

## **GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y OTRAS EMPRESAS**

### **UN BALANCE DE LOS PRIMEROS 2 AÑOS Y MEDIO DE ACTUACIÓN**

*El momento es especialmente propicio para realizar un balance sobre las actividades del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos (en adelante, el GT). La resolución que crea el GT es de julio de 2011<sup>1</sup> y sus miembros asumieron funciones el 1 noviembre de 2011. De este modo, en julio de 2014<sup>2</sup> se cumplirán tres años de su mandato y será el momento de renovar la resolución y elegir nuevos miembros.*

### **CONSIDERACIONES PREVIAS**

No desconocemos que el GT tiene frente suyo una misión compleja y que tiene ciertas particularidades. A diferencia de otros Grupos de Trabajo que tratan de un tipo de violación (desaparición forzada o detención arbitraria) o de un grupo vulnerable (afro-descendientes o mujeres), el GT debe abordar una cuestión compleja que involucra múltiples tipos de violaciones, múltiples afectados y en la que por primera vez un mecanismo de derechos humanos trata directamente el papel de actores privados en dichas violaciones<sup>3</sup>.

Entendemos que por esta particularidad, el GT decidió adoptar un “enfoque multipartito, consultivo e incluyente”<sup>4</sup>. Sin embargo consideramos importante destacar que el GT es un “mecanismo especial” del Consejo de Derechos Humanos, el principal órgano de Naciones Unidas responsable por la protección de los derechos humanos. Como otros mecanismos especiales, el GT debe dar respuesta a las denuncias individuales, realizar estudios, prestar asesoramiento en materia de cooperación técnica y participar en las actividades generales de promoción de los derechos humanos.

En nuestra opinión, a la largo de los primeros dos años y medio de trabajo el GT ha priorizado algunas funciones en detrimento de otras, desconfigurando su función como “mecanismo especial del Consejo de Derechos Humanos”. El enfoque en las buenas prácticas y la divulgación de los Principios Rectores<sup>5</sup> (en adelante PR) parece ignorar el factor elemental del fenómeno que

<sup>1</sup> Resolución que crea el mandato: [A/HRC/17/4](http://www.unhcr.org/refugees/refugees/4a596063.html).

<sup>2</sup> La renovación del mandato está prevista para la 26 sesión del CDH (10 a 27 de junio de 2014).

<sup>3</sup> Las organizaciones autoras hicieron aportes en la consulta sobre implementación del mandato. Aporte de Conectas: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/TransCorporations/Submissions/AcademiaAndIndependentResearchers/DavidBilchitzJuanaKweitelBonitaMeyersfeld.pdf>, Aporte de Justicia Global <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/TransCorporations/Submissions/CivilSociety/JusticaGlobal.pdf>

<sup>4</sup> Ver Documento A/HRC/WG/12/3/1, par. 11:

[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session3/A.HRC.WG.12.3.1\\_ES.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session3/A.HRC.WG.12.3.1_ES.pdf)

<sup>5</sup> "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'", elaborados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. El Representante Especial

debe abordar: la diferencia de poder entre las víctimas y las empresas que actúan muchas veces en alianza con los Estados. Si el GT no adopta claramente un enfoque pro-víctima su trabajo poco contribuirá a modificar la situación lamentable en la cual nos encontramos hoy.

Parece entonces oportuno realizar un análisis de la labor del Grupo estos años incluyendo recomendaciones concretas para el próximo mandato. Nuestros comentarios están organizados en torno de cinco tópicos críticos:

### **1. Ausencia de un Plan de Trabajo Claro y Público**

Una de las deficiencias de los primeros años de mandato del GT fue la ausencia de un plan de trabajo claro y público, que permitiera a las organizaciones realizar aportes.<sup>6</sup> Si bien el GT presentó su plan de trabajo en el primer informe al CDH en vez de definir los temas que trataría a futuro, lo que hizo fue anunciar su estrategia<sup>7</sup>, líneas de trabajo y criterios de enfoque<sup>8</sup>.

Esa descripción de estrategias no es un plan de trabajo. Otros relatores utilizan cada uno de sus informes para analizar el alcance de un determinado **tema** (por ejemplo derecho a la salud y el uso de drogas) o un **componente** del derecho que deben supervisar (por ejemplo el acceso a medicamentos como un componente del derecho a la salud). A la luz de estas consideraciones proceden a formular recomendaciones expresas que tienden a ampliar la protección a las víctimas de violaciones de derechos humanos<sup>9</sup>. Esas prioridades temáticas son anunciadas públicamente con anterioridad, incluso en consultas organizadas con la sociedad civil.

Una actitud similar es la que se esperaba del GT. La expectativa era que en su primer informe pudiera anunciar los temas que trataría en cada uno de los informes subsiguientes, de forma que todas las organizaciones involucradas pudieran preparar sus contribuciones para el proceso.

