



Asamblea General

Distr. general
25 de septiembre de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
Foro sobre las empresas y los derechos humanos
Primer período de sesiones
4 y 5 de diciembre de 2012

Nota de antecedentes de la Secretaría

Resumen

El presente documento contiene información básica acerca del Foro sobre las empresas y los derechos humanos, las normas internacionales pertinentes —los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos— y un panorama general del contexto actual en relación con el enfoque básico sustantivo del programa del Foro: tendencias y problemas de aplicación de los Principios Rectores.

I. Introducción y antecedentes

1. Las actividades empresariales forman parte integrante de la sociedad y contribuyen de manera importante al desarrollo. Al mismo tiempo, las operaciones de las empresas también pueden afectar negativamente al disfrute de los derechos humanos. La repercusión de las empresas comerciales —de todos los tamaños, regiones y sectores— en la gama de derechos humanos internacionalmente reconocidos está sobradamente documentada¹. Además, se siguen denunciando a diario abusos de los derechos humanos cometidos por empresas comerciales, así como la participación o involucración indirecta de esas empresas en los abusos².

2. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011, hizo suyos por unanimidad los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas "para proteger, respetar y remediar" (A/HRC/17/31). Esto constituye un hito histórico, que estableció los Principios Rectores como punto de referencia internacional para prevenir y remediar las consecuencias adversas de las actividades empresariales para los derechos humanos.

3. Los Principios Rectores fueron presentados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, tras un proceso de amplias investigaciones y consultas con múltiples interesados, que duró seis años. Constituyen el punto de referencia normativo y operacional para la puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" en relación con las empresas y los derechos humanos, introducido en 2008 por el Representante Especial³.

4. Los Principios Rectores están firmemente asentados en el derecho internacional de los derechos humanos vigente, así como en normas y prácticas que ya existían antes de que se redactaran. Si bien no crean nuevas obligaciones jurídicas, son esenciales porque aclaran y explican por fin las implicaciones jurídicas y normativas de las obligaciones y responsabilidades respectivas de los Estados y las empresas comerciales con respecto a los derechos humanos. Destacan las medidas que los Estados deben adoptar para garantizar el respeto de los derechos humanos por las empresas; proporcionan un modelo a las empresas que les permite saber y hacer saber que respetan los derechos humanos y reducir el riesgo de vulnerar o contribuir a vulnerar los derechos humanos; indican las medidas que los Estados y las empresas deben adoptar para garantizar un recurso efectivo a las personas cuyos derechos se hayan visto perjudicados, y constituyen un punto de referencia que los interesados pueden utilizar para evaluar, asumir y promover el respeto de los derechos humanos por las empresas y su rendición de cuentas al respecto.

5. Los Principios Rectores y el marco están estructurados en forma de tres pilares:

¹ Véase el informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales titulado "Empresas y derechos humanos: encuesta sobre el alcance y los tipos de presuntos abusos de los derechos humanos cometidos por empresas" (A/HRC/8/5/Add.2).

² El Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, de naturaleza independiente, es una importante fuente de información. El Centro publica en Internet denuncias de abusos de los derechos humanos cometidas por empresas, así como informes de efectos positivos (véase www.business-humanrights.org/).

³ A/HRC/8/5. Véanse también los informes del Representante Especial sobre la puesta en práctica del marco (A/HRC/11/13 y A/HRC/14/27).

- La obligación del Estado de ofrecer protección frente a los abusos de los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia;
- La obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa actuar con la debida diligencia para no vulnerar los derechos de terceros y reparar las consecuencias negativas de sus actividades;
- La necesidad de mejorar el acceso de las víctimas de abusos cometidos por empresas a vías de reparación, tanto judiciales como extrajudiciales.

6. A fin de promover la divulgación y aplicación de los Principios Rectores, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 17/4, estableció el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, integrado por cinco expertos independientes, con un mandato de tres años de duración.

