mundo y tienen su sede en 232 ciudades y 33 países/territorios y regiones de todo el mundo.

Los datos antes mencionados evidencian la importancia que tienen las empresas multinacionales en el comercio mundial y también su capacidad de influencia más allá de lo económico. Veremos más adelante, cuando se analice las implicancias del nuevo orden económico internacional, que, si bien hay efectos positivos resultantes de la expansión de las empresas, se han producido también efectos negativos que han repercutido en los derechos humanos. Esto último ha ido creando un sentido de necesidad y urgencia en la regulación de las empresas multinacionales. Concordamos con Martín-Ortega, quien ha subrayado que el desafío fundamental del derecho internacional en esta materia ha sido ofrecer mecanismos que hagan posible proteger al individuo frente a la conducta negativa de las empresas multinacionales (2007).

1.1.1 Definición de empresa multinacional

Este acápite estará referido a cómo se ha definido empresa multinacional (EM) y cuáles son las razones de la elección de la opción considerada en este trabajo de investigación.

Lo primero que debemos tener en cuenta cuando nos referimos a las empresas multinacionales es que no existe una definición unívoca. La distinción más común que observamos en muchos autores es entre empresas multinacionales y empresas transnacionales.

López-Franco, por ejemplo, estimaba que no eran conceptos contrarios y antagónicos y ello permitía que coloquialmente se usasen indistintamente. El matiz, según dicha autora, estaba en que las filiales de la empresa transnacional seguían dependiendo de la matriz de origen, mientras que las multinacionales eran administradas independientemente en el país de su sede (2015).

Martín-Ortega, de otro lado, indicaba que la elección de un término u otro dependía de la importancia que se concediera a los elementos definitorios de estas entidades y del significado que cada autor o instrumento le atribuyera a los términos transnacional o multinacional (2007). La autora argumentaba que la preferencia por el término "multinacional" se basaba en dos aspectos fundamentales: la operatividad de la empresa en diversos países

y su sometimiento legal a múltiples sistemas jurídicos nacionales. Esta elección terminológica reflejaba mejor, según su criterio, la naturaleza compleja y multijurisdiccional de estas entidades empresariales.

En la ONU encontramos la terminología de empresas transnacionales desde aproximadamente 1970, en que se creó la Comisión de Empresas Transnacionales. Actualmente también se emplea el término de empresa transnacional y lo vemos en los trabajos que desarrolla el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas; así como en el Grupo de Trabajo intergubernamental abierto sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, entre otros.

La OCDE, en las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable adoptadas en 1976, enfatizaba que no era necesaria una definición precisa de empresa multinacional para los propósitos de las LD. Sin embargo, señalaba varios factores clave a considerar: la naturaleza internacional de la estructura o las actividades de la empresa; su estructura comercial, propósito o actividades, abarcando todos los sectores de la economía; su presencia en más de un país; y, su capacidad para coordinar operaciones de diversas formas. Además, la OCDE indicaba que estas empresas podían ser de capital privado, público o mixto (2023).

Evidentemente, las diferencias planteadas por los distintos autores y organizaciones implican matices que no cambian el hecho de que son empresas que operan fuera de su sede y que pueden, en esa condición, substraerse de la responsabilidad que les corresponde cuando violan derechos humanos en el país donde se ubican.

A efectos de este trabajo, se adoptará el término empresa multinacional, más acorde con la terminología utilizada por la OCDE, organización central de esta investigación.

1.1.2 Impacto negativo de las empresas multinacionales sobre los derechos humanos

En las últimas décadas, hemos presenciado un crecimiento significativo en número, actividad e influencia de las empresas multinacionales impulsado por la globalización. Sin embargo, este desarrollo no ha sido acompañado por una normativa internacional robusta capaz de prevenir, contener y reparar las afectaciones que la actividad empresarial pueda tener sobre

las personas. En respuesta, se han ido desarrollando diversas iniciativas que oscilan entre lo vinculante y lo voluntario, con el objetivo de regular la conducta empresarial.

A lo largo del tiempo, se han evidenciado numerosas transgresiones de los derechos humanos debido a las actividades de empresas multinacionales. Ruggie ha destacado ejemplos como condiciones laborales extremas, desplazamiento forzado de comunidades indígenas, empleo de mano de obra infantil, contratación de fuerzas ilegales para protección de negocios, y apoyo de empresas tecnológicas a regímenes que censuran a disidentes (2014). Estos casos no son aislados; con la expansión global de las empresas y sus cadenas de valor, las vulneraciones a los derechos fundamentales se han intensificado.

En 2003, la Subcomisión de la ONU para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Consejo de Derechos Humanos (2023) elaboró un importante conjunto de directrices conocidas como "las Normas", como respuesta a los efectos negativos de las empresas multinacionales en el escenario global. Las Normas reconocían que la expansión de las empresas multinacionales había superado en muchos casos la capacidad regulatoria de los estados individuales. Por ello, se consideró fundamental desarrollar un marco de obligaciones y responsabilidades que pudiera aplicarse directamente a estas entidades empresariales.

Efectivamente, la finalidad de "las Normas" era establecer pautas para las empresas multinacionales, con respecto al respeto y protección de los derechos humanos en todas sus operaciones. Se buscaba promover prácticas éticas y responsables, así como proporcionar un marco para responder a los impactos negativos de las actividades empresariales en los derechos humanos, especialmente en comunidades locales y grupos vulnerables.

En este contexto, Amnistía Internacional (AI) emitió un informe en apoyo a "las Normas". En él, AI reconocía los efectos positivos de las actividades comerciales, pero advertía que las empresas también podían vulnerar los derechos humanos tanto de las personas, como de las comunidades (2004). La importancia de este informe radica en su respaldo al esfuerzo de la Subcomisión antes mencionada, que buscaba establecer un marco único global. Este marco pretendía unificar los diversos códigos de conducta voluntarios adoptados por distintas empresas multinacionales en las décadas de 1980 y 1990, con el objetivo de fortalecer la confianza e incidir en la responsabilidad empresarial.

Ruggie justificando los PR, que analizaremos posteriormente, señalaba que el aumento de prácticas abusivas por parte de las empresas multinacionales demostraba "lagunas de

gestión” a causa de la globalización, resultado del alcance y efectos de los actores económicos, por una parte; y, la capacidad de las sociedades para enfrentar las consecuencias negativas, por la otra (2008). Para Ruggie las “lagunas de gestión” creaban un ambiente que permitía actividades ilegales de las corporaciones, sin imponer penas adecuadas ni buscar compensaciones justas como respuesta a los daños ocasionados

Martín Ortega, por su parte, se refirió a un aspecto interesante al mencionar que la doctrina, y las ONG planteaban distintas clasificaciones de las formas en las que las empresas podían abusar de los derechos humanos. Algunos diferenciaban entre abusos cometidos juntamente con el Estado receptor y abusos cometidos juntamente con el Estado de origen; los cometidos por las mismas empresas multinacionales y los cometidos en complicidad con los Estados (2007).

Los casos emblemáticos de controversias sobre derechos humanos involucrando a empresas multinacionales han sido ampliamente documentados por expertos en el tema (Galimberti 2022; Ruggie 2014; López-Francos 2015). Estos casos han sido fundamentales para consolidar esta discusión a nivel global.

Galimberti destacaba ejemplos donde las empresas priorizaron los rendimientos sobre el impacto en el medioambiente o las comunidades. Entre estos se encontraban las pésimas condiciones laborales en las fábricas de Nike en Asia; la utilización de trabajo infantil en condiciones de servidumbre por Nestlé; el escándalo de Ford Pinto donde la empresa optó por afrontar demandas en lugar de reparar automóviles defectuosos; y, las imputaciones a Exxon Mobil de tortura y genocidio en Aceh, Indonesia (2022).

Ruggie complementaba este análisis con información de la Plataforma *Business and Human Rights Resource Centre* (BHRRC), describiendo casos como el de China y Yahoo, que ilustraba el conflicto entre demandas legales locales y derechos humanos; Nike en Indonesia y Sudeste Asiático, que planteaba la responsabilidad de la marca en la cadena de suministro; Bhopal en India, que exponía las limitaciones legales entre empresa matriz y filiales; y Shell en Nigeria, que evidenciaba la falta de atención a la licencia social y la complicidad en violaciones a los derechos fundamentales (2014).

Los datos de BHRRC revelaron una amplia gama de derechos vulnerados por las empresas, incluyendo derechos laborales, salud, tierra, vivienda, agua potable, seguridad física, derechos indígenas y libertades civiles. La industria extractiva fue identificada como el sector más denunciado.

López-Francos, por su parte, señalaba que muchas grandes empresas no reconocían su responsabilidad en efectos nocivos como trabajo infantil, explotación laboral, falta de seguridad e higiene, corrupción e impacto ambiental (2015).

Los incidentes de vulneración de derechos por parte de empresas multinacionales han llevado a un reconocimiento generalizado de la necesidad de desarrollar mecanismos para prevenir, contener y reparar estas situaciones. Sin embargo, establecer regulaciones efectivas para las actividades empresariales sigue siendo un desafío significativo. Las posiciones entre los Estados varían considerablemente, desde enfoques que abogan por regulaciones obligatorias hasta aquellos que prefieren medidas voluntarias, con algunos países defendiendo férreamente la libertad de la actividad empresarial.

A pesar de estos esfuerzos, es innegable que las violaciones de derechos por parte de empresas multinacionales continúan ocurriendo. Aunque se han enfrentado más desafíos que logrado soluciones concretas, la búsqueda de mecanismos efectivos para regular estas actividades en el ámbito global sigue siendo un proceso en desarrollo. Este proceso está lejos de alcanzar su conclusión, pero representa un paso importante hacia la protección de los derechos humanos en el contexto empresarial internacional.

1.2. El nuevo orden económico internacional

El origen del llamado "Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI) se sitúa en el contexto de la descolonización y los movimientos de independencia que surgieron en África, Asia y América Latina a partir de la década de 1950.

Este proceso de transformación global puso de manifiesto el creciente protagonismo de las empresas multinacionales y las preocupaciones sobre las violaciones de derechos humanos asociadas a sus actividades, inscribiendo estos temas en el debate mundial.

El NOEI emergió como respuesta a las experiencias de descolonización luego de la segunda guerra y al cuestionamiento del sistema económico mundial establecido en ese período. Durante los años setenta, los debates en torno a esta iniciativa se intensificaron, impulsados por los nuevos Estados independientes y países en desarrollo. Su tarea principal era la creación de un sistema económico internacional más equitativo que pudiera abordar el subdesarrollo y reducir las desigualdades entre el norte y el sur global.

En este contexto, la ONU desempeñó un papel crucial como foro natural para la coordinación de posturas entre los Estados. La ONU facilitó reuniones, debates y pronunciamientos que dieron voz a las reivindicaciones de los países en desarrollo frente a los países ricos, lo que eventualmente condujo a un compromiso global para trabajar en el establecimiento del NOEI. Una de las iniciativas clave que surgió de este movimiento fue la propuesta de reglas de conducta para las empresas multinacionales, reconociendo la necesidad de regular sus actividades en el ámbito internacional. Esta sección explorará en detalle cómo el NOEI abordó esta cuestión y las implicaciones que tuvo para el desarrollo de mecanismos de responsabilidad corporativa a nivel global.

Uno de los desafíos que se plantearon para la construcción del NOEI era el relativo al poder económico de las empresas multinacionales, dicho poder fue estimulado, como vimos en el acápite anterior, por el fenómeno de la globalización. Sauvart precisaba que las preocupaciones de algunos Estados estaban referidas al impacto sustantivo en las economías nacionales individuales y en las relaciones económicas internacionales que tenían las empresas multinacionales y que existía la sospecha generalizada que la maximización de sus beneficios imponía un impacto negativo en los objetivos nacionales de desarrollo (2015).

El primer y, desde nuestro punto de vista, más importante acontecimiento que marcó la demanda por el NOEI fue la interferencia de la *International Telephone and Telegraph Company* (ITT) en la política chilena, que terminó con el derrocamiento del presidente Salvador Allende en 1973. La injerencia fue denunciada por el propio presidente chileno en 1972, en el XXVII período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, en un célebre discurso en el que demandó medidas para controlar a las corporaciones transnacionales.

Otro hecho a destacar, siguiendo con Sauvart fue que muchos países en desarrollo habían consolidado su independencia y, por consiguiente, fortalecido sus posiciones como Estados soberanos. En esa época, se alentó la cooperación económica entre países en desarrollo, con la intención de ayudar a las economías nacionales a hacer sus productos más competitivos (2015).

Según Deva, con el establecimiento de la Comisión de Empresas Transnacionales de la ONU en 1973 (2020) se fortaleció el campo de empresas y derechos humanos. La comisión organizó un grupo de expertos que analizaron el impacto de las empresas transnacionales en el desarrollo económico. Como resultado, en 1974, los países en desarrollo y los países

socialistas, promovieron el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

La Declaración 3201 (S-VI) de Naciones Unidas sobre el NOEI promovió la supervisión de las actividades de las empresas transnacionales, adoptando medidas a favor de los países en desarrollo, basándose en la plena soberanía de los Estados (1974a).

Junto con la declaración, se aprobó un Programa de Acción 3202 (S-VI) que contemplaba la formulación, adopción y aplicación de un código de conducta internacional, para evitar la interferencia de las empresas transnacionales en los asuntos internos de los países donde operaban (1974b).

En suma, y como señalaba Feeney al sentarse las bases de un NOEI, se dio un primer intento de regular a las empresas multinacionales, a través de la negociación del mencionado código de conducta que proporcionara directrices sociales y medioambientales globales (2009).

La impresión que nos deja este esfuerzo de normar a las empresas multinacionales es que fue formulado para reducir las diferencias con los países ricos. El planteamiento de un código de conducta estuvo pensado para reducir el impacto negativo de las empresas multinacionales en los países del sur.

Desafortunadamente, como mencionaba Cantú, el código de conducta enfrentó un contexto de polarización política e ideológica, en el que a pesar del relativo consenso en que un código de conducta permitiría mayor estabilidad a nivel mundial, el objetivo de países desarrollados por lograr la mayor protección posible para las empresas en los países receptores de inversiones ancló las discusiones en las diferencias existentes entre países desarrollados y en desarrollo y socialistas (2013).

Finalmente, las negociaciones del código de conducta fueron suspendidas definitivamente en 1992, al prevalecer la posición de los países desarrollados de un código con directrices y no normas vinculantes, abandonándose los esfuerzos desarrollados en las décadas precedentes.

Es crucial destacar que los cambios en las relaciones económicas globales ocurridos en los años setenta marcaron un punto de inflexión en el reconocimiento del impacto de las empresas en los derechos humanos y la economía global. Por primera vez, un grupo de países propuso la elaboración de un código de conducta para que las actividades

empresariales se integraran en un sistema económico internacional equitativo, con el objetivo de erradicar el subdesarrollo y reducir las desigualdades entre el norte y el sur. La ONU, a través de diversas iniciativas y propuestas, comenzó a establecer un marco para regular estas actividades, aunque muchos esfuerzos encontraron obstáculos políticos y normativos. La evolución hacia estándares más claros y vinculantes continuaría en las décadas siguientes, culminando con la adopción de los principios de Ruggie en 2011.

1.3. Los esfuerzos de la ONU para establecer estándares de conducta de las empresas multinacionales

Los desarrollos posteriores en la ONU para regular la conducta de las empresas multinacionales en relación con los derechos humanos han revelado una diversidad de posiciones entre los Estados. Estas posturas oscilan entre enfoques obligatorios y voluntarios, reflejando la complejidad del debate sobre cómo abordar eficazmente la responsabilidad empresarial en los derechos humanos.

Galimberti ha destacado la evolución significativa del debate sobre la relación entre empresas y derechos humanos, que se ha desarrollado en torno a tres ejes principales: el deber de las empresas respecto a los derechos humanos, la obligación de los Estados de influir en el comportamiento empresarial y el acceso a mecanismos de reparación para las víctimas de violaciones (2022). La trayectoria de las iniciativas en el marco de la ONU refleja claramente cómo han ido transformándose las prioridades y enfoques en este ámbito a lo largo del tiempo.

Deva (2020), a su vez, ha identificado cuatro etapas clave en esta evolución: 1972-1992: debate entre derechos y responsabilidades; 1998-2004: énfasis en regulaciones voluntarias vs. vinculantes; 2005-2011: trabajos preparatorios y adopción de los Principios Rectores de la ONU; y, 2014-2023: negociaciones para un tratado jurídicamente vinculante.

Esta progresión refleja cómo el debate ha evolucionado desde discusiones conceptuales hacia esfuerzos más concretos para establecer marcos regulatorios, tanto voluntarios como obligatorios, que aborden la relación empresa/derechos humanos.

1.3.1. Derechos versus responsabilidades (1972-1992): en esta primera fase planteada por Deva, el debate giró en torno a "derechos versus responsabilidades". Durante este

período, las empresas multinacionales generalmente negaban cualquier responsabilidad en torno a los derechos humanos, considerándolos una cuestión exclusivamente de los Estados.

Esta etapa se caracterizó por posiciones opuestas entre países en desarrollo y desarrollados. Los primeros abogaban por imponer obligaciones a las empresas en el marco del NOEI, mientras que los segundos priorizaban un trato justo para estas empresas en los Estados receptores.

En 1976, la OCDE adoptó las LD, y en 1977, la OIT aprobó la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social. Cantú señalaba que estos instrumentos voluntarios fueron percibidos como una respuesta estratégica de los países ricos frente al proyecto de normas que se gestaba en la ONU (2015).

La divergencia entre las posturas de los distintos países impidió alcanzar un consenso para un acuerdo vinculante. En 1992, se suspendieron definitivamente las negociaciones sobre el mismo.

Cabe mencionar que durante este período ocurrieron tragedias como la de Bhopal en India (1984) y el desastre del Exxon Valdez en Alaska (1989), que reforzaron la necesidad de una regulación clara de la conducta de las empresas multinacionales.

1.3.2. Regulaciones voluntarias versus vinculantes (1998-2004): en esta segunda fase, siguiendo con Deva, la discusión se enfocó en las regulaciones “voluntarias versus las vinculantes” (2020).

Esta fase marcó un cambio respecto al impacto de las actividades empresariales en los derechos humanos. Durante este período, se desarrollaron dos iniciativas voluntarias significativas: el Pacto Mundial de 2000 y el Proyecto de Normas de 2003.

El Pacto Mundial, propuesto por el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, en 1999 y lanzado en 2000, buscaba la colaboración voluntaria de las empresas para promover principios sociales y ambientales universales. Cantú señalaba que este pacto coincidía con la posición de los países ricos y las empresas, formulando una responsabilidad social sin crear obligaciones directas (2013).

El Proyecto de Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales, desarrollado en 2003 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, intentó establecer un marco de responsabilidad empresarial. Amnistía Internacional destacó que este proyecto tenía más autoridad y probabilidad de lograr cierto efecto legal que las iniciativas voluntarias previas (2004).

Sin embargo, en 2004, la Comisión de Derechos Humanos resolvió que el proyecto carecía de autoridad legal. Ruggie señaló que los debates sobre las normas finalizaron en un punto muerto debido a las posiciones antagónicas entre países desarrollados y empresas, por un lado, y países en desarrollo y grupos de derechos humanos por otro (2006).

Estas iniciativas, aunque limitadas, permitieron el reconocimiento de la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos, sentando las bases para desarrollos futuros en este campo.

1.3.3. Adopción de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de Naciones Unidas para "Proteger, Respetar y Remediar" (2005-2011): esta tercera fase, denominada por Deva (2020) "Pragmatismo basado en principios" (2005-2011), se centró en el trabajo del representante especial del secretario general de la ONU, profesor John Ruggie. Su labor se desarrolló en tres etapas: (a) recopilación de información sobre empresas y derechos humanos (2005-2007); (b) elaboración de recomendaciones y desarrollo del marco "Proteger, Respetar y Remediar" (2007-2008); y (c) implementación de los principios rectores (2008-2011).

Los principios rectores, aprobados unánimemente por el Consejo de Derechos Humanos en 2011, se basaron en tres pilares:

1. La obligación del Estado de proteger contra los abusos de derechos humanos por parte de terceros, incluidas las empresas.
2. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.
3. La necesidad de mejorar el acceso a mecanismos de reparación efectivos para las víctimas.

Ruggie señaló que este enfoque pragmático buscaba superar el estancamiento previo y crear un consenso internacional (2006). La amplia participación de diversos actores, les otorgó legitimidad y aceptación a nivel internacional.

