



GUÍA PARA LA INCIDENCIA EN TEMAS DE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

Parte I: El mandato del
Representante Especial

Octubre de 2009



Red Internacional para los Derechos
Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC)
Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos

AGRADECIMIENTOS

La presente Guía no hubiera sido posible sin la colaboración de muchas personas que dedicaron su tiempo y esfuerzo. El Grupo de Trabajo de la Red-DESC sobre Empresas y Derechos Humanos agradece a las siguientes personas por sus aportes:

Autores

Nicholas Lusiani (Responsable del Programa, Red-DESC)
Tricia Feeney (Directora Ejecutiva, Rights and Accountability in Development)

Diseño gráfico

Liz Ligon (Asistente de proyectos especiales, Red-DESC)

Pasantes

Jennifer Pope (Fordham Law School)

Nuestro mayor agradecimiento también a las siguientes personas que ofrecieron valiosos comentarios y sugerencias al texto:

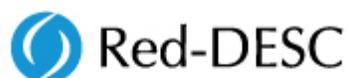
- Joji Cariño, Tebtebba, Filipinas
- Julie Cavanaugh-Bill, Western Shoshone Defense Project, Nueva Sogobia/Estados Unidos
- Maria Silvia Emanuelli, Habitat International Coalition-América Latina, México
- Mauricio Lazala, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos
- Carlos Lopez, Comisión Internacional de Juristas, Suiza
- Murielle Mignot, RECI-DESC, Angola
- Lisa Misol y Aisling Reidy, Human Rights Watch, Estados Unidos
- Valeria Scorza, Proyecto Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México
- Jacqui Zalberg, EarthRights International, Estados Unidos

Por último, extendemos nuestra gratitud al Profesor John Ruggie por participar en discusiones constructivas sobre versiones anteriores de esta Guía.

El análisis y las perspectivas contenidas en este informe no necesariamente reflejan la opinión de todos los miembros del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, la Red-DESC, ni de los individuos y sus organizaciones quienes participaron en el proceso.

La Red-DESC es una iniciativa de cooperación que asiste a organizaciones y activistas de todo el mundo que trabajan para asegurar la justicia económica y social por medio de los derechos humanos. Su Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos defiende la responsabilización nacional, regional e internacional frente a abusos de derechos humanos en los que las empresas están involucradas, promoviendo la creación de estándares internacionales de derechos humanos que rijan su actuación. En todas sus actividades, el Grupo de Trabajo busca fortalecer la voz de las comunidades y los grupos de base que desafían los abusos cometidos por empresas que afectan los derechos humanos, documentando y poniendo de relieve casos específicos, y facilitando una participación amplia en las consultas de Naciones Unidas y otros procesos internacionales. El Grupo de Trabajo también busca ampliar las capacidades de sus participantes creando un espacio para el intercambio de información y estrategias, interconectando grupos, y proporcionando información y distintos recursos para campañas y otras acciones.

Los miembros del Comité Ejecutivo del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos son Tricia Feeney (Rights and Accountability in Development-RAID, RU) [Coordinadora], Danwood Chirwa (University of Cape Town, Sudáfrica), Daniel Taillant (Center for Human Rights and Environment-CEDHA, Argentina), Joji Cariño (TEBTEBBA Foundation, Filipinas/RU), Marco Simmons (EarthRights International—ERI, EEUU/Tailandia), María Silvia Emanuelli (Habitat International Coalition-América Latina, México) y Nadia Johnson, Women’s Environment and Development Organization-WEDO, EEUU).



Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC)

Grupo de Trabajo sobre Empresas y los Derechos Humanos

www.red-desc.org

Introducción y objetivos

El objetivo de esta Guía consiste en permitir que los grupos de la sociedad civil en distintas partes del mundo asuman un papel más activo en los debates que se dan en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en torno al tema de la responsabilización de las empresas respecto a los derechos humanos.¹ Esta Parte I informa a los actores de la sociedad civil sobre la historia a la fecha de uno de los procesos de mayor relevancia para la incidencia en este tema dentro de la ONU: el mandato del Representante Especial al Secretario General de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Representante Especial), Profesor John Ruggie. La Guía también describe las posturas y acciones del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC y otras organizaciones a lo largo de los años y sugiere algunos temas emergentes para la incidencia dentro del contexto del mandato 2008-2011 del Representante Especial. Reconociendo que el mandato de Representante Especial es uno de los procesos entre muchos dentro la ONU en los que se puede influir, la Parte II prevé ir más allá e incluir otras instancias dentro de las Naciones Unidas, como los órganos de tratados, otros Relatores Especiales y otros foros.

Esperamos que esta herramienta sea útil para informar a nuestros miembros y otras organizaciones en sus intervenciones en las Naciones Unidas (y fuera de la ONU). A su vez, confiamos en que el proceso también va a permitir mayores contactos y movilización entre los diferentes sectores, y mayor participación en los debates internacionales en curso para actuar de manera más efectiva ante las violaciones de los derechos humanos y fortalecer la rendición de cuentas de las empresas.

La importancia de la ONU para promover la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos

El sistema de las Naciones Unidas está compuesto por varios órganos importantes que establecen desarrollos y precedentes en el derecho y las políticas internacionales que pueden tener efectos duraderos sobre el accionar de los gobiernos nacionales y los actores no estatales de todo el mundo. Si bien los resultados no están garantizados y las iniciativas pueden tardar en dar frutos, la participación de los actores de la sociedad civil en los debates de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos puede contribuir a:

- Impulsar a los Estados a adoptar marcos legales nacionales y mecanismos de implementación para proteger mejor e impedir abusos de los derechos humanos por parte de las empresas;
- Crear conciencia respecto de casos particulares de abusos de los derechos humanos en el

¹ Varios participantes del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC discutieron la utilidad de producir una guía de este tipo en la Reunión Internacional de Estrategias sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Asamblea General de la Red-DESC en diciembre de 2008 en Nairobi, Kenia. Véase también Red-DESC, *Informe Sumario sobre la Reunión Internacional de Estrategias sobre DESC, 2008* a http://www.escr-net.org/actions_more/actions_more_show.htm?doc_id=842707&parent_id=819549.

- contexto de la actividad empresarial;
- Forzar a las empresas a adaptar su comportamiento a las responsabilidades en materia de derechos humanos;
 - Presionar a las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y otros bancos multilaterales, para que respeten los derechos humanos en su financiamiento a empresas y a gobiernos;
 - Buscar justicia y reparación para los abusos cometidos por las empresas; y
 - Desarrollar normas internacionales sobre derechos humanos para fortalecer la rendición de cuentas de las empresas.

Si bien las Naciones Unidas pueden ser una importante plataforma para lograr que las empresas asuman en mayor medida sus responsabilidades respecto de los derechos humanos a nivel internacional, debe señalarse desde el principio que se trata sólo de una institución. Los grupos de la sociedad civil de distintas partes del mundo pueden dar cuenta de la necesidad de actuar en diversos espacios a nivel local, nacional e internacional a la hora de diseñar estrategias efectivas para hacer frente a los abusos cometidos por empresas. La documentación de los abusos y la insuficiencia de las medidas adoptadas como respuesta, las campañas directas y los litigios estratégicos contra las empresas que cometen abusos, la organización de tribunales éticos, el involucramiento de los gobiernos, los análisis legales y la concientización pública son todas actividades esenciales. La coordinación, el desarrollo conjunto de estrategias y la formación de coaliciones con actores de las áreas de medio ambiente, género, poblaciones indígenas, desarrollo, sindicatos y asistencia humanitaria son también clave para el desarrollo de la voluntad política y la voz coordinada necesaria para exigir la puesta en marcha de mecanismos efectivos que demanden responsabilidad por los abusos cometidos por empresas.

Breve historia del debate sobre empresas y derechos humanos en la ONU (década de 1970 a 2003)²

La preocupación respecto del impacto de los poderosos intereses comerciales sobre la vida de las personas, sus gobiernos, los derechos humanos y el medio ambiente no es nueva. Tampoco lo son los pedidos de establecimiento de reglas internacionales para frenar y restringir las actividades nocivas de los actores económicos. Ya en la década de 1970, hubo respuestas internacionales al creciente malestar público respecto del papel de las empresas en relación con el medio ambiente y los derechos humanos. Las Naciones Unidas, como el único organismo verdaderamente internacional con el rol específico de proteger y promover los derechos humanos, se convirtió en un foco natural de los esfuerzos por lograr que las empresas asuman sus responsabilidades. La Comisión de Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales fue establecida en 1973 para investigar los efectos de las empresas transnacionales (ETN) y fortalecer la capacidad de negociación de los países en los que operan (“países anfitriones”). El

² El Documento de Estrategia y Evaluación elaborado por Tricia Feeney (RAID, Reino Unido) para la Reunión Internacional de Estrategias sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Asamblea General de la Red-DESC celebrada en diciembre de 2008 en Nairobi, Kenia, ofrece útiles elementos para esta descripción.

resultante proyecto del [Código de Conducta de Naciones Unidas para Empresas Transnacionales](#)³ fue el primer intento de establecer pautas mundiales sociales y ambientales para tales empresas.⁴ Este proceso, sin embargo, enfrentó una férrea resistencia de parte de los poderosos gobiernos, donde muchas ETN tienen sus sedes (“países de origen”). A pesar del apoyo de muchos gobiernos del sur, el proyecto de Código de Conducta de Naciones Unidas fue desbaratado con el tiempo.

En 1977, la [Organización Internacional del Trabajo \(OIT\)](#) adoptó la [Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social](#).⁵ Si bien esta declaración no es legalmente vinculante y se concentra específicamente en los derechos de los trabajadores, llama a las empresas a respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos y los correspondientes pactos internacionales sobre derechos humanos.