Una agenda tentativa podría haber incluido la ampliación del acceso al remedio judicial efectivo y la aplicación de los PR a determinados sectores industriales más problemáticos. El GT pareció finalmente adoptar una estrategia de este tipo en su último informe a la Asamblea General (AG), en el que trató los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, se desconocen los temas que serán tratados en los próximos informes lo que dificulta contribuir en el proceso.

---

adjuntó los Principios Rectores a su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/31), que también incluye una introducción a dichos Principios y un resumen del proceso que llevó a su elaboración. El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los Principios Rectores en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011. Disponibles en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf)

<sup>6</sup> Algunas organizaciones han cuestionado incluso la falta de información sobre los proyectos desarrollados por el Grupo (sus objetivos, valores y organizaciones participantes). Un listado se encuentra disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ActivitiesAndEngagement.aspx>

<sup>7</sup> Estrategias: a) los PR como punto de referencia común en una esfera en rápida evolución, b) los PR como una herramienta para aumentar la rendición de cuentas, y c) fomento de un entorno favorable a los PR.

<sup>8</sup> Líneas de Trabajo y Criterios de Enfoque: a) Difusión mundial de los PR, b) Promoción de la aplicación de los PR y c) Incorporación de los PR en los marcos de gobernanza globales.

<sup>9</sup> Anand Grover, Relator para el Derecho a la Salud que también reporta a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos abordó los siguientes temas en sus dos mandatos: 2013: 1) Derecho a la salud y conflictos armados; 2) Trabajadores migrantes; Acceso a medicamentos; 2012: 1) Salud y financiamiento; 2) Salud y Trabajo; 2011: 1) Salud sexual y reproductiva; 2) Derecho a la salud y desarrollo; 3) Personas mayores; 2010: 1) Uso de drogas; 2) Orientación sexual, trabajadoras del sexo y HIV; 2009: 1) Consentimiento informado; 2) Acceso a medicamentos y propiedad intelectual.

*Recomendaciones:*

- >El mecanismo debe anunciar claramente qué temas tratará en sus informes a lo largo de los tres años de mandato.*
- >Los informes deben abordar con profundidad temas únicos y específicos que expandan la protección de las víctimas de violaciones a derechos humanos por empresas.*
- >Algunos de los temas prioritarios podrían ser: acceso a un remedio judicial efectivo y jurisdicción extraterritorial.*

## **2. Interpretación Restrictiva del Mandato otorgado por el Consejo de DH**

El mandato del GT es amplio. Sin embargo el Grupo decidió priorizar algunas de sus funciones en detrimento de las otras.

El GT priorizó en su actuación la identificación de buenas prácticas y la divulgación de los PR. Lo hizo a pesar de que la resolución que creó el mandato incluye expresamente la facultad de formular recomendaciones para fortalecer el acceso a la justicia de aquellos cuyos derechos humanos se vean afectados por las actividades de las empresas<sup>10</sup>.

El Grupo ya ha respondido a este cuestionamiento mencionando la amplitud de sus funciones y lo limitado de los recursos. Sin embargo esta respuesta no satisface el cuestionamiento de fondo, que es el hecho de que se hayan priorizado aquellas facultades que no cuestionan las prácticas de las empresas en detrimento de otras funciones que podrían expandir las fronteras normativas o aclarar los numerosos puntos aún poco claros en la materia.

*Recomendaciones:*

- >El mecanismo debe dedicar su atención a ampliar la protección de las víctimas. Para ello debe analizar las deficiencias normativas que facilitan las violaciones<sup>11</sup>.*
- >Problemas de lagunas de gobernanza, jurisdicción extraterritorial, acceso a la justicia son prioritarios. Como así también son prioritarios algunos sectores críticos de la industria como la minería.*

## **3. Deficiencias en el Trámite de las Denuncias de Violación**

En su primer informe el GT dijo “no estar en posición para investigar casos individuales de violaciones a derechos humanos”. Posteriormente, en respuesta a una carta de Conectas y Amnistía Internacional que cuestionó esta afirmación<sup>12</sup>, el GT revisó esa posición y dijo que se entrevistaría con víctimas durante las visitas a países y que analizaría casos emblemáticos de violaciones como los demás mandatos temáticos del Consejo de Derechos Humanos.

---

<sup>10</sup> Resolución A/HRC/RES/17/4, punto e): Funciones del GT: “Siga estudiando las posibilidades que existen, a nivel nacional, regional e internacional, de aumentar el acceso a recursos efectivos disponibles para quienes vean afectados sus derechos humanos por las actividades de las empresas, incluidos quienes se encuentren en zonas de conflicto”.