Reino Unido y Países Bajos fueron los primeros en implementarlos en 2013, seguidos por otros países, incluyendo varios en América Latina.

Paralelamente, en 2011, el Consejo de Derechos Humanos estableció el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, con el mandato de promover y aplicar los principios rectores.

Esta fase marcó un avance significativo en regular las actividades empresariales en relación con los derechos humanos, estableciendo un estándar global y abriendo el camino para desarrollos futuros en este campo.

1.3.4. Negociaciones de un tratado jurídicamente vinculante (2014-presente): en esta última fase de la clasificación de Deva, el Consejo de Derechos Humanos adoptó una resolución para iniciar el proceso de negociación de un tratado jurídicamente vinculante (2020).

Esta fase surgió de una propuesta liderada por Ecuador en 2013, que argumentaba la necesidad de un instrumento obligatorio para regular las actividades de las empresas multinacionales y proporcionar protección y reparación frente a las vulneraciones.

La Resolución 26/9 del mencionado consejo creó un grupo de trabajo para elaborar este instrumento. Desde 2015, se han celebrado nueve períodos de sesiones, con la participación de cerca de 80 Estados, la Unión Europea y diversos actores no estatales.

A pesar de casi una década de negociaciones, el proceso parece no tener urgencia en alcanzar un texto final. Este ejercicio, aunque inclusivo e interesante, no parece estar llegando a la conclusión esperada por los Estados que alentaron firmemente la negociación del tratado.

Es importante notar que la adopción de las LD se situó en la primera fase (1972-1992), con el objetivo inicial de fortalecer la posición de los países desarrollados. Sin embargo, su enfoque ha evolucionado hacia la promoción de la responsabilidad empresarial y el respeto de los derechos humanos. Esta evolución refleja una creciente conciencia sobre este aspecto y la necesidad de un marco normativo que regule la conducta de las empresas multinacionales a nivel global.

En conclusión, el ámbito de empresas y derechos humanos ha experimentado una evolución significativa desde la década de 1970, impulsada por avances normativos, investigaciones y diálogos multiactor. El marco desarrollado por la ONU ha sido fundamental para fortalecer los compromisos de los Estados y las organizaciones internacionales en esta materia.

Los principios de Ruggie representan un hito crucial, al establecer un marco coherente responsable para los Estados y las empresas en materia de derechos humanos, incluyendo la necesidad de mecanismos efectivos de reparación. Su implementación gradual ha dado lugar a la creación de mecanismos multilaterales y al desarrollo de marcos normativos y políticas públicas en numerosos países, reflejando una creciente conciencia sobre la importancia del respeto a los derechos fundamentales en el ámbito empresarial.

Este marco proporciona una base sólida para continuar avanzando en la protección y el respeto de los derechos humanos en las actividades empresariales globales. No obstante, persisten desafíos significativos para una mejor implementación de estos principios en todos los contextos. Entre estos retos se encuentran el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la garantía de acceso a la justicia para las víctimas de abusos corporativos.

En este contexto, cobra especial relevancia el análisis de las LD y el funcionamiento del PNC-CER, temas centrales de esta investigación. Estos mecanismos representan herramientas concretas para contribuir a una real protección de los derechos humanos en el ámbito de las empresas.

CAPITULO II
LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS
(OCDE): LAS LÍNEAS DIRECTRICES DE LA OCDE PARA EMPRESAS
MULTINACIONALES SOBRE CONDUCTA EMPRESARIAL RESPONSABLE.

Este capítulo se centra en el análisis de la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, un documento fundamental para promover la inversión responsable y sostenible. En particular, examinaremos las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable, que buscan alinear los intereses económicos con el respeto a los derechos humanos.

Las LD aunque no son vinculantes, proporcionan recomendaciones cruciales para las empresas multinacionales que operan en o desde países adherentes. Su objetivo es asegurar que las actividades empresariales se desarrollen de acuerdo con las políticas públicas y apoyen el desarrollo sostenible, minimizando las transgresiones a los derechos humanos. Para facilitar la aplicación de las LD y resolver conflictos relacionados con su implementación, los países que se adhieren a las mismas deben establecer un Punto Nacional de Contacto (PNC).

A lo largo de este capítulo, analizaremos en detalle las responsabilidades específicas que se derivan de la implementación de las LD y el funcionamiento del PNC. Además, a través de ejemplos concretos, ilustraremos cómo la aplicación de estas herramientas refleja el compromiso de la OCDE con una Conducta Empresarial Responsable (CER), haciendo hincapié en la importancia de garantizar que las empresas multinacionales contribuyan al desarrollo económico sin comprometer los derechos humanos.

Como se ha analizado en el capítulo I, el crecimiento en número, actividad e influencia de las empresas multinacionales, auspiciado por el fenómeno de la globalización, hizo necesaria la adopción de una normativa internacional que prevenga, contenga y repare las afectaciones que la actividad empresarial pueda tener sobre los derechos humanos. Los Estados se han ido posicionando entre la adopción de normas vinculantes y la opción por estándares voluntarios. El caso de las LD de la OCDE corresponde a estas últimas y son actualmente las recomendaciones sobre CER dirigidas a las empresas multinacionales.

Las LD, adoptadas en 1976 como parte de la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, establecen principios y estándares voluntarios para la conducta

responsable de las mismas. Estas directrices abarcan diversas áreas, incluyendo derechos humanos, empleo y relaciones laborales, medio ambiente, lucha contra la corrupción, intereses del consumidor, ciencia y tecnología, y competencia, entre otras.

A lo largo de los años, las LD han sido objeto de varias actualizaciones para adaptarse a los cambios en el entorno económico, social y político global. En este capítulo, analizaremos su evolución, examinando las modificaciones introducidas en sus sucesivas revisiones, el proceso seguido para implementarlas y las circunstancias que motivaron tales modificaciones.

Este análisis es crucial para comprender la naturaleza y propósito de las LD, así como su papel en la implementación del compromiso de los Estados adherentes de establecer un punto nacional de contacto. Los PNC tienen dos responsabilidades fundamentales: promover las LD y actuar como mecanismo de solución de controversias no judiciales. En el capítulo III de este trabajo, nos centraremos específicamente en el caso del PNC peruano, evaluando cómo su función de atender instancias específicas contribuye a la protección de los derechos humanos frente a presuntas infracciones de las LD por parte de las empresas multinacionales.

La OCDE, según su convenio fundacional, es una organización internacional que persigue tres objetivos principales: impulsar el crecimiento económico y el empleo en los países miembros al máximo nivel posible, manteniendo la estabilidad financiera, fomentar un desarrollo económico sostenible tanto en los países miembros como en los no miembros y promover la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, en consonancia con las obligaciones internacionales. Estos objetivos reflejan el compromiso de la OCDE con el progreso económico global, la cooperación internacional y el respeto a los acuerdos comerciales mundiales.

La OCDE fue creada en 1961 por veinte Estados. A la fecha, la organización cuenta con 38 miembros. Su estructura mantiene a la cabeza al Consejo de la OCDE como órgano decisorio general, presidido por un secretario general. El consejo se reúne periódicamente para analizar los avances en las políticas acordadas y otros asuntos de interés de la organización, como la situación económica y comercial mundial y los procesos de adhesión en curso. El consejo toma decisiones por consenso.

Resulta ilustrativo lo señalado por Salzman en el sentido de que la OCDE es una organización “híbrida”, ya que tiene aspectos legislativos de organismos internacionales como la Unión Europea, normativos como la Organización Mundial de la Salud y de recopilación de datos e

investigación, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2005). En efecto, la amplitud de temas y funciones refleja el carácter multifacético de la OCDE, integrando la cooperación internacional en diversas disciplinas, para promover políticas que favorezcan un mayor bienestar económico y social a nivel mundial.

A efectos de este trabajo interesa hacer una referencia al Comité de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales de la OCDE (CIME), el mismo que fue establecido en 1976 con la misión de desarrollar los contenidos de la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales y las LD. En 2004, dicho comité fue sustituido por el Comité de Inversiones, responsable en adelante de fomentar la cooperación internacional, en áreas como la liberalización de las políticas sobre movimientos internacionales de capital, las inversiones internacionales directas y la conducta de las empresas multinacionales.

Para la implementación de las LD se creó a mediados de los ochenta el mecanismo denominado PNC, el mismo que se encargaría de favorecer la eficacia de las LD. Las demás instancias también involucradas fueron el Comité Consultivo Económico e Industrial (BIAC), el Comité Asesor Sindical (TUAC) y OCDE Watch.

2.1. La Declaración de la OCDE de 1976 sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales y las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable

Como se mencionó en el capítulo I de esta investigación, la OCDE no fue ajena al debate entre países desarrollados y en desarrollo sobre la regulación de las actividades de las empresas multinacionales, sobre todo respecto a la protección de los países en desarrollo donde operaban. Según la cronología presentada por Deva y a la que nos hemos referido en el capítulo anterior, una de las decisiones no vinculantes que fortaleció la posición de los países desarrollados fue la adopción en 1976 de las LD, que formaron parte de la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales de la OCDE (2020).

En ese contexto, el debate internacional giraba en torno al NOEI, que surgió tras las experiencias de descolonización luego de la Segunda Guerra Mundial y el cuestionamiento del sistema económico mundial establecido. Durante los años setenta, los nuevos Estados independientes y los países en desarrollo exigieron un sistema económico internacional equitativo que abordara el subdesarrollo y las desigualdades entre los países ricos y pobres.

Los Estados en desarrollo abogaban por ejercer control sobre la inversión extranjera directa y regular la actuación de las empresas multinacionales mediante normas vinculantes.

Sin embargo, como ha señalado Murray, estas demandas se diluyeron en las negociaciones dentro de la OCDE, reduciéndose a un principio de "cooperación intergubernamental" liderado por naciones ricas (2001).

Autores especializados como Martín-Ortega (2007), Fenney (2009) y Cantú (2015), han señalado que la OCDE realizó esfuerzos para contrarrestar las negociaciones en curso en la ONU sobre normas vinculantes para regular la conducta empresarial. Simultáneamente, la ONU desarrollaba una iniciativa multilateral para establecer un código de conducta para empresas transnacionales, proyecto que eventualmente fue descartado. Este contraste refleja las diferentes aproximaciones y desafíos en la regulación internacional de la conducta empresarial responsable.

Martín-Ortega enfatizaba que las LD fueron una respuesta de los países desarrollados para ofrecer un entorno de seguridad jurídica a las inversiones extranjeras directas, contrarrestando así el impulso de los países en desarrollo hacia un NOEI que impusiera regulaciones estrictas a las empresas multinacionales. En este sentido, los países desarrollados buscaban equilibrar la soberanía nacional con la seguridad jurídica necesaria para atraer inversiones (2007).

Fenney también señalaba que la declaración de la OCDE surgió como una reacción a los esfuerzos de la ONU por establecer normativas globales para las corporaciones. Inicialmente, se estableció el Comité sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales para evaluar la viabilidad de implementar un código que protegiera a los inversionistas extranjeros contra actos discriminatorios o expropiatorios por parte de gobiernos receptores (2009).

Cantú complementaba esta visión al indicar que la declaración de la OCDE fue una respuesta a la iniciativa planteada en 1974 por la ONU sobre un código de conducta para empresas multinacionales, el cual buscaba establecer obligaciones basadas en el derecho internacional y un mecanismo de supervisión (2015).

En resumen, la OCDE logró contrarrestar el impulso hacia normas vinculantes que regularan las actividades empresariales en países en desarrollo, enfatizando la importancia de un código de conducta voluntario. La declaración subrayaba la importancia crucial de la inversión

internacional en la economía y resaltaba los aportes positivos potenciales de las empresas al desarrollo económico, social y ambiental.

Además, incluía recomendaciones explícitas dirigidas a las empresas multinacionales que operaban o tenían sede en los países adherentes, instándolas a seguir pautas para una CER a nivel global. Estas recomendaciones se adjuntaron como Anexo 1 bajo el título "Líneas Directrices para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable".

Aunque la declaración contenía otros tres anexos relacionados con el Trato Nacional, Exigencias Contradictorias e Incentivos y Desincentivos para la Inversión Internacional, este trabajo se centrará específicamente en las LD. Su objetivo central es alentar prácticas empresariales éticas y responsables a nivel global con carácter eminentemente voluntario.

2.2. Las Líneas Directrices la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable (CER) constituyen un conjunto integral de recomendaciones que los gobiernos dirigen a las empresas multinacionales que operan en o desde países adherentes. Las directrices tienen como objetivo potenciar las contribuciones positivas de estas empresas al desarrollo económico, social y ambiental, mientras buscan minimizar los impactos negativos que sus actividades, productos y servicios puedan generar en los ámbitos abordados (2023).

El concepto de CER ha evolucionado significativamente, pasando de un enfoque altruista y voluntario a un marco más normativo basado en estándares internacionales. Esta transformación responde a la creciente demanda social de que las empresas asuman responsabilidad integral por sus impactos sociales y ambientales, superando el enfoque limitado a acciones filantrópicas.

Un hito crucial en esta evolución fue la introducción de los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos en 2011. Estos principios de la ONU establecieron la necesidad de que las empresas adopten procesos de debida diligencia para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas sobre cómo abordan su impacto en los derechos humanos. Este enfoque marcó un punto de inflexión en la concepción de la responsabilidad empresarial (2011).

La OCDE define la CER como el comportamiento empresarial que busca prevenir y abordar los efectos adversos de las operaciones corporativas sobre las personas, el medio ambiente y la sociedad, mientras contribuye activamente al desarrollo sostenible (2020). Esta definición refleja un enfoque más integral y estratégico de la responsabilidad empresarial.

El enfoque actual de la CER va más allá de la filantropía tradicional, buscando que las empresas se comprometan con la sociedad y el medio ambiente en todas sus actividades, incluyendo sus cadenas de suministro y relaciones comerciales. Esto representa un cambio de paradigma hacia una gestión más comprehensiva y proactiva de los impactos empresariales.

Aunque las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable son voluntarias y no legalmente vinculante, se espera que sean coherentes con las legislaciones nacionales aplicables y las normas internacionalmente reconocidas. En este contexto, los Puntos Nacionales de Contacto (PNC) juegan un papel crucial en la promoción e implementación de las LD, actuando además como mecanismo de reclamación no judicial para resolver problemas relacionados con su inobservancia.

Esta evolución en la CER refleja la creciente importancia de la sostenibilidad y la responsabilidad social en el ámbito corporativo global, así como la necesidad de abordar integralmente los desafíos sociales y ambientales asociados con las operaciones empresariales multinacionales.

Actualmente, los 38 países miembros de la OCDE son adherentes a la declaración y por ende a las LD (Tabla 3). Por su parte, 13 países no miembros de la OCDE son adherentes también (Tabla 4).

Vemos en la tabla 3, que casi todos los países miembros de la OCDE fueron adherentes a las LD desde su adopción, como parte del compromiso de asumir las responsabilidades de ser miembros activos de la organización. Los países latinoamericanos actualmente miembros de la OCDE se han adherido a las LD sin pertenecer a la organización. Tal es el caso de Chile, Colombia, Costa Rica y México. Los países desarrollados que impulsaron en 1976 la Declaración sobre Inversión Internacional como contrapeso a la negociación de normas vinculantes en la ONU, todos ellos fueron adherentes originales a las LD.

Tabla 3

Países OCDE adherentes a las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable

País	Fecha de adhesión
Alemania	20/06/1976
Australia	20/06/1976
Austria	20/06/1976
Bélgica	20/06/1976
Canadá	20/06/1976
Chile	02/10/1997
Colombia	07/12/2011
Corea	20/06/1976
Costa Rica	29/09/2013
República Checa	20/06/1976
Dinamarca	20/06/1976
Eslovenia	21/01/2002
España	20/06/1976
Estados Unidos	20/06/1976
Estonia	19/09/2001
Finlandia	20/06/1976
Francia	20/06/1976
Grecia	20/06/1976
Hungría	10/04/1994
Irlanda	20/06/1976
Islandia	20/06/1976
Israel	18/09/2002
Italia	20/06/1976
Japón	20/06/1976
Letonia	18/12/2003
Lituania	19/09/2001
Luxemburgo	20/06/1976
México	20/06/1976
Países Bajos	20/06/1976
Nueva Zelanda	20/06/1976
Noruega	20/06/1976
Polonia	20/06/1976
Portugal	20/06/1976
Reino Unido	20/06/1976
República Eslovaca	20/06/1976
Rep. Turquía	20/06/1976
Suecia	20/06/1976
Suiza	20/06/1976

Datos: obtenidos de la OCDE.

Con relación a la tabla 4, en la que figuran los países no miembros de la OCDE, adherentes a las LD, se debe mencionar que esta posibilidad de participación muestra cómo la expectativa por un manejo responsable de las actividades de las EM, que incluya respuestas

a los impactos negativos que las mismas pudieran desencadenar se ha tornado un tema de interés para todos los países. La posibilidad de ser adherente sin ser miembro de la OCDE les permite a los países no miembros ser parte activa de los trabajos de la organización en materia de CER.

En el caso del Perú, en 2008 se produjo la adhesión a las LD y se estableció el PNC en 2009. Esta pertenencia supone desafíos de adecuación de nuestro marco jurídico y regulatorio para fomentar la adopción de políticas de CER, que permitan atraer inversiones y reforzar la inserción de nuestro país en la economía mundial. Se estima que este es el objetivo de los países adherentes, pero también un punto a favor de su futura adhesión a la OCDE.

Tabla 4

Países no miembros OCDE adherentes a las Líneas Directrices para empresas multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable

País	Fecha de adhesión
Argentina	21/04/1997
Brasil	13/11/1997
Bulgaria	31/05/2022
Croacia	16/10/2019
Egipto	10/07/2007
Jordania	23/11/2013
Kazajistán	19/06/2017
Marruecos	22/11/2009
Perú	21/07/2008
Rumania	11/04/2005
Túnez	22/05/2012
Ucrania	14/03/2017
Uruguay	23/02/2021

Datos obtenidos de la OCDE.

Vemos que además del Perú, Argentina, Brasil, Bulgaria, Croacia y Rumanía, actualmente candidatos a incorporarse como miembros plenos a la OCDE, todos ellos incluidos en la tabla 4, son adherentes a las LD de esa organización internacional.

Las LD se estructuran en dos secciones principales. La primera abarca las recomendaciones de los gobiernos a las empresas multinacionales, enfocadas en promover su contribución al desarrollo sostenible y en abordar los posibles impactos negativos de sus operaciones. La

segunda se centra en los mecanismos de implementación, detallados en la decisión del Consejo de la OCDE sobre las LD. Esta parte introduce los puntos nacionales de contacto (PNC), que cada país adherente debe establecer para impulsar la efectividad de las directrices.

Los PNC tienen dos funciones principales: fomentar la adopción de las LD, respondiendo a consultas, y facilitar la solución de problemas relacionados con la implementación de las Directrices en casos específicos. Además, se insta a los PNC a colaborar con sus gobiernos para desarrollar políticas coherentes que promuevan la Conducta Empresarial Responsable (CER), coordinar con otros PNC y participar en revisiones entre pares.

La decisión también define las responsabilidades del Comité de Inversiones de la OCDE y del Grupo de Trabajo sobre CER en la implementación de las LD.

En cuanto a los procedimientos, la OCDE enfatiza que los PNC deben operar de manera visible, accesible, transparente, responsable, imparcial, equitativa y previsible, en consonancia con las LD y buscando una equivalencia funcional con otros PNC. Los comentarios que siguen a los procedimientos ofrecen orientaciones detalladas sobre cómo los PNC deben llevar a cabo sus tareas, con especial énfasis en los procedimientos para las Instancias Específicas.

Para comprender la evolución y eficacia de las LD, es importante examinar las modificaciones realizadas a lo largo del tiempo y las razones que motivaron estos cambios.

2.2.1. Revisiones de las LD: modificaciones iniciales

Las LD originales contaban con siete capítulos referidos a políticas generales, divulgación de información, competencia, financiación, cuestiones tributarias, empleo y relaciones laborales, y ciencia y tecnología. Los temas de derechos humanos carecieron de atención. Desde entonces, se han ido adaptando a los cambios en el entorno empresarial y económico; y han abordado nuevas áreas de preocupación. Las sucesivas actualizaciones de las LD permitieron que sigan siendo relevantes y efectivas como mecanismo voluntario y que reflejen las mejores prácticas y estándares internacionales en materia de CER.