En las décadas de 1980 y 1990, creció la sospecha de que en diversos organismos intergubernamentales se promovía el interés de las empresas globales por encima de los derechos de los ciudadanos comunes. La concientización pública respecto de la explotación de trabajadores llevó a la realización de piquetes frente a algunos comercios minoristas. En 1995, el activista de derechos humanos Ken Saro-Wiwa y otros ocho manifestantes fueron ejecutados luego de un juicio injusto iniciado en represalia por sus protestas contra Shell Oil en Nigeria. Los últimos años de la década de 1990 fueron testigos de protestas generalizadas cuyo punto cúlmine fue una marcha en 1999 en Seattle en la que 100.000 personas se manifestaron contra la Organización Mundial de Comercio (OMC)—un organismo internacional clave que apoya una mayor movilidad y poder de las empresas en todo el mundo. Todo esto se dio en un momento en el que en los diversos países se producía una ola de litigios contra empresas acusadas de cometer abusos contra los derechos humanos o de ser cómplices de violaciones de los derechos humanos cometidos por los Estados anfitriones.

Fue dentro de este contexto más amplio que el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan dio a conocer el [Pacto Mundial de Naciones Unidas](#) en 1999, una iniciativa voluntaria de aprendizaje que apuntaba a alinear las operaciones de las empresas con diez principios del área de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción. De ser aplicados estos principios, los abusos de derechos humanos podrían, indudablemente, reducirse. Sin embargo, los principios del Pacto Mundial nunca estuvieron destinados a ser cumplidos obligatoriamente y es así que al igual que muchas otras iniciativas voluntarias, sostenían sus detractores, el Pacto resulta insuficiente por sí solo en prevenir abusos y ofrecer un resarcimiento efectivo a los damnificados. Algunos, incluso, van más allá y argumentan que el efecto real del Pacto Mundial de Naciones Unidas—independiente de sus intenciones—es dotar a empresas del prestigio de las Naciones Unidas, y así legitimar actividades

³ Véase *Proyecto de Código de Conducta de la ONU para Empresas Transnacionales*, 1983 a <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/11/pr/pr7.pdf&ei=dJ4ASo2WJauNc7vpOEH&usg=AFQjCNGHmMoZmYBIV1Eqb92KP9WqdF3YA>

⁴ Aunque el Código de Conducta no fue diseñado para ser un instrumento de derechos humanos de por sí, hizo clara referencia a la responsabilidad de las empresas a respetar los derechos humanos en el párr. 13.

⁵ Véase Organización Internacional de Trabajo, *Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social*, 1977 a <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/declaration2006sp.pdf>

comerciales irresponsables e ilegales.⁶ En el año 2000, después de casi treinta años de ensayar distintas alternativas para hacer frente al problema, el sistema de Naciones Unidas aún no había encontrado una solución. A la par, aumentaba la presión para el establecimiento de un marco internacional dentro de la ONU, basado en las normas universalmente reconocidas de derechos humanos, con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas de las empresas.

Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos

En 2003, después de cuatro años de debate y consultas con sindicatos, empresas y ONGs, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, órgano asesor de la entonces Comisión de Derechos Humanos, aprobó un proyecto de instrumento, las [Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos](#)⁷ (las Normas). Mientras que reconoce el rol primordial de los Estados⁸ para garantizar los derechos humanos, el documento de las Normas recurrió a varias fuentes para identificar una lista de responsabilidades clave de las empresas respecto de los derechos humanos. Las Normas tenían un alcance global, abarcaban a todos los sectores y muchos derechos, se ocupaban de los gobiernos y de las empresas, y preveían para el futuro mecanismos internacionales de rendición de cuentas para asegurar el cumplimiento. Esencialmente, las Normas encarnaban y articulaban cuatro principios generales fundamentales:

- Las empresas en sí mismas tienen responsabilidades en virtud del derecho internacional de derechos humanos.
- Estas responsabilidades se aplican en forma universal y cubren una amplia gama de derechos.
- Los gobiernos nacionales deben actuar para proteger a las personas de los abusos cometidos por empresas.
- El carácter transnacional del problema requiere que se monitoree el comportamiento de las empresas más allá de las fronteras nacionales y que existan mecanismos de aplicación para asegurar que las empresas cumplan con las Normas y la correspondiente legislación nacional e internacional cuando operen fuera de sus fronteras.

Respuesta a las Normas de Naciones Unidas

En general, la sociedad civil apoyó firmemente el proyecto de las Normas. El Grupo de Trabajo sobre

⁶ Véase, por ejemplo, Teitelbaum, A. "Naciones Unidas y sociedades transnacionales: una asociación deletérea," 4 de abril de 2007 a http://www.tni.org/detail_page.phtml?menu=05k&act_id=16611

⁷ Véase *Normas sobre 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, 2003 a <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a389702baa023990c1256d59004814a4?Opendocument> Para una comparación con el Código de Conducta de la ONU para Empresas Transnacionales, véase <http://www1.umn.edu/humanrts/ataglance/compdfun.html> (en inglés).

⁸ Los términos "Estado" y "gobierno" en este contexto se refieren a los gobiernos federales o nacionales.

Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC y otras organizaciones de derechos humanos consideraron que representaban un importante paso hacia el establecimiento de un estándar mínimo común para monitorear y juzgar en todo el mundo el comportamiento de las empresas y las obligaciones conexas de los gobiernos. Si bien reconocían que las Normas no eran legalmente vinculantes, muchas ONGs y demás movimientos sociales comenzaron a invocar el documento como la interpretación más autorizada del derecho de los derechos humanos en lo relativo al ámbito de las actividades comerciales. El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos creó y distribuyó ampliamente el [Kit de Información sobre las Normas de Naciones Unidas sobre las Responsabilidades de las Empresas en la esfera de los Derechos Humanos](#)⁹ para darles a las comunidades afectadas la posibilidad de reivindicar sus derechos frente a los abusos relacionados con las empresas; para propugnar la aceptación de las Normas de Naciones Unidas como instrumento de *soft law* que podría servir a los gobiernos a la hora de elaborar su legislación y políticas nacionales; y para guiar a las empresas y quienes las financien en la elaboración de sus propios códigos de conducta y en la evaluación de la forma de abordar proyectos potencialmente problemáticos. El objetivo de más largo plazo del Grupo de Trabajo y de muchos otros era que las ideas centrales de las Normas de Naciones Unidas se arraigaran y luego pasaran a constituir la base del desarrollo de normas de derecho internacional vinculantes.

Además de la sociedad civil, otros actores también comenzaron a recurrir a las Normas como marco útil para clarificar las responsabilidades de las empresas y los gobiernos. La [Iniciativa de Líderes Empresariales para los Derechos Humanos](#), un programa liderado por empresas y presidido por la ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, comenzó a “testear” las Normas.¹⁰ Los inversores con responsabilidad social también invocaban las Normas en su trabajo, y a su vez, algunas empresas hicieron intentos piloto de implementarlas.

Reacción adversa a las Normas

La reacción general de las empresas, sin embargo, no fue tan positiva. Las Normas pasaron a ser rápidamente objeto de actividades de contra-lobby. Junto con las empresas, muchos gobiernos también estaban profundamente descontentos con el documento. Las críticas principales esgrimidas por los opositores al proyecto de Normas de Naciones Unidas eran, entre otras:

⁹ Véase Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC, *Kit de Información sobre las Normas de Naciones Unidas sobre las Responsabilidades de las Empresas en la esfera de los Derechos Humanos*, 2005 a http://www.escr-net.org/usr_doc/Kit_de_Informaci%C3%B3n.pdf

¹⁰ El término “testear” usado aquí se basa en la descripción del BLIHR de su trabajo desde 2003 hasta 2006. Véase, por ejemplo, BLIHR, *Contribución a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos relacionada a las “Responsabilidades de las empresas y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos”*, septiembre de 2004 a www2.ohchr.org/english/issues/globalization/business/docs/blihr.doc (en inglés); BLIHR *Report 2: Work in Progress*, 2004 a <http://www.blihr.org/> (en inglés), en particular el capítulo llamado “An Overview of the BLIHR ‘Road-Testing’ of the Norms”; y BLIHR, *Report 3: Towards a ‘Common Framework’ on Business and Human Rights: Identifying Components*, 2006 a: www.realizingrights.org/pdf/BLIHR3Report.pdf (en inglés), en particular la sección llamada “Learning from the content of the draft Norms.”

- Las Normas no distinguían claramente entre las obligaciones de derechos humanos de los Estados y las responsabilidades de las empresas, y en cambio extrapolaban las obligaciones de en cabeza de los Estados a las empresas.
- El derecho internacional de derechos humanos es aplicable directamente sólo a los Estados y, según esa lógica las Normas de Naciones Unidas intentaban extender equivocadamente este cuerpo de ley para incluir a las empresas. Mientras que las empresas tienen obligaciones en el marco de la legislación nacional e internacional, el derecho internacional de derechos humanos aún no les impone obligaciones directas.
- Las Normas desafiaban la autoridad y las obligaciones de los gobiernos al aseverar que las empresas tienen obligaciones relacionadas con los derechos humanos.
- Aunque el documento de las Normas fue elaborado en forma de borrador para su consideración por parte de los gobiernos, muchos detractores tuvieron una reacción excesiva ante el hecho de que estuviera redactado en un lenguaje del tipo del utilizado en los tratados.

En 2004, la entonces Comisión de Derechos Humanos señaló en su resolución que las Normas "contenían elementos e ideas útiles para someterlos a su consideración", y pidió a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que realice una amplia consulta en la elaboración de un informe que examine el alcance y estatus legal de las Normas. Al mismo tiempo, esta resolución de 2004 afirmó que las Normas de la ONU no había sido solicitada por la Comisión y, como un proyecto de propuesta, carecía de autoridad legal.¹¹ A pesar del sólido trabajo de presión del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC y otros —junto con la identificación de las Normas en el informe de 2005 de la Oficina del Alto Comisionado como un posible camino adelante¹²— la [resolución final de 2005 de la Comisión de Derechos Humanos](#) no mencionó explícitamente las Normas, quitándole importancia.¹³ Por el contrario, el foco central de la resolución fue el pedido de designación de un representante especial sobre el tema de empresas y derechos humanos.