7. El Consejo de Derechos Humanos también estableció el Foro anual sobre las empresas y los derechos humanos bajo la dirección del Grupo de Trabajo, para que interesados de todas las regiones—incluidos Estados, instituciones internacionales, organizaciones regionales, empresas comerciales, sociedad civil, personas y grupos afectados y otros interesados pertinentes— pudieran entablar un diálogo y una cooperación acerca de cuestiones relacionadas con las empresas y los derechos humanos a fin de alcanzar el objetivo de la aplicación efectiva e integral de los Principios Rectores. Concretamente, el Foro debía facilitar el examen de las tendencias y los problemas de aplicación de los Principios Rectores, incluidos los problemas de determinados sectores y ámbitos de operación o en relación con derechos o grupos específicos, así como la definición de buenas prácticas.

8. Al afirmar que el Foro debía promover el diálogo y la cooperación acerca de las cuestiones relacionadas con las empresas y los derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos reconoció la importancia fundamental de adoptar un amplio enfoque basado en múltiples interesados para resolver los problemas en este ámbito y encontrar oportunidades y soluciones.

II. Tendencias en la aplicación de los Principios Rectores

9. El primer período de sesiones del Foro sobre las empresas y los derechos humanos se celebra los días 4 y 5 de diciembre de 2012, solo un año y medio después de la aprobación de los Principios Rectores. Si bien se espera que los Estados y las empresas comerciales adopten medidas inmediatas con vistas a la aplicación, a fin de cumplir sus respectivas obligaciones y responsabilidades como se especifica en los Principios Rectores, el proceso hacia la plena aplicación no ha hecho más que comenzar. Lo mismo cabe decir de la adopción y aplicación de los Principios por otros interesados pertinentes.

10. La aplicación de los Principios Rectores es un proceso continuo y a largo plazo que debe tener en cuenta la evolución de las circunstancias y los problemas, con el objetivo primordial y último de prevenir y remediar las consecuencias adversas de las actividades empresariales para los derechos humanos. Esto no impide otras evoluciones a más largo plazo de las normas sobre empresas y derechos humanos.

11. Ya antes de que se presentaran los Principios Rectores al Consejo de Derechos Humanos, los interesados habían empezado a aplicar el marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar". Los sondeos oficiales del anterior Representante Especial registraron una considerable adhesión al marco por parte de los Estados, las instituciones y

mecanismos internacionales, las organizaciones regionales, las empresas comerciales, los grupos de la sociedad civil y otros⁴.

12. El informe del Grupo de Trabajo presentado al Consejo en su 20º período de sesiones (A/HRC/20/29) contiene un análisis no exhaustivo de las medidas positivas adoptadas para la divulgación y aplicación global de los Principios Rectores. En particular, se destaca la incorporación de los Principios Rectores a varias normas e iniciativas internacionales y a las medidas adoptadas por organizaciones intergubernamentales regionales, Estados, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones empresariales y empresas y grupos de la sociedad civil para promover la aplicación y divulgación (*ibid.*, párrs. 22 a 39).

13. En el informe del Grupo de Trabajo presentado a la Asamblea General en su sexagésimo séptimo período de sesiones (A/67/285) se exponen las medidas e iniciativas adoptadas para incorporar los Principios Rectores a los marcos de gobernanza mundial desde el momento en que fueran aprobados, así como las medidas tomadas por los interesados para promover la divulgación y aplicación de los Principios. En el informe se hace referencia a las últimas novedades en materia de gobernanza mundial en las entidades y mecanismos de las Naciones Unidas y a otras iniciativas intergubernamentales, del sector privado y de múltiples interesados, así como a las oportunidades en ciernes y las oportunidades perdidas a este respecto. Se enumeran importantes iniciativas para la divulgación y aplicación de los Principios Rectores adoptadas por gobiernos, instituciones internacionales, organizaciones y mecanismos intergubernamentales regionales, instituciones nacionales de derechos humanos, asociaciones y redes empresariales, iniciativas de múltiples interesados, organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, federaciones sindicales e interesados del mundo académico, entre otros.

14. En el informe del Secretario General sobre la contribución del sistema de las Naciones Unidas en conjunto a la promoción del programa relativo a las empresas y los derechos humanos y a la divulgación y aplicación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (A/HRC/21/21) se citan varios ejemplos de adhesión a dichos Principios.

15. Así pues, existen numerosas iniciativas de grupos de interesados, que representa un primer paso hacia la aplicación efectiva de los Principios Rectores y parece apuntar a la aparición de prácticas y tendencias. No obstante, es de observar ante todo que hace falta actuar a mucha mayor escala, tanto en amplitud como en profundidad.