Las revisiones de 1979 y 1984 no introdujeron cambios sustanciales, sólo sirvieron para esclarecer aspectos específicos en temas sindicales, protección de los consumidores y

protección ambiental. Sin embargo, la revisión de 1991 incorporó adiciones importantes como un capítulo nuevo sobre medio ambiente. Van´Foort ha subrayado que mientras las revisiones de 1984 se basaron en el argumento de la estabilidad de las LD, la de 1991 incorporó cambios sustantivos debido a la importancia que en esos años iba adquiriendo una globalización sin precedentes y el aumento de las inversiones extranjeras en el mundo (2017).

Las revisiones posteriores de 2000, 2011 y 2023, respondieron a la importancia de abordar nuevos problemas y desafíos para una CER. Cada revisión ha respondido a cambios en el entorno económico, social y ambiental global, así como a la evolución de las expectativas para lograr respuestas efectivas de parte de las EM, que contribuyan al desarrollo sostenible y al respeto de los derechos humanos en distintas dimensiones.

2.2.2. Revisión de las Líneas Directrices en 2000

La revisión de las LD en 2000 fue un proceso que se extendió por dos años, involucrando a los gobiernos a través del Comité de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales (CIME), así como a grupos como el BIAC y el TUAC. Estos actores trabajaron conjuntamente para asegurar que la revisión reflejara las opiniones tanto de empresas como de trabajadores, y también se incluyó la participación de organizaciones no gubernamentales para abordar las preocupaciones de la sociedad civil.

Según Martín-Ortega, las modificaciones realizadas en 2000 se produjeron en un contexto que buscaba evaluar la efectividad de las LD, coincidiendo con iniciativas internacionales como el Pacto Mundial de la ONU y las fallidas negociaciones de un acuerdo multilateral de inversiones en la OCDE y la UE. Estos debates multidisciplinarios llevaron a la OCDE a reformular las LD, enfatizando la cooperación internacional (2007).

El prefacio actualizado amplió las responsabilidades de las empresas multinacionales, instándolas a alinear sus actividades con las políticas de los países anfitriones, fortalecer la confianza con las comunidades locales, optimizar las condiciones para atraer capital internacional y maximizar su impacto positivo en el crecimiento económico sostenible. Esta expansión reflejó una visión más integral del papel de las EM, reconociendo su potencial para generar impactos positivos en ámbitos económicos, sociales y ambientales.

La revisión fue acordada por los 29 países miembros de la OCDE en ese momento, así como por cuatro países no miembros: Argentina, Brasil, Chile y República Eslovaca. El texto

adoptado incluyó 88 modificaciones que reforzaron los aspectos económicos, sociales y ambientales de la agenda de desarrollo sostenible (2000). Entre los cambios más significativos se incluyen:

- a) Derechos Humanos: se incorporó una recomendación sobre el respeto a los derechos humanos por parte de las EM, alineándose con las obligaciones internacionales del gobierno anfitrión. Esta disposición amplía el alcance más allá de las normas nacionales.
- b) Cadenas Productivas: se enfatizó la responsabilidad de las EM sobre sus cadenas productivas, instándolas a promover principios compatibles con las LD entre sus socios comerciales.
- c) Cooperación Internacional: se destacó la importancia de otros instrumentos internacionales y la colaboración entre países para fortalecer el marco jurídico.
- d) Empleo y Relaciones Laborales: se añadieron recomendaciones sobre la abolición del trabajo infantil y la eliminación del trabajo forzoso, alineándose con normas laborales fundamentales reconocidas internacionalmente.
- e) Participación de partes interesadas: se subrayó que las EM debían considerar no solo las políticas locales sino también las opiniones de otras partes interesadas, promoviendo así la participación de organizaciones de la sociedad civil.
- f) El capítulo sobre divulgación y transparencia fue actualizado para reflejar los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo y fomentar una mayor rendición de cuentas social y ambiental.

Sin embargo, autores como Martín-Ortega (2007), Ruggie (2014) y Galimberti (2022) han criticado que las LD aprobadas en 2000 carecían de un capítulo específico sobre derechos humanos. También se cuestionó la eficacia del PNC, especialmente en relación con el "nexo de inversión" que permitía rechazar quejas vinculadas a cadenas de suministro sin sanciones efectivas.

OCDE Watch elaboró un informe cinco años después de la implementación de las LD, señalando que no se habían cumplido las expectativas sobre su aplicación ni habían disminuido los conflictos entre comunidades e inversionistas extranjeros. Uno de los problemas destacados fue el uso del "nexo de inversión", ya que los PNC rechazaban quejas argumentando que las LD no eran aplicables a asuntos comerciales (2005).

En 2003, el CIME adoptó un enfoque flexible sobre la definición de inversión internacional al introducir el concepto de "nexo de inversión", excluyendo específicamente "casos comerciales". Esta interpretación permitió a muchas EM evadir responsabilidades relacionadas con sus cadenas productivas, lo que generó dudas sobre la eficacia real de las LD.

Casos notorios como los abusos laborales en Nike en el sudeste asiático o la contaminación por parte de Shell en Nigeria durante los años 90, así como el desastre del Rana Plaza en Bangladesh en 2013, evidenciaron cómo algunas EM intentaron deslindarse de su responsabilidad culpando a sus proveedores por violaciones a los derechos humanos. Estas interpretaciones impulsaron nuevas modificaciones en 2011, respaldadas por el marco establecido por los principios rectores.

2.2.3. Revisión de las Líneas Directrices en 2011

La actualización de las LD en 2011 involucró no solo a los gobiernos adherentes, sino también a consultas con países del G20 no miembros y coordinaciones regionales en Asia, América Latina, Medio Oriente y África. Organismos como el BIAC, el TUAC y OCDE Watch actuaron como representantes de empresas, trabajadores y ONG, respectivamente. La participación de John Ruggie fue crucial para alinear las LD con los principios rectores.

Adoptadas por 42 gobiernos en la reunión ministerial conmemorativa del 50° aniversario de la OCDE, las LD incluyeron a países no miembros como Argentina, Brasil, Egipto, Letonia, Lituania, Marruecos, Perú y Rumania. Aunque se realizaron cambios significativos en esta revisión, el objetivo aquí no es un análisis exhaustivo de todas las modificaciones, sino resaltar aquellas que reflejan el esfuerzo de la OCDE por adaptar las LD al contexto contemporáneo y destacar la importancia de los derechos humanos mediante un capítulo específico (2011).

Entre los cambios más relevantes se incluyen:

- a) Debida diligencia: se introdujo un enfoque renovado sobre la debida diligencia en derechos humanos y gestión responsable de la cadena de suministro. Este avance es significativo respecto a las modificaciones de 2000. La OCDE definió debida diligencia

como el proceso que permite a las empresas identificar, prevenir y mitigar impactos negativos relacionados con sus actividades.

- b) Relación comercial: se precisó que el término "relación comercial" abarcaba a los socios comerciales dentro de la cadena de suministro y cualquier entidad pública o privada relacionada con sus actividades.
- c) Capítulo sobre derechos humanos: este nuevo capítulo enfatizaba el deber de los Estados de proteger los derechos humanos según estándares internacionales y compromisos firmados. También se instaba a las EM a respetar estos derechos y establecer mecanismos para abordar impactos negativos.
- d) Participación de partes interesadas: se destacó que las EM debían considerar no solo las políticas locales sino también las opiniones de otras partes interesadas.
- e) Fortalecimiento del PNC: se presentó un procedimiento más claro para mejorar el desempeño del PNC y fomentar una agenda que apoyara a las empresas a cumplir con sus responsabilidades frente a nuevos retos.

Como ha señalado Cantú, uno de los propósitos clave de esta revisión fue uniformar normas para que tanto Estados como EM adoptaran un estándar mínimo que guiara sus actividades dentro de un clima de seguridad jurídica (2015).

La participación de John Ruggie fue fundamental para alinear las LD con los principios rectores, buscando una convergencia entre la ONU y la OCDE. Esta convergencia se basó en el consenso alcanzado por Ruggie tras intensas consultas con diversos actores, lo que otorgó legitimidad a los PR para su aplicación en otros contextos multilaterales como el de la OCDE.

A modo de síntesis, en la tabla 5 se resumen los cambios en la estructura de las LD con la inclusión de nuevos capítulos en las revisiones de 2000 y 2011, en comparación con los tópicos de las LD originales. Vemos, así como las LD se adecuaron al contexto económico y social de ese momento, recogiendo las críticas por la inexistencia de un capítulo referido a los derechos humanos.

Tabla 5*Resumen del Proceso de Transición de los capítulos de las Líneas Directrices*

Estructura	Revisión 2000	Revisión 2011
	Prefacio	Prefacio
	I. Conceptos y Principios	I. Conceptos y Principios
	II. Políticas Generales	II. Políticas Generales
	III. Divulgación	III. Divulgación
	IV. Empleo y Relaciones Industriales	IV. Derechos Humanos
	V. Medio Ambiente	V. Empleo y Relaciones Industriales
	VI. Lucha contra el Soborno	VI. Medio Ambiente
	VII. Protección de Consumidores	VII. Lucha contra la Corrupción, Peticiones de Soborno y otros
	VIII. Ciencia y Tecnología	VIII. Protección de Consumidores
	IX. Competencia	IX. Ciencia y Tecnología
	X. Tributación	X. Competencia
		XI. Tributación

Datos obtenidos del estudio de Ahn, Keon-Kyung (2024).

Los nuevos capítulos incluidos en la estructura de las revisiones de 2000 y 2011 de las LD, muestran cómo se han ido complejizando los espacios de actuación de las EM en distintos aspectos con incidencia en los derechos humanos y de ahí la importancia de ampliar las recomendaciones dirigidas a las EM.

La inclusión de un capítulo sobre derechos humanos en las LD de 2011 no solo consolidó un compromiso más firme hacia el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas, sino que también impulsó la implementación de procedimientos de debida diligencia, ahora considerados un estándar global en el ámbito empresarial.

Estos procedimientos hacen posible que las empresas identifiquen, prevengan y mitiguen impactos negativos en los derechos humanos, asegurando una respuesta adecuada ante cualquier eventualidad relacionada con sus actividades comerciales. La referencia explícita a compromisos internacionales y leyes nacionales en materia de derechos humanos refuerza la legitimidad de las LD y promueve una comprensión integral de la responsabilidad de las EM en este ámbito. Este enfoque es fundamental, ya que establece un marco normativo que trasciende contextos específicos y aborda vacíos regulatorios.

Al alinearse con estándares internacionales, las EM pueden adoptar prácticas que no solo cumplen con las normativas locales, sino que también se adhieren a principios globales de derechos humanos. Esto fomenta un mayor respeto por los derechos fundamentales, facilita la rendición de cuentas y la transparencia en las operaciones empresariales, contribuyendo así a un entorno empresarial más responsable y ético a nivel global.

2.2.4. Revisión de las Líneas Directrices en 2023

La actualización de las LD en 2023 marcó un hito importante, incorporando las prioridades en los ámbitos social, ambiental y tecnológico que enfrentan las sociedades y empresas hoy en día.

El proceso de revisión fue inclusivo, involucrando a los 51 países adherentes a las LD. Las discusiones se llevaron a cabo bajo el auspicio del Grupo de Trabajo sobre Conducta Empresarial Responsable y el Comité de Inversiones de la OCDE, lo que garantizó una amplia perspectiva. La participación de múltiples partes interesadas fue fundamental; *Business at OCDE* representó al sector privado, el TUAC a los trabajadores y OCDE Watch a las ONG.

Para asegurar la transparencia y la participación, se llevaron a cabo consultas con todas las partes interesadas. Este enfoque permitió recopilar una diversidad de perspectivas y experiencias, enriqueciendo el contenido final de las LD actualizadas.

Ahn ha señalado que, aunque los temas tratados en las LD se mantienen, se han realizado modificaciones significativas en los detalles. Por ejemplo, se añadió "sobre conducta empresarial responsable" al título de las LD y a los PNC, reflejando un entendimiento más reciente sobre los riesgos empresariales y el concepto de CER (2024).

En esta revisión, se destacan varias modificaciones significativas que son relevantes para este trabajo:

- a) **Importancia del cambio climático:** por primera vez, se menciona explícitamente la relevancia del cambio climático y la necesidad de que las prácticas empresariales se alineen con los compromisos internacionales. En el capítulo dedicado al medio ambiente, se enfatiza que las empresas deben operar con un enfoque en la protección ambiental y el bienestar de trabajadores, comunidades y la sociedad en general. Se les insta a prevenir y, cuando sea necesario, abordar los impactos ambientales negativos, contribuyendo así al desarrollo sostenible. Este texto reconoce la diversidad de impactos negativos que las empresas pueden causar, como la degradación de ecosistemas, la deforestación, y la contaminación del aire, agua y suelo, así como la gestión inadecuada de residuos peligrosos.

Esta actualización refleja una comprensión más integral de la responsabilidad ambiental empresarial, reconociendo la interconexión entre las actividades comerciales, el medio ambiente y el bienestar social. Además, subraya la urgencia de aprobar un enfoque proactivo en la mitigación y gestión de impactos ambientales.

Es relevante señalar que este capítulo se alinea con acuerdos internacionales en materia ambiental, lo que invita a reflexionar sobre el hecho de que, aunque las LD son mecanismos voluntarios, incorporan elementos vinculantes como el Acuerdo de París.

Aristova ha destacado que estas nuevas disposiciones representan un avance importante hacia la rendición de cuentas de las empresas por abusos relacionados con derechos humanos y medio ambiente, estableciendo una clara voluntad de reconocer y mitigar los riesgos climáticos (2024).

- b) **Debida diligencia en tecnología:** el capítulo de principios generales ahora incluye expectativas sobre debida diligencia en el ámbito tecnológico. Esto abarca aspectos como el desarrollo, financiación, venta, licenciamiento y uso de tecnología, así como la recopilación y utilización de datos. Ahn ha señalado que esta inclusión promueve una

mayor transparencia en cómo se accede a los datos, fomentando prácticas responsables que cumplan con las normas y obligaciones de la OCDE. Aunque es un tema nuevo que requerirá desarrollos futuros, su inclusión es crucial dado que la tecnología es una prioridad en la agenda global (2024).

- c) Relaciones comerciales: se han añadido recomendaciones sobre cómo las empresas deben llevar a cabo su debida diligencia respecto a los impactos y relaciones comerciales vinculadas al uso de sus productos y servicios. La definición de "relación comercial" se amplía para incluir una variedad más amplia de entidades, desde socios comerciales hasta clientes y consumidores, abarcando toda la cadena de valor.
- d) Protección de derechos humanos: el capítulo respectivo se ha expandido para ofrecer una mayor protección a personas y grupos en situación de riesgo, incluyendo a aquellos que expresan preocupaciones sobre conductas empresariales. En ese sentido, se hace hincapié en los impactos negativos sobre defensores de derechos humanos, reconociendo su vulnerabilidad particular. Esta protección se extiende a grupos marginados como los Pueblos Indígenas. También se hace referencia explícita a instrumentos de la ONU relacionados con los derechos de diversos grupos vulnerables, incluyendo mujeres, niños y trabajadores migrantes. Finalmente, se establece una debida diligencia reforzada para situaciones de conflictos armados y violaciones al derecho internacional humanitario.

Ahn ha destacado que esta cuestión es especialmente relevante ante el aumento global de conflictos, citando específicamente la guerra entre Ucrania y Rusia (2024). Este comentario también puede aplicarse a la actual situación en Gaza, donde se está violando abiertamente el derecho internacional humanitario. La OCDE enfatiza que las empresas deben ser responsables en contextos donde sus acciones pueden agravar impactos negativos.

- e) Lucha contra la corrupción: en el capítulo respectivo se amplía las recomendaciones sobre debida diligencia para todas las formas de corrupción. Se incluye no solo el soborno sino también otras manifestaciones corruptas. Se destaca que las empresas deben implementar medidas efectivas contra la corrupción, abarcando desde el cohecho hasta el tráfico de influencias y el uso indebido de donaciones benéficas.
- f) Transparencia en cabildeo: se modificó una recomendación del capítulo de principios generales para precisar que las empresas deben asegurar transparencia e integridad en

sus actividades de cabildeo. Deben abstenerse de buscar o aceptar excepciones no contempladas en el marco legal relacionado con derechos humanos, medio ambiente y otros temas relevantes.

- g) Procedimientos para puntos nacionales de contacto: se adoptaron procedimientos reforzados para garantizar la visibilidad y eficacia de los PNC. Este aspecto será desarrollado en la siguiente sección dedicada a los PNC.

La revisión de las LD en 2023 marcó un hito significativo, resultado de un minucioso proceso de consulta multiactor de casi veinticuatro meses. Esta actualización responde a los profundos cambios políticos, económicos, ambientales, sociales y tecnológicos ocurridos a nivel global, ampliando el alcance de las LD para abordar los desafíos contemporáneos de la CER.

Las EM mantienen su papel central en la economía global, y ahora se enfrentan a la necesidad de incorporar estándares internacionales en áreas como el cambio climático, la lucha contra la corrupción, y la ciencia, tecnología e innovación. Esta revisión busca proporcionar un marco más claro sobre los límites y responsabilidades de la actividad empresarial en un contexto global cambiante.

Es notable el compromiso de la OCDE con marcos multilaterales como el Acuerdo de París y los principios rectores, subrayando la importancia de una acción coherente frente a los grandes desafíos de la conducta empresarial responsable.

El recorrido histórico de las revisiones de las LD refleja el esfuerzo continuo de la OCDE por adaptar estas directrices a un entorno global en constante evolución. Estas actualizaciones buscaron responder eficazmente a las expectativas cambiantes sobre las responsabilidades de las EM en el desarrollo sostenible y el respeto de los derechos fundamentales en sus diversas dimensiones.

A continuación, se examinará cómo ha evolucionado la responsabilidad estatal en la implementación de las LD, particularmente con los puntos nacionales de contacto (PNC). Este análisis revelará cómo se han ido definiendo obligaciones más específicas para los Estados en cuanto a su responsabilidad de proteger los derechos humanos en el contexto empresarial.

2.3. Los Puntos Nacionales de Contacto: actualizaciones de su estructura y funcionamiento

Como se ha visto en el acápite anterior, los PNC contribuyen a darle notoriedad y eficacia a las LD, tanto en lo concerniente a la promoción y adopción de estas; como a la solución de problemas que surjan en relación con su implementación, en lo que se denomina instancias específicas, lo cual constituye un mecanismo de reclamación no judicial.

Como se ha señalado previamente, son 51 los países adherentes a las LD (ver tablas 3 y 4), 38 países miembros de la OCDE y 13 no miembros. Cada uno de ellos tiene la obligación de establecer un PNC.

A continuación, se podrá observar cómo las funciones y ámbito de actuación de los PNC, se han ido ajustando a través de las sucesivas revisiones de las LD, para hacerlos más eficaces.

2.3.1. Creación de los puntos nacionales de contacto

El origen de los PNC se remonta a la revisión de las LD de 1984. Ese año, el Consejo de la OCDE aprobó la Decisión 212, mediante la cual dispuso que los gobiernos adherentes establezcan un PNC, con la finalidad de realizar actividades de promoción, tramitar consultas y llevar a cabo conversaciones con las partes interesadas, sobre los asuntos relacionados con las LD, contribuyendo a la solución de problemas (1984).

Es importante tener presente que esta decisión dispuso la obligatoriedad de los Estados adherentes de establecer un PNC y aunque sus funciones se restringían únicamente a las de promoción, los Estados se comprometieron a crear las condiciones para implementar las LD a nivel nacional y a iniciar contactos con otros PNC con la finalidad de cooperar en la promoción de las LD.

2.3.2. Revisión de 2000

La revisión de 2000 de las LD de la OCDE se centró en abordar problemas surgidos durante su implementación. Como resultado, se modificaron significativamente las responsabilidades del PNC, estableciendo que, para un cumplimiento efectivo de las LD, se considerarían

orientaciones procedimentales que se incluirían en un nuevo capítulo titulado "Orientación Procesal" (2000).

En este capítulo, se enfatizaba que los PNC debían operar bajo principios de visibilidad, accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas, con el fin de promover la equivalencia funcional. Este concepto implicaba que, aunque los Estados adherentes podían tener estructuras y métodos operativos diferentes, debían cumplir de manera efectiva con las funciones y responsabilidades establecidas en las LD.