Aún con el firme apoyo de la sociedad civil y de algunos gobiernos y empresas, simplemente no hubo suficiente peso político en 2005 para dar un verdadero impulso a un esfuerzo global para lograr el reconocimiento, promoción y posterior adopción formal de los principios centrales de las Normas de Naciones Unidas. El debate se polarizó. Muchos actores de la sociedad civil exigían normas legales

¹¹ Véase *Responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, E/CN.4/DEC/2004/116 a: http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/decisions/E-CN_4-DEC-2004-116.doc

¹² Véase *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, E/CN.4/2005/91 a http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=10900, en particular para. 22: "Si bien hay opiniones divergentes al respecto, es importante señalar que el proyecto de Normas, cuya calificación jurídica es la de un anteproyecto, podría ser revisado y examinado por la Comisión."

¹³ Véase *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales* E/CN.4/RES/2005/69, Abril de 2005 a http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-69.doc. La resolución en cambio le pide más genéricamente al Representante Especial que "tome en cuenta" un informe de Naciones Unidas que aborda las Normas con cierta profundidad como así también "iniciativas, normas y buenas prácticas existentes" Véase Párr. 2. Véase también *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos* resolución en la esfera de los derechos humanos E/CN.4/2005/91, 15 de febrero de 2005 a http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=10900.

internacionales vinculantes basadas en parte en las Normas, mientras que muchos integrantes de los sectores empresariales y gubernamentales apuntaban a descartar el enfoque por completo, argumentando a favor de una mayor investigación sobre los estándares existentes.

El legado de las Normas de Naciones Unidas

A pesar de estos obstáculos, el proyecto de las Normas de Naciones Unidas ayudó a poner en movimiento una trayectoria importante. Como dijo un destacado comentarista:

Se adopten o no las Normas..., ha quedado preparado el escenario para el desarrollo de un marco normativo que incluya el significado de las obligaciones de las empresas respecto de los derechos humanos. Cualquier ejercicio de este tipo deberá no sólo rever el terreno que cubren las Normas, sino también considerar cómo se desarrolló el orden legal internacional más allá de una preocupación exclusiva por los actores estatales.¹⁴

De hecho, a pesar de las controversias por el contenido preciso y condición legal de las Normas, la iniciativa sirvió para impulsar el reconocimiento cada vez más compartido de que las empresas tienen responsabilidades respecto de todos los derechos humanos en todas partes, que los gobiernos tienen la obligación de actuar para proteger a las personas de los abusos de las empresas, y que se necesitan mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas nacionales y extraterritoriales o globales. En este sentido, el desarrollo y promoción del proyecto de Normas de Naciones Unidas estableció las bases para futuras medidas para prevenir significativamente las violaciones a los derechos humanos que involucren a las empresas y hacer que éstas asuman sus responsabilidades.

El proceso del Representante Especial y las respuestas de la sociedad civil

En 2005, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas le solicitó al Secretario General la designación de un Representante Especial sobre Empresas y Derechos Humanos (Representante Especial). El Profesor John Ruggie de la Universidad de Harvard, que había participado de la creación del Pacto Mundial de Naciones Unidas y la Declaración del Milenio como asesor de Kofi Annan, fue designado por la Comisión. [Su mandato de 2005](#)¹⁵ era identificar y aclarar las normas de derechos humanos relativas a la responsabilidad y rendición de cuentas de las empresas, ampliar detalles sobre el rol de los Estados en la regulación y evaluación de las empresas, aclarar las implicancias de conceptos como “complicidad” y “esfera de influencia” respecto de las empresas, desarrollar metodologías para realizar evaluaciones de los impactos de las actividades de las empresas sobre los derechos humanos, y llevar a cabo un compendio de mejores prácticas de Estados y empresas.

El mandato fue más débil que lo esperado por muchos de los grupos de la sociedad civil, en parte porque no le pedía al Representante Especial que se ocupara de situaciones existentes de abusos graves

¹⁴ Clapham, A. *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006. La traducción es del autor.

¹⁵ Véase *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales* E/CN.4/RES/2005/69, abril de 2005 a http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-69.doc.

relacionados con las empresas. A diferencia de otros mandatos de Procedimientos Especiales de Naciones Unidas que a menudo requieren visitas a países y trabajo con las personas directamente afectadas, este mandato estaba específicamente diseñado como una investigación académica que no exigía tal interacción directa. Esto causó mucha confusión en la sociedad civil respecto de por qué se prestaba en un principio tan poca atención a las experiencias y conocimientos de las comunidades afectadas por los abusos de las empresas. Comenzando entonces en 2005, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC y otros alentaron al Representante Especial a viajar a zonas afectadas para consultar directamente a las personas damnificadas y ONGs locales, enfatizando el vasto alcance del problema y el amplio espectro de derechos afectados, y ofrecieron asistir al Representante Especial en la organización de tales actividades. El Grupo de Trabajo y otros también presentaron en 2005 un [Informe Conjunto de ONG ante una Consulta de la ONU sobre los Derechos Humanos y la Industria Extractiva](#).¹⁶ Con clara conciencia de la insuficiencia de las iniciativas voluntarias e intentos por hacer que las empresas rindan cuentas a nivel nacional, el informe concluyó que seguía existiendo la necesidad de contar con un conjunto de normas internacionales comunes que articularan las responsabilidades de las empresas respecto de los derechos humanos.

El Primer Informe del Representante Especial—“Pragmatismo de principios”

En 2006, el Representante Especial emitió su primer informe.¹⁷ Al tiempo que afirmaba que las Normas de las Naciones Unidas contenían elementos útiles, el Representante dejó en claro su decisión de descartar por completo el proyecto de Normas como base de su trabajo. En lugar de partir de lo ya hecho durante los años previos y reconocer a las Normas como un útil paso hacia adelante, el Representante Especial prefirió deshacer el proceso por completo, optando en general por dar la espalda a un enfoque global arraigado en principios legales y apuntar a marcos voluntarios, junto con soluciones “pragmáticas”.

La sociedad civil respondió enérgicamente con declaraciones conjuntas, informes coordinados, participación en consultas y lobby colectivo. El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos y más de 100 organizaciones y particulares emitieron una [Respuesta Conjunta de ONG](#)¹⁸ en la que le solicitaban al Representante Especial crear conciencia y apoyar normas internacionales de derechos humanos para las empresas que fueran más allá de los marcos existentes y el *status quo*, y evitar caer en el error de llegar a acuerdos que simplemente reflejen el “denominador común más bajo”. Las organizaciones también criticaron el informe por el hecho de que no apreciaba la insuficiencia de normas y mecanismos voluntarios y representaba una lectura estrecha de las cuestiones legales y otras que había en juego. La otra falencia clave del informe, aseveraban varios grupos, era que no implicaba

¹⁶ Véase Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC, *Informe de ONG: Consulta sobre los Derechos Humanos y la Industria Extractiva*, Noviembre de 2005. Un resumen en español está disponible a http://www.escr-net.org/actions_more/actions_more_show.htm?doc_id=431018&parent_id=431014&attribLang_id=13441.

¹⁷ Véase *Informe Provisional del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales E/CN.4/2006/97*, 22 de febrero de 2006, a <http://www2.ohchr.org/english/issues/globalization/business/reports.htm>

¹⁸ Véase *Carta Conjunta de ONG en respuesta al informe provisional del Representante Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Empresas*, 18 de mayo de 2006 a http://www.escr-net.org/usr_doc/Adhesiones_-_Carta_Conjunta_de_ONG.pdf

una interacción con las comunidades afectadas y ONGs locales, no reflejaba sus perspectivas y parecía preocuparse por los "desafíos de derechos humanos" que enfrentaban las empresas más que por los abusos de los derechos humanos que sufrían las víctimas.

A pesar de estas reservas con el mandato, el Grupo de Trabajo y otros grupos de la sociedad civil prefirieron mantener el diálogo abierto con el Representante Especial, ayudando a impulsar y participando activamente en tres consultas regionales convocadas por el Representante Especial en Sudáfrica, Tailandia y Colombia, y en reuniones en Ginebra, Nueva York y Londres. La [Manifestación Conjunta de la Sociedad Civil de Asia](#) hizo foco en la necesidad de una mayor rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos en la industria extractiva, particularmente en relación con su impacto desproporcionado sobre las poblaciones indígenas y su papel en el financiamiento de dictaduras militares.¹⁹ La [Declaración de la Sociedad Civil de América Latina](#) también instó al Representante Especial a promover un acceso adecuado y efectivo a los recursos judiciales y protecciones para las víctimas, y a promover la participación en los futuros debates de aquellos directamente afectados.²⁰ Los grupos también continuaron haciendo sus aportes llevando adelante la documentación de los abusos de los derechos humanos que involucraran a empresas y defendiendo los derechos de los damnificados.

[El Segundo Informe del Representante Especial](#) – “Mapeo de las normas internacionales de responsabilidad y rendición de cuentas por el accionar de las empresas”

En 2007, el Representante Especial presentó su segundo informe²¹, un ejercicio de mapeo para ilustrar las normas e instrumentos internacionales existentes en el ámbito de la responsabilidad y rendición de cuentas de las empresas. El informe reconocía que la expansión de los mercados y el alcance transnacional de las empresas no habían tenido como contrapartida una suficiente protección para las personas y comunidades damnificadas por los abusos de los derechos humanos por parte de las empresas. El informe también coincidía de que los Estados, en parte debido a la influencia de las empresas, no siempre son capaces ni tienen la voluntad de ofrecer protección contra los abusos que involucran a las empresas.

