



GONZALO BERRÓN

Gonzalo Berrón es argentino, doctor en Ciencia Política (Universidad de São Paulo- Brasil), Director de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert – Brasil, y *Associated Fellow* del *Transnational Institute*.

Email: gonzalo@fes.org.br

RESUMEN

El fin de la “Paz de Ruggie” está definido por una nueva dinámica de cuestionamiento a las normas voluntarias para las Empresas Transnacionales que después de más de 40 años de debate aún rigen a nivel del derecho internacional. La necesidad de reglas vinculantes es planteada nuevamente por gobiernos y organizaciones sociales como respuesta al fracaso de la implementación de los principios rectores y la evidencia creciente de que la concentración de poder económico en manos de las empresas transnacionales (algunas de ellas *translatinas*) lleva a mayores violaciones de derechos humanos y a democracias más débiles y desiguales.

Original en español.

Recibido em marzo de 2014.

PALABRAS CLAVE

Transnacionales - Principios rectores - Captura corporativa - Códigos vinculantes



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.conectas.org/es/acciones/es-revista-sur>.

ENSAYO

PODER ECONÓMICO, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS: UN NUEVO DEBATE INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS

Gonzalo Berrón

Vivimos un momento del capitalismo global en el que parecen convergir tendencias que, reunidas, conspiran contra el ejercicio de la democracia y de los derechos humanos de diversas generaciones. Por un lado, la creciente concentración económica privada que se superpone a la antigua división geopolítica Norte-Sur y se expresa ahora a escala global a través de las “hiperempresas” (empresas que son propietarias de empresas que son propietarias de empresas y así sucesivamente) transnacionales y la entrada de “translatinas” y otras corporaciones con matrices en los países “emergentes”. Por el otro, una nueva forma de interdependencia entre el mundo del dinero y la política verificada en la forma de lo que algunos describen como la “captura corporativa”, o captura de la política/democracia por parte de los poderes económicos, fenómenos que no se reducen a la participación de los “ricos” en la política – la vieja plutocracia weberiana –, sino que hablan de una promiscuidad mayor facilitada por la dependencia de políticos en los sistemas democráticos competitivos, o sea, la posibilidad de su elección depende de los medios económicos para la realización de las campañas electorales, al mismo tiempo que la performance en los cargos (ejecutivos y legislativos) es condicionada por los compromisos para la viabilización de la reelección futura o de un “retiro digno” de la gestión pública – ilustrísimos *ex premiers* europeos son en la actualidad consultores de grandes empresas.

El crecimiento del poder económico devenido de su concentración impacta también a nivel internacional, verificándose mecanismos de esa misma captura en los organismos internacionales.¹ A los tradicionales cálculos geopolíticos del poder en la arena internacional, se le agregan los cálculos económicos de los agentes del mundo de los negocios que han penetrado de forma orgánica los mecanismos de la llamada gobernanza global, sea de forma activa, mediante la creciente construcción de lo que algunos llaman una “arquitectura de la impunidad” (BERRON; BRENNAN,

Ver las notas del texto a partir de la página 134.

2012) – un entramado de acuerdos, tratados, y leyes que amplían los derechos de los “negocios” – como de la ocupación directa de cargos en organismos internacionales o la presión vía gobiernos nacionales que defienden los intereses económicos de sus empresas (STIGLITZ, 2014).