Además, la orientación procesal ofrecía la flexibilidad necesaria para que los países organizaran sus PNC de acuerdo con sus contextos específicos. Así, el PNC podría ser un alto funcionario o una oficina gubernamental, e incluso podría adoptar la forma de un organismo cooperativo que incluya diversas agencias gubernamentales, la comunidad empresarial y organizaciones de trabajadores.

Sin embargo, la organización de los PNC ha sido objeto de críticas constantes en relación con su eficacia. En este sentido, Martín-Ortega ha señalado que la ubicación de los PNC podría obstaculizar su función de resolución de conflictos, ya que a menudo están situados en ministerios o entidades gubernamentales promotoras de actividades empresariales. Esto podría generar un conflicto de interés poniendo en duda su imparcialidad (2007). A pesar de estas preocupaciones sobre posibles conflictos, la flexibilidad en la ubicación del PNC no ha cambiado a lo largo del tiempo. Este tema será analizado en el capítulo III en relación con el caso específico del PNC del Perú.

En cuanto a las funciones específicas del PNC, se añadió a su rol de promoción de las LD la responsabilidad de implementar casos concretos. La promoción implicaba proporcionar información a través de medios adecuados y en idiomas nacionales, dirigida a inversionistas potenciales, la comunidad empresarial y organizaciones no gubernamentales.

La implementación de casos específicos requería que el PNC actuara como un foro de debate, estableciendo procedimientos para asistir a la comunidad empresarial y otras partes interesadas en abordar cuestiones planteadas de manera eficiente y conforme a la legislación aplicable. Esto ampliaba el acceso al PNC a todas las partes interesadas, no solo a aquellas directamente afectadas.

El procedimiento que debía seguir el PNC incluía una evaluación inicial y un examen más detallado si era necesario. Posteriormente, el PNC ofrecería sus buenos oficios mediante

medios consensuales y no contenciosos. Si no se alcanzaba una solución entre las partes, debía emitir una declaración y recomendaciones sobre la implementación de las LD. La información y opiniones recabadas durante este proceso serían confidenciales, salvo acuerdo contrario entre las partes.

Cantú ha destacado la relevancia de esta orientación procesal, ya que establecía un procedimiento claro para el papel del PNC como facilitador y otorgaba legitimidad a las organizaciones de la sociedad civil para defender derechos humanos mediante instancias específicas (2015). No obstante, el autor criticaba la falta de transparencia en estos procesos, lo cual limitaba su efectividad.

Por otro lado, OCDE Watch identificó varios problemas en los cinco años posteriores a la implementación del PNC como mecanismo para resolver controversias no judiciales. Entre estos se encuentran la falta de autoridad investigativa; dificultades para aplicar el examen del "nexo de inversión" en casos relacionados con la cadena productiva; inacción ante reclamos durante procedimientos legales paralelos; falta de voluntad para evaluar presuntas violaciones a las LD; y esfuerzos por extender la confidencialidad a todas las etapas del procedimiento (2005).

Estas críticas fueron significativas ya que influyeron en las revisiones posteriores del proceso de implementación de las LD.

2.3.3. Revisión de 2011

En 2011, al darse la revisión de las LD se hicieron modificaciones en la orientación procesal, denominándola guía de procedimientos, con la finalidad de ampliar los mecanismos para las consultas sobre cuestiones contempladas en las LD.

La guía de procedimientos detalló cada una de las funciones de los PNC y se estructuró en cuatro secciones referidas a lo institucional, lo informativo, implementación del procedimiento de quejas e informes. La finalidad de esta clasificación era darles transparencia a los procesos de instancias específicas y uniformizar la actuación de los PNC en su responsabilidad dual.

Asimismo, para fomentar el objetivo de la equivalencia funcional se agregó a los criterios fundamentales de visibilidad, accesibilidad y transparencia el de responsabilidad, eliminando el de rendición de cuentas,

Se incluyó también una sección referida a los principios generales aplicables a las instancias específicas. Entre ellos: imparcialidad en la resolución de instancias específicas; previsibilidad brindando información clara sobre su función en la resolución de estas; equidad para las partes en el proceso; y, compatibilidad con los principios y normas establecidos en las LD.

Asimismo, se introdujo dos disposiciones que marcaron una gran diferencia en relación con las aprobadas en 2000. En primer lugar, se detalló el procedimiento de instancias específicas en tres etapas claramente diferenciadas: evaluación inicial, asistencia a las partes y conclusión de los procedimientos. Se precisaba que los PNC debían procurar concluir los casos dentro de los 12 meses posteriores a la recepción de la instancia específica.

En segundo lugar, se subrayó la necesidad de equilibrar transparencia y confidencialidad para mostrar procedimientos creíbles y más eficaces. Por ello, los procedimientos relacionados con la implementación serían confidenciales y los resultados deberían ser transparentes. Esta disposición permitía darles mayor transparencia a los procesos, toda vez, que los PNC venían incumpliendo la emisión de informes y/o declaraciones con la conclusión de los procesos.

Estas modificaciones al procedimiento de implementación fueron bien recibidas porque delineaban mejor el marco de acción y las responsabilidades de los PNC. Sin embargo, además de las críticas de ONG sobre la flexibilidad de los procedimientos, la propia OCDE, a través del grupo de trabajo sobre CER, se preocupó de evaluar sucesivamente los desafíos que se fueron presentando y en especial la importancia de lograr la equivalencia funcional de todos los PNC. Consecuentemente, se aprobaron tres planes de acción para los períodos 2018, 2019-2021 y 2022-2024, que identificaron actividades que debían llevar a cabo los PNC, para la mejora de sus capacidades. Entre ellas, la revisión por pares, cuyos efectos prácticos serán vistos en el capítulo III en el caso del PNC peruano.

Ruggie, por su parte, ha señalado que si bien fueron frecuentes las críticas a la demora en la solución de las instancias específicas, al ser los procedimientos judiciales y los sistemas internacionales y regionales cuasi judiciales más demorados, la opción de la mediación de los PNC daba una alternativa potencialmente más simple y rápida, sobre todo porque ofrecía a las personas en riesgo de violaciones una vía de queja internacional formal para detener el avance de una práctica perjudicial (2015).

En suma, los procesos de mediación del PNC son, sin duda, más accesibles para las comunidades y personas afectadas. Esto se debe a que permiten presentar quejas sin enfrentar los obstáculos financieros y burocráticos que suelen acompañar a las demandas judiciales. Además, las mediaciones tienden a ser más rápidas en comparación con los procesos judiciales, que son generalmente más complejos y están sujetos a la carga de los sistemas de justicia. También ofrecen la oportunidad de alcanzar acuerdos en los que la EM reconozca el impacto negativo de sus acciones y se comprometa a remediarlo. Esto brinda a las partes una mayor flexibilidad para encontrar soluciones, evitando así la confrontación en los tribunales.

2.3.4. Revisión de 2023

Finalmente, en la última revisión de 2023 de las LD de la OCDE también se actualizó el procedimiento de implementación a través de los PNC (2023).

Lo primero que hay que destacar es que se cambió el nombre del PNC por el de PNC para la CER, disponiendo que operen de manera visible, accesible, transparente, responsable, imparcial y equitativa, previsible y compatible con las LD.

Asimismo, se mantuvo la flexibilidad para que los países adherentes organicen sus PNC, de manera que cumplan con los criterios de eficacia y búsqueda de equivalencia funcional. En ese sentido, seguía siendo posible adoptar diferentes estructuras organizativas para cumplir con los criterios antes mencionados. Con esta decisión se desaprovechó la oportunidad de recomendar a los adherentes apostar por un modelo organizativo más eficiente para la tramitación de las instancias específicas.

A modo ilustrativo, en la tabla 6, se presenta información actualizada sobre las diferentes estructuras de toma de decisiones utilizadas por los PNC existentes en la actualidad. En dicha tabla se incluyen los desafíos y las oportunidades de cada estructura.

Tabla 6

Estructura de la toma de decisiones de los Puntos Nacionales de Contacto: Desafíos y oportunidades

Toma de decisiones individualizada		
Oportunidades	Desafíos	PNC (18)
Proceso simplificado de decisiones	Sólo un tipo de experiencia disponible	Con órgano consultivo: Argentina, Austria, Chile, Colombia, Israel, Italia, Luxemburgo, México, Perú, Polonia, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos
Claridad de la estructura	No hay conexión con partes externas y otros ministerios (si no hay un órgano consultivo)	Sin órgano consultivo: Egipto, Estonia, Islandia, Irlanda, Turquía
	Carga de trabajo y memoria institucional depende de una persona o pequeño grupo	
Toma de decisiones interministerial		
Oportunidades	Desafíos	PNC (12)
Varios tipos de experiencia disponible	No hay conexión con partes interesadas (si no hay consejo asesor)	con órgano consultivo: Alemania, Canadá, Costa Rica, Eslovenia, España, Japón, Nueva Zelanda, Uruguay
Coherencia política entre entidades gubernamentales implicadas	Tamaño y carga organizativa	Sin órgano consultivo: Brasil, Hungría, Marruecos, Portugal
Equilibrio disciplinario		
Toma de decisiones basada en expertos		
Oportunidades	Desafíos	PNC (6)
Experiencia demostrada en asuntos de CER	Riesgo de desequilibrio en selección de miembros del PNC	Dinamarca, Lituania, Países Bajos, Noruega, Australia (interinstitucional)
Independencia de los miembros del PNC	Aislamiento del	Corea (multipartito)

Posición y red de miembros del PNC gobierno (si no tiene órgano consultivo)

Toma de decisiones multipartita

Oportunidades	Desafíos	PNC (13)
Varios tipos de experiencia disponible	Riesgos asociados con representatividad, tamaño y presupuesto de la organización	Tripartita: Francia, Letonia, Suecia, Túnez
PNC refleja procesos de diálogo social		Cuatripartita: Bélgica, Bulgaria, Croacia, Finlandia, Kazajistán, República Checa, Rumania, República Eslovaquia, Suiza
Canales directos para diseminar actividades del PNC al gobierno y partes interesadas		

Datos obtenidos Reporte Anual OECD (2023: 31). No existen datos PNC Grecia y Jordania. En el caso del PNC peruano las reglas de funcionamiento adoptadas en setiembre 2024 crean los grupos de apoyo al PNC.

La información presentada nos indica que existen múltiples posibilidades para organizar los PNC. Vemos que para cada caso se presentan oportunidades y desafíos. Probablemente sea ideal que el PNC tenga un órgano asesor, que le dé orientación en la consideración de los distintos aspectos que cubren las LD.

Evidentemente, los casos de toma de decisiones interministeriales favorecen la coherencia de políticas y permiten contar con una serie de herramientas sectoriales que pueden ser de gran utilidad. No obstante, es probable que la experiencia multiactor sea ideal para contar con una base de legitimidad. Sin embargo, en el ejercicio de considerar el mejor escenario, se debe tener en cuenta los recursos con los que el PNC cuenta para alentar la participación de distintos actores.

Finalmente, en lo que respecta al procedimiento de instancias específicas en sí, la revisión de las LD de la OCDE (2023) presentó aún más detalle en comparación con la revisión anterior. El mismo debía ser claro, accesible y de buena fe; y debía cumplir las siguientes etapas:

- a) Coordinación con otros PNC que pudieran verse involucrados en el proceso. Esta etapa no debía exceder de dos meses;
- b) Evaluación inicial de ofrecimiento de buenos oficios a las partes, con un plazo máximo de tres meses;
- c) Asistencia a las partes, como plataforma de diálogo que puede incluir mecanismos de solución de conflictos como conciliación y mediación. No se hace referencia a un plazo para su conclusión;
- d) Conclusión del proceso con declaración, en la que PNC debe evaluar balance entre la transparencia y la confidencialidad. El plazo estipulado para expedir la declaración son tres meses desde la conclusión del proceso; y,
- e) Etapa final de seguimiento de los acuerdos, a partir de un calendario propuesto por el PNC y aceptado por las partes.

Se puede concluir que el procedimiento mencionado buscó abarcar todos los aspectos de un mecanismo de reclamación no judicial, incluyendo plazos específicos, circunstancias particulares y la participación de otros PNC, entre otros. Sin embargo, consideramos que el verdadero valor de esta modificación radicó en la inclusión de una etapa final dedicada al seguimiento de los acuerdos. Esta etapa asegura que el PNC supervise el cumplimiento de lo pactado, facilite la implementación de las medidas acordadas, prevenga violaciones futuras y promueva que las empresas alineen sus conductas con prácticas empresariales responsables.

2.4. Importancia de las instancias específicas para la protección de los derechos humanos: casos concretos

Esta sección examina casos concretos de instancias específicas relativas al capítulo de derechos humanos de las LD. El objetivo es evaluar el impacto de este mecanismo de reclamo no judicial en la protección de los derechos fundamentales, analizando su tratamiento por los PNC y los resultados positivos obtenidos.

Los PNC desempeñan un papel crucial como plataforma de debate para atender quejas sobre presuntas violaciones de derechos humanos y buscar soluciones satisfactorias tanto para las partes interesadas como para las empresas multinacionales. Este enfoque representa un objetivo ambicioso y único en el ámbito de las normas no vinculantes. Las LD se han consolidado como un instrumento interestatal singular que incorpora un mecanismo de reclamación no judicial, reflejando el compromiso de los países adherentes.

Es importante destacar que los PNC no son órganos judiciales. Las quejas presentadas no constituyen casos legales y no conllevan sanciones, indemnizaciones ni obligaciones de conciliación para las partes. Sin embargo, pueden lograr resultados significativos en el comportamiento futuro de las EM y fomentar el uso de este mecanismo efectivo para la resolución de conflictos.

Según datos de la OCDE, entre 2000 y 2022, los PNC atendieron 660 instancias específicas. En 2022, algunos PNC, como el de Austria, recibieron solicitudes después de más de ocho años de inactividad. Destaca el caso de Kazajistán, que, tras reformar su estructura en 2021, atendió cuatro instancias específicas. En contraste, otros PNC como los de México y Portugal se mantuvieron inactivos. Más preocupante aún es que los PNC de varios países, incluyendo Bulgaria, Costa Rica, Croacia, Egipto, Grecia, Islandia, Jordania, Rumania, República Eslovaca, Túnez, Ucrania y Uruguay, nunca han recibido una instancia específica.

Se considera que estos resultados podrían mejorarse mediante una estrategia más efectiva para aumentar la visibilidad del mecanismo de IE. El potencial de los PNC para garantizar la implementación y el cumplimiento de las LD es indiscutible, como lo demuestra el caso de Kazajistán, que logró una mayor eficacia tras ajustar su estructura.

A este respecto, Ruggie destacó que la revisión de las LD de 2011, que las alineó a los principios rectores, tuvo impactos positivos significativos. Entre estos se incluyen un aumento en las quejas relacionadas con el capítulo de derechos humanos, una mayor diversidad de casos de derechos humanos, una ampliación de los sectores objeto de quejas, un incremento en la recurrencia a temas de debida diligencia y una mayor admisibilidad para las IE relacionadas con los derechos humanos (2015).

En cuanto a la debida diligencia, es fundamental señalar que esta implica que las EM anticipen, prevengan y mitiguen los impactos negativos reales o potenciales en los derechos humanos. Este proceso, incorporado en la revisión de 2011, amplió la capacidad para responder de manera integral a los efectos adversos que podrían derivarse de las acciones empresariales.

Los siguientes casos muestran cómo pueden ser utilizadas positivamente las LD para la atención de IE.

El PNC Reino Unido atendió en 2014 una denuncia de *Americans for Democracy & Human Rights in Bahrein* (ADHRB) contra las empresas del Grupo de Fórmula 1, alegando que no habían abordado los impactos sobre los derechos humanos asociados con el Gran Premio de Bahrein. Los demandantes pidieron a las empresas que discutieran su debida diligencia en materia de derechos humanos. Luego del procedimiento de IE, las partes alcanzaron un acuerdo en el que el Grupo de Fórmula 1 se comprometió a adoptar una serie de medidas adicionales, para fortalecer sus procesos en relación con los derechos humanos, de conformidad con las normas establecidas en las LD. El Grupo de Fórmula 1 también aprovechó para reafirmar su compromiso de respeto de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

Otro caso muy interesante también atendido por el PNC Reino Unido en 2013 es el de *World Wide Fund for Nature (WWF) vs SOCO Internacional*, relativo a la exploración petrolera en el Parque Nacional de Virunga (República Democrática del Congo) y la falta de diligencia debida, la consulta inadecuada con las comunidades y la nula información al público sobre los riesgos ambientales, de salud y seguridad. Luego de la mediación de un mediador independiente *SOCO Internacional* aceptó que no emprendería ni encargaría ninguna perforación exploratoria o de otro tipo dentro del Parque Nacional a menos que la UNESCO y el gobierno de la RDC acordaran que tales actividades no serían incompatibles con su estatus de Patrimonio Mundial". *SOCO Internacional* acordó cesar sus operaciones en aproximadamente 30 días y se comprometió a no poner nunca más en riesgo el valor de ningún otro sitio del Patrimonio Mundial y a realizar evaluaciones de impacto ambiental y diligencia debida en materia de derechos humanos que cumplan con las normas y estándares internacionales y las mejores prácticas de la industria, incluidos niveles apropiados de consulta y participación comunitaria sobre la base de información pública existente. En este caso, fue la primera vez que una empresa aceptó detener sus operaciones durante la mediación facilitada por el PNC.

Otra forma de intervención positiva del PNC en caso de no lograrse un acuerdo entre las partes es cuando emite recomendaciones sustantivas. En 2016, el Consejo de Conservación del Sureste de Alaska presentó una instancia específica ante el PNC canadiense contra la empresa canadiense *Imperial Metals Corporation* por falta de diligencia debida, respecto a los impactos de sus operaciones en la mina de cobre y oro a cielo abierto *Red Chris* en Columbia Británica, Canadá. El interesado alegaba que Imperial no evaluó adecuadamente los impactos potenciales en los ecosistemas y las pesquerías de Alaska, y no divulgó información a las partes interesadas de Alaska. En este caso, no se produjo diálogo ni mediación entre las partes pero el PNC cerró la instancia específica subrayando que las

empresas deben darle oportunidad a las comunidades que potencialmente pudieran verse vulneradas por sus actividades para que den sus opiniones y éstas sean consideradas en lo que se refiere a la planificación y toma de decisiones de la EM, con base en la guía de debida diligencia de la OCDE para la participación significativa de las partes interesadas en el sector extractivo.

Finalmente, en lo referido a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, en 2015, *Building and Wood Workers' International* (BWI) presentó una solicitud de IE ante el PNC suizo contra la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA). La petición estaba referida a las violaciones de los derechos humanos de los trabajadores migrantes en relación con la construcción de instalaciones para la Copa Mundial de la FIFA Qatar 2022. En esta instancia específica, luego de la mediación de un profesional especializado, la FIFA aceptó su responsabilidad y accedió a mitigar los riesgos a través de la institucionalización de un diálogo sobre derechos humanos entre la FIFA y las partes interesadas, incluida la BWI, a través del Consejo Asesor de Derechos Humanos establecido por la FIFA. El PNC suizo por su parte decidió mantener el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Estos casos específicos muestran que los PNC pueden desarrollar sus funciones con eficacia, haciendo posibles acuerdos de mediación entre empresas y comunidades; o, en otros casos publicando declaraciones finales sólidas y haciendo seguimiento que alienten a las empresas que incumplieron con las LD a mejorar sus políticas y prácticas.

En definitiva, los PNC pueden desempeñar un papel decisivo en la promoción de diversas consecuencias positivas para la protección de los derechos humanos, asegurando que las EM respeten estos derechos en sus operaciones a nivel global. Además, a través del mecanismo de IE para la resolución de disputas, los PNC pueden facilitar soluciones a los conflictos entre EM y los grupos afectados, proponiendo respuestas concretas en circunstancias en que se hubieran afectado derechos fundamentales. También pueden ofrecer a las comunidades afectadas un mecanismo accesible para presentar sus preocupaciones relacionadas con los derechos humanos, evitando recurrir a sistemas judiciales que pueden resultar costosos y consumir un tiempo valioso para abordar los efectos adversos de las acciones empresariales.

Este capítulo de la tesis ha analizado en profundidad las LD y el papel fundamental de los PNC como mecanismos de solución de controversias no judiciales.

Las continuas revisiones de las LD reflejan el esfuerzo de la OCDE por adaptar este instrumento voluntario a un entorno global en constante cambio, fortaleciendo así la promoción de prácticas empresariales que fomenten el desarrollo sostenible y el respeto a los derechos humanos.