Sin embargo, en lo referente a las soluciones sugeridas, varios grupos de la sociedad civil expresaron su preocupación porque percibían en el Representante Especial una tendencia excesiva a proponer

¹⁹ Véase *Asia Civil Society Statement to U.N. Special Representative on Transnational Business and Human Rights*, 27 de junio de 2006 a http://www.escr-net.org/usr_doc/Asian_Civil_Society_Statement- Bangkok_Consultation.pdf

²⁰ Véase *Declaración de la Sociedad Civil Latinoamericana al Representante Especial para Derechos Humanos y Empresas*, 18 de enero de 2007 a http://www.escr-net.org/usr_doc/DeclaracionSocialONUEmpresas.pdf.

²¹ Véase *Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas: Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/4/035 9 de febrero de 2007 a http://www2.ohchr.org/english/issues/trans_corporations/reports.htm. Varias otras investigaciones relacionadas en 2007 se puede encontrar en español a <http://www.business-humanrights.org/Documents/RuggieHRC2007>. Varias otras investigaciones relacionadas en 2007 se puede encontrar en español a <http://www.business-humanrights.org/Documents/RuggieHRC2007>.

soluciones de auto-regulación. El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos y otros presentaron una [Intervención conjunta de ONG en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU](#),²² insistiendo una vez más en lo inadecuados e insuficientes que resultan los enfoques voluntarios por sí solos cuando se trata de salvaguardar los derechos humanos de las víctimas de empresas muchas veces más ricas que muchos Estados. En una posterior [Carta Abierta Conjunta al Representante Especial de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos](#),²³ el Grupo de Trabajo de la Red-DESC y más de 230 organizaciones e individuos instaron al Representante Especial a trasladar su foco de atención hacia la perspectiva de las víctimas, consultar con ellas ampliamente y reflejar apropiadamente los resultados de las reuniones con los grupos afectados. También se instó al Representante Especial a analizar las razones por las que los Estados a menudo no cumplen con su obligación de brindar protección contra los abusos de las empresas, y a generar conciencia sobre la imperiosa necesidad de contar con estándares mundiales sobre empresas y derechos humanos para fortalecer la protección de los derechos humanos y ofrecer un marco común para tratar la conducta empresarial.

[El Tercer Informe del Representante Especial](#) – “Proteger, respetar, reparar”

En su informe de 2008, “Proteger, Respetar y Reparar: Un Marco para las Empresas y los Derechos Humanos”²⁴ presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2008, el Representante Especial delineó un marco conceptual que consta de tres partes:

- (i) Los Estados tienen la *obligación de brindar protección* contra los abusos de los derechos humanos por parte de terceros, incluyendo a las empresas, mediante políticas, regulación y sistemas de exigibilidad adecuados.
- (ii) Las empresas tienen la *responsabilidad de respetar* los derechos humanos, lo que el Representante Especial definió como algo que, en esencia, implica, no abusar de los derechos humanos.
- (iii) Las víctimas deben tener mayor acceso a *recursos efectivos*.

Este amplio marco fue bien recibido por las asociaciones empresarias, gobiernos y grupos de la sociedad civil. El marco encapsula una serie de principios básicos que han sido en uso por organizaciones sociales, Estados y académicos durante años. Por ejemplo, el informe reconoce el alcance del problema, con potenciales efectos negativos sobre todos los países, sobre todos los derechos humanos y en todos los sectores empresarios. Un punto a destacar es que el marco sostiene en su núcleo que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos en todas partes, lo que refuerza la visión ya encarnada en la Declaración Tripartita de la OIT, en las Normas de Naciones Unidas y en trabajos previos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos

²² Véase *Intervención conjunta de ONG en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU*, Marzo de 2007 a http://www.escr-net.org/actions_more/actions_more_show.htm?doc_id=473679&attribLang_id=13441.

²³ Véase *Carta Abierta Conjunta al Representante Especial de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos*, 10 de octubre de 2007 a http://www.escr-net.org/usr_doc/CartaAbierta2007_Ruggie_FINAL.pdf.

²⁴ Véase *Proteger, Respetar y Reparar: Un Marco para las Empresas y los Derechos Humanos*, A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008 a http://www.escr-net.org/usr_doc/Ruggie_2008InformeEDH_esp.pdf. Varias otras investigaciones relacionadas de 2008 se puede encontrar a <http://www.business-humanrights.org/Documents/RuggieHRC2008>.

Humanos.²⁵ Muchos grupos de la sociedad civil observaron entonces que el marco “Proteger, Respetar, Reparar” marcaba una evolución en el pensamiento del Representante Especial.

Es decir que, grupos de la sociedad civil en general coincidieron con los principios generales expuestos en el marco del Representante Especial, con algunas salvedades importantes que se tratan más abajo. Al mismo tiempo, a la hora de traducir los principios del marco conceptual referido en medidas legales y políticas concretas, el Grupo de Trabajo y otros han coincidido en algunos puntos, pero también han enfatizado diferentes prioridades de análisis y acción, que se destacan abajo.

Un nuevo mandato para el Representante Especial, 2008-2011

Con anterioridad al período de sesiones de junio de 2008 del Consejo de Derechos Humanos no quedaba enteramente claro que el mandato del Representante Especial fuera a ser extendido ni en qué medida. Si bien muchos gobiernos valoraban el trabajo del Representante Especial, no coincidían respecto de cuál sería el siguiente paso más adecuado o ni siquiera cómo interpretar el marco que él proponía que avalaran formalmente. Las ONGs y los movimientos sociales, por su parte, llevaron adelante un lobby intenso, organizaron el evento paralelo, “Voces desde las bases: La cara humana de los derechos humanos y empresas.” Este evento reunió a expertos del sur y miembros de las comunidades afectadas directamente por las empresas de los derechos humanos de la India, Côte d'Ivoire, los Estados Unidos, Filipinas, México y el Iraq para presentar sus opiniones, perspectivas y recomendaciones para profundizar el entendimiento de los Estados miembros de Consejo de Derechos Humanos sobre las situaciones reales y conductores concretos de las violaciones de derechos humanos que involucren empresas. De igual forma, fueron presentados al Consejo varios informes de la sociedad civil, entre ellos la [Declaración Conjunta 2008 sobre Empresas y Derechos Humanos](#),²⁶ que contó con el apoyo de diversas organizaciones de derechos humanos, desarrollo, medio ambiente, e inversión socialmente responsable. El [Informe Colectivo sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#) del Grupo de Trabajo también fue presentado ante el Consejo de Derechos Humanos.²⁷

Muchos grupos expresaron la preocupación de que, si bien el marco tenía méritos innegables, el trabajo había prestado relativamente poca atención a las serias dificultades que enfrentan las víctimas en el acceso a mecanismos efectivos de reclamo y reparación. Una debilidad continua del trabajo del Representante Especial, sostenían varios grupos, era que no se había nutrido de las visiones y experiencias de los afectados por los abusos relacionados con las empresas ni las había reflejado, por

²⁵ Para ejemplos anteriores, véase *Globalization: The growth in the size and power of corporations* a <http://www.unhchr.ch/development/globalization-04.html>.

²⁶ Véase *Declaración Conjunta presentada ante el Consejo de Derechos Humanos sobre Empresas y Derechos Humanos*, 20 de mayo de 2008 a http://www.escri-net.org/usr_doc/JointNGOStatementPublic_FINAL_esp.pdf. Contó con el apoyo de Amnistía Internacional, Amigos de la Tierra Internacional, la Federación Internacional de los Derechos Humanos, Human Rights Watch, la Comisión Internacional de Juristas, Oxfam International, y Derechos y Responsabilidades en el Desarrollo (RAID) entre otras.

²⁷ Véase Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC, *Informe Colectivo de la Red-DESC sobre Derechos Humanos: Presentación ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 8º período de sesiones*, junio de 2008 a http://www.escri-net.org/usr_doc/Red-DESC_Informe_Colectivo_EmpresasDHs.pdf

cual no podía ofrecer una base sólida a partir de la cual determinar respuestas adecuadas y prioritarias.

El Grupo de Trabajo y otros reclamaron un nuevo mandato que incluyera la capacidad explícita de examinar situaciones de abuso por parte de las empresas, tanto para fundamentar mejor las acciones futuras como para proveer el tan necesario canal a nivel global para que las víctimas puedan expresar sus quejas y obtener reparación por los daños sufridos. Algunos gobiernos del Consejo de Derechos Humanos hicieron planteos similares y propusieron perspectivas más progresistas, a diferencia de otros gobiernos que impulsaron una visión más conservadora.

En definitiva, luego de extensas negociaciones y enérgicas acciones de lobby, los gobiernos miembros del Consejo de Derechos Humanos decidieron en junio de 2008 extender el mandato del Representante Especial por otros 3 años, pidiéndole que hiciera que el marco fuera más “operativo” y que brindara recomendaciones a los Estados sobre cómo fortalecer el cumplimiento del deber de proteger contra abusos empresariales, y orientación concreta a las empresas sobre el alcance y contenido de la responsabilidad empresarial de respetar todos los derechos humanos. El Consejo de Derechos Humanos también pidió que el Representante haga recomendaciones para mejorar el acceso a recursos efectivos por parte de las víctimas²⁸.