1 Hiperconcentración, el “1%” y los derechos

Popularizado después de la crisis de 2008 como el “1%”, se han incrementado en los últimos años los estudios que demuestran la gran concentración de riquezas, propiedad y poder de decisión en torno a cada vez menos actores. Si observamos cada una de estas tres dimensiones tendremos que en términos de concentración de riquezas, investigaciones recientes verifican que en los Estados Unidos el 1% de la población tiene el 45% del total de las riquezas;² en América Latina según la CEPAL “el quintil más rico promedia el 47%, con un rango que va del 35% (en Uruguay) al 55% (en Brasil)” (CEPAL, 2014); en Europa en 2012 el 20% más rico tenía un ingreso 5,1 veces mayor que el 20% más pobre, esa razón en 2003 era de 4,6.³ Para el caso de la propiedad de las empresas, el ya famoso estudio del Instituto de Zúrich mostró que en la actualidad, el entramado global de empresas es administrado por 147 *hiperempresas* (VITALI; GLATTFELDER; BATTISTON, 2011). La serie enorme de fusiones y adquisiciones ha tornado esta carrera imparables y, para muchas empresas, la lógica de “fusión/adquisición o muerte” parece la cláusula pétrea de la globalización. Varias publicaciones y sitios web, por otra parte, relatan los nuevos rankings de “billonarios” y describen la concentración de ejecutivos y cómo ellos participan en consejos de administración de varias empresas o fondos simultáneamente (PROJETO..., 2013).

Asimismo, la exacerbación de algunos cambios en la morfología de la administración y propiedad de las empresas tiene consecuencias en las decisiones que aumentan las posibilidades de que ocurran violaciones u omisiones a los derechos de las personas. Los fondos de inversión y la idea de *hiperempresas*, por un lado, invisibiliza cada vez más la responsabilidad sobre las decisiones, al mismo tiempo que amplía la distancia respecto de los afectados directos de las mismas. Por otra parte, la tercerización de la administración de las empresas a través de la contratación de CEOs y ejecutivos produce un efecto extra de dilución de las responsabilidades y al mismo tiempo un fusible que inmuniza a los verdaderos propietarios de los actos ilegales de sus administradores. La segunda dimensión de esta morfología es la presión por el lucro, o ganancia, ya sea en relación a la *performance* económica de los fondos – y paradójicamente, los trabajadores y jubilados que detentan los bonos – ya sea en cuanto a la *performance* de los ejecutivos, cuyo éxito depende de la obtención de más y más ganancias.

2 Acciones y respuestas políticas y sociales

No se trata de una historia inédita, sino de una configuración del capitalismo contemporáneo que al consolidarse en esta nueva morfología va generando efectos y reacciones también diferenciados. Los nuevos y viejos afectados – trabajadores,

usuarios y consumidores, personas en general y comunidades e incluso Estados – identifican, en el proceso de la defensa de sus derechos, los tipos diferentes de responsables involucrados, al tiempo que permiten la elaboración en torno al tipo de problemas, lagunas y fallas de los sistemas legales que deberían protegerlos. En países como los nuestros existe una creciente conciencia social sobre el papel de los abusos del poder económico internacional, elaborado a partir de las privatizaciones de los años 90s, la globalización de las inversiones, casos emblemáticos de corrupción, desastres ambientales, despidos y flexibilizaciones laborales varias por deslocalización (o la amenaza de), y más recientemente a través del papel agresivo de inversiones y empresas en los complejos “extractivistas”⁴ (agrícolas o minerales) y la presión sobre el ambiente y nuestros recursos naturales.

En Brasil, la liberación de los transgénicos, la reforma del Código Forestal, el debate sobre el Código Minero, las iniciativas para reformar el método de demarcación de tierras indígenas, la construcción de grandes y masivos emprendimientos de infraestructura, y las exenciones impositivas son algunas de las manifestaciones de la presión económica sobre el Estado que impactan en los derechos de las personas. En particular, recientemente el caso de la realización del Mundial de Fútbol expone de forma transversal este fenómeno a través de varias de sus formas más perversas: el cuestionamiento a la soberanía estatal a través de la imposición de reformas en la ley y la exigencia de exenciones impositivas exclusivas para la FIFA (leyes 12.663 y 12.350), la explosión de infraestructuras y la presión de los plazos que, juntos, dejaron en manos de las empresas constructoras a los gestores públicos que convalidaron el pago de sobrepagos extorsivos y dejaron en un segundo plano al supuesto legado benéfico de las obras, es decir, la infraestructura social, de movilidad y beneficio urbano en general. Al mismo tiempo que no se evitaron desplazamientos de barrios y privatización o encarecimiento del acceso a estructuras deportivas otrora disponibles para la población.