16. Cuando haya transcurrido más tiempo desde la aprobación de los Principios Rectores se llegará a conclusiones más definitivas sobre las tendencias actuales en materia de puesta en práctica. El primer Foro anual contribuirá a dar publicidad a estas novedades al hacer balance de la serie de iniciativas y medidas importantes adoptadas por los interesados hasta la fecha. Las investigaciones y sondeos centrados en la aplicación actual por los Estados, y dirigidos por el Grupo de Trabajo, serán esenciales para fundamentar los debates.

⁴ Véase Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, "Applications of the U.N. 'Protect, Respect and Remedy' Framework", junio de 2011. Puede consultarse en www.business-humanrights.org/media/documents/applications-of-framework-jun-2011.pdf.

III. Problemas de aplicación de los Principios Rectores

17. Los Principios Rectores reconocen expresamente los problemas y deficiencias existentes para alcanzar una aplicación efectiva en lo tocante a la obligación del Estado de proteger, la responsabilidad de las empresas de respetar y el acceso de las víctimas a una reparación. Aunque se están adoptando importantes medidas, el Grupo de Trabajo ha destacado que, pese a las prometedoras novedades e iniciativas registradas, "existen dificultades y lagunas importantes que obstaculizan la divulgación y aplicación efectivas de los Principios Rectores" (véase A/67/285, párr. 14).

18. Un problema transversal fundamental para lograr una aplicación efectiva y global son las importantes necesidades de los interesados en materia de creación de capacidad, como han señalado tanto el Secretario General como el Grupo de Trabajo en sus últimos informes (véanse A/HRC/21/21 y A/67/285). El Grupo de Trabajo también ha señalado otras dificultades a nivel estratégico⁵, en particular:

a) La necesidad de garantizar que las prácticas de aplicación de los Estados y las empresas comerciales y los instrumentos destinados a promover la puesta en práctica sean acordes a los Principios Rectores;

b) La necesidad de asegurar la convergencia de los marcos de gobernanza mundial pertinentes con los Principios Rectores, así como mayores sinergias entre las distintas iniciativas;

c) La inexistencia de un registro central que permita recabar e intercambiar conocimientos sobre las iniciativas, deficiencias y mejores prácticas en materia de aplicación;

d) La necesidad de mejorar la divulgación y aplicación de los Principios Rectores, entre otras cosas ampliando la difusión regional de las iniciativas y la adhesión de nuevos destinatarios, incluidos gobiernos y empresas de todas las regiones;

e) La necesidad de subsanar las deficiencias en materia de protección y reparación, en particular las que afectan a determinados grupos de titulares de derechos que corren un alto riesgo de padecer vulnerabilidad, discriminación y marginación en el contexto de actividades empresariales;

f) La necesidad de adoptar buenas prácticas en el diálogo nacional entre múltiples interesados sobre la aplicación de los Principios Rectores.

19. Mediante de su objetivo primordial de analizar los problemas de aplicación de los Principios Rectores, el Foro contribuirá a mejorar la comprensión de los principales problemas detectados y su relación con los tres pilares de los Principios Rectores y el marco, así como a la incorporación de los Principios Rectores a los marcos de gobernanza mundial. El primer Foro anual abordará de manera específica los principales problemas con que se enfrentan los Estados, las instituciones internacionales y regionales, el sistema de las Naciones Unidas, las empresas comerciales, la sociedad civil y los interesados afectados. También se analizarán los problemas relativos a determinados contextos, cuestiones específicas y grupos de interesados.

20. A continuación se enumeran de manera provisional y no exhaustiva los problemas de aplicación que podrían abordarse en los debates del Foro. Durante los debates se podrán plantear y aclarar otras cuestiones.

⁵ Véanse A/HRC/20/29 y A/67/285.