Aunque la sociedad civil no logró el mandato de monitoreo e informes que pedía, se aseguraron numerosas mejoras a la resolución a través de las acciones de incidencia, entre otras:

- Reconocimiento de la necesidad de consolidar estándares, con vistas a la posibilidad de desarrollar en el futuro un marco internacional integral.
- Inclusión de la consideración de fortalecer “mediante cooperación internacional” el cumplimiento del deber del Estado de proteger.
- Reconocimiento de la necesidad de contar con mecanismos legales para regular a las empresas y ofrecer reparación a las víctimas.
- Claro reconocimiento de que las empresas deben evitar la complicidad y no simplemente abstenerse de cometer abusos en forma directa.
- Mayor equilibrio en el mandato en relación con los tres elementos de su trabajo futuro.
- Inclusión de una consulta de dos días con las víctimas organizada por la Oficina del Alto Comisionado.
- El requerimiento explícito de integrar la perspectiva de género al trabajo y de considerar a los grupos vulnerables en general.

[El Cuarto Informe de Representante Especial— "La empresa y los derechos humanos: La puesta en práctica del marco proteger, respetar y remediar"](#)

²⁸ Véase *Mandato del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, CDH Resolución 8/7, 18 de julio de 2008 a

http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_7.pdf

En su cuarto y más reciente informe²⁹, "La empresa y los derechos humanos: La puesta en práctica del marco "proteger, respetar y remediar," el Representante reitera el marco de tres pilares, y describe el tipo de trabajo específico que tiene por objeto iniciar en los dos últimos años del mandato.

Las prioridades del Representante Especial fueron sugeridas en sus informes de 2008 y 2009 y su plan de trabajo preliminar 2008-2011,³⁰ el cual proporciona puntos de entrada concretos para la sociedad civil a fin de incidir en el mandato. Correspondientes al marco conceptual del Representante Especial, estas líneas de trabajo se destacan a continuación. Cada cuestión es seguida por áreas específicas respecto de las cuales algunos grupos de la sociedad civil difieren con el Representante Especial, o bien respecto de las cual quisieran ver mayor énfasis. Resulta de importancia que la sociedad civil en general, y las comunidades directamente afectadas en particular, presten atención a estos temas ya que podría ayudar a informar el trabajo del Representante Especial cuando comience a redactar sus recomendaciones para los gobiernos en los próximos años.

Cuestiones emergentes para el trabajo de incidencia dentro del mandato del Representante Especial

El Representante Especial ha dejado claro que sus recomendaciones finales no serán efectuadas hasta 2011, al término de su mandato. Estas recomendaciones tienen el potencial de afectar la forma en que Naciones Unidas aborde el tema de la rendición de cuentas de las empresas en los años venideros. Si bien el trabajo a nivel nacional es prioritario y clave para responsabilizar a las empresas por su accionar dañino, este proceso abre un espacio importante para que los grupos identifiquen y prioricen los temas que requieren un debate más profundo y acciones concretas, ofrezcan sugerencias donde consideren que el trabajo del Representante Especial puede conducir a resultados significativos, y hagan sus críticas cuando les preocupe la dirección que adopta el mandato.

I. *El deber del Estado de proteger*

En su informe de 2008, el Representante Especial observa que cumplir con el deber de proteger los derechos humanos contra los abusos relacionados con las empresas debería ser una prioridad política urgente para los gobiernos, incluso mediante "fomentar una cultura empresarial que respete los derechos humanos en casa y en el extranjero."³¹ El informe de 2009 repasa argumentos similares, y reitera el problema de la incoherencia legal y política dentro de los Estados nacionales y a nivel internacional, describiendo dos tipos generales de incoherencia. Primero, los Estados no suelen adoptar políticas y reglamentos para cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos, y segundo, organismos gubernamentales e internacionales que tienen influencia en las prácticas de las

²⁹ Véase *La empresa y los derechos humanos: La puesta en práctica del marco "proteger, respetar y remediar"*, A/HRC/11/13, 22 de abril de 2009 a <http://www.reports-and-materials.org/Reporte-Ruggie-a-Consejo-DDHH-ONU-22-abr-2009.doc>.

³⁰ Véase *Preliminary Work Plan: Mandate of the Special Representative on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises 1 September 2008 - 30 June 2011*, 10 de octubre de 2008 a <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-preliminary-work-plan-2008-2011.pdf>.

³¹ Véase *Proteger, Respetar y Reparar: Un Marco para las Empresas y los Derechos Humanos* (Párr. 27).

empresas no son conscientes de sus obligaciones en materia de derechos humanos y operan en forma aislada de los otros organismos públicos encargados de promover y proteger estos derechos.³²

No hay dudas de que según el derecho internacional, los Estados tienen el deber de tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar los abusos, incluyendo aquellos cometidos por actores privados y proveer los medios para reparar el daño sufrido por las víctimas. Debido a su capacidad limitada o a la falta de voluntad política, los gobiernos a menudo fracasan en este sentido, un hecho ampliamente reconocido, particularmente por los grupos de la sociedad civil que trabajan a nivel local. En muchos casos, los Estados no cumplen con su deber de proteger como consecuencia de considerables impedimentos inherentes a la actual economía globalizada, en la que los gobiernos se ven limitados en su capacidad de tomar medidas contra empresas que podrían poner en desventaja su posición internacional o sus economías nacionales. Por lo tanto, en términos de prioridades generales, los grupos de la sociedad civil han argumentado a favor de una mayor atención a un marco regulatorio tan fuerte, claro y eficiente e incentivos y estructuras de rendición de cuentas sancionados legalmente como sean necesarios para imponer una obligación positiva a las empresas y sus directores de respetar los derechos humanos en el contexto de sus actividades. También se argumenta que la dimensión transnacional y/o global del deber del Estado de proteger es un componente esencial de la protección contra los abusos relacionados con las empresas.

Dentro del deber del Estado de proteger, el Representante Especial destaca seis temas particulares para ser priorizados en los próximos años, entre ellos:

1. Acceso a recursos

Se señalan los obstáculos que enfrentan los grupos para presentar demandas contra las empresas en los tribunales nacionales como particularmente problemáticos, y el Representante Especial menciona la necesidad de estudiar más los obstáculos y explorar posibles herramientas legales y políticas. Se trata esta área en mayor detalle más abajo en la sección "Acceso a recursos".

2. Acuerdos con el gobierno anfitrión / Tratados y órganos de comercio e inversión

El reciente informe y las declaraciones públicas del Representante Especial se han hecho eco de la preocupación de la sociedad civil en el sentido de que ciertos tratados de comercio e inversión entre gobiernos, y acuerdos entre empresas y gobiernos anfitriones limitan la capacidad de los gobiernos anfitriones de adoptar políticas coherentes con sus obligaciones respecto de los derechos humanos, a veces por temor a ser sometidos a tribunales internacionales de arbitraje o a enfrentar otras consecuencias. El Representante Especial señala la falta de transparencia y participación pública en las negociaciones de tales acuerdos y en los diferentes mecanismos de implementación, observando, en particular, la falta de poder de negociación de muchos gobiernos del sur. El Representante Especial declara que su equipo explorará cláusulas y contratos modelo de derechos humanos, como así también mejores prácticas en esta área.

³² Véase *La empresa y los derechos humanos: La puesta en práctica del marco "proteger, respetar y remediar"*.

Sin embargo, el Representante Especial no ha puesto todavía de relieve la necesidad de emprender acciones enérgicas, y dijo simplemente que “los Estados, las empresas, las instituciones que apoyan las inversiones y las que organizan los procedimientos de arbitraje deberían elaborar mejores medios para equilibrar los intereses de los inversores y las necesidades de los Estados de acogida en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.”³³ Diversas organizaciones no están de acuerdo con que debería haber un equilibrio entre las normas de derechos humanos y los intereses del inversor en los acuerdos de comercio e inversión. Por el contrario, muchos sostienen que, si se redacta un acuerdo modelo, debería asegurarse la primacía de los derechos humanos cuando en dichos acuerdos se obstaculiza la capacidad de un gobierno para proteger a su pueblo contra los abusos empresariales. Si entran en conflicto, las normas de derechos humanos, no las leyes comerciales o de inversión, se deben aplicar, o al menos, la ley de inversión u comercial debe ser interpretada de manera coherente con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Muchos grupos también argumentan que las decisiones de los tribunales arbitrales no deben impedir que los gobiernos protejan los derechos humanos, y el público debe tener permitido el acceso a la información sobre todos los acuerdos y los órganos de aplicación para que los gobiernos locales y la sociedad civil — especialmente a nivel local— puedan monitorear su evolución.

3. Agencias de crédito a las exportaciones y garantías de inversión

Las agencias de crédito a las exportaciones y garantías de inversión (agencias de crédito) son en general instituciones públicas que usan fondos públicos para otorgar préstamos, garantías y seguros a empresas que operan en el extranjero. Las agencias de crédito suelen tener salvaguardas mínimas de transparencia y rendición de cuentas en relación con los derechos humanos, corrupción o el medio ambiente. Muchos proyectos que cuentan con el apoyo de estas agencias han sido asociados a graves violaciones de los derechos humanos, incluyendo arrestos arbitrarios, el uso de fuerzas de “seguridad” paramilitares, reasentamientos forzados, consultas y compensación inadecuadas, violaciones del derecho a un ambiente saludable, pérdida del medio de sustento y destrucción de sitios espirituales y culturales.³⁴ El Representante Especial ha articulado visiones similares, señalando que las agencias de crédito “deberían buscar clientes que ejerzan la debida diligencia respecto de sus posibles efectos en los derechos humanos. Esto les permitiría alertar cuando cuestiones importantes de derechos humanos requieran mayor vigilancia, y quizá indicar si el apoyo estatal deba o no continuar.”³⁵

Aunque aún no se emitieron recomendaciones precisas, a algunos grupos les preocupa que el Representante Especial pueda sugerir un conjunto de pautas basadas en las normas desarrolladas por la Corporación Financiera Internacional, el ala de financiamiento privado del Banco Mundial, que sean débiles y no cumplan con los estándares de derechos humanos. A muchos grupos les gustaría ver que

³³ Véase *Proteger, Respetar y Reparar: Un Marco para las Empresas y los Derechos Humanos* (Párr. 38).