Me refiero al aumento de la conflictividad social como expresión de las nuevas contradicciones surgidas ante la implementación de esta etapa reciente del capitalismo global; contradicciones éstas también presentes en países cuyos gobiernos emergieron como respuesta política al momento inmediatamente anterior al actual, dominado por la hegemonía del llamado Consenso de Washington. Sin ser ajenas a las resistencias de aquel momento, las nuevas se caracterizan por un embate directo con el capital, cuya responsabilidad sistémica quedó emblemáticamente expuesta en la crisis desatada en 2008. Y como en aquel estadio previo, se trata de un conflicto que se desarrolla en múltiples niveles: en los Estados, y en el escenario internacional, que trato a continuación.

3 La “paz de Ruggie” dura sólo 3 años, nuevas tensiones en el debate internacional sobre derechos humanos y empresas⁵

Luego de la victoria de los intereses corporativos en la última gran ronda de discusiones en torno a la cuestión de “derechos humanos y empresas” en la ONU, el sistema se encuentra actualmente en un nuevo debate que abre esperanzas para aquellos que defienden reglas vinculantes para las empresas. Recordemos

que en la actualidad rigen los “Principios Guía” adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2011, luego del informe “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’” producido por John Ruggie, Representante Especial del Secretario General, en un proceso de consultas y discusiones que se extendió entre 2006 y 2011. Estos principios, defendidos por los “posibilistas”, son orientaciones generales sobre derechos humanos y empresas organizados en los ya famosos tres pilares “proteger, respetar y remediar”. En 2011, además de la adopción de los principios, se decidió realizar un programa de promoción de los mismos, incluyendo varias acciones y creando para ello un Grupo de Trabajo compuesto por 5 expertos (manteniendo los criterios normales de la ONU y equilibrando afinidades “empresariales” con académicas y sociales). Se destacan entre estas acciones los planes de implementación nacional y los Foros anuales y regionales. La resolución dio al grupo un mandato de 3 años que culmina en junio de 2014 (NACIONES UNIDAS, 2011).

Este Grupo de Trabajo continuó en lo que parecía un período tranquilo de “implementación” de los PG; sin embargo, la “paz de Ruggie” terminó pronto: en septiembre de 2013 Ecuador, junto a otros 80 países,⁶ presentó una declaración en la que afirma que:

La aprobación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en julio de 2011, de los ‘Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar’, fue un primer paso, pero sin un instrumento jurídicamente vinculante, se quedará como tal: un ‘primer paso’ sin ninguna consecuencia trascendente. Un instrumento jurídicamente vinculante podría proveer el marco para mejorar las capacidades del Estado en la protección de derechos y la prevención de violaciones.

(DECLARACIÓN..., 2013).

Una vez más se abre el debate que ya lleva más de 40 años, sobre la necesidad de regular de forma efectiva la conducta de las empresas y proteger a las personas y comunidades de las violaciones que éstas realizan. En esta disputa, las empresas y los gobiernos que las protegen han ganado todas las batallas bloqueando la aprobación de iniciativas de normas vinculantes⁷ y promoviendo, como forma de correr el foco de atención sobre lo que realmente importa en materia de protección, diversas iniciativas de códigos blandos o voluntarios que, así como la “responsabilidad social empresarial”, ofrecen una respuesta a la sociedad que intenta amenizar tanto el hecho del enriquecimiento, muchas veces exagerado, que obtienen de sus actividades como las violaciones que suelen cometer para obtenerlo.

