



**Marco de las Naciones Unidas
sobre Empresas y Derechos Humanos:
Ha llegado el momento de entablar debates constructivos
sobre el desarrollo de un instrumento legalmente vinculante**

Nota informativa de CIDSE, julio de 2015

En su sesión de junio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó dos resoluciones complementarias: una que reforzaba el enfoque existente propuesto por los Principios Rectores, y otra por la que se creaba un nuevo grupo de trabajo intergubernamental para iniciar el proceso de elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre empresas y derechos humanos. La primera sesión del Grupo de Trabajo Internacional (IGWG) tendrá lugar del 6 al 10 de julio en Ginebra.

Durante los debates de la sesión de junio, los Estados reconocieron unánimemente la persistencia de ciertas deficiencias en el marco de las ONU sobre Empresas y Derechos Humanos y las limitaciones de las iniciativas actuales, en particular a la hora de garantizar a las víctimas el acceso a la justicia. Muchos reiteraron su deseo de proteger mejor a los defensores de los derechos humanos. Tras la sesión, algunos Estados manifestaron su intención de intensificar sus esfuerzos relativos a estas cuestiones a escala nacional o regional. La UE anunció su compromiso de desarrollar aún más la legislación europeaⁱ. En diciembre, ya destacamos la necesidad acuciante de proponer acciones concretas a nivel nacional e internacional que impidan a las empresas vulnerar los derechos humanos.

El Papa Francisco, en su encíclica ‘Laudato Si’ sobre el cuidado de la casa común, publicada en junio, hace un llamamiento urgente a hacer frente a los daños graves y generalizados que se están produciendo:

“Las exportaciones de algunas materias primas para satisfacer los mercados en el Norte industrializado han producido daños locales, como la contaminación con mercurio en la minería del oro o con dióxido de azufre en la del cobre... Las empresas que provocan esta contaminación son multinacionales, que hacen aquí lo que no se les permite en países desarrollados o del llamado primer mundo. Generalmente, al cesar sus actividades y al retirarse, dejan grandes pasivos humanos y ambientales, como la desocupación, pueblos sin vida, agotamiento de algunas reservas naturales, deforestación, empobrecimiento de la agricultura y ganadería local, cráteres, cerros triturados, ríos contaminados y algunas pocas obras sociales que ya no se pueden sostener”. (51)ⁱⁱ

Se necesitan urgentemente acciones concretas

Si bien ha habido algunos éxitos limitados en materia de protección de los derechos humanos, sobre todo gracias al activismo de la sociedad civil, sigue habiendo violaciones a gran escala de los derechos humanos por parte de las empresas. En el Foro Social Mundial celebrado en marzo en Túnez, acogimos con satisfacción las noticias que nos llegaron de los pueblos indígenas de Brasil. Estos pueblos han conseguido definir un protocolo de consulta sobre el uso de sus tierras, de manera que el gobierno está obligado a debatir con ellos cualquier cambio hasta que se llegue a un consensoⁱⁱⁱ. Al mismo tiempo, en ese encuentro quedó patente que aunque se han conseguido parar proyectos a gran escala como el proyecto Conga en Perú o la mina Tampakan en Filipinas, estas victorias siguen siendo frágiles y pueden degenerar en una nueva confrontación.

Si bien la extracción de minerales sigue siendo fuente de conflictos y de abusos en varios países, incluido en la República Democrática del Congo y Myanmar, cerca de 150 líderes católicos de 38 países procedentes de los 5 continentes pidieron en mayo a la Unión Europea que tomase medidas fuertes que

obliguen a las empresas a hacer un seguimiento estricto de sus cadenas de suministro^{iv}. En junio, en paralelo a la cumbre de líderes de la UE y América Latina, varios movimientos sociales y grupos de la sociedad civil se reunieron en Bruselas para denunciar las continuas violaciones, como los asesinatos de defensores de los derechos humanos y de la tierra en Colombia; y exigieron un compromiso serio por parte de los gobiernos tanto de América Latina como de la UE en el proceso del tratado^v.