³⁴ Véase Can, O y Seck, S. preparado para ECA-Watch, la Iniciativa Halifax y la Red-DESC, *Las obligaciones legales de las Agencias de Crédito a la Exportación en material de Derechos Humanos*, Julio de 2006 a http://www.escri-net.org/actions/actions_show.htm?doc_id=431291&attribLang_id=13441

³⁵ Véase *Proteger, Respetar y Reparar: Un Marco para las Empresas y los Derechos Humanos* (para. 40)

el Representante Especial sugiera un conjunto de pautas fuertes y coherentes con los derechos humanos para las agencias de crédito, sustancialmente distintos a las directrices elaboradas por la Corporación Financiera Internacional (CFI), el ala de financiación al sector privado del Banco Mundial, que ha sido descripta por el Representante en reportes previos como el más eficaz hasta la fecha.

4. Cooperación internacional y las obligaciones extraterritoriales

En el 2008, el Consejo de Derechos Humanos pidió al Representante Especial que presentara recomendaciones concretas sobre cómo fortalecer el deber del Estado de proteger contra el abuso corporativo a través de la "cooperación internacional" lo que puede sugerir una forma de obligación transnacional o extraterritorial.³⁶ El Representante Especial en su informe de 2009 interpreta la frase cooperación internacional en el sentido de "la sensibilización, fomento de la capacidad y la solución conjunta de problemas", señalando en particular la falta de comprensión y utilización por los gobiernos de los organismos y programas internacionales ya existentes.

De hecho, hay mucho que explorar de en este ámbito. Sin embargo, varias organizaciones e individuos han señalado el hecho de que la falta de uso, y la fragilidad de los foros internacionales existentes para la creación de capacidad y resolución de problemas es en realidad más un reflejo de la falta de voluntad política y las relaciones de poder desiguales entre los Estados que de la falta de conciencia acerca de ellos.

Además, es todavía poco claro en la interpretación de la Representante Especial como la cooperación internacional se relaciona con los deberes bajo los tratados de derechos humanos relativos a la naturaleza extraterritorial del derecho del Estado de proteger contra las injusticias cometidas en el extranjero por parte de sus empresas nacionales. El Representante ha señalado que, según su lectura del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados no están obligados ni tampoco se les prohíbe ejercer jurisdicción fuera de sus fronteras para proteger contra abusos empresariales.

Desde hace años, las organizaciones de la sociedad civil argumentan que hay sólidas bases legales para la aplicabilidad de las obligaciones extraterritoriales de los Estados y que en muchos casos puede fortalecer la soberanía de todos los Estados de limitar las intervenciones negativas de los agentes de negocios.³⁷ Diversas organizaciones de la sociedad civil han solicitado que el Representante reconozca

³⁶ Véase *CDH Resolución 8/7*, 18 de julio de 2008 a 4(a).

³⁷ Algunas bases de la obligación extraterritorial de proteger se encuentran en De Schutter, O., *Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations*, noviembre de 2006 a <http://www.reports-and-materials.org/Olivier-de-Schutter-report-for-SRSG-re-extraterritorial-jurisdiction-Dec-2006.pdf>; *Responsabilidad Empresarial con Arreglo al Derecho Internacional y Cuestiones Relacionadas con la Regulación Extraterritorial: Resumen de los Seminarios Jurídicos*, A/HRC/4/35/Add.2, 2007 a http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/4/35/Add.2; y un reciente informe del ETO Consorcio, compuesto por FIAN, Human Rights Watch, Habitat International Coalition, Misereor, Red-DESC y otros, *Report of the 2nd Conference of the Consortium on Extraterritorial States' Obligations*, 2008 en <http://www.fian.org/resources/documents/others/report-of-the-2nd-conference-of-the-eto-consortium/pdf>. Los mismos órganos de tratados cada vez más están reconociendo obligaciones extraterritoriales en relación a la interpretación de cooperación internacional en el derecho internacional. Véase, por ejemplo, Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la párr. 54: "Los Estados Partes deben proteger, con carácter extraterritorial el derecho a la

y desarrolle la dimensión extraterritorial de la obligación de proteger, dando más apoyo al fortalecimiento de los procedimientos de demandas judiciales y extrajudiciales, particularmente por parte de los Estados de origen en el cumplimiento de su deber de proteger.

5. Derecho Corporativo

El potencial de la utilización de derecho corporativo para inculcar el respeto de los derechos humanos está siendo estudiada por el Representante Especial y despachos de abogados asociados, centrándose concretamente en cómo las compañías consideran los derechos humanos en las leyes relativas a la incorporación y la gestión empresarial, y en la regulación y la jurisprudencia relacionada.

Muchos grupos consideran que hay un enorme potencial en el derecho corporativo para ser utilizado en una forma que establece obligaciones claras a los directores o gerentes de las empresas a tener en cuenta los impactos de los derechos humanos de sus empresas, como parte de sus funciones. Algunos también creen que el derecho corporativo debe ser utilizado para establecer obligaciones claras y obligatorias de forma periódica y públicamente sobre el desempeño social y ambiental de las empresas. Varias iniciativas han comenzado, pero aún no han obtenido suficiente apoyo político. Este trabajo está en una fase incipiente, y merece ser seguido con atención. En particular, la publicación y difusión de estudios e iniciativas en este ámbito sería muy bien acogida por la sociedad civil. Su trabajo puede ser igualmente útil si fuera capaz de desarrollar propuestas claras sobre las formas concretas de utilizar el cuerpo de derecho corporativo para apoyar a la responsabilización de las empresas y sus directores.

6. Empresas en zonas de conflicto

El Representante Especial también está dedicando esfuerzos a estudiar el papel de la actividad empresarial en zonas de conflicto. Considera que su rol está en proveer orientación a las empresas y los gobiernos sobre cómo prevenir los impactos negativos. El Consejo de Derechos Humanos ha solicitado expresamente al Representante Especial que visite la República Democrática del Congo. Muchos creen que esta visita y el informe del mismo podría beneficiarse mucho de la comprensión de los factores económicos que hacen posible y perpetúan el conflicto, pero poco se sabe sobre el enfoque específico que tomará.

Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, priorizaron un tema adicional dentro de la obligación del Estado de proteger:

seguridad social, impidiendo, que sus propios ciudadanos y empresas violen este derecho en otros países. Cuando los Estados Partes puedan adoptar medidas para influir en terceras partes (agentes no estatales) dentro de su jurisdicción a fin de que respeten ese derecho, por medios legales o políticos, estas medidas deben adoptarse de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable." Visite <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/index.htm> .

7. Los derechos humanos y las instituciones financieras internacionales

Si bien el Representante Especial prestó gran atención a las agencias de crédito por su rol en el apoyo financiero y político a proyectos con desastrosos efectos sobre los derechos humanos, no se menciona el rol igualmente perturbador de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial u otros bancos regionales de desarrollo. Considerando el enorme peso financiero y político que tienen tales instituciones sobre los proyectos empresarios, las empresas y las normas mundiales de salvaguarda social, algunas organizaciones solicitaron que el Representante Especial tomara más en serio esta área. Sostienen que los Estados que componen y controlan estas instituciones financieras internacionales no pierden sus obligaciones respecto de los derechos humanos cuando actúan dentro de tales instituciones. Como mínimo, estos Estados no pueden evitar su responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las normas de derechos humanos cuando actúan dentro de instituciones financieras internacionales.

II. La responsabilidad de las empresas de respetar

Para garantizar una mayor responsabilidad de las empresas respecto de su obligación de respetar, el Representante Especial subraya que la expectativa básica es que una empresa respete, o no haga daño a los derechos humanos. No hacer daño, según el Representante Especial, requiere medidas positivas de las empresas, los bancos y otros financiadores de proyectos para llevar a cabo medidas de “diligencia debida” para como mínimo tomar conocimiento de abusos de los derechos humanos, prevenirlos y atacarlos. El Representante Especial argumenta que la diligencia debida le exigiría a una empresa adoptar e integrar una política de derechos humanos a todas sus operaciones, realizar evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos y controlar el cumplimiento de tal política. El Representante también apoya el argumento sostenido por varios actores de la sociedad civil en el sentido de que las empresas tendrían un mayor nivel de responsabilidad, tales como proteger y/o cumplir, en determinadas circunstancias al desempeñar funciones públicas.³⁸

Como se dijo antes, el Representante Especial define la responsabilidad de las empresas como basada

³⁸ Si bien la definición de una función pública depende un poco del contexto y no está establecida a nivel mundial, ejemplos de actores privados que realizan funciones públicas incluyen las empresas de seguridad privada, la administración privada de las cárceles, y en algunas instancias la gestión privada del agua, alcantarillado, electricidad y otros servicios públicos. Véase “Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o entidad que no sea órgano del Estado según el artículo 4 pero esté facultada por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, la persona o entidad actúe en esa capacidad” de los Artículos sobre responsabilidad del estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptado por la CDI en su 53º período de sesiones (A/56/10) y anexoado por la AG en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001, Art 5 a <http://www.aloj.us.es/eulalia/derecho%20internacional/materiales%20dpto/proyecto%20resp.htm>

en la evolución de las expectativas sociales. Sin embargo, órganos de las Naciones Unidas y otras fuentes argumentaron con anterioridad que tal responsabilidad deriva de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del derecho internacional existente.³⁹ La formulación del Representante puede estar pensada como un enfoque pragmático para sortear los debates sobre el surgimiento, la evolución y la aplicabilidad de los principios de los derechos humanos, pero varias organizaciones sostienen que le quita énfasis a la importancia de los instrumentos de derechos humanos, lo que podría resultar en un debilitamiento del reconocimiento y aplicabilidad de las responsabilidades empresariales.