Los defensores de este proceso sostienen que hay que darle tiempo a los Principios Guía, y que no es el momento para volver a discutir este punto. Intentan negar que el hecho expresado por la declaración del Ecuador manifiesta una demanda constante y presente en la sociedad por controlar a aquellas que son, entre otras, visualizadas como las que mediante sus acciones “irresponsables” desataron las crisis globales (social, económica, energética, ambiental, alimentaria). Para

realizar su defensa, son esgrimidos cuatro argumentos principales, casi todos ellos basados en cuestiones prácticas o pragmáticas:

- 1- El consenso posible: los PG son un gran avance en relación a lo que había antes pues por primera vez la ONU adoptó normas por unanimidad en relación a “negocios y derechos humanos”. Fue el consenso posible y hay que respetarlo, no se puede avanzar más allá de ese punto.
- 2- La complejidad: La tarea de pensar en generar reglas vinculantes para las empresas es una tarea titánica y, dada la complejidad del sistema internacional, prácticamente difícil de viabilizar.
- 3- ¡Aplicar!: Dado lo complejo de esta tarea, entrar en un proceso de negociación que puede llevar años disminuiría los esfuerzos para implementar efectivamente los principios de Ruggie y, por ende, la aplicación concreta -aunque voluntaria- de los derechos humanos cuando estos sean violados.
- 4- La responsabilidad es de los Estados nacionales: son ellos en última instancia los que deben hacer cumplir los derechos humanos en sus jurisdicciones; el papel de la comunidad internacional, como lo indican los Principios Rectores, es ayudar a fortalecer la capacidad de los mismos para aplicarlos y, por ende, tales principios son suficientes.

Al mismo tiempo, a estos argumentos se les suman, claro está, los argumentos no publicados por los diplomáticos en Nueva York o Ginebra, sin dudas mucho más pragmáticos y reales que los enunciados y que remiten a los obstáculos que reglas de este tipo podrían traer a la libre circulación de las inversiones y a la apertura creciente de mercados. Por el lado de los países receptores, en su mayoría los países más pobres o en vías de desarrollo, existe el riesgo de que la adopción de obligaciones impliquen el desaliento de las empresas a invertir en tales países. Está claro que reglas de este tipo operarían en el sentido contrario al que posibilitó la construcción de lo que arriba mencionamos como “arquitectura de la impunidad” al implicar un paso en el sentido de revertir la ampliación exagerada de mecanismos para proteger los “derechos” de los inversionistas extranjeros, es decir, de las compañías y fondos transnacionales.

El tenor de estos argumentos, además de echar por tierra la tradición de debates teóricos y de principios que caracterizó históricamente la discusión de los derechos humanos en los foros internacionales, es de una fragilidad asombrosa y debería avergonzar a la comunidad internacional, en particular a los miembros del Grupo de Trabajo, que sea por aferrarse al proceso pasado (un cierto patrimonialismo), o por defensa de sus puestos de trabajo, han asumido la defensa de los principios de Ruggie como si estos fuesen la nueva cláusula pétrea en materia de derechos humanos y empresas.

La primera cuestión que debemos mencionar es que, por definición, no existe la medida de tiempo que indique cuándo es el momento adecuado para tratar una iniciativa como la ecuatoriana. El *timing* político es determinado por una conjunción

de factores, entre ellos la voluntad de los actores involucrados, y, en este caso, pese a que el debate se habría cerrado en 2011, hay un grupo importante de Estados y organizaciones sociales que quieren discutir el tema, ergo, podemos decir que estamos frente a un nuevo “momento” que exige volver a debatir el asunto. Que otros actores no lo quieran hacer revela que en definitiva se sienten cómodos con un *status quo* que muchos cuestionan desde hace cuatro décadas. Además, nada impide llevar adelante los dos procesos, es decir, discutir nuevamente la posibilidad de un tratado con obligaciones vinculantes para empresas y al mismo tiempo la promoción de los principios de Ruggie. El argumento del consenso posible es también histórico y dinámico, no existen elementos que indiquen que no esté maduro en el mundo un consenso posible en torno a reglas más estrictas sobre derechos humanos o, dicho en otras palabras, que el nivel de tolerancia respecto a los abusos de las grandes empresas y sus riquezas desmesuradas haya disminuido entre la opinión pública y, así, el margen para forzar un *laissez faire* global para las empresas se esté reduciendo.