Resultados desiguales a escala nacional

En los últimos meses, se han producido algunos acontecimientos relacionados con la aplicación de los Principios Rectores de la ONU, y se ha acelerado la creación de Planes de Acción Nacionales en toda una serie de países en Europa (por ejemplo, Bélgica, Alemania, Irlanda y Suiza), así como en Estados Unidos. A escala regional, después de muchas vacilaciones, la Unión Europea manifestó su voluntad de adoptar finalmente su propio Plan de Acción. Se instaura así una dinámica positiva, a la que sin duda ha contribuido la apertura del proceso hacia la creación de un instrumento internacional legalmente vinculante. Sin embargo, necesitamos que la UE avance de forma rápida y determinada para recuperar el tiempo perdido.

A pesar de que en diciembre ya habíamos hecho un llamamiento para la adopción de medidas legislativas y reglamentos de aplicación nacionales que en efecto corrigiesen las carencias identificadas hasta la fecha, las medidas incluidas en los Planes de Acción nacionales siguen siendo insuficientes. Por eso, acogemos con satisfacción la primera revisión del Plan de Acción del Reino Unido como una oportunidad para evaluar los progresos realizados desde 2013 e identificar maneras prácticas de fortalecer la aplicación de los Principios Rectores a escala nacional. Esperamos que las lecciones que se extraigan de este proceso iterativo eleven el listón para el resto de países que están desarrollando en estos momentos su primer Plan de Acción Nacional.

Aquí es importante destacar que los enfoques de debida diligencia en materia de derechos humanos están ganando terreno. La Asamblea Nacional francesa aprobó en primera lectura el pasado mes de marzo una ley que obliga a las grandes empresas a establecer un plan de "supervisión" para evitar violaciones de los derechos humanos y daños al medio ambiente. En caso de que se produzcan daños, las empresas podrían ser declaradas responsables si se demuestra que no han respetado las normas establecidas. En junio, esta misma Asamblea Nacional aprobó una resolución por la que se pedía a la Comisión que adoptase medidas similares a escala comunitaria^{vi}. En Suiza, el Parlamento aprobó una resolución relativa al ejercicio de la debida diligencia en materia de derechos humanos. Posteriormente esta resolución fue rechazada por un puñado de votos lo que hizo que varios grupos de la sociedad civil se unieran y recabaran firmas para proponer una iniciativa popular en abril para instar al gobierno a que volviese a abordar este tema en el programa legislativo.

A escala europea, el Parlamento Europeo votó en mayo a favor de una fuerte obligación de llevar a cabo las diligencias debidas para aquellas empresas que quisiesen comercializar productos en el mercado europeo que contuviesen minerales procedentes de zonas de conflicto. En abril, el Parlamento Europeo ya había pedido "*a la Comisión, a los Gobiernos de la UE y a otras partes interesadas que considerasen la posibilidad de proponer marcos obligatorios que velen por que el acceso a la reparación y la compensación se base en las necesidades y la responsabilidad*"^{vii}. Los Países del G7 anunciaron en junio de 2015 que "tomarían medidas para promover mejores condiciones laborales mediante el aumento de la transparencia, la promoción de la identificación y prevención de riesgos, y el fortalecimiento de los mecanismos de reclamación". La OIT decidió así mismo abordar el tema de la protección de los derechos fundamentales en toda la cadena de suministro durante su Conferencia Internacional del Trabajo de 2016.

Apertura del proceso de creación del Tratado internacional

Los gobiernos y otras partes interesadas están preparando la primera sesión del Grupo de Trabajo Intergubernamental (IGWG) en julio, que abordará los principios, el alcance y el formato del citado instrumento. En vísperas de este encuentro, la coalición mundial de la Alianza del Tratado ha presentado una declaración^{viii}, firmada ya por más de 300 organizaciones. CIDSE, junto con otros grupos, ha enviado así mismo su contribución al Grupo de Trabajo Intergubernamental^{ix}, basada en la investigación jurídica realizada. Esta contribución aborda los problemas y las opciones relativas al deber de proteger de los

Estados, la debida diligencia en materia de derechos humanos, el acceso a la justicia y el papel de las empresas y de los derechos en lo relativo a la aplicación del tratado. Estos temas también aparecen en los debates sobre la aplicación de marcos sobre empresas y derechos humanos a escala nacional.