Se ha argumentado que los estándares de “diligencia debida”, si bien podrían revelar información valiosa, simplemente no resultan suficientes en ausencia de elementos de disuasión efectivos, en especial leyes, órganos judiciales y mecanismos de responsabilización que prohíban claramente y sancionen la mala conducta flagrante. Sin mecanismos independientes para controlar el cumplimiento de las normas de los derechos humanos, las empresas seguirán actuando, dicen varios, de acuerdo con sus propios intereses cuando implementen la diligencia debida. El valor y la imparcialidad de los estudios de impacto sobre los derechos humanos, especialmente si son realizadas sobre la base de la confidencialidad por las empresas mismas o por los consultores que contratan, y si sólo alimentan resultados antes determinados, son también objeto de debate.

1. Principios operativos rectores sobre la responsabilidad de las empresas de respetar

Respondiendo al pedido de proveer “pautas concretas” para las empresas, el Representante Especial apunta a desarrollar un conjunto de principios operativos rectores, o pautas, sobre la responsabilidad empresaria de respetar, que incorporará sus recomendaciones sobre el alcance y la naturaleza de la norma sobre la “diligencia debida” de las empresas.⁴⁰

El contenido específico de estas pautas no ha sido desarrollado aún. Un conjunto de pautas sobre las responsabilidades de las empresas puede ser de utilidad para muchas organizaciones sociales, siempre y cuando se complementen y no pretendan satisfacer ni reemplazar la necesidad de contar con un conjunto de estándares globales basados en el derecho internacional. Pautas centradas únicamente en la responsabilidad de la empresa a respetar, muchos temen, ofrecería poco o nada para responsabilizar a los peores delincuentes, ni recurso para los grupos afectados. Mientras que la identificación de “buenas prácticas” en este ámbito podría ser útil, el Representante Especial también ayudaría a aclarar qué

³⁹ La interpretación de que la responsabilidad de las empresas por los derechos humanos emana de la Declaración Universal ha sido ampliamente respaldado. Para citar algunos ejemplos, La Declaración de la OIT mencionada arriba dice en párr. 8 que “Todas las partes [incluyendo empresas]...deberían respetar...respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales correspondientes.” La Oficina del Alto Comisionado reitera que “una empresa, como todos los actores de la sociedad, tiene que funcionar de manera responsable, en particular respetando los derechos humanos. Esto se desprende de la Declaración Universal de Derechos Humanos” Véase E/CN.4/2005/91, párr. 23. Los comentarios de las Directrices de la OCDE hace referencia de la Declaración Universal como de “relevancia particular” a <http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/daffe-ime-wpg%282000%2915-final>. Y el Pacto Mundial dice que sus principios de derechos humanos para empresas son derivados de la Declaración Universal a <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html>

⁴⁰ Véase *Preliminary Work Plan: Mandate of the Special Representative on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises 1 September 2008 - 30 June 2011*

medidas deben adoptarse si las empresas no cumplen con los requerimientos de la diligencia debida en el peor de los casos.

III. Acceso a recursos

En su informe de 2008, el Representante Especial declara que el mosaico de mecanismos que existe hoy para asegurar el acceso de las víctimas a recursos por agravios sufridos es "incompleto y deficiente."⁴¹ En su informe de 2009, el Representante reitera el deber del Estado de "investigar, castigar y reparar" tales abusos "en su territorio y / o jurisdicción", y se centra en la interacción entre los mecanismos de recurso judiciales y no judiciales.⁴² El equipo del Representante Especial también ha iniciado consultas sobre el desarrollo de un plan de trabajo más detallado sobre el acceso a recursos.

Luego de años de abogar por mecanismos más sólidos que permitan a las víctimas buscar justicia, los grupos de la sociedad civil en general han valorado la atención que el Representante Especial le presta a esta dimensión, y que ha reconocido la obligación legal de los Estados en este ámbito complejo.

1. El alcance del derecho a un recurso efectivo

Sin embargo, en su trabajo hasta el momento el equipo del Representante ha distinguido la obligación del Estado de proporcionar acceso a un recurso por un lado, del derecho individual de las personas afectadas de acceder recursos efectivos por el otro. El Representante sostiene que "no está claro hasta qué punto el derecho individual de reparación se extiende a las violaciones cometidas por los agentes no estatales."⁴³ Basándose en los Principios y Directrices básicos de las Naciones Unidas de 2005 sobre el derecho a un recurso efectivo y reparación para los víctimas de violaciones manifiestas del derecho internacional de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario, el Representante Especial sugiere que existen importantes limitaciones en el alcance del derecho a un recurso en el sentido de que sólo se aplica este derecho a graves abusos, como los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y la esclavitud.

Sin embargo, en base a una serie de fuentes diferentes, el derecho internacional general exige a los Estados a proporcionar un recurso efectivo para cualquier persona que alegue una violación de los derechos humanos (violación grave o de otro tipo).⁴⁴ La obligación de facilitar el acceso a un remedio

⁴¹ Véase *Proteger, Respetar y Reparar: Un Marco para las Empresas y los Derechos Humanos* (para. 87)

⁴² Véase *La empresa y los derechos humanos: La puesta en práctica del marco "proteger, respetar y remediar"* (Párr. 87).

⁴³ Véase, *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, John Ruggie, Adición 1: *Obligación de los Estados de facilitar el acceso a medios de reparación de las violaciones de los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas: visión de conjunto de las disposiciones, las observaciones y las decisiones internacionales y regionales*, A/HRC/11/13/Add.1, 15 de mayo de 2009, pg. 4 a http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.13.Add.1_sp.pdf.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos, Párr. 8: "[l]as obligaciones positivas de los Estados Partes de velar por los derechos del Pacto sólo se cumplirán plenamente si los individuos están protegidos por el Estado, no sólo contra las violaciones de los derechos del Pacto por sus agentes, sino también contra los actos cometidos por personas o entidades privadas que obstaculizarían el disfrute de los derechos del Pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas. Puede haber circunstancias en que la falta de garantía de los derechos del

no es distinta del derecho individual, pero es parte de las obligaciones derivadas de los tratados. Los Principios básicos a que se refiere de ninguna manera pretenden limitar la aplicación del derecho a un recurso efectivo únicamente a ciertas violaciones.

En cualquier caso, la obligación del Estado y el derecho de las víctimas son dos caras de una misma moneda, y la distinción que hace el Representante Especial entre los dos no proporciona una explicación adecuada de por sí de la seria limitación propuesta. Los derechos no serán protegidos si no existe un recurso efectivo disponible cuando son violados. La mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos que el Representante Especial cita prevé un derecho individual a un recurso efectivo, independientemente de quien comete el abuso. Es obligación del Estado de proporcionar ese derecho. Además, los Principios básicos de la ONU a que se refiere, como *soft law*, no puede imponer una limitación tan importante donde los principales tratados de derechos humanos no lo hacen.

2. Obstáculos al acceso a recursos judiciales

El Representante Especial comenzó a explorar formas de superar los obstáculos jurídicos y prácticos que se interponen al acceso a recursos judiciales a nivel nacional, señalando una serie de estas barreras en su informe de 2009. En insistir en la importancia de fortalecer los recursos judiciales nacionales, el Representante concurre con el Grupo de Trabajo en su Informe Colectivo del Grupo de Trabajo sobre las Empresas y los Derechos Humanos,⁴⁵ que argumenta entre otras cosas que los Estados deben implementar mecanismos más sólidos para dar efecto a las órdenes y sentencias judiciales a fin de asegurar que las empresas respondan como es debido frente a las víctimas por su responsabilidad.

Pacto, tal como se exige en el artículo 2, produciría violaciones de esos derechos por los Estados Partes, como resultado de que los Estados Partes permitan o no que se adopten las medidas adecuadas o se ejerza la debida diligencia para evitar, castigar, investigar o reparar el daño causado por actos de personas o entidades privadas. Se recuerda a los Estados la relación recíproca entre las obligaciones positivas impuestas en el artículo 2 y la necesidad de prever remedios eficaces en caso de que se produzca una violación del párrafo 3 del artículo 2.” El Comité también mencionó que “Si no se otorga una reparación a los individuos cuyos derechos del Pacto han sido violados, la obligación de proporcionar un recurso efectivo, ... no se cumple (Párr. 16). El Comité no hace una distinción en base de si los derechos han sido violados por un actor privado o público.

⁴⁵ En su *Informe Colectivo sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, el Grupo de Trabajo señaló varios obstáculos al ejercicio del derecho de las víctimas de acceder a la justicia a nivel nacional, que hacen que los sistemas de justicia nacionales sean susceptibles a la presión de las mismas empresas que se supone deben juzgar. Incluyen que los Estados no respetan este derecho debido a la falta de capacidad institucional, falta de voluntad política, corrupción, falta de un poder judicial independiente, y complicidad de las empresas en las violaciones de los derechos humanos. Se observó que las empresas, por su parte, obstruyen directa o indirectamente la capacidad de las víctimas de buscar reparación efectiva por los daños sufridos por medio de su influencia sobre los procedimientos judiciales locales; intimidación y persecución de los demandantes; negativa a respetar y cumplir los fallos; negativa a proveer una compensación y socavando el derecho a una reparación efectiva mediante la negociación de acuerdos especiales con el gobierno anfitrión. Otros obstáculos a nivel nacional identificados son: desigualdad de poder entre las empresas y las víctimas; costos legales prohibitivos; falta de legitimación procesal; larga demora en los procesos: la alta carga de la prueba y causalidad que recae sobre las víctimas; “el velo corporativo que protege a las empresas matrices de la responsabilidad de sus filiales. Véase: http://www.escr-net.org/actions_more/actions_more_show.htm?doc_id=693486. Véase también el informe del Consejo Internacional para los Derechos Humanos, *Más allá de lo discrecional: Los derechos humanos y la emergencia de obligaciones legales internacionales para las empresas* a <http://www.ichrp.org/es/proyectos/107?theme=9>.