<sup>11</sup> Los considerandos de la resolución que crea el mandato hacen referencia a seguir “esforzándose por colmar las deficiencias de la gobernanza a nivel nacional, regional e internacional”.

<sup>12</sup> Carta de Conectas y Amnistía Internacional de 13 de julio de 2012, disponible en: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/un-working-group/conectas-and-amnesty-intl-ltr-to-un-working-group-13-jul-2012.pdf>. Respuesta del GT de 30 de julio de 2012, disponible en: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/un-working-group/un-working-group-on-business-human-rights-response-to-amnesty-conectas-jul-2012.pdf>

Sin embargo, la cuestión del trámite de casos ha sido deficiente. El GT no ha sido un foro sensible a las demandas de las víctimas. Valga como evidencia, que en la página del GT en el sitio del Alto Comisionado no existe --como en el caso de los demás mecanismos especiales-- el botón “denuncias individuales”.

En su segundo informe al Consejo de Derechos Humanos, el GT reporta sobre las comunicaciones recibidas. Informa que recibió 40 comunicaciones en 2012 que detallaban situaciones preocupantes (25% en relación a pueblos indígenas)<sup>13</sup>. Sin embargo, no queda claro a partir de este documento cual es el procedimiento estándar adoptado por el Grupo al recibir esas comunicaciones. Falta informar si en estos 40 casos, el GT pidió información a los Estado o a las empresas.

De acuerdo a un levantamiento de los informes sobre comunicaciones de las sesiones 18 a 24 del Consejo de Derechos Humanos<sup>14</sup>, el GT ha procesado desde su instalación solamente 6 comunicaciones<sup>15</sup> (solicitando información al Estado en 6 oportunidades y a una empresa en uno)<sup>16</sup>. El GT también ha hecho muy poco uso de los comunicados de prensa como mecanismo para manifestar su preocupación ante situaciones concretas<sup>17</sup>.

#### *Recomendaciones:*

- >El mecanismo debe recibir y tramitar de forma adecuada denuncias de violaciones a derechos humanos por empresas. Para ello debe divulgar que los afectados pueden enviar sus denuncias e informar públicamente sobre su procesamiento como los demás mecanismos especiales del Consejo;*
- >El mecanismo debe informar sistemáticamente sobre el número de comunicaciones recibidas y las acciones tomadas en su informe anual al CDH;*
- >En el trámite de los casos, el GT debe usar los más altos estándares de protección de los derechos humanos.*

#### **4. Aplicación Regresiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

Los primeros cuatro informes del GT fueron sobre cuestiones procedimentales (por ejemplo, cuál sería su estrategia, proyectos que estaba desarrollando, etc.). Fue por primera vez en agosto de 2013 en el informe sobre pueblos indígenas que el grupo trató un tema conceptual con mayor

---

<sup>13</sup> Ver par. 13, Documento A/HRC/23/32.

<sup>14</sup> El GT fue creado en la sesión 17.

<sup>15</sup> En 2012 fue enviada una comunicación a **Armenia** (en relación al proyecto minero Teghut) (ver Documento A/HRC/23/51). En 2013 fueron enviadas comunicaciones a **Surinam** (en relación a la actuación de la empresa IAMGOLD en el territorio del pueblo Saramaka), a **Tailandia** (en relación a acusaciones criminales y civiles contra a un defensor de derechos humanos que denunció violaciones de los derechos de los trabajadores migrantes por parte de una empresa transnacional), a **Belice** (en relación a concesiones del gobierno para la empresa USCapital Energy para explotación de petróleo sin el consentimiento libre e informado de la comunidad Maya afectada), a **Brasil** (en relación a infiltración y vigilancia de movimientos sociales por parte de una empresa) y a **Colombia** (en relación al vertimiento de sedimentos acumulados en la represa del Bajo Anchicayá que afectaron a las minorías afro descendientes que habitan la zona) (ver Documento A/HRC/24/21).

<sup>16</sup> Empresa IAMGOLD en relación a una comunicación sobre actuación en Surinam.

<sup>17</sup> Se manifestó públicamente ante la muerte de 780 trabajadores en la tragedia de Rana Plaza (Bangladesh), ver: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/un-working-group/un-working-group-on-business-human-rights-response-to-amnesty-conectas-jul-2012.pdf>

profundidad. Sin embargo, al tratar de los derechos de los pueblos indígenas el GT no avanza en la protección y en ciertos aspectos representa incluso un retroceso<sup>18</sup>.

Por un lado, el Grupo evita afirmar que en determinados supuestos el DIDH exige consentimiento libre, previo e informado. Por otro, hace referencia a la posibilidad de prescindir del consentimiento unánime, lo que puede impulsar divisiones al interior de los pueblos que participen del proceso de consulta. Por último, en algunos momentos confunde consulta y consentimiento.