Teniendo en cuenta algunas de las decisiones que deberán tomarse, la contribución de CIDSE ahonda en los siguientes aspectos:

- **Todos los derechos humanos** deberán incluirse en un tratado vinculante, incluidos los derechos contenidos en los principales instrumentos de derechos humanos, así como en los Convenios fundamentales de la OIT relativos a los derechos laborales y los derechos de los pueblos indígenas. Deberá quedar claro que cualquier referencia en el Tratado a los derechos humanos, incluirá también los impactos negativos en las personas de los daños medioambientales producidos por las empresas.
- Si bien el Tratado no excluirá ninguna categoría de empresa, su principal objetivo y su ámbito de aplicación se concentrará en las **disposiciones relativas a las actividades transnacionales** de las empresas, por ejemplo, la obligación de los Estados de regular las actividades extraterritoriales de las empresas y proporcionar asistencia mutua entre Estados a la hora de investigar irregularidades y hacer que se cumplan las sentencias impuestas.
- El Tratado deberá aclarar el deber del Estado de garantizar que las empresas ejerzan la **debida diligencia en materia de derechos humanos** y mencionará de forma explícita el alcance extraterritorial del deber de proteger de todo Estado, de conformidad con los Principios de Maastricht 24 y 25. El Tratado deberá detallar las diferentes formas en las que las empresas participan en las violaciones de los derechos humanos, incluso a través de la complicidad empresarial y los abusos cometidos en sus cadenas de suministro. En caso de incumplimiento de su obligación de debida diligencia deberán ser consideradas responsables legalmente.
- El Tratado deberá especificar la obligación de los Estados de facilitar **el acceso a la reparación**. El Tratado podría incluir una "cláusula de consulta" por la que un Estado emisor que tenga la intención de ejercer su jurisdicción de forma extraterritorial tendrá la obligación de consultar al Estado receptor; no obstante, si el Estado receptor decide no emprender acciones legales, el Estado emisor podrá iniciar por su parte un procedimiento sancionatorio. El capítulo IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción podría servir de inspiración para las disposiciones sobre asistencia jurídica mutua.
- Todo Estado que ratifique este instrumento estará manifestando su consentimiento a la creación de un nuevo **mecanismo de supervisión y ejecución** de aplicación directa a las empresas transnacionales que operen bajo su jurisdicción. En este sentido, el Tratado podría suponer un incentivo importante para que el Estado mejore los mecanismos de reparación disponibles en su ordenamiento jurídico interno para las víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas por las empresas; así como para que las empresas prevengan y, en caso necesario reparen, cualquier daño o abuso.

Dado el papel esencial del deber de proteger del Estado, el instrumento internacional que se cree deberá reforzar la acción de los Estados a escala nacional y regional. Dicho esto, dos años después del desastre del Rana Plaza en Bangladesh y 30 años después de Bhopal en la India, nos damos cuenta de la importancia de una acción a nivel internacional. Este instrumento deberá abordar los desequilibrios de poder entre las diferentes partes implicadas: ¿por qué tantas víctimas de abusos de los derechos humanos por parte de las empresas siguen a la espera de que se haga justicia, cuando a raíz del vertido de petróleo de Deepwater Horizon en el Golfo de México el Gobierno de Estados Unidos podría obligar a BP a depositar 20.000 millones de dólares en un fondo fiduciario para la reparación de los daños y perjuicios? Esto exige un proceso de creación del tratado que sea creíble, con un debate serio sobre las carencias identificadas en la protección y las diferentes opciones legales; de manera que el instrumento pueda marcar una verdadera diferencia para los individuos y las comunidades afectadas cuyos derechos están siendo amenazados o violados. CIDSE cree que para alimentar y enriquecer los debates del Grupo de Trabajo Intergubernamental, este nuevo proceso de la ONU deberá identificar nuevas maneras de fomentar la participación activa y la contribución de un amplio elenco de comunidades y ONG locales.