Las acciones a nivel nacional son cruciales para el fortalecimiento del acceso a la justicia y las protecciones judiciales. Sin embargo, dada la evidente falta de voluntad política y capacidad de parte de muchos Estados, como así también las restricciones financieras y políticas, por sí solas resultan insuficientes, argumentan muchos grupos.

El Representante Especial aún no aclaró su visión respecto de la necesidad y naturaleza de un mecanismo transnacional o global para dar efecto al derecho a un recurso efectivo u otros mecanismos de queja cuando las demandas no son resueltas adecuadamente por los tribunales nacionales. Hasta el momento, el Representante ha reconocido cuatro propuestas en su informe de 2009: un centro de información que oriente a las partes en los litigios hacia mecanismos que puedan facilitar la reparación; un ente de fomento de capacidad destinado a ayudar a las partes en los litigios a utilizar con eficacia los mecanismos existentes; un organismo de expertos encargado de agregar y analizar los resultados; y un mecanismo de reparación de agravios cuando los mecanismos locales o nacionales no funcionen.⁴⁶

Existe la imperiosa necesidad de hacer recomendaciones claras y basadas en reglas sobre cómo fortalecer los mecanismos de resarcimiento y rendición de cuentas a nivel internacional garantizar que las personas y las comunidades tengan una oportunidad genuina de defender sus derechos cuando se les niega la justicia en su país de residencia. Además de hacer que los responsables asuman sus responsabilidades, un mecanismo de protección a nivel mundial basado en el régimen de derecho y responsabilidad para daños causados también podría servir para disuadir a los infractores potenciales, reafirmar los valores sociales y en última instancia, reivindicar los derechos violados.

3. Acceso a mecanismos conciliatorios extrajudiciales

Hasta el momento, el Representante Especial ha puesto énfasis en mejorar los mecanismos conciliatorios extrajudiciales para obtener justicia, lo cual sugiere puede lograrse ya sea fortaleciendo lo que existe (por ejemplo, revisando el mecanismo establecido por las Directrices de la OCDE sobre Empresas Multinacionales), o creando nuevas instituciones. Se destaca, en particular, los mecanismos de resolución alternativa de conflictos u otros mecanismos conciliatorios a nivel de las empresas. El Representante Especial señala seis elementos clave de los mecanismos conciliatorios efectivos: legítimos, accesibles, equitativos, compatibles con los derechos humanos, transparentes y predecibles en términos de sus procesos. Hasta el momento, el Representante se concentró concretamente en aumentar la información sobre los mecanismos extrajudiciales existentes con la creación de un sitio web, [Empresas y la Sociedad a Explorar Soluciones](http://baseswiki.org/Es)⁴⁷ (BASESwiki). Apoyado por el International Bar Association y la Corporación Financiera Internacional, la rama de otorgamiento de préstamos del Banco Mundial, el sitio apunta a compartir información sobre estos mecanismos entre las diferentes partes interesadas.

Organizaciones sociales identificaron anteriormente los abrumadores desequilibrios de poder entre las empresas y las comunidades afectadas como un serio factor que complica estos mecanismos

⁴⁶ Véase *La empresa y los derechos humanos: La puesta en práctica del marco "proteger, respetar y remediar,"* párr. 109.

⁴⁷ Véase el sitio web de Business and Society Exploring Solutions a <http://baseswiki.org/Es>

conciliatorios extrajudiciales, especialmente a nivel de las empresas. En teoría, podrían imaginarse fórmulas para asegurar la imparcialidad y equidad entre los afectados y las empresas o actores gubernamentales responsables. No obstante, en la práctica, este tipo de mecanismos conciliatorios extrajudiciales han sido propensos a sufrir interferencias y manipulación por parte de los más poderosos.

Perspectiva de género y atención a los grupos vulnerables

El mandato de 2008 del Representante Especial solicita explícitamente la incorporación de una perspectiva de género, como así también particular atención a los grupos vulnerables. Este tema amerita especial atención mientras van progresando las discusiones.

Participación de las comunidades afectadas y otras organizaciones locales

En los últimos años, el Representante Especial organizó una gran cantidad de consultas, buscando asesoramiento y aportes de las distintas partes interesadas. La gran mayoría de estas consultas han sido “consultas con expertos,” con académicos, ONGs y dirigentes empresarios con sede principalmente en el Norte. Cinco consultas regionales hasta ahora han sido organizadas en los cuatro años del mandato del SRSG en las que quienes cuestionan abusos relacionados con las empresas a nivel local pudieron—dentro los límites del formato y temario de las reuniones—presentar sus casos y experiencia. Aparentemente, para el Representante Especial, participar de conferencias de asociaciones empresarias y reuniones gubernamentales de alto nivel tiene prioridad por sobre responder a las iniciativas de la sociedad civil. El Representante ha participado en eventos paralelos organizados por la sociedad civil en las Naciones Unidas, y ha iniciado un diálogo con el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas. Sin embargo, ha sido limitado hasta el momento el contacto directo del Representante con las comunidades, trabajadores y personas más afectados. Esta inquietud ha perdurado durante todo el mandato y ha sido articulado una vez más en las recientes declaraciones de la sociedad civil derivadas de las recientes consultas regionales, en primer lugar en la India y, con mayor fuerza, en Argentina, en el que se propuso que el mandato en sus últimos años establezca un mecanismo formal y sistemático de consulta con las personas y comunidades directamente afectadas.⁴⁸ El Representante una vez más respondió negativamente a la propuesta.⁴⁹

En este contexto, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC y otros grupos de la sociedad civil han promovido insistentemente la necesidad de asegurar la participación de los movimientos de base, las comunidades directamente afectadas, y las organizaciones trabajando a

⁴⁸ Véase ambas declaraciones (i) en la India en inglés *Submission to the UN Special Representative of the Secretary-General from the Civil Society Groups across Asia*, New Delhi, India, 5 y 6 de febrero de 2009 a <http://www.reports-and-materials.org/Asian-NGOs-submission-to-Ruggie-2009.pdf> y (ii) en Argentina, *Declaración de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Representantes de Comunidades afectadas por Empresas*, Buenos Aires, Argentina, 14 y 15 de mayo de 2009 a <http://www.observatorio.cl/observatorio/globalizacion/Noticias/Declaraci%F3n%20de%20las%20Organizaciones%20No%20Gubernamentales%20y%20Organizaciones%20Representantes%20de%20Comunidades%20afectadas%20por%20Empresas.htm>

⁴⁹ Para ver su respuesta en inglés, véase <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-response-to-Buenos-Aires-NGO-statement-11-Jun-2009.pdf>

nivel local. El objetivo de tales esfuerzos es dotar de mayor visibilidad a aquellos cuyos derechos se ven adversamente afectados por las empresas, garantizar un análisis exhaustivo del problema, identificar soluciones adecuadas con miras al futuro y fortalecer los esfuerzos a nivel local de responsabilizar a las empresas por los daños sufridos.

Hacia la adopción de estándares internacionales en materia de empresas y derechos humanos

El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC está comprometido con continuar con sus esfuerzos para generar conciencia pública sobre la medida y la naturaleza en que las actividades de las empresas afectan a los derechos humanos, apoyar a defensores de derechos humanos a nivel local que desafían los abusos cometidos por empresas, y contribuir a desarrollar la capacidad de documentación, investigación, monitoreo, defensa e incidencia política entre la sociedad civil a través de aprendizaje mutuo y la producción de recursos e información relevante.

Además, el Grupo de Trabajo y varias organizaciones de derechos humanos también mantienen abierto la posibilidad de iniciar un proceso intergubernamental para la adopción de normas internacionales sobre empresas y derechos humanos.⁵⁰ Si se dieran las condiciones, este proceso podría ocurrir a través de un proceso intergubernamental que tuviera por objeto negociar y eventualmente adoptar una declaración de la ONU u otro instrumento similar, que contribuiría a sentar los cimientos conceptuales y políticos del desarrollo futuro del derecho internacional vinculante sobre esta materia. De esta manera, tal estándar común y global—en última instancia, un estándar exigible—serviría como una base para establecer mecanismos efectivos de reclamo y responsabilización tan necesarios para las comunidades y los grupos de base que continúan enfrentando el involucramiento de empresas en abusos de los derechos humanos.

⁵⁰ Para más información, véase el Informe Colectivo sobre Empresas y Derechos Humanos y *la Campaña por la rendición de cuentas internacional a las corporaciones* del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red-DESC a http://www.escr-net.org/actions/actions_show.htm?doc_id=430904&attribLang_id=13441



La Red-DESC es una iniciativa de cooperación que asiste a organizaciones y activistas de todo el mundo que trabajan para asegurar la justicia económica y social por medio de los derechos humanos. Su Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos defiende la responsabilización nacional, regional e internacional frente a abusos de derechos humanos en los que las empresas están involucradas, promoviendo la creación de estándares internacionales de derechos humanos que rijan su actuación. En todas sus actividades, el Grupo de Trabajo busca fortalecer la voz de las comunidades y los grupos de base que desafían los abusos cometidos por empresas que afectan los derechos humanos, documentando y poniendo de relieve casos específicos, y facilitando una participación amplia en las consultas de Naciones Unidas y otros procesos internacionales. El Grupo de Trabajo también busca ampliar las capacidades de sus participantes creando un espacio para el intercambio de información y estrategias, interconectando grupos, y proporcionando información y distintos recursos para campañas y otras acciones.



Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC)

Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos

www.red-desc.org