La ampliación del alcance de las LD ha mantenido su relevancia como un instrumento no vinculante, demostrando el valor de los principios voluntarios en la creación de estándares de CER. La incorporación del capítulo sobre derechos humanos en las revisiones de 2011 marcó un hito al reforzar el compromiso de las empresas multinacionales con la protección y promoción de los derechos humanos. Este avance no solo consolidó una responsabilidad más firme, sino que también impulsó la implementación de procedimientos de debida diligencia, ahora considerados un estándar global en el ámbito empresarial.

Las actualizaciones en los PNC han establecido procedimientos más claros y eficaces para cumplir con sus responsabilidades, aumentando su efectividad dentro del marco de autonomía permitido.

El análisis de casos concretos de instancias específicas demuestra cómo los PNC pueden desempeñar sus funciones con eficacia, facilitando acuerdos de mediación entre EM y comunidades afectadas, así como emitiendo declaraciones finales que instan a las empresas a mejorar su comportamiento.

En conclusión, los PNC se presentan como actores clave en la promoción de resultados positivos para la protección de los derechos humanos, asegurando que las empresas multinacionales los respeten en sus operaciones globales. Su mecanismo extrajudicial para la resolución de disputas ofrece un medio eficaz para resolver conflictos entre empresas y grupos afectados, proponiendo soluciones concretas ante vulneraciones a los derechos fundamentales y proporcionando medios de reclamo accesibles para las comunidades impactadas.

CAPITULO III

EL PUNTO NACIONAL DE CONTACTO PARA LA CONDUCTA EMPRESARIAL RESPONSABLE DE LA OCDE EN PERÚ (PNC-CER) Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El tercer capítulo de este trabajo de investigación se centra en el funcionamiento del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER), analizando su responsabilidad en instancias específicas y evaluando si su actuación en la resolución de quejas por presuntas vulneraciones a las LD efectuadas por las empresas multinacionales contribuye a la protección de los derechos humanos.

El Perú, así como otros países no miembros de la OCDE, se adhirió a las LD dados los beneficios asociados con la transparencia, la inversión y la alineación con estándares internacionales de conducta empresarial responsable. Las LD ofrecen un marco de referencia que promueve prácticas empresariales responsables, lo que puede fortalecer los estándares nacionales en áreas clave como derechos humanos, medio ambiente, transparencia y lucha contra la corrupción. Estos aspectos, contemplados en las LD, no solo facilitan la resolución de conflictos, sino que también mejoran la rendición de cuentas de las empresas, beneficiando así a las comunidades y los grupos vulnerables. La adhesión a las LD constituye un avance significativo en el fortalecimiento del compromiso del país con la protección de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en el ámbito empresarial.

De acuerdo con las LD, los PNC tienen el potencial de cooperar en la solución de conflictos, especialmente cuando se presentan quejas sobre conductas empresariales que implican incumplimientos de las LD. En primer lugar, se examinará la organización del PNC-CER dentro de la estructura del Estado peruano y cómo se han implementado las normas de procedimiento de las LD para cumplir con su responsabilidad de ofrecer una instancia de solución de controversias no judiciales.

Se analizará si su ubicación en un sector específico del Estado ha influido en su actividad y en el tratamiento de los casos que recibe, así como si demuestra la independencia y autonomía necesarias para proteger los derechos humanos de las personas y las comunidades afectadas por las actividades empresariales.

Para este fin se realizará un recuento de las IE presentadas ante el PNC-CER desde su creación en 2009 y las decisiones tomadas en cada caso. Esta información será contrastada

con los resultados del Informe de Revisión por Pares efectuado por la OCDE al PNC-CER en 2023, haciendo referencia a las recomendaciones formuladas para mejorar su desempeño y evaluando si éstas han sido implementadas para abordar las debilidades observadas en la atención de las IE.

Asimismo, se discutirá la relevancia del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 en el fortalecimiento del PNC-CER como mecanismo para la solución de controversias no judiciales. A partir de este análisis, se presentarán propuestas sobre cómo mejorar su contribución a la protección de los derechos humanos.

Este enfoque permitirá evaluar no solo el funcionamiento actual del PNC-CER, sino también el potencial que tiene para fortalecer su papel en la promoción y defensa de los derechos humanos en el contexto empresarial.

3.1. El Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER)

El Perú se adhirió a la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales de la OCDE en julio de 2008. En ese momento fue el cuadragésimo primer país en adherirse. Tal como se señaló en el Capítulo II en la actualidad son 51 los países adherentes a la declaración y como parte de dicho compromiso son adherentes también a las LD y deben constituir un PNC para la CER.

Como se explicó anteriormente, los PNC deben fomentar la eficacia de las LD, a partir de sus dos responsabilidades fundamentales; una, la promoción del conocimiento de las LD y otra, la contribución para resolver los conflictos entre los interesados y las EM, a través del mecanismo de quejas denominado Instancias Específicas. El PNC debe tratar las quejas que se le presenten cumpliendo criterios de visibilidad, accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas, para promover el objetivo de la equivalencia funcional. El aspecto de las IE es el que trataremos extensamente en este capítulo.

En el Perú, mediante el Acuerdo N° 294-01-2009 del consejo directivo de PROINVERSION, de julio de 2009, se designó a PROINVERSION como el PNC-CER, siendo el órgano superior del PNC el consejo directivo de PROINVERSION y la dirección ejecutiva del mismo sería la secretaría técnica. Recientemente, por Acuerdo N° 146-3-2024-CD, de setiembre de 2024 se modificó la estructura del PNC-CER, señalándose que el mismo se ubica en la Unidad

Funcional para la Conducta Empresarial Responsable y estableciéndose como autoridad máxima al Director de Servicios al Inversionista y su secretaria técnica a cargo de la unidad antes mencionada. Se debe destacar que mediante Resolución de la Secretaría General de PROINVERSION N° 115-2024, de junio 2024, se creó dicha unidad funcional dependiente de la Dirección de Servicios al Inversionista de la mencionada entidad.

Esta es una primera diferencia que se resalta respecto de la formalidad utilizada por otros países de la subregión para la constitución de sus respectivos PNC. Salvo Chile que estableció su PNC mediante un memorándum interno del ministerio de relaciones exteriores y Argentina con una resolución del ministro de relaciones exteriores y culto, en Brasil, Colombia y Uruguay se hizo mediante decreto de la presidencia de la república. Sin embargo, como también se ha mencionado anteriormente, las propias LD dan flexibilidad a los países adherentes para adoptar diferentes estructuras organizativas de sus PNC, si cumplen con los criterios de eficacia y búsqueda de equivalencia funcional.

No obstante, la formalidad escogida por el Perú para crear su PNC nos plantea una interrogante: ¿es suficiente un acuerdo del consejo directivo de PROINVERSION para otorgar al PNC la potestad jurídica formal de actuar como mecanismo de reclamación no judicial en el Perú?

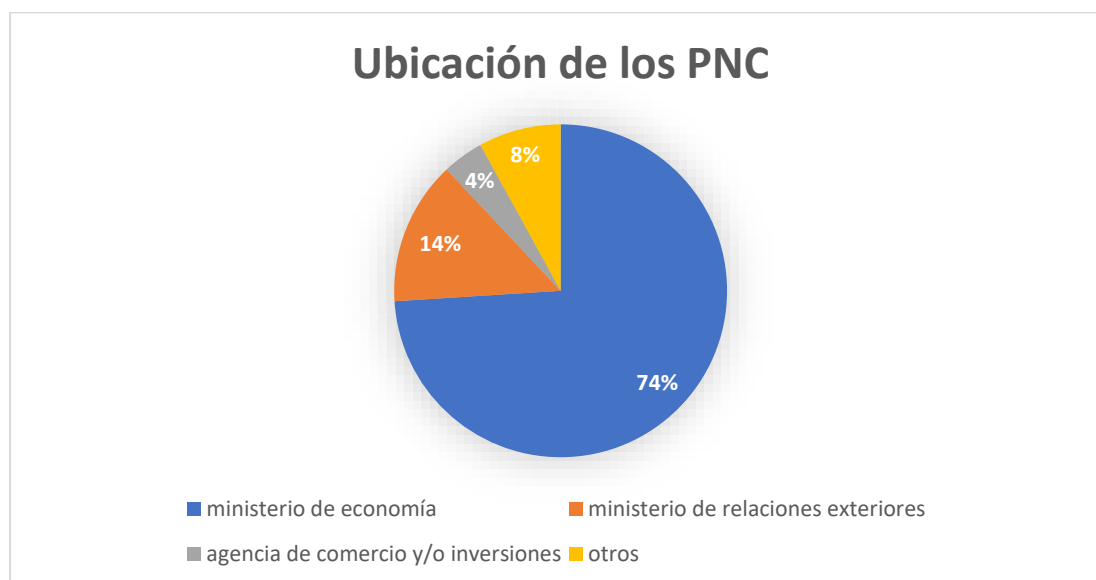
El objetivo de este trabajo no es evaluar la capacidad jurídica del PNC, pero consideramos que, para que éste tenga facultades claras y legalmente reconocidas en el ejercicio de su responsabilidad en materia de IE, es fundamental contar con un dispositivo legal que defina formalmente su función dentro del sistema legal del peruano. Esto no contradice el hecho de que las LD sean voluntarias ni que el PNC deba operar como una plataforma para la resolución de controversias no judiciales. Sin embargo, resalta la necesidad de que el PNC esté alineado con la legislación nacional y cuente con un marco normativo que reconozca su capacidad para intervenir en conflictos, especialmente los relativos a quejas por actividades de las empresas que pudieran vulnerar los derechos humanos.

Por otro lado, es importante destacar la ubicación y conformación del PNC. En primer lugar, en cuanto a su ubicación, aunque cada adherente tiene la libertad de decidir dónde establecer su PNC, la OCDE ha observado que solo el 4% de los PNC se encuentran en agencias dedicadas a la promoción del comercio y/o inversiones. En contraste, la ubicación más frecuente es dentro de los ministerios de economía, donde se concentra el 74% del total y 14% en los ministerios de relaciones exteriores (2023). Este patrón sugiere que la ubicación

del PNC podría influir en su efectividad, dependiendo del sector del Estado en el que se integre.

Figura 1

Ubicación de los Puntos Nacionales de Contacto



Nota: Gráfico obtenido de la OCDE (*Annual Report NCP 2022*). No se dispuso de datos de Grecia y Jordania.

En la Figura 1 se muestra una descripción general de las ubicaciones de los PNC en base al reporte de actividades de la OCDE. A este respecto 36 PNC (74%) están ubicados en los ministerios con cartera económica (economía, comercio, inversión, industria, negocios), 7 (14%) estaban ubicados en ministerios de relaciones exteriores; y 2 PNC (4%) se ubicaron en agencias de comercio y/o promoción de inversiones. Además, en el segmento otros se ubican: el PNC de Corea que se encuentra en una entidad privada, la junta de arbitraje comercial de Corea; el PNC estonio que se encuentra en el departamento de protección del consumidor; y, los PNC de Croacia y Portugal, que han dividido sus secretarías entre dos entidades. El croata entre los ministerios de asuntos exteriores europeos y el de relaciones exteriores, economía y desarrollo sostenible. El PNC portugués entre el ministerio de economía y asuntos marítimos y el ministerio de asuntos exteriores (2022).

En lo que respecta a los países de nuestra subregión, la ubicación de sus PNC no es uniforme.

El PNC Argentina se encuentra en el ministerio de relaciones exteriores y culto, bajo la responsabilidad de la dirección nacional de relaciones económicas multilaterales y tiene un consejo consultivo, con miembros permanentes y no permanentes (entidades públicas) y representantes sectoriales (empresas, sindicatos, academia y sociedad civil).

El PNC Brasil es un grupo de trabajo interministerial coordinado por la secretaría ejecutiva de la cámara de comercio exterior del ministerio de fomento, industria, comercio y servicios.

El PNC Colombia se ubica en la dirección de inversión extranjera y servicios del ministerio de comercio, industria y turismo. Tiene un comité consultivo que es un órgano cuatripartito (representantes del sector empresarial, sindical, ONG y academia).

El PNC Chile se ubica en la división de conducta empresarial responsable de la subsecretaría de relaciones económicas internacionales del ministerio de relaciones exteriores. Cuenta con dos comités asesores: espejo (empresas, sindicales, sociedad civil, academia y Pueblos Indígenas; y, consultivo (organismos públicos).

El PNC Uruguay es una comisión interministerial presidida por la asesoría de política comercial de la dirección general de la secretaría del ministerio de economía. Cuenta con un comité asesor (sector público y sector privado).

En el caso del Perú, como ya se ha mencionado, el Acuerdo NO 146-3-2024 de PROINVERSION, estableció como autoridad máxima del PNC al director de servicios al inversionista de PROINVERSION y su secretaría técnica a cargo de la Unidad Funcional para la Conducta Empresarial Responsable perteneciente a la DSI.

En suma, el PNC-CER posee una estructura de agencia única, similar a la establecida en Colombia. Los dos órganos mencionados en el acuerdo antes mencionado replican la estructura de PROINVERSION: la DSI y la Unidad Funcional para la CER, responsable directa de la secretaría técnica del PNC. Es importante señalar que, al igual que Argentina, Chile y Colombia el PNC peruano tiene grupos de apoyo constituidos a partir de la aprobación de las nuevas reglas de funcionamiento adoptadas en setiembre pasado y a las que nos referimos posteriormente. –

La decisión del Perú de ubicar el PNC-CER dentro de una agencia dedicada a la promoción de inversiones podría debilitar la independencia que debería caracterizarlo y su capacidad para atender las quejas de manera imparcial y equitativa. Esto se debería a la dificultad de conciliar los intereses de promoción de la inversión privada con los mecanismos destinados a proteger los derechos humanos afectados por las mismas empresas multinacionales. Este tema será analizado en profundidad en la sección 3.1.1.

Adicionalmente, como ha argumentado Uusitalo, la mayoría de los PNC están organizados por los gobiernos y tienen su sede en la administración gubernamental, por lo que también puede ser una preocupación válida para la imparcialidad que debe mostrar el PNC eventuales conflictos de interés (2019). En este aspecto, estimamos que la fórmula ideal podría ser la de la toma de decisiones basada en expertos incluida en la Tabla 6, en la que no se contempla participación gubernamental. Esta fórmula ha sido utilizada por Dinamarca, Lituania, Noruega, Países Bajos, Australia y Corea.

Del análisis presentado se pueden extraer tres conclusiones clave sobre la estructura institucional del PNC peruano. En primer lugar, la creación del PNC a través de un acuerdo de PROINVERSION podría limitar su capacidad jurídica y su visibilidad como mecanismo de resolución de conflictos no judiciales. En segundo lugar, su vinculación con PROINVERSION, el organismo gubernamental encargado de promover inversiones podría exponer al PNC a posibles conflictos de interés. Por último, la condición de agencia única del PNC no favorece su visibilidad, transparencia y equidad.

Sin embargo, la reciente conformación de grupos de apoyo al PNC-CER le ha permitido reforzar el trabajo de este, a través del fomento de un diálogo constructivo, la promoción de la coherencia de políticas y el fortalecimiento de las relaciones con diversos sectores de la sociedad.

3.1.1. Consideraciones sobre la pertenencia del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER) a la Agencia para la Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION)

Resulta pertinente hacer una referencia al alcance de las actividades desarrolladas por PROINVERSION, para analizar su idoneidad en el cumplimiento de sus responsabilidades como PNC-CER.

El Decreto Legislativo 1362 del Poder Ejecutivo, de julio de 2018, que establece el marco institucional de la entidad, en su artículo 12 define a PROINVERSION como un organismo técnico especializado, adscrito al ministerio de economía y finanzas, encargado de conducir la promoción de la inversión privada de los proyectos desarrollados, mediante las modalidades de asociación público-privada y de proyectos en activos, bajo su competencia (2018).

El mismo artículo 12 señala que PROINVERSION se compone del consejo directivo, la dirección ejecutiva, la secretaría general y los comités especiales de inversiones y que su estructura se gestiona con un reglamento de organización y funciones. Esto es importante, puesto que veremos más adelante que es a través del ROF que se transparentarán algunas funciones específicas del PNC-CER.

El consejo directivo tiene cinco miembros, lo preside el ministro de economía y finanzas. Los otros cuatro ministros pertenecen a los sectores con proyectos de promoción de mayor valor monetario. Se debe destacar que la última designación del consejo directivo de PROINVERSION correspondió a la de 2022, conformado por el ministro de economía y finanzas, quien lo preside; y los ministros de transportes y comunicaciones, energía y minas, vivienda, construcción y saneamiento; y, producción.

Por su parte, la dirección ejecutiva coordina, administra y representa a PROINVERSION y tiene dentro de sus órganos de línea a la DSI.

De la revisión de la normativa de PROINVERSION se observa que el ROF vigente es el de 2017, aprobado mediante Decreto Supremo N° 185-2017-EF. De conformidad con el artículo 40 del mismo, la DSI está encargada de dar información y apoyar al inversionista nacional y extranjero; así como contribuir a crear un ambiente atractivo para la inversión privada.

Por su parte el artículo 41, literal f, del referido ROF, expresamente dispone que una de las funciones de la DSI es desarrollar actividades como PNC-CER, en coordinación con el ministerio de economía y finanzas, para difundir y promover las LD y facilitar el diálogo entre EM y los diversos actores de la sociedad civil.

Es importante destacar que esta fue la primera vez que la normativa de PROINVERSION hace referencia expresa a la responsabilidad del organismo como PNC-CER. Sin embargo, a pesar de que las LD son claras en cuanto a la responsabilidad dual del PNC, PROINVERSION enfatizó únicamente su función de difundir y promover dichas directrices.

En este capítulo, se analizará cómo este énfasis en la labor de promoción es coherente con la responsabilidad funcional de PROINVERSION como promotor de inversiones. Por lo tanto, es comprensible que la función de IE del PNC-CER no tenga la visibilidad necesaria, dado que se refiere a la atención de reclamos contra las EM por supuestos incumplimientos de las LD.

Finalmente, debe destacarse que mediante Resolución de PROINVERSION N° 115-2024, de 19 de junio de 2024, se creó recientemente la “Unidad Funcional para la Conducta Empresarial Responsable”, dependiente de la DSI, estableciendo dos tipos de funciones: generales y específicas.

Las funciones generales están referidas a las responsabilidades del PNC-CER, tal y como fueron formuladas en la Parte II del propio texto de las LD: promover las LD, contribuir a la resolución de IE y apoyar la coherencia de políticas públicas nacionales para promover la CER.

De otro lado, entre las funciones específicas se destacan: promover y difundir las LD, las guías de debida diligencia de la OCDE e instrumentos relacionados; articular acciones con el sector privado y la sociedad civil para impulsar la implementación de las LD, la conducta empresarial responsable y la debida diligencia basada en riesgos; facilitar el diálogo entre las EM y los diversos actores de la sociedad civil, en especial a través del mecanismo de IE; y, otras vinculadas a los estándares de la CER.

No podemos dejar de mencionar que, en los considerandos de la mencionada Resolución 115, se justifica la creación de la referida unidad funcional debido a los compromisos asumidos desde la adhesión del Perú a la Declaración sobre Inversión Internacional de la OCDE y las LD, así como las recomendaciones de la Revisión por Pares a la que se sometió el PNC-CER en 2023. Según se indica, era necesario “englobar” en una unidad específica las funciones vinculadas al PNC-CER asignadas a la DSI. Sin embargo, se recalca que la unidad funcional no constituirá una unidad de organización, sino un equipo de trabajo al interior de un órgano, sin nuevos cargos ni recursos adicionales, alineada a las funciones de la DSI.

Posteriormente, se analizarán los hallazgos de la revisión por pares a la que fue sometido el PNC-CER, y se concluirá si la creación de esta unidad funcional atendió efectivamente las recomendaciones planteadas por la OCDE. Sin embargo, es posible adelantar que la creación de esta instancia ha permitido otorgar mayor visibilidad al PNC. No obstante, al no ser una

unidad orgánica independiente y estar incorporada a los recursos humanos y materiales de la DSI, el PNC-CER sigue sin distinguirse claramente del organismo nacional encargado de promover la inversión privada.

La conclusión que se deriva de este análisis de la estructura del PNC-CER es que su ubicación dentro del organismo nacional promotor de inversiones limita su eficacia e independencia en la atención de quejas relacionadas con vulneraciones generadas por la actuación de empresas multinacionales. Además, su pertenencia a PROINVERSIÓN dificulta la transparencia que el PNC debe exhibir para actuar como una plataforma facilitadora de mecanismos de solución de controversias no judiciales. Esta situación también impone limitaciones en los recursos indispensables para gestionar las IE de manera eficiente.