Finalmente, las posiciones de unos y otros están evolucionando: una serie de gobiernos que no firmaron la resolución de junio de 2014 han indicado ahora su voluntad de participar en las labores del Grupo de Trabajo Intergubernamental (por ejemplo, Francia y Suiza, entre los países europeos). El Parlamento Europeo ha pedido a la UE y a sus Estados miembros que participen en el debate emergente (nota Resolución del 12 de marzo).

Los gobiernos europeos han declarado a menudo su compromiso con los derechos humanos. Si este compromiso es realmente serio, entonces deberán participar de forma constructiva y activa en el proceso de creación del tratado^x. La reticencia de los Estados miembros de la UE y de los EE.UU. a explorar ideas sobre cómo un tratado internacional podría ayudar a poner fin a los abusos actuales documentados de los derechos humanos por parte de las empresas contrasta amargamente con el impulso político dado a la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (el TTIP, por sus siglas en inglés). Desgraciadamente, vista la importancia y el alcance de las negociaciones del TTIP, cabe destacar que las consideraciones relativas a los derechos humanos no se están integrando correctamente en las propuestas de este acuerdo y cuesta encontrar casos en los que los Principios Rectores de la ONU hayan tenido una influencia clara en el desarrollo de las posiciones políticas o de las enmiendas al texto de las negociaciones. Esto evidencia la necesidad de reflexionar más sobre el sentido del deber de proteger de cada Estado.

Una acción internacional urgente para proteger nuestra casa común

En la encíclica ‘*Laudato Si'*’, el Papa Francisco destaca la necesidad de adoptar medidas a nivel internacional para evitar que las empresas causen daños sociales y medioambientales a gran escala en el ejercicio de sus actividades en los mercados mundiales:

“Urgen acuerdos internacionales que se cumplan, dada la fragilidad de las instancias locales para intervenir de modo eficaz. Las relaciones entre Estados deben resguardar la soberanía de cada uno, pero también establecer caminos consensuados para evitar catástrofes locales que terminarían afectando a todos. Hacen falta marcos regulatorios globales que impongan obligaciones y que impidan acciones intolerables, como el hecho de que empresas o países poderosos expulsen a otros países residuos e industrias altamente contaminantes.” (173)

Ha llegado el momento de entablar debates constructivos en el marco del Grupo de Trabajo Intergubernamental para el desarrollo de un instrumento internacional legalmente vinculante que pueda contribuir de forma significativa a acabar con los abusos de los derechos humanos cometidos por las empresas.

ⁱ https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/HRC_resolution_Explanation_of_vote_EU.pdf

ⁱⁱ Carta Encíclica *Laudato Si'*, del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común, 24 de mayo de 2015: <http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/index.html#encyclicals>

ⁱⁱⁱ Ver también la declaración en el FSM del Foro Mundial Parlamentario sobre empresas transnacionales y los Derechos Humanos: <http://www.guengl.eu/policy/action/world-parliamentary-forum>

^{iv} <http://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/catholic-leaders-statement-on-conflict-minerals.html>

^v <http://www.cidse.org/newsroom/press-release-eu-celac-summit-reclaiming-peoples-sovereignty-against-corporate-led-trade.html>

^{vi} <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta-commission/r2854-a0.asp>

^{vii} <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P8-RC-2015-0363+0+DOC+PDF+V0//ES>

^{viii} <http://www.treatymovement.com/declaracion/>

^{ix} <http://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/cidse-s-contribution-to-the-un-intergovernmental-working-group-on-transnational-corporations-and-other-business-enterprises-with-respect-to-human-rights.html>

^x <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0228+0+DOC+XML+V0//EN>