21. En lo que respecta a la obligación del Estado de respetar, existen múltiples problemas en todas las regiones, aunque se manifiestan de distinto modo según el contexto:

- a) Conocer mejor las medidas jurídicas y de política, más eficaces, tanto preventivas como de reparación;
- b) Interpretar los límites jurídicos y prácticos del ejercicio de la jurisdicción extraterritorial;
- c) Conseguir la aplicación efectiva de las leyes vigentes a nivel nacional;
- d) Ofrecer una orientación eficaz a las empresas comerciales;
- e) Conocer las medidas prácticas que el Estado debe adoptar en los casos de grupos que se exponen a una mayor vulnerabilidad, en consonancia con los Principios Rectores y las normas pertinentes de derechos humanos;
- f) Encontrar un equilibrio efectivo entre incentivos y sanciones y una "combinación inteligente de políticas";
- g) Determinar las ulteriores consecuencias operativas con respecto al papel de las entidades que son propiedad del Estado o están controladas por este;
- h) La "privatización";
- i) Encontrar estrategias eficaces de aplicación cuando el Estado participa en transacciones comerciales;
- j) Garantizar una coherencia tanto "horizontal" como "vertical" de las políticas en la práctica;
- k) Determinar el papel de los diferentes organismos y departamentos gubernamentales y asegurar la coordinación entre ellos;
- l) Permitir que las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñen su labor fundamental de apoyo a la aplicación de los tres pilares;
- m) Afrontar las persistentes contradicciones percibidas entre la protección de los derechos humanos en el contexto empresarial, a nivel tanto nacional como extranjero, por una parte, y la salvaguardia de la "competitividad", las inversiones y los flujos de inversión, por la otra;
- n) Hacer frente a la corrupción, a la falta de transparencia en las relaciones entre el Estado y el sector empresarial y a la influencia política de las empresas;
- o) Subsana la falta de capacidad de los Estados en todas las regiones.

22. El cumplimiento de la responsabilidad de respetar de las empresas se enfrenta a dificultades a nivel tanto operacional como sistémico, por ejemplo:

- a) Vincular los derechos humanos al programa más amplio de sostenibilidad y empresa a fin de asegurar la dedicación y el tiempo del personal directivo superior;
- b) Supervisar y vigilar la forma en que se gestiona el respeto de los derechos humanos a nivel interno;
- c) Procurar que los procesos de diligencia debida se ajusten a los Principios Rectores y a las normas de derechos humanos a nivel tanto procedimental como de contenido;
- d) Incorporar la política de respeto de los derechos humanos a los planes operacionales de los diversos departamentos de la empresa;

- e) Ampliar el riesgo comercial tradicional al concepto de riesgo personal, entre otras cosas estableciendo indicadores adecuados para medir ese riesgo;
- f) Involucrar a los interesados en la identificación, evaluación, gestión y medición del impacto de sus actividades en los derechos humanos y sus estrategias de mitigación, en especial en contextos de "alto riesgo";
- g) Conocer las medidas prácticas que la empresa debe adoptar en los casos de grupos que se exponen a una mayor vulnerabilidad, en consonancia con los Principios Rectores y las normas pertinentes de derechos humanos;
- h) Conocer y aprovechar las relaciones empresariales e influir en ellas;
- i) Actuar en situaciones no previstas por la legislación nacional o en las que esta no se aplica o está en conflicto con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas;
- j) Establecer sistemas de comunicación e información eficaces, en particular sobre la forma de ajustar los sistemas de gestión y los procesos internos de la empresa a los Principios Rectores;
- k) Promover el acceso a vías de reparación mediante mecanismos de reclamación a nivel operacional u otros mecanismos;
- l) Hacer que las asociaciones y redes empresariales que aún no forman parte del programa sobre las empresas y los derechos humanos apoyen la divulgación y aplicación de los Principios Rectores.

23. Desde la aprobación de los Principios Rectores, algunos grupos de la sociedad civil han colaborado estrechamente con empresas comerciales y gobiernos en iniciativas destinadas a aplicar esos Principios. Otros grupos han contribuido a elaborar instrumentos y material de orientación para promover la aplicación por los Estados y las empresas. Algunos han señalado ejemplos de buenas prácticas de aplicación. Otros grupos de la sociedad civil han denunciado y combatido públicamente los presuntos abusos de los derechos humanos cometidos por las empresas y el incumplimiento por los gobiernos de su obligación de proteger, han señalado los persistentes obstáculos con que se enfrentan las víctimas para acceder a medios de reparación, y han indicado las principales deficiencias en la aplicación de los Principios Rectores.