La creación del PNC-CER y la posterior modificación de su estructura, representa un avance importante en el cumplimiento del compromiso del Perú por una Conducta Empresarial Responsable, aunque también debe ser evaluada críticamente en función de su capacidad para operar con la autonomía necesaria y que garantice un enfoque equilibrado en la protección de los derechos fundamentales.

3.1.2. Reglas de Funcionamiento del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER)

El Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER), es una entidad clave establecida en 2009 y actualizada en 2024. Ubicado en la Unidad Funcional para la Conducta Empresarial Responsable de PROINVERSIÓN, su misión principal es impulsar y facilitar la implementación de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable.

La estructura del PNC-CER se compone de una autoridad máxima, representada por el director de servicios al inversionista de PROINVERSIÓN, y una secretaría técnica a cargo de la unidad funcional para la conducta empresarial responsable dependiente de la DSI. Sus funciones abarcan la promoción de las LD, la resolución de cuestiones relacionadas con su implementación y la contribución a la coherencia de políticas públicas en materia de conducta empresarial responsable.

En 2024, el PNC-CER introdujo dos grupos de apoyo fundamentales:

- a) El Grupo de Trabajo Intergubernamental: compuesto por representantes de entidades públicas con experiencia en conducta empresarial responsable, este grupo brinda apoyo técnico especializado, propone actividades para el Plan de Promoción, y facilita la coordinación y coherencia política. Se reúne trimestralmente y sus miembros son designados por un año, con posibilidad de renovación.
- b) El Grupo de Actores Claves (*stakeholders*): formado por representantes de la sociedad civil, incluyendo el sector empresarial, organizaciones sindicales, ONG, academia y organizaciones indígenas. Este grupo propone actividades para el Plan de Promoción, apoya en la difusión de las LD y participa activamente en las acciones planificadas. Se reúne al menos dos veces al año, con miembros designados por un año renovable.

Ambos grupos operan bajo principios similares, con reuniones convocadas por la secretaría técnica y decisiones tomadas por mayoría simple. La participación en estos grupos no es remunerada.

El PNC-CER también ha establecido reglas claras sobre conflictos de intereses para garantizar la imparcialidad y transparencia en sus actividades. Los integrantes deben abstenerse de intervenir en instancias específicas donde existan conflictos de intereses, ya sean personales, familiares o profesionales.

La creación de estos grupos de apoyo representa un avance significativo en la estructura del PNC-CER. Estos grupos no solo amplían la representación de diversos sectores en la promoción de la conducta empresarial responsable en el Perú, sino que también fortalecen la capacidad del PNC-CER para operar de manera eficaz y transparente. Al incorporar perspectivas tanto gubernamentales como de la sociedad civil, el PNC-CER está mejor equipado para abordar los desafíos complejos de la conducta empresarial responsable y promover prácticas éticas en el ámbito empresarial peruano.

3.1.3. Reglas del Procedimiento de Instancias Específicas del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER)

Como se explicó en el Capítulo II de este trabajo, los PNC deben organizar la atención de las IE de acuerdo con los “Procedimientos para la implementación de las LD”. Conforme a estos lineamientos, en 2015 se emitió la Directiva 003-2015-PROINVERSION, cuyo objetivo fue regular el procedimiento de presentación, admisión a trámite, evaluación y conclusión de las IE presentadas ante el PNC por personas naturales o jurídicas interesadas, en relación con un supuesto incumplimiento de las LD por parte de empresas multinacionales (2015). La mencionada directiva se organizó siguiendo las pautas previamente mencionadas.

En primer lugar, se hizo referencia a las responsabilidades del PNC en la tramitación de las IE y su papel como facilitador del diálogo entre las partes. Como lo hemos mencionado las responsabilidades del PNC recaen expresamente en dos órganos de PROINVERSION: la DSI y la dirección ejecutiva. Este énfasis puede perjudicar la visibilidad del PNC como un mecanismo imparcial para implementar las LD.

En segundo lugar, las disposiciones generales de la directiva de PROINVERSIÓN fomentaban que las partes consideraran el principio de transparencia y la importancia de compartir información entre ellas para generar confianza en el procedimiento. En este sentido, el PNC se encargaría de trasladar la información entre las partes, salvo en casos excepcionales donde una parte identificara cierta información como confidencial y sustentara su solicitud. Finalmente, cuando la instancia específica involucrara la participación de otros PNC, el PNC-CER podría coordinar con ellos para definir roles, competencias y tareas durante el procedimiento (2015).

En lo que respecta al procedimiento de IE propiamente dicho, este contemplaba tres etapas sucesivas que se explican a continuación.

- a) Planteamiento de la IE y evaluación inicial: la directiva de PROINVERSION establecía que la persona natural o jurídica podía solicitar una IE alegando un posible incumplimiento de las LD por parte de una EM. Una vez admitida la IE, se destacaba la importancia de considerar los criterios de los numerales 25 y 26 de los “Comentarios sobre los procedimientos de implementación de las LD”, que se refieren a evaluar si la queja es presentada de buena fe y si está relacionada con las LD. También se evaluaría si el ofrecimiento de buenos oficios contribuiría positivamente a resolver los problemas planteados sin causar un perjuicio grave a ninguna parte involucrada en otros, ni derivaría

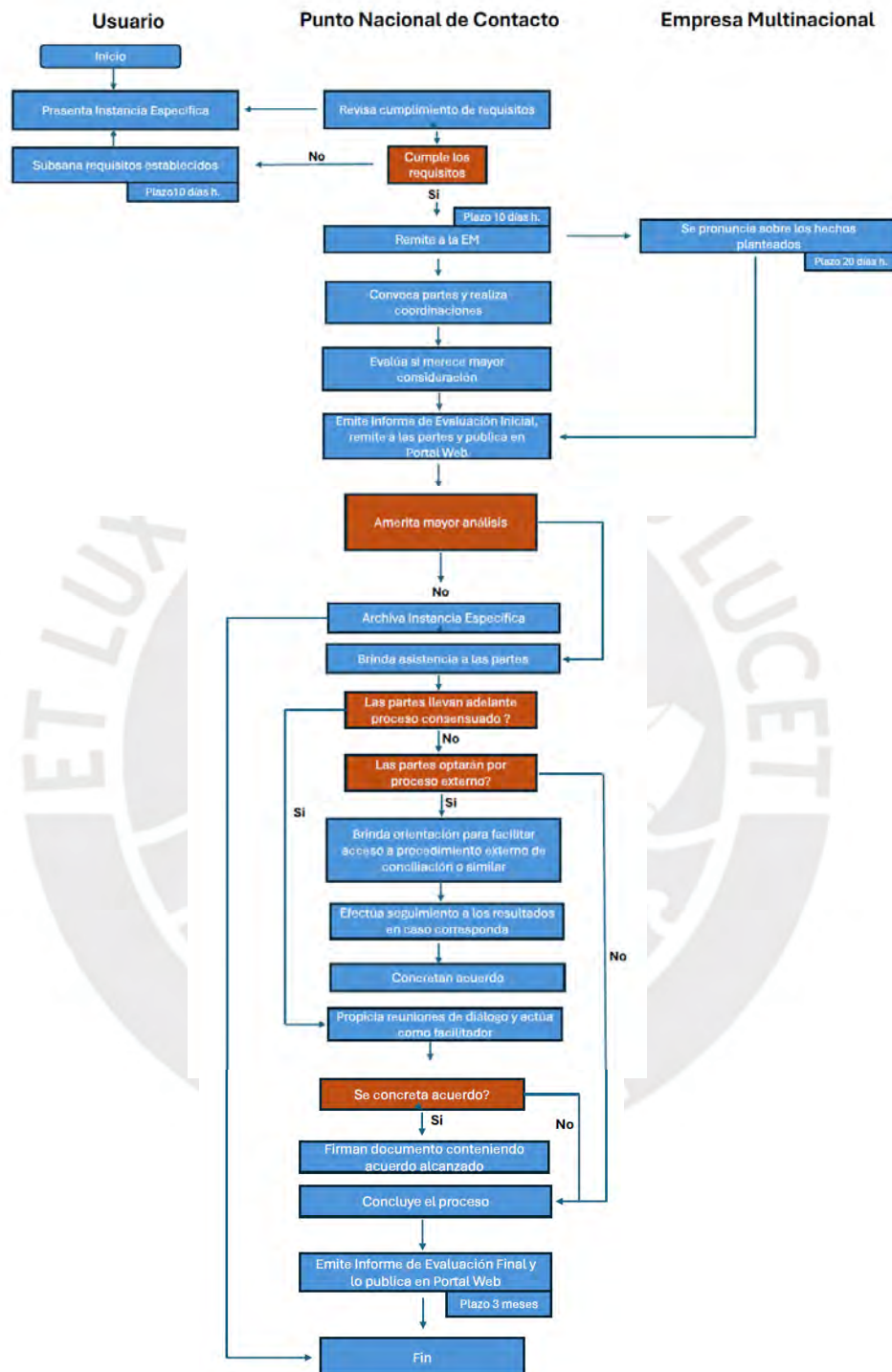
en desacato contra un tribunal. Finalmente, el PNC emitiría un informe de evaluación inicial indicando si el caso debía ser objeto de mayor análisis. Este informe debía ser enviado a las partes y publicado en la página web del PNC (2015).

- b) Asistencia a las partes y ofrecimiento de buenos oficios: si se concluía que la IE debía ser objeto de mayor evaluación, el PNC ofrecería sus buenos oficios a las partes para lograr una solución negociada. Para ello, iniciaría un procedimiento consensuado, proporcionando un foro para el diálogo y negociación, actuando únicamente como facilitador y no como conciliador o mediador.
- c) Evaluación final: en esta etapa el PNC emitiría un informe de los hechos y las LD incumplidas, así como las acciones realizadas por el PNC y por las partes involucradas, junto con el resultado final. El PNC debería emitir su informe final dentro de los tres meses posteriores a la conclusión del procedimiento. Asimismo, se buscaría concluir los procedimientos dentro del plazo máximo de un año desde que se recibe la queja.

Para ilustrar mejor el proceso de IE, se presenta en la Figura 2 un diagrama de flujo que muestra la secuencia contemplada en la Directiva 003-2015 de PROINVERSION. Esta figura permite visualizar cada una de las etapas del procedimiento, así como la participación del usuario, del PNC y de la EM, incluyendo los posibles cursos alternativos en cada fase desde la presentación hasta la finalización del procedimiento. Es importante resaltar que los rectángulos en naranja indican tres momentos cruciales del proceso: primero, si se cumplen los requisitos para dar trámite a la evaluación inicial; segundo, si amerita mayor análisis según los criterios establecidos; tercero y cuarto, si las partes acuerdan un proceso consensuado. Asimismo, se incluyen los cursos de acción en cada momento y los plazos indicativos correspondientes.

Figura 2

Diagrama de Flujo del Procedimiento de Instancias Específicas del PNC-CER



Nota. El diagrama de flujo muestra la secuencia que debe seguir una IE desde la presentación hasta la conclusión del procedimiento. Tomado de la Directiva N° 003-2015-PROINVERSION (2015).

En suma, es importante una secuencia que detalle escrupulosamente cada fase del procedimiento y cómo debe actuar el PNC-CER, pero el objetivo de las IE debe estar más en consonancia con las necesidades de los interesados que ven sus derechos vulnerados por las actividades de las empresas y necesitan la orientación del PNC para formular sus quejas.

La óptica de actuación del PNC debería ser distinta. En este sentido, coincidimos con Malaguti en el sentido de que el mecanismo de las IE debe ser un procedimiento en el que las partes se puedan oponer una a la otra y donde se evalúen comportamientos concretos, no para sancionar conductas pasadas, sino guiar a las empresas para que cambien sus políticas y comportamientos empresariales a futuro y de esa forma mitiguen el riesgo de infringir el interés común (2023).

En efecto, el PNC debe promover las LD y su participación en el procedimiento de IE debe servir para abordar posibles incumplimientos por parte de las EM y guiar su comportamiento futuro en aplicación de estándares de CER, contribuyendo a una mayor responsabilidad corporativa.

3.1.4. Solicitudes de instancias específicas presentadas ante el PNC-CER

Desde su establecimiento en 2009, el PNC-CER ha recibido cinco solicitudes de IE. De estas, cuatro fueron desestimadas en la fase de evaluación inicial, y solo una alcanzó la etapa de evaluación final. Es notable que en ninguno de los casos se llegó a la segunda etapa del proceso, que implica el ofrecimiento de buenos oficios por parte del PNC-CER.

Los casos presentados abarcan diversos sectores económicos: dos relacionados con la minería, uno con telecomunicaciones, otro con turismo, y el último con el sector de aviación. En cuanto a los solicitantes, dos casos fueron iniciados por sindicatos, mientras que los demás involucraron a ONG e individuos.

Las presuntas vulneraciones de derechos abarcaron varios capítulos de las LD, incluyendo principios generales, divulgación de información, derechos humanos, empleo y relaciones laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

La información detallada sobre estas IE está incorporada en la página web de PROINVERSION y de OCDE Watch. Seguidamente, se consigna el análisis de las IE planteadas y los resultados obtenidos por el PNC-CER en cada caso.

1. Instancia Específica CUT / PERUBAR S.A.: iniciada en abril de 2009 y concluida en mayo de 2016. La IE fue presentada por la Central Única de Trabajadores debido a un supuesto incumplimiento de las LD por parte de la empresa minera PERUBAR S.A. (PERUBAR), filial de la multinacional suiza GLENCORE MINERA A.G. (GLENCORE). Los incumplimientos alegados se referían a los capítulos conceptos generales, principios generales, divulgación de información, derechos humanos y competencia de las LD.

La queja central de los demandantes fue que mediante la suspensión temporal de las actividades de la mina Rosaura de propiedad de PERUBAR, se ocultó el despido colectivo.

En su informe de evaluación inicial, el PNC-CER concluyó sus gestiones, argumentando que la existencia de instancias judiciales paralelas hacía poco probable que su ofrecimiento de buenos oficios aportara positivamente. Además, PERUBAR había rechazado dialogar con la CUT, alegando que esto podría afectar sus intereses en el proceso judicial pendiente (2016).

2. Instancia Específica CUT-SITENEL-PLADES / Grupo Telefónica del Perú: iniciada en noviembre de 2010 y concluida en julio de 2017. La IE fue presentada por un supuesto incumplimiento de las LD por parte del Grupo Económico Telefónica del Perú y sus empresas colaboradoras. Los incumplimientos alegados estaban relacionados con los capítulos principios generales y de empleo y relaciones laborales de las LD.

De acuerdo con lo expresado por los reclamantes, las empresas del Grupo Telefónica habrían vulnerado las LD por sus reiteradas conductas contrarias al respeto a los derechos de los trabajadores a la libertad sindical y a participar en negociaciones colectivas.

En su informe de evaluación inicial, el PNC-CER determinó que no se acreditó el incumplimiento por parte del Grupo Económico Telefónica. Este grupo, por su parte, indicó que prefería resolver los desacuerdos ante el ministerio de trabajo y promoción del empleo, lo que llevó al PNC a considerar concluidas sus gestiones (2017).

3. Instancia Específica Cooperación, Movimiento por la Salud de La Oroya, FORUM Solidaridad, Red Uniendo Manos Perú, OXFAM AMERICA/PERU y OXFAM/Washington

/ Doe Run Perú S.R.L. y *The Renco Group INC*: Iniciada en julio de 2011 y finalizada en septiembre de 2019. La IE fue presentada por un supuesto incumplimiento de las LD por parte de DOE RUN Perú S.R.L. y *The Renco Group INC*. Los incumplimientos alegados se referían a los capítulos principios generales y divulgación de información de las LD.

De acuerdo con información registrada por OCDE Watch, la demanda alegaba que Doe Run Perú y su empresa matriz, *The Renco Group INC*, no cumplieron con los estándares ambientales y de salud humana establecidos por la ley peruana y las LD en el complejo metalúrgico La Oroya. Cuando Renco adquirió La Oroya, la empresa se comprometió a reducir significativamente su impacto ambiental, sin haber cumplido posteriormente dichos compromisos. Los demandantes sostuvieron que la empresa no informó adecuadamente las consecuencias de la contaminación a los ciudadanos de La Oroya e incumplió sistemáticamente el Plan de Manejo y Mitigación Ambiental (PAMA) obligatorio. La compañía se declaró en bancarrota en 2009 y las actividades de fundición se detuvieron temporalmente, pero se esperaba que comenzaran de nuevo en febrero de 2011 a medida que se obtuviera financiamiento de Glencore. Los demandantes pidieron al PNC que se comprometiera con las empresas para que cumplieran con todas las disposiciones del PAMA (2019).

En su informe de evaluación inicial, ocho años después, el PNC-CER reportó haber sostenido reuniones con las partes y ofrecido sus buenos oficios; sin embargo, el procedimiento quedó paralizado porque los reclamantes y las empresas no volvieron a presentarse ni contactaron al PNC-CER, lo que llevó a dar por concluidas sus gestiones (2019).

El cuestionamiento que surge de esta actuación del PNC es la nula diligencia en intervenir en un caso de esta naturaleza y aprovechar el tiempo transcurrido pasivamente para darlo por concluido.

4. Instancia Específica Fundación Luz Marina y Comunidad Indígena / Empresa Multinacional del Sector Hotelero: Iniciada en diciembre de 2018 y finalizada en noviembre de 2019. La IE fue presentada por el un supuesto incumplimiento de las LD por parte de una empresa multinacional estadounidense del sector hotelero y sus socios comerciales. Los incumplimientos alegados se referían a los capítulos principios generales, derechos humanos y lucha contra el cohecho y otras formas de corrupción de las LD.

De acuerdo con información registrada por OCDE Watch Esta fue la primera vez que se presentó una queja en quechua ante el PNC-CER. La demanda alegaba que *Marriott International Inc.* y su subsidiaria *Starwood Hotels & Resorts Worldwide LLC* habían destruido un antiguo templo inca, exhumado restos humanos de un cementerio adjunto y realizado excavaciones no autorizadas en un sitio arqueológico para construir un hotel. Los demandantes solicitaron que Marriott se retire del proyecto del hotel y devuelva todos los artefactos incas retirados durante la construcción (2018).

En su informe de evaluación inicial, el PNC-CER consideró que la IE no ameritaba mayor evaluación porque no podía acreditarse la representación de los representantes en relación con el grupo indígena, falta de fundamentación y la existencia de procedimientos paralelos.

Sobre este particular, la OCDE determinó en su revisión por pares que el PNC-CER podría reforzar su accesibilidad abordando la representación de los Pueblos Indígenas teniendo debidamente en cuenta sus propios procesos de toma de decisiones, ya que consideraba de la mayor importancia que se garantice un proceso inclusivo con igualdad de oportunidades para todos (2023). Estos aspectos han sido materia de una guía específica que la organización emitió en 2022 para el manejo de IE sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

5. Instancia Específica 197 Extrabajadores / Avianca Perú S.A. y Avianca Holdings S.A.: Iniciada en julio de 2020 y concluida en noviembre de 2021. El caso fue presentado por un supuesto incumplimiento por parte de Avianca Perú S.A., actualmente en liquidación, y Avianca Holdings S.A. Los incumplimientos alegados se referían a los capítulos sobre principios generales, derechos humanos y empleo y relaciones laborales.

El contexto de esta queja se da en mayo de 2020, cuando Avianca Holdings, matriz de Avianca Perú, se acogió a la ley de bancarrota de Estados Unidos debido a la crisis generada por la pandemia del COVID 19. Como consecuencia, Avianca Perú anunció el cierre de sus operaciones y el inicio de un proceso de disolución y liquidación.

Los demandantes alegaron falta de transparencia ya que la empresa no informó con antelación sobre la decisión de liquidar la compañía, impidiendo que los trabajadores buscaran mecanismos de protección frente al inminente desempleo; incumplimiento de derechos laborales ya que Avianca Perú y Avianca Holdings vulneraron las LD;

cuestionaron la suspensión perfecta que la empresa intentó implementar; y, exigieron el cumplimiento del pago de todos los beneficios sociales dentro del marco de la liquidación.

Esta fue la única IE en la que el PNC-CER consideró que ameritaba mayor evaluación y emitió un informe de cierre en el que se establecía que la empresa incumplió el capítulo sobre empleo y relaciones laborales de las LD. No obstante, al definir a las LD como recomendaciones sobre CER y a las IE como plataforma para el diálogo, concluyó que no podía establecer la culpabilidad de la empresa involucrada en la IE (2021).