El informe privilegia la visión de los Estados y las empresas, al listar las dificultades que dichos actores enfrenan al llevar a cabo procesos de consulta previa, sin dar visibilidad a los abusos que sufren los pueblos indígenas cuando no se respetan sus derechos a la consulta previa y al consentimiento informado.

*Recomendaciones:*

*>El GT debe aplicar los estándares más altos de protección de los derechos humanos en sus informes.*

*>El GT debe utilizar las fuentes especializadas del DIDH para tratar cada uno de los temas, en particular la jurisprudencia de los comités de los tratados, de las cortes regionales y los informes temáticos de los relatores especiales de la ONU.*

## **5. Poco Espacio para la Participación de las Víctimas**

Tal vez la crítica que de alguna forma resume todos los comentarios anteriores, es que el Grupo no parece haber adoptado un posicionamiento claro a favor de las víctimas de las violaciones como es esperado de un mecanismo especial del principal órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas. Por el contrario, adoptó un enfoque casi de asesoramiento de los Estados y las empresas sobre cómo implementar los PR<sup>19</sup>.

Ese enfoque generó una visión sesgada de la situación actual. Cómo hablar de la aplicación de los PR escuchando solo a las empresas y los Estados, sin oír a los afectados?

Las deficiencias en el trámite de casos y el escaso espacio para la participación directa de las víctimas en los eventos organizados por el GT son una manifestación de este enfoque. Esa crítica fue formulada claramente por organizaciones de derechos humanos después del primer Foro sobre Empresas y Derechos Humanos (2012)<sup>20</sup> y en el contexto de la consulta regional organizada en Medellín (2013)<sup>21</sup>. Ese enfoque ha alejado muchos grupos de derechos humanos

---

<sup>18</sup> Ver Dejusticia, Conectas y Justicia Global, “Análisis, Segundo Informe del Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos para la Asamblea General (Documento GA A/68/279 – Agosto 2013)”, en:

<sup>19</sup> En su respuesta de 12 de julio de 2013 a la comunicación de la Red Desc, el GT reitera su enfoque en la implementación, ver:

<http://www.conectas.org/archivos/editor/files/12%2009%20WG%20Letter%20to%20ESCR%20Net.pdf>

<sup>20</sup> Ver Carta enviada en 12 de abril de 2013 por un conjunto de organizaciones en relación al Foro de 2013, <http://www.forum-asia.org/?p=16256>

<sup>21</sup> Ver intervención de la Red Desc durante la Consulta Regional de América Latina (Medellín, 27 de agosto de 2013): [http://www.conectas.org/archivos/editor/files/RedDESC%20Intervenci%C3%B3n%20ONU%20Medellin%2027\\_8\\_13%20%5BSPA%5D.pdf](http://www.conectas.org/archivos/editor/files/RedDESC%20Intervenci%C3%B3n%20ONU%20Medellin%2027_8_13%20%5BSPA%5D.pdf). Ver también en el mismo sentido declaración de los miembros de la FIDH de julio de 2012 en [http://www.fidh.org/IMG/pdf/declaration\\_lima\\_empresas\\_dh\\_esp.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/declaration_lima_empresas_dh_esp.pdf)

del GT, lo que de alguna forma lo distancia aún más de las víctimas y las situaciones reales. El GT ha respondido que durante las visitas (Mongolia, Gana y Estados Unidos) ha dado prioridad al diálogo con las víctimas. Sin embargo ese enfoque debe reflejarse también en sus demás actividades.

*Recomendaciones:*

*>El mecanismo debe dar mayor voz a las víctimas de las violaciones a derechos humanos por empresa en sus actividades, especialmente en los eventos que organiza (consultas regionales y el Forum anual). Debe preverse un fondo y apoyo logístico necesario para que estas personas puedan participar.*

*>El mecanismo debe reflejar en sus informes a la Asamblea General y al Consejo la visión de las víctimas sobre los asuntos tratados.*

## **CONCLUSIÓN**

El mecanismo debe establecer un plan de trabajo claro, transparente y consistente en el que trate de temas específicos.

Debe utilizar todas las facultades previstas en su mandato y ante la limitación de recursos priorizar iniciativas que aumenten la protección a las víctimas de violaciones a derechos humanos por empresas.

Debe dar trámite de forma regular a las denuncias de violaciones. Para ello, debe utilizar en su labor los más altos estándares de derechos humanos.

Finalmente, el mecanismo debe reorientar su labor para atender aquellos que sufren las violaciones de derechos humanos por parte de las empresas, dando más espacio a las tareas de protección sobre las de promoción de buenas prácticas.

Bogotá - San Pablo - Rio de Janeiro  
25 de noviembre de 2013