La tarea de elaborar un tratado de esta naturaleza es sí compleja, implica tomar decisiones sobre quién va a juzgar, cuáles son los crímenes para juzgar, cuáles las penas, cómo organizar las diversas ramas de los derechos humanos, escoger el nivel de aplicabilidad y detalle, pensar en la extraterritorialidad de la aplicación del derecho, en quiénes son los responsables, en cómo conjugar un tratado de este tipo con otros ya vigentes, identificar las lagunas jurídicas, entre otros temas más. Es sin duda un desafío complicado, pero su complejidad no clausura su necesidad; proteger a las personas y las comunidades, defender sus derechos y remediar en caso de violación es complejo, pero tan complejas y vitales para la humanidad como lo son desarrollar, por ejemplo, una vacuna contra el SIDA o encontrar la cura contra el cáncer. Tareas cuya complejidad no las torna menos urgentes para las personas.

El tema de las responsabilidades de los Estados ha sido ampliamente discutido y todos saben que donde falla el Estado nación sólo las normas y/o la comunidad internacional puede proteger a las personas. En el caso de los abusos de las transnacionales se verifica, además, como afirma Martin Kohr, del South Center,⁸ una asimetría mayor devenida del hecho de que países desarrollados poseen medios institucionales para procesar de forma más efectiva a quienes violan la ley y los derechos humanos, garantizando así una vigencia más perfecta del Estado de Derecho. Estados poderosos, a su vez, tienen mayor poder para balancear intereses también poderosos pertenecientes al mundo económico de sus sociedades; ya en el caso de países pobres, con baja institucionalidad y Estados proporcionalmente débiles en relación a, por ejemplo, *hiperempresas* transnacionales, la defensa de los derechos de las personas y su acceso a la justicia se ven vulnerados pues, a través de diversos mecanismos extrajurídicos, los poderes económicos son capaces de eludir la ley, eludiendo las condenas o dificultando su aplicación. El caso de contaminación en el Golfo de México significó una condena a la *British Petroleum* de varios miles de millones de dólares aplicada por el Estado norteamericano; mientras Bophal en India, o recientemente Chevron en el Ecuador son una muestra elocuente de las dificultades que encuentran las víctimas de violaciones a los derechos humanos en Estados económicamente menos poderosos.

4 “Blindar” los derechos de las personas, no los de las empresas

Es necesario un blindaje internacional que ayude a proteger a las personas de la asimetría de poder producida por la acumulación de riquezas y las ventajas políticas que ésta provee. Se necesita revertir el sistema montado, entre otras cosas, a través de los tribunales internacionales de arbitraje para proteger los derechos de los inversores (CIADI y paneles de la OMC), es decir, de las grandes corporaciones transnacionales, que son las responsables por la mayor parte de esos flujos de inversión y del comercio internacional.

La creación de un andamiaje jurídico que, a través de uno o más tratados, pueda crear una referencia internacional para un nuevo tipo de mirada sobre las relaciones económicas y los derechos en el mundo contemporáneo es fundamental. La lucha por los derechos humanos, en este sentido, provee una herramienta fundamental que, complementada con la movilización de afectados y organizaciones, movimientos y redes sociales, puede expandir la frontera de la aplicabilidad de los derechos humanos en el mundo.