El mecanismo de IE en Perú enfrenta desafíos significativos en cuanto a su implementación y eficacia. La escasa utilización del procedimiento, con solo cinco casos en quince años, revela problemas subyacentes en su implementación y percepción pública. Tres factores principales contribuyen a esta baja utilización: desconocimiento generalizado sobre el procedimiento de IE y sus potenciales beneficios; ubicación del PNC-CER en PROINVERSION genera escepticismo sobre su imparcialidad; y, poca comprensión de las ventajas que ofrece este mecanismo no judicial para resolver conflictos de manera eficiente.

Estas circunstancias limitan el potencial de las IE como proceso voluntario y constructivo para alcanzar acuerdos entre partes afectadas. Además, la excesiva demora en la resolución de las IE, incluso en la etapa inicial, es preocupante. Las tres primeras instancias presentadas entre 2009 y 2011 no fueron resueltas hasta 2016, lo que contradice el propósito de las IE como herramienta ágil para que personas o comunidades afectadas presenten sus quejas y logren soluciones consensuadas sin acudir a engorrosos procesos judiciales.

La falta de familiaridad con la función mediadora del PNC, evidenciada en el caso de los ex trabajadores de Avianca, junto con la lentitud de los procedimientos y la resistencia de las empresas multinacionales a participar alegando preferencia por vías administrativas o judiciales, cuestionan seriamente la eficacia general del mecanismo para abordar vulneraciones de derechos fundamentales de los actores afectados.

Autores como Bardel y Merino (2024) y Cantú (2015) han destacado, en sus análisis de casos específicos en Argentina, España y México, la escasa recurrencia a los PNC, así como las demoras en los procedimientos y la falta de seguimiento. Sin embargo, han considerado que estas deficiencias pueden ser superadas mediante mejoras en las prácticas, ya que el objetivo primordial del procedimiento es fomentar la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos. Efectivamente, los desafíos que se presentan en nuestro país van en el

mismo sentido, mejorar el mecanismo de IE para que pueda cumplir efectivamente su papel como herramienta protectora de derechos humanos.

A manera ilustrativa, la Tabla 7 presenta información resumida sobre las cinco IE atendidas por el PNC-CER. En dicha tabla se incluyen datos sobre las empresas involucradas, los reclamantes, los capítulos vulnerados según las LD, así como las fechas tanto de presentación como conclusión de cada IE; además se detallan los resultados obtenidos y las decisiones tomadas por el PNC. Se observa que dos casos están relacionados con actividades mineras; uno corresponde al sector telecomunicaciones; otro al turismo; y uno más al sector aviación. Asimismo, se destaca que los usuarios fueron sindicatos en dos casos; mientras que en los demás participaron organizaciones civiles e individuos. Con respecto a los derechos vulnerados, se alegaron los comprendidos en los siguientes capítulos de las LD: principios generales; divulgación de información; derechos humanos; empleo y relaciones laborales; medio ambiente y lucha contra la corrupción.

Tabla 7

Instancias Específicas atendidas por el PNC-CER

IE	Reclamante	Capítulos LD	Resultado	Descripción
Perubar S.A.	Central Única de Trabajadores (CUT)	Principios Generales (II), Divulgación (III), Derechos Humanos (IV), Empleo y Relaciones Laborales (V), Cuestiones Tributarias (XI)	Concluido sin acuerdo Sin recomendaciones	El PNC decidió concluir el caso: i) en vista de que había un proceso paralelo en curso; II) la negativa de la empresa a interponer buenos oficios; y iii) debido a la falta de pruebas suficientes que demostraran el incumplimiento de las Directrices
Telefónica del Perú	Central Única de Trabajadores (CUT), Sindicato de telecomunic.,	Principios Generales (II), Empleo y relaciones laborales (IV)	Concluido sin acuerdo Sin recomendaciones	El PNC decidió concluir el caso tras la negativa de la empresa a interponer buenos oficios.

SITENEL,
PLADES

Doe Run SRL/Renco Group Inc.	Perú	Grupo de OSC: Cooperación, Movimiento por la Salud de la Oroya, Foro Solidaridad, Red Uniendo Manos Perú, Oxfam America, Perú y Oxfam America, Washington	Principios Generales (II), Divulgación (III), Medio Ambiente (V)	Concluido acuerdo Sin recomendaciones	sin	El PNC decidió concluir el caso debido a la falta de seguimiento por parte de las partes de su oferta de buenos oficios
Empresa multinacional del sector hotelero y tres empresas peruanas (sin nombre)		Fundación Luz Marina, nombre de tres ciudadanos que se identifican como miembros de un grupo de pueblos indígenas	Principios Generales (II), Derechos Humanos (IV), Lucha contra la corrupción, las peticiones de soborno y otras formas de extorsión (VII)	No aceptado		El PNC no aceptó la Instancia Específica por falta de fundamentación y porque el incumplimiento de las Directrices no era atribuible a la empresa
Avianca S.A.	Perú	197 empleados ex	Derechos Humanos (IC), Empleo y Relaciones Laborales (V)	Concluido acuerdo Sin recomendaciones Con determinación	sin	El PNC decidió concluir la Instancia Específica en vista de la falta de comunicación por parte de la compañía tras el informe de evaluación inicial

Datos obtenidos del OCDE (2023), Revisión por pares del Punto Nacional de Contacto de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales: Perú, <https://mneguidelines.oecd.org/national-contact-point-peer-reviews-peru.pdf>

3.2. Debilidades y fortalezas del PNC-CER en su función de instancias específicas para la debida protección de los derechos humanos

La adhesión del Perú a las LD y el establecimiento del PNC-CER marcaron un avance significativo en el compromiso del país hacia una conducta empresarial responsable. Esta iniciativa se alinea con los esfuerzos globales para implementar un mecanismo voluntario que, acordado entre los Estados, está dirigido a las empresas multinacionales. Su objetivo es promover prácticas responsables que favorezcan el desarrollo sostenible y prevenir, así como abordar, las vulneraciones que puedan afectar a las personas, los grupos vulnerables y la sociedad en general.

Sin embargo, la adhesión a las LD debe cumplir un doble propósito: por un lado, alinearse con estándares globales de CER y el respeto a los derechos humanos; por otro, propiciar mejoras reales en la protección de estos derechos en el país. No obstante, algunos países se adhieren a las LD principalmente para mejorar su credibilidad a nivel internacional, sin realizar un esfuerzo genuino por implementar las normas que estas contienen.

Las actualizaciones de las LD en general, y de los procedimientos de IE en particular, así como los esfuerzos desarrollados por la OCDE y los países a través de las revisiones por pares, evidencian un fortalecimiento de los compromisos de respeto y protección de los derechos fundamentales. Estas actualizaciones han incorporado nuevos temas de preocupación, como el cambio climático y la biodiversidad. Además, se han establecido procedimientos más sólidos para asegurar la efectividad de los PNC.

Para entender la eficacia del PNC-CER en la protección de los derechos humanos, se ha analizado en los párrafos precedentes su constitución, el significado de su pertenencia a PROINVERSION, su organización, su actuación en la atención de IE y las decisiones tomadas en cada caso particular. A continuación, se abordarán las misiones realizadas al Perú por el grupo de trabajo de la ONU sobre derechos humanos y empresas transnacionales y por la OCDE, que ilustran tanto las debilidades como las fortalezas encontradas y plantean recomendaciones sobre cómo mejorar la efectividad del PNC-CER como mecanismo no judicial para la solución de las controversias.

3.2.1. Misión al Perú del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas

El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas visitó el Perú en julio de 2017 para evaluar los esfuerzos del país en la prevención y reparación de las afectaciones a los derechos humanos por parte de las empresas.

Durante su visita, el grupo se reunió con diversas partes interesadas, incluyendo autoridades gubernamentales, comunidades indígenas, ONG y asociaciones empresariales.

En el informe producto de la visita, el CDH destacó el compromiso del gobierno para implementar los principios rectores e identificó desafíos significativos. Observaron una falta de examen profundo de la vinculación entre las normas y el enfoque de empresas y derechos humanos en los distintos niveles del Estado. Además, expresaron su preocupación por el desconocimiento del mecanismo de IE entre las poblaciones más vulnerables a las violaciones de sus derechos en el que se involucraban empresas (2018).

El informe también abordó críticas sobre la ubicación del PNC en PROINVERSION, sugiriendo la necesidad de mayor independencia, facultades y mayor inclusión de partes interesadas.

En conclusión, el informe resaltó tanto los avances como las limitaciones en la actuación del PNC y los procedimientos de IE en el Perú. Por lo que se recomendaron medidas para darle mayor accesibilidad y relevancia al PNC como mecanismo estatal extrajudicial de reclamación.

3.2.2. Revisión por pares del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú

Como se ha mencionado en el Capítulo II, a través de las revisiones por pares se evalúan tanto las debilidades como las fortalezas de los PNC en su papel de mediadores en disputas que pueden implicar vulneraciones por parte de empresas, abarcando conflictos laborales, explotación de comunidades e impactos ambientales, entre otros. Por lo tanto, el resultado de la revisión efectuada al Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER) es crucial para comprender su utilidad como mecanismo de protección de los derechos humanos.

La revisión a la que fue sometido el PNC-CER se basó en un diálogo con el equipo revisor, que incluyó a representantes de los PNC de Portugal y Noruega, así como a la Secretaría de la OCDE y diversas partes interesadas, como entidades gubernamentales, empresas, sindicatos y ONG. La misión tuvo lugar en noviembre de 2022. El resultado fue un informe elaborado por la OCDE (2023) que contenía conclusiones y recomendaciones clave.

La Revisión puso de manifiesto el importante papel que el PNC-CER puede desempeñar en la promoción de políticas coherentes y en la creación de sinergias con otros organismos estatales.

En el panorama peruano de la CER, la revisión identificó varios actores clave. Entre ellos, la secretaría de gestión social y diálogo de la PCM (SGSD), centrada principalmente en la gestión de conflictos sociales, incluyendo aquellos relacionados con actividades y proyectos empresariales. Otro actor importante identificado fue la defensoría del pueblo, organismo autónomo con presencia nacional, con experiencia en la mediación de casos de violaciones de derechos humanos por parte de empresas privadas que prestan servicios públicos, así como en la coordinación con otras autoridades gubernamentales para facilitar el diálogo.

La OCDE señaló que el PNC-CER tiene el potencial de fortalecer significativamente su papel como agente de coherencia política. Para lograrlo, se recomendó que el PNC-CER adopte un enfoque más proactivo en la facilitación de la cooperación con otras agencias gubernamentales y que busque establecer una posición más sólida en el marco general de la CER en el Perú.

En el contexto actual, en que se observa una creciente actividad en materia de CER por parte de diversas agencias gubernamentales y mecanismos de quejas extrajudiciales, el PNC-CER tiene la oportunidad de desempeñar un papel fundamental en el fortalecimiento de la coherencia de las políticas de CER.

La recomendación clave de la revisión fue que el PNC-CER asuma un rol proactivo como agente de coherencia política y promotor de la CER en todo el gobierno peruano, enfatizando la importancia de buscar activamente sinergias con otros mecanismos estatales de presentación de quejas no judiciales. Al aprovechar su posición única, el PNC-CER puede fomentar una mayor coordinación y eficacia en la implementación de políticas de CER en Perú, contribuyendo así a un enfoque más integrado y efectivo de la conducta empresarial responsable en el país.

El informe también abordó hallazgos específicos relacionados con las responsabilidades del PNC-CER, destacando la necesidad de fortalecer tanto su capacidad como su independencia. Se identificaron situaciones concretas que evidenciaron la importancia de establecer criterios claros para garantizar la confidencialidad y neutralidad en el manejo de casos.

En suma, la OCDE sugirió hacer las reglas de procedimiento más accesibles y compatibles con las LD, recomendando reducir las exigencias para presentar una queja y mejorar la comunicación con las partes. También propuso establecer criterios más claros sobre el tratamiento de la información confidencial y el anonimato, así como clarificar las normas respecto a los conflictos de interés.

El desafío principal que enfrenta el PNC-CER en el futuro inmediato radica en traducir su compromiso formal con las LD en acciones concretas y efectivas. Esto implica transformarse en una vía eficaz para acceder a mecanismos extrajudiciales destinados a reparar vulneraciones de derechos humanos perpetradas por empresas multinacionales, implementando de manera diligente las recomendaciones formuladas por la OCDE y adaptándolas al contexto nacional.

3.3. Relevancia del PNC-CER en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (2021-2025)

El Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025 busca asegurar el respeto de los derechos humanos en las actividades empresariales del país. El plan enfatiza la importancia de fortalecer capacidades en materia de mecanismos de reparación extrajudicial, por lo que plantea un espacio de colaboración entre el PNC y la defensoría del pueblo, para mejorar la capacidad operativa y técnica del PNC en su función de IE (2021).

En el informe de diagnóstico y línea base sobre mecanismos de reparación judiciales y extrajudiciales, elaborado por el MINJUSH para la construcción del PNA, se exploró el rol del PNC-CER y la defensoría del pueblo como mecanismos extrajudiciales de reparación en el Perú (2021).

Respecto al PNC, se destacó su doble mandato de promover las líneas directrices y atender las instancias específicas como mecanismo de reclamo no judicial. Se llamó la atención sobre la escasa recurrencia a las instancias específicas, habiendo recibido hasta ese entonces solo cuatro desde su creación en 2009.

En cuanto a la defensoría del pueblo, el informe resaltó su rol como organismo constitucional autónomo encargado de defender los derechos humanos y supervisar la administración pública. Se mencionó su competencia para recibir quejas sobre actos que afecten derechos humanos y emitir informes, aunque se señaló que estos generalmente no abordaban específicamente el acceso a la justicia o mecanismos de reparación en casos de abusos empresariales.

Finalmente, el informe del MINJUSH sugirió fortalecer la capacidad operativa y técnica tanto del PNC-CER como de la defensoría, estableciendo mecanismos de colaboración entre ambas instituciones para mejorar la atención de casos de abusos empresariales a derechos humanos y ampliar el alcance de los mecanismos extrajudiciales de reparación (2021).

Asimismo, en las conclusiones del informe de diagnóstico y línea base sobre conflictividad social del MINJUSH, en referencia a las IE atendidas indicó que el PNC-CER únicamente había elaborado cuatro informes de evaluación de reclamos planteados contra empresas por incumplimiento de las LD. En todos los casos se había señalado que estos no merecían mayor consideración, agregado al hecho de la inexistencia de medidas respecto de las quejas presentadas. Por su parte, respecto a la defensoría del pueblo enfatizó su rol relevante en el seguimiento, análisis y gestión de los conflictos sociales en el Perú, a través de su participación en procesos de diálogo, elaboración de informes y seguimiento a los conflictos sociales. Todos estos elementos, se concluyó, podrían ser utilizados por otros actores no estatales para ampliar las fuentes de información sobre la conflictividad social y coadyuvar a garantizar el respeto de los derechos humanos (2021).

El PNA incluye acciones concretas que involucran al PNC en el fortalecimiento de capacidades. Entre estas se encuentran: apoyar al sector justicia en la implementación de un programa de capacitación sobre principios rectores y CER para funcionarios públicos; y, promover capacidades en PR-CER entre la Defensoría del Pueblo, el PNC y otros organismos nacionales.

En cuanto a su función como mecanismo de reclamo no judicial, el PNA contempla la promoción de procedimientos expeditivos y accesibles de reparación para afectados por

actos graves de corrupción, incorporando el enfoque de PR-CER y aprovechando el marco del PNC. Aunque la inclusión del PNC en el PNA representa un avance, ya que permite difundir los conceptos de la OCDE sobre CER y debida diligencia, no se ha fortalecido significativamente su capacidad como mecanismo de reclamo no judicial.

Si bien la inclusión del PNC-CER en el PNA representa un avance al permitir difundir los conceptos de la OCDE sobre CER y debida diligencia, no se ha fortalecido significativamente su capacidad como mecanismo de reclamo no judicial. Un desafío futuro será fortalecer la visibilidad y el carácter nacional del PNC en su responsabilidad de atender instancias específicas, en línea con las orientaciones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, que sugieren que los PNA deben ser estrategias políticas adaptables y sujetas a revisión continua (2016). El fortalecimiento de la colaboración entre el PNC-CER y la defensoría del pueblo, como recomienda el informe de diagnóstico y línea base sobre conflictividad social del MINJUSH, podría ser clave para mejorar la atención de casos de abusos empresariales a derechos humanos y ampliar el alcance de los mecanismos extrajudiciales de reparación en Perú.

3.4. Cómo mejorar la contribución del PNC-CER a la protección de los derechos humanos

En esta última parte de la investigación, se presentan propuestas para mejorar la contribución del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER), en la protección de los derechos fundamentales y su responsabilidad en la atención de IE.

Coincidimos con Robinson en que los puntos nacionales de contacto son mecanismos de queja no judiciales a cargo del Estado, y es responsabilidad de este implementarlos y administrarlos de manera efectiva (2014). Por lo tanto, cualquier mejora que se proponga requerirá de un compromiso genuino por parte del Estado, alineado con la importancia que se otorga a la defensa de los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales.

Una limitación significativa en la contribución del PNC radica en que las líneas directrices no son vinculantes, sino recomendaciones dirigidas a las empresas para fomentar una CER enmarcada en las leyes nacionales y normas internacionales. Sin embargo, las LD refuerzan

el deber del Estado con sus compromisos internacionales para proteger los derechos humanos, lo que incluye regular y supervisar la conducta de las empresas bajo su jurisdicción para prevenir abusos, promover la debida diligencia y remediar violaciones cuando ocurren.

El análisis de las quejas presentadas ante el PNC-CER revela una baja recurrencia al mecanismo de IE. Desde 2009 se han registrado solo cinco casos, todos finalizados en la evaluación inicial, indica una falta de operatividad y credibilidad en un mecanismo que podría ser efectivo para abordar las vulneraciones. Sin duda, es necesario fortalecer su fiabilidad y visibilidad para que sea reconocido como un medio efectivo para acceder a la justicia.

Este aspecto fue ampliamente discutido en el Estudio de la OCDE sobre Políticas Públicas de CER, el cual sirvió como insumo para la elaboración del PNA. En dicho estudio se recomendó aumentar las capacidades y conocimientos del PNC para reforzarlo como un mecanismo no judicial que responda a los impactos negativos que las empresas pueden causar en los derechos humanos (2020).

Asimismo, los propios diagnósticos y líneas de base del PNA, aportaron información valiosa sobre las brechas existentes en la implementación de los Principios Rectores y otros estándares internacionales en la materia, como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable, en el marco de actividades empresariales de todo tipo, permitiendo identificar los impactos negativos clave y deficiencias en la protección de derechos humanos, para la posterior elaboración de las prioridades y acciones concretas a ser incluidas en el PNA.

Este trabajo no tiene como objetivo realizar una evaluación exhaustiva del PNA, sino resaltar que los antecedentes mencionados subrayaron oportunamente la importancia de fortalecer al PNC-CER como un mecanismo extrajudicial estatal para resolver controversias dentro del marco normativo nacional que promueve la CER y garantiza la protección de los derechos humanos.

Asimismo, se debe destacar que la Hoja de Ruta para la adhesión de Perú a la OCDE, adoptada en junio de 2022, establece que el Comité de Inversiones de la organización evaluará la disposición y capacidad del Perú para implementar los instrumentos legales de la OCDE bajo su competencia. Esto incluye las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable, cuya implementación es responsabilidad del PNC-CER. La Hoja de Ruta específicamente requiere que el Perú

muestre un PNC efectivamente funcionando y adecuadamente dotado de recursos, así como que opere de conformidad con las LD (2022).

En febrero de 2023, el Perú se sumó a la Declaración relativa a la promoción y la facilitación de una conducta empresarial responsable en la economía mundial, adoptada en la Reunión Ministerial sobre Conducta Empresarial Responsable de la OCDE. En este documento, nuestro país y los demás países adherentes a las LD se comprometieron expresamente a contar con puntos nacionales de contacto plenamente operativos y dotados de recursos adecuados, señalando la importancia de la flexibilidad para tener en cuenta los contextos nacionales (2023). Por lo tanto, los esfuerzos para mejorar la actuación del PNC-CER están directamente alineados con los requisitos y expectativas del proceso de adhesión a la OCDE, y pueden considerarse como un paso importante hacia el cumplimiento de los estándares de la organización en materia de conducta empresarial responsable.