24. La sociedad civil tiene problemas para promover la aplicación de los Principios Rectores, tanto a nivel externo como interno. Entre los problemas externos cabe citar las dificultades de las comunidades afectadas para hacer que las empresas comerciales pongan en marcha procesos efectivos cuando se enfrenten a posibles repercusiones adversas de sus actividades en los derechos humanos, en particular para acceder a información adecuada de las empresas o los gobiernos, y la violencia y las amenazas que sufre el personal de seguridad de los defensores de los derechos humanos que investigan o denuncian posibles o presuntos abusos por parte de empresas o gobiernos. Los problemas internos, por otra parte, pueden guardar relación con las limitaciones de recursos y de capacidad de los grupos y actores de la sociedad civil.

25. Los Principios Rectores señalan algunos obstáculos fundamentales para garantizar el acceso de las víctimas a una reparación efectiva, incluido el acceso a un recurso judicial. En algunos países los problemas son sistémicos: por ejemplo, los sistemas judiciales son inaccesibles, son demasiado costosos, son excesivamente lentos o carecen de independencia; o bien no existen procedimientos de mediación o mecanismos de reclamación en las empresas, o son insuficientes. Otros problemas son jurisdiccionales, cuando las víctimas no disponen de ningún mecanismo de reclamación efectivo en el país en que se produjo el abuso y no pueden solicitar una reparación en ningún otro país. En lo

que respecta a los mecanismos de reclamación extrajudiciales, los interesados siguen verificando el funcionamiento práctico de los mecanismos acordes a los Principios Rectores. Entre otras cosas, es esencial que esos mecanismos no menoscaben la función legítima de los sindicatos ni impidan el acceso a mecanismos judiciales.

26. Hay una serie de problemas específicos para la aplicación de los Principios Rectores en las zonas afectadas por conflictos y violencia generalizada, donde se registran los abusos más atroces de los derechos humanos en el entorno empresarial. Si bien esas situaciones requieren la adopción de medidas urgentes, "los Estados siguen sin saber cuáles son las políticas e instrumentos innovadores, proactivos y, sobre todo, prácticos que prevengan o mitiguen mejor los abusos empresariales en situaciones de conflicto"⁶.

27. Algunos grupos de interesados también tienen problemas específicos de aplicación. Por ejemplo, las pequeñas y medianas empresas tienen dificultades debido al escaso nivel de conocimiento de los Principios Rectores y las normas de derechos humanos para las empresas y a la falta de instrumentos de orientación específicos, y también por la importante carencia de recursos y de capacidad para la adopción de medidas encaminadas a la aplicación. Entre los grupos más vulnerables a los efectos negativos en los derechos humanos están los niños, los pueblos indígenas y los grupos de población marginados. Por ejemplo, el difícil nexo entre el papel del Estado, las actividades empresariales y la situación de los pueblos indígenas afecta a los tres pilares.

28. Algunos problemas de aplicación de los Principios Rectores afectan únicamente a cuestiones o sectores concretos. Sigue siendo necesario aclarar la relación operacional entre los distintos tipos de finanzas y el impacto de las empresas en los derechos humanos. El papel de las finanzas públicas, que afectan a instituciones internacionales y nacionales, plantea una serie de cuestiones, por ejemplo sobre los aspectos relativos a la coherencia de las políticas, las medidas apropiadas de diligencia debida, la participación de los interesados y los mecanismos de reclamación. La función de los inversores privados también plantea varios interrogantes. Además, sigue siendo difícil gestionar los riesgos relacionados con los derechos humanos en los contratos entre Estados e inversores, pese a la labor del anterior Representante Especial y a los principios de contratación responsable (A/HRC/17/31/Add.3) presentados como adición a los Principios Rectores.

IV. Observaciones finales

29. En sus debates, los participantes en el Foro tratarán de determinar tendencias y problemas nuevos en la aplicación de los Principios Rectores y de definir oportunidades, soluciones y prioridades para avanzar hacia la aplicación efectiva de los Principios Rectores por parte de los interesados pertinentes.

⁶ Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (A/HRC/17/32), pág. 1.