REFERENCIAS

Bibliografía y otras fuentes

- BRENNAN, Brid; BERRÓN, Gonzalo. 2012. Hacia una respuesta sistémica al capital transnacionalizado. *América Latina en Movimiento*, Quito, ALAI, n. 476, jun. 2012. (Capital transnacional vs Resistencia de los pueblos). Disponible en: <<http://alainet.org/publica/476.phtml>>. Visitado en: Jun. 2014.
- CEPAL. 2014. *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 2013. Santiago de Chile, enero 2014. Disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52077/PanoramaEconomicoSocial.pdf>>. Visitado en: Jun. 2014.
- DECLARACIÓN en nombre de un grupo de países en la 24 a edición de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. *Empresas Transnacionales y Derechos Humanos*. 2013. Ginebra, sept. Disponible en: <<http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/09/DECLARACION.pdf>>. Visitado en: Jun. 2014.
- FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL. 2012. *Reclaim the UN from corporate capture*. Amsterdam, The Netherlands. 32 p. Disponible en: <<http://www.foei.org/wp-content/uploads/2013/12/Reclaim-the-UN.pdf>>. Visitado en: Jun. 2014.
- FUENTES-NIEVA, Ricardo; GALASSO, Nick. 2014. *Working for the few*. Political capture and economic inequality. Oxfam Internacional, 20 enero. Disponible en: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en.pdf>>. Visitado en: Jun. 2014.

- GUDYNAS, Eduardo. 2009. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: CAAP; CLAES. **Extractivismo, política y sociedad**. Quito: CAAP/CLAES. p. 187-225.
- NACIONES UNIDAS. 2011. Consejo de Derechos Humanos. **Resolución 17/4**, A/HRC/RES/17/4 (16 julio 2011). Disponible en: <<http://www.business-humanrights.org/media/documents/resolucion-consejo-derechos-humanos-empresas-derechos-humanos-6-julio-2011.pdf>>. Visitado en: Jun. 2014.
- PROJETO mapeia quem manda no Brasil. 2013. **Repórter Brasil**, 4 dic. Disponible en: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/12/projeto-mapeia-quem-manda-no-brasil/>>. Visitado en: Jun. 2014.
- STIGLITZ, Joseph. 2014. On the Wrong Side of Globalization. **New York Times**, 15 marzo. Disponible en: <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/03/15/on-the-wrong-side-of-globalization/?_php=true&_type=blogs&_r=0#more-152414>. Visitado en: Jun. 2014.
- VITALI, Stefania; GLATTFELDER, James B.; BATTISTON, Stefano. 2011. The Network of Global Corporate Control. **Plos One**, California, 26 oct. Disponible en: <<http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0025995>>. Visitado en: Jun. 2014.

NOTAS

1 Amigos de la Tierra Internacional (FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, 2012) y más recientemente, Oxfam Internacional (FUENTES-NIEVA; GALASSO, 2014).

2 "Wealth inequality in America" by Wondershare. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=QPKKQnijnsM&feature=share>>. Visitado en: Jun. 2014.

3 Dato para la Europa de los 15, Eurostat. Disponible en: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tessi180>>. Visitado en: Jun. 2014.

4 Para un análisis sobre "extractivismo" ver Eduardo Gudynas (2009).

5 Este artículo fue escrito antes de la XXVI Sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que el día 26 de Junio de 2014 aprobó la resolución A/HRC/26/L.22/Rev.1, la cual da inicio a una negociación de un tratado para el establecimiento de un instrumento legal internacional vinculante para las Empresas Transnacionales (ETNs) en materia de violación de derechos humanos. La

iniciativa de Sudáfrica y Ecuador fue apoyada por 20 Estados, rechazada por 14 (Unión Europea, EUA, Japón) y 13 se abstuvieron (muchos de ellos de América Latina, como Brasil, Argentina, Chile, Perú). Una amplia coalición social, la Treaty Alliance, se movilizó a favor de esta resolución, reuniendo el apoyo de más de 600 organizaciones alrededor del mundo. Para mayor information accede a www.treatymovement.org.

6 Grupo Africano, el Grupo Árabe, Pakistán, Sri Lanka, Kirguistán, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Perú y Ecuador

7 De particular importancia fueron la iniciativa de los Códigos de Conductas para Empresas Transnacionales de la ONU (1983) y las Normas de la ONU sobre responsabilidad de las ETNs elaboradas en 2003 por la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos de la ONU.

8 Intervención realizada en el Seminario sobre Corporaciones Transnacionales y Derechos Humanos, 11 y 12 de marzo de 2014, Palais des Nations, Geneva.