En suma, a partir de los elementos antes mencionados, podríamos plantear mejoras que beneficien la credibilidad del PNC.

En primer lugar, aunque cada adherente puede decidir la ubicación de su PNC, datos de la OCDE indican que solo el 4% se encuentra en agencias de promoción comercial o inversiones, mientras que un 74% está ubicado en ministerios de economía. Por lo tanto, podría considerarse reubicar el PNC-CER en otra dependencia del ministerio de economía independizando sus funciones de las de promoción de inversiones.

En segundo lugar, establecer un trabajo consistente con los grupos de apoyo recientemente creados, lo cual ha representado un avance significativo en la estructura del PNC-CER. Estos grupos no solo han ampliado la representación de diversos sectores en la promoción de la conducta empresarial responsable en el Perú, sino que también han fortalecido la capacidad del PNC-CER para operar de manera eficaz y transparente, reforzando la percepción de imparcialidad, transparencia y legitimidad en los procesos de IE.

En tercer lugar, dada la experiencia de la defensoría del pueblo en mediación de conflictos socioambientales relacionados con actividades empresariales en sectores como minería y energía, su capacidad mediadora sería invaluable para el PNC al abordar quejas. En este sentido, la inclusión de acciones en el PNA para promover capacidades en materia de los principios rectores entre la defensoría del pueblo, el PNC y otros organismos nacionales, facilitaría el intercambio de mejores prácticas y el fortalecimiento de mecanismos más

eficaces para resolver conflictos entre empresas y comunidades afectadas en sus derechos fundamentales.

En cuarto lugar, el reforzamiento del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú es crucial en el proceso de adhesión del Perú a la OCDE. La mejora del PNC-CER demostraría el firme compromiso del país con los estándares de conducta empresarial responsable promovidos por la OCDE, un aspecto que el Comité de Inversiones evaluará detenidamente durante el proceso de adhesión. Un PNC-CER más robusto y eficiente no solo evidenciaría el compromiso del Perú, sino que también contribuiría significativamente a mejorar el clima de inversión en el país. Al proporcionar un mecanismo confiable para abordar los posibles impactos negativos de las actividades empresariales, el PNC-CER fortalecido se convertiría en un elemento clave para la evaluación de la OCDE sobre la apertura del Perú a la inversión extranjera

En quinto lugar, con relación al procedimiento de IE propiamente dicho, se ha observado que la disparidad en los criterios operativos entre los PNC ha sido considerada una debilidad porque disminuye su efectividad. Las recomendaciones formuladas por la OCDE al PNC-CER tras la revisión por pares sugieren varias medidas: fortalecer los recursos humanos mediante la designación de funcionarios especializados en mediación y resolución de conflictos; mejorar la visibilidad y accesibilidad promoviendo las LD e identificando potenciales conflictos; aumentar la confianza mediante procedimientos transparentes que incluyan criterios claros sobre admisibilidad y seguimiento; y, promover la coherencia en políticas públicas asegurando sinergias con otros mecanismos existentes.

En suma, es posible mejorar el desempeño del PNC-CER como mecanismo protector de derechos humanos adoptando un enfoque integral que incluya: mayor asignación de recursos y fortalecimiento de capacidades institucionales; mayor visibilidad y accesibilidad del mecanismo; diálogo inclusivo entre todas las partes; colaboración estrecha con otros mecanismos extrajudiciales; procedimientos mejorados para atender quejas; y, promoción activa de políticas coherentes.

Un PNC fortalecido no solo beneficiará a las personas y comunidades afectadas, sino que también contribuirá a promover una cultura de conducta empresarial responsable.

En este capítulo se ha examinado la ubicación, estructura y funcionamiento del PNC-CER, específicamente en su responsabilidad de atender instancias específicas, para evaluar su

contribución a la protección de los derechos humanos, frente a posibles vulneraciones de las LD.

El análisis revela que la ubicación del PNC-CER dentro de PROINVERSIÓN limita significativamente su eficacia e independencia. Esta situación dificulta la transparencia y restringe los recursos necesarios para que funcione como una plataforma efectiva de solución de controversias no judiciales. Su creación mediante un acuerdo de PROINVERSIÓN, su vinculación con la promoción de inversiones y su condición de agencia única lo exponen a potenciales conflictos de interés a pesar de las modificaciones introducidas en las reglas de funcionamiento; y, no favorecen su visibilidad, transparencia y equidad.

Se ha observado una escasa recurrencia al mecanismo de IE, lo que refleja una limitada difusión del procedimiento, desconfianza hacia el PNC-CER y desconocimiento de sus ventajas como vía extrajudicial. Esto ha disminuido su importancia como proceso voluntario para reparar afectaciones y fomentar una CER.

Aunque se ha reconocido la relevancia del PNC-CER en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (2021-2025), los diagnósticos y líneas de base del PNA elaborados por el MINJUSDH, así como los informes elaborados por la ONU y la OCDE inciden en la importancia de establecer una sinergia entre el PNC-CER y la defensoría del pueblo, para fortalecer su desempeño como mecanismo de protección de derechos humanos y mejorar su independencia y capacidad operativa, fomentando mayor visibilidad y accesibilidad del mecanismo de IE. Estas acciones contribuirán a prevenir vulneraciones de derechos y establecer vías efectivas de reparación no judicial en el ámbito empresarial.

Finalmente, se ha incidido en la importancia de fortalecer al PNC-CER de cara al proceso de adhesión del Perú a la OCDE, ya que su mejora demostrará el firme compromiso del Perú con los estándares de conducta empresarial responsable promovidos por la OCDE, un aspecto que el Comité de Inversiones evaluará detenidamente durante el proceso de adhesión.

CONCLUSIONES

1. La investigación "Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable y derechos humanos: El Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú y el Procedimiento de Reclamos no Judiciales" se enmarca en la esfera de empresas y derechos humanos, analizando la evolución del tratamiento de las responsabilidades de las empresas multinacionales en la protección, respeto y reparación de los derechos humanos. Desde los años 70, ha emergido un enfoque más crítico sobre los impactos de las actividades empresariales, impulsado por el crecimiento exponencial de estas empresas debido a la globalización.
2. El debate sobre empresas y derechos humanos ha sido un proceso gradual, resultado de desarrollos normativos, investigaciones y diálogos entre diversas partes interesadas. La ONU ha desempeñado un papel fundamental, influyendo significativamente en los compromisos nacionales e internacionales adoptados. Los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos han constituido un hito clave, creando un marco claro de responsabilidades tanto para los Estados como para las empresas multinacionales.
3. La OCDE ha establecido un marco voluntario para promover la inversión responsable y sostenible. La Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, junto con las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable, destacan al PNC como un mecanismo fundamental para la solución no judicial de controversias. Las revisiones continuas de las LD han buscado adaptarlas a un entorno global cambiante y fortalecer prácticas empresariales que promuevan el desarrollo sostenible y el respeto a los derechos humanos.
4. El análisis del PNC-CER revela limitaciones significativas en su eficacia para la protección de los derechos humanos, principalmente debido a su ubicación dentro de PROINVERSIÓN. Esta situación compromete su independencia, imparcialidad y capacidad para atender eficazmente las Instancias Específicas. La estructura institucional actual limita su capacidad jurídica y visibilidad como mecanismo de

solución de controversias no judiciales, y la escasa recurrencia a las IE refleja una limitada difusión y confianza en el mecanismo.

5. El PNC-CER ha sido reconocido en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (2021-2025). Sin embargo, los diagnósticos y líneas de base del PNA, así como los informes de la ONU y la OCDE, señalan la necesidad de fortalecer su desempeño. Se proponen acciones para su mejora, como establecer una sinergia entre el PNC-CER y la defensoría del pueblo, mejorar su independencia y capacidad operativa, y fomentar mayor visibilidad y accesibilidad del mecanismo de IE.
6. El fortalecimiento del PNC-CER es crucial en el proceso de adhesión del Perú a la OCDE, ya que demostrará el compromiso del país con los estándares de conducta empresarial responsable promovidos por la organización. El Comité de Inversiones evaluará detenidamente este aspecto durante el proceso de adhesión.
7. Finalmente, el PNC-CER tiene el potencial de ser un mecanismo efectivo para la protección de los derechos humanos en el contexto empresarial, pero requiere cambios significativos en su estructura, operación y visibilidad. Estas mejoras contribuirán a asegurar que las empresas multinacionales operen de acuerdo con estándares internacionales, fortaleciendo el marco normativo en el país y cumpliendo un aspecto importante del proceso de adhesión del Perú a la OCDE.

RECOMENDACIONES

Se espera que esta aproximación al ámbito de empresas y derechos humanos contribuya a mejorar el papel del Punto Nacional de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en Perú (PNC-CER) en la protección de los derechos humanos frente a las actividades de las empresas multinacionales.

Las recomendaciones se estructuran en siete ejes principales:

1. Fortalecimiento institucional

- Considerar la reubicación del PNC-CER dentro del Ministerio de Economía Y Finanzas, independizándolo de las funciones de promoción de inversiones.
- Fortalecer los recursos humanos mediante la designación de funcionarios especializados en mediación y resolución de conflictos.
- Implementar un programa de capacitación continua para el personal del PNC-CER.

2. Mejora del procedimiento de instancias específicas

- Simplificar los criterios de admisibilidad para presentar quejas.
- Implementar un sistema de monitoreo y seguimiento de casos.
- Establecer procedimientos más transparentes y accesibles.
- Garantizar la confidencialidad y neutralidad en el manejo de casos.

3. Colaboración interinstitucional

- Formalizar la colaboración con la defensoría del pueblo para aprovechar su experiencia en mediación de conflictos socioambientales.
- Establecer mecanismos de coordinación con otros organismos nacionales relevantes para la protección de los derechos humanos en el contexto empresarial.
- Crear mecanismos de intercambio de mejores prácticas para resolver conflictos entre empresas y comunidades.

4. Fortalecimiento del Grupo de Actores Claves (Stakeholders)

- Aprovechar la experiencia demostrada por la academia en la elaboración de los informes de diagnóstico y líneas de base para la construcción del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.

- Integrar activamente a expertos académicos en el Grupo de Actores Claves del PNC-CER.
- Establecer un programa de colaboración continua con instituciones académicas para la investigación y evaluación de las actividades del PNC-CER.

5. Fomento de la coherencia política

- Integrar explícitamente las responsabilidades del PNC-CER en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.
- Desarrollar mecanismos de coordinación interministerial para asegurar la coherencia en las políticas públicas relacionadas con empresas y derechos humanos.

6. Evaluación y mejora continua

- Realizar evaluaciones periódicas independientes sobre el desempeño del PNC-CER.
- Implementar un plan de acción para abordar las recomendaciones de la revisión por pares de la OCDE.

7. Contribución al proceso de adhesión a la OCDE

- Demostrar un compromiso genuino con los estándares de conducta empresarial responsable.
- Fortalecer el PNC-CER como mecanismo confiable para abordar impactos negativos empresariales.
- Alinear las mejoras con los requisitos específicos de la Hoja de Ruta para la Adhesión del Perú a la OCDE.

Estas recomendaciones buscan transformar al PNC-CER en un mecanismo más efectivo, transparente e independiente para la protección de derechos humanos en el contexto empresarial, contribuyendo significativamente al proceso de adhesión del Perú a la OCDE. Un PNC-CER fortalecido no solo beneficiará a las comunidades afectadas, sino que promoverá una cultura de conducta empresarial responsable en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Ahn, K. H. (2024). Main contents and implications of the 2023 revision of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. *Journal of International Logistics and Trade*, ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/JILT-12-2023-0081>
- Amnesty International Publications. (2004). *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas: Hacia la responsabilidad legal*. Editorial Amnistía Internacional (EDAI).
- Aristova, E., et al. (2024). Corporate Climate Change Responsibilities under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. *International and Comparative Law Quarterly*, 73(2), 505–525.
- Bardel, D., & Merino Calle, I. (2024). Los puntos nacionales de contacto como mecanismos no judiciales de acceso a la justicia. Un análisis desde los casos tramitados en Argentina y España. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 14(2), 03-24. <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2024-v14n2a01>
- Cantú Rivera, H. (2013). Empresas y derechos humanos: ¿Hacia una regulación jurídica efectiva, o el mantenimiento del status quo? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 13, 313-354.
- Cantú Rivera, H. (2015). La OCDE y los derechos humanos: el caso de las Directrices para Empresas Multinacionales y los Puntos de Contacto Nacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 15, 611-658.
- Comisión Económica para América Latina. (2002). *Globalización y desarrollo*. LC/G.2157(SES.29/3).
- Consejo de Derechos Humanos. (2003). *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2

- Consejo de Derechos Humanos. (2011). Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas. A/HRC/17/31.
- Consejo de Derechos Humanos. (2014). Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las Empresas Transnacionales y otras Empresas con respecto a los derechos humanos. A/HRC/RES/26/9
- Consejo de Derechos Humanos. (2018). Informe del GT sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú. A/HRC/38/48/ADD.2
- Copelli, G. (2018). La globalización económica del siglo XXI. Entre la mundialización y la desglobalización. Estudios Internacionales 191- ISSN 0716-0240 • 57–80 Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile.
- Decreto Legislativo 1362. (2018). Regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activo. Normas Legales. El Peruano.
- Deva, S. (2020). From 'business of human rights' to 'business and human rights'. In S. Deva & D. Birchall (Eds.), Research Handbook on Human Rights and Business. Edward Elgar Publishing. <https://ssrn.com/abstract=3948664>
- Feeney, P. (2009). Empresas y derechos humanos: La lucha por la rendición de cuentas en la ONU y el rumbo futuro de la agenda de incidencia. SUR - revista internacional de derechos Humanos, 6(11), 177-193.
- Fortune. (2024). Fortune Global 500. <https://fortune.com/global500/>
- Galimberti, S. (2022). Derechos humanos y empresas, una agenda internacional en evolución. Documento de Trabajo Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, 126. CEU Ediciones.
- Giddens, A. (1991). The Consequences of Modernity. Oxford, England: Polity Press.

Government of Canada. (2024). Canada's National Contact Point Final Statement - Imperial Metals Corporation and Southeast Alaska Conservation Council. https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ncp-pcn/statement-imperial_metals-declaration.aspx?lang=eng

Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos. (2016). Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

Levitt, T. (1983). The globalization of markets. Harvard Business Review. Vol 25, Issue 3.

López-Francos, A. A. (2015). Derechos Humanos, Empresas Transnacionales y Responsabilidad Social Empresarial. Berg Institute.

Martín-Ortega, O. (2007). Empresas Multinacionales y Derechos Humanos en Derecho Internacional. Bosch Editor.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). Reglamento de Organización y funciones de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSION. DS 185-2017-EF. Normas Legales. El Peruano.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). Resolución Suprema N° 007-2022-EF. Designan miembros del Consejo Directivo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada- PROINVERSION. Normas Legales. El Peruano.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). Mecanismos de Reparación Judiciales y Extrajudiciales. Informe de Diagnóstico y Línea de Base del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). Conflictividad social. Informe de Diagnóstico y Línea de Base del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025.

- Murray, J. (2001). A New Phase in the Regulation of Multinational Enterprises: The Role of the OECD. *Industrial Law Journal*, 30(3), 255–270. <https://doi.org/10.1093/ijl/30.3.255>
- OECD. (1984). Second Revised Decision of the Council on the Guidelines for Multinational Enterprises. OECD/LEGAL/0212.
- OCDE. (2000). Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Revisión 2000.
- OCDE. (2011). Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Revisión 2011. OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>
- OCDE. (2020). Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable: Perú. OCDE París.
- OCDE. (2022). Informe de balance de las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales. <https://mneguidelines.oecd.org/stocktaking-exercise-on-the-oecd-guidelines-for-multinational-enterprises.htm>
- OECD. (2022). Annual report on the Activity of National Contact Points for Responsible Business Conduct. <https://mneguidelines.oecd.org/annualreport-on-the-activity-of-national-contact-points-for-responsible-businessconduct-pdf>
- OCDE. (2023). Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable. Revisión 2023. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7abea681-es>
- OCDE. (2023). Revisión por pares del Punto Nacional de Contacto de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales: Perú. <https://mneguidelines.oecd.org/national-contact-point-peer-reviews-peru.pdf>
- OECD. (2023). Annual report on the Activity of National Contact Points for Responsible Business Conduct 2022. OECD Publishing.
- OCDE. (2022). Road Map for the OECD Accession Process of Perú.

OCDE Watch. (2005). Cinco años después: Una revisión de las Directrices de la OCDE y los Puntos Nacionales de Contacto. SOMO – Centre for Research on Multinational Corporations.

OECD Watch. (s.f.). ADHRB vs. Formula One World Championship Ltd. <https://www.oecdwatch.org/complaint/adhrb-vs-formula-one-world-championship-ltd/>

OECD Watch. (s.f.). WWF vs SOCO. <https://www.oecdwatch.org/complaint/wwf-vs-soco/>

OECD Watch. (s.f.). Southeast Alaskan Conservation Council vs Imperial Metals. <https://www.oecdwatch.org/complaint/southeast-alaskan-conservation-council-vs-imperial-metals/>

Organización de las Naciones Unidas. (2011). Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar. [guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf](#)

Organización de Naciones Unidas. (1974a). 3201 (S-VI) Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Sexto período ordinario de sesiones.

Organización de Naciones Unidas. (1974b). 3202 (S-VI) Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Sexto período ordinario de sesiones.

Poder Ejecutivo. (2018). Decreto Legislativo 1362. Regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos. Normas Legales. El Peruano.

PROINVERSION. (2009a). Acuerdo N° 294-01-2009 del Consejo Directivo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION), de fecha 1 de julio de 2009.

PROINVERSION. (2009b). Oficio N° 690/2009/SG/PROINVERSION de 6 de julio de 2009.

- PROINVERSION. (2015). Directiva 003-2015-PROINVERSION. Atención de Instancias Específicas relativas a la implementación de las Líneas Directrices de la OCDE.
- PROINVERSION. (2016). Instancia Específica CUT / PERUBAR.
- PROINVERSION. (2017). Instancia Específica CUT-SITENEL-PLADES / Grupo Telefónica del Perú.
- PROINVERSION. (2019a). Instancia Específica Cooperación, Movimiento por la salud de la Oroya, FORUM Solidaridad, Red Uniendo Manos Perú, OXFAM AMERICA/PERU OXFAM/Washington / Doe Run Perú S.R.L. y The Renco Group.
- PROINVERSION. (2019b). Instancia Específica Fundación Luz Marina y comunidad indígena / Empresa multinacional de los Estados Unidos de América (sector hotelero).
- PROINVERSION. (2021). Instancia Específica 197 extrabajadores / Avianca Perú S.A. y Avianca Holdings S.A.
- PROINVERSION. (2024). Resolución de Secretaría General N° 115-2024. Creación de la Unidad Funcional para la Conducta Empresarial Responsable.
- Robinson, S. (2014). International Obligations, State Responsibility and Judicial Review Under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises Regime. *Utrecht Journal of International and European Law*, 30(78), 68-81. <http://dx.doi.org/10.5334/ujiel.cd>
- Ruggie, J. G. (2014). ¿Solamente negocio? Multinacionales y derechos Humanos. Icaria editorial s.a.
- Ruggie, J. G., & Nelson, T. (2015). Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative Innovations and Implementation Challenges. *The Brown Journal of World Affairs*, 22(1), 99–127.
- Salzman, J. E. (2005). Decentralized Administrative Law in the Organization for Economic Cooperation and Development. *Law and Contemporary Problems*, 68(3-4). <https://ssrn.com/abstract=796804>

- State Secretariat for Economic Affairs SECO. (s.f.). Statements on specific instances. https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/nachhaltigkeit_unternehmen/nkp/Statements_zu_konkreten_Faellen.html#accordion_4383194241727706645353
- Sauvant, K. P. (2015). The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations: Experience and Lessons Learned. *The Journal of World Investment & Trade*, 16(1), 11-87. <https://doi.org/10.1163/22119000-01601002>
- Torres, D. T. (2011). Globalización, empresas multinacionales e historia. *Pensamiento y Gestión*, 30, 165-185.
- Uusitalo, T. (2019). OECD and the regulation on Business and Human Rights: an evaluation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. University of Helsinki.
- Van 't Foort, S. (2017). The History of National Contact Points and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. *Journal of the Max Planck Institute for European Legal History*, 25, 195–214. <https://doi.org/10.12946/rg25/195-214>