

# Más allá del comienzo: el movimiento por los Planes Nacionales de Acción en materia de empresas y derechos humanos

**Amol Mehra**

Director de la International Corporate Accountability Roundtable<sup>1</sup>

En junio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó por consenso una Resolución que instaba a los Estados miembros a formular Planes Nacionales de Acción (PNA) para implementar los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Principios Rectores)<sup>2</sup>. La Resolución destacó el papel que podrían desempeñar los PNA como instrumentos para promover la adopción de los Principios Rectores, en especial considerando las falencias en la legislación nacional, los obstáculos de carácter jurídico y práctico a las vías de resarcimiento, y la falta de gobernanza que posibilita que los perjudicados no cuenten con recursos efectivos<sup>3</sup>.

Algunos gobiernos, entre ellos el Reino Unido, efectuaron consultas a actores interesados como organizaciones empresariales y de la sociedad civil, con el propósito de comprender las distintas perspectivas sobre estos temas<sup>4</sup>. Otros, como Alemania, han confiado en sus Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) para encabezar el desarrollo del proceso y el contenido de los PNA<sup>5</sup>. En cambio, algunos —entre ellos España— delegaron el proceso de los PNA a destacados académicos y consultores<sup>6</sup>. Lo que sí es claro es que no se arribó a una única fórmula para guiar el proceso y el contenido de los PNA.

Con el propósito de abordar esta situación, se puso en marcha un proyecto conjunto a cargo de International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) y el Danish Institute for Human Rights (DIHR), que procuró formular pautas sobre el proceso y los contenidos fundamentales de los PNA. El proyecto contempló un programa de consultas globales e intentó recoger la opinión de una amplia variedad de actores, incluyendo la sociedad civil y el sector empresarial. Como resultado de esto

se preparó un informe de casi 200 páginas y un documento de orientación más breve, donde se daban precisiones sobre qué características podían y debían tener los PNA<sup>7</sup>.

El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre derechos humanos y las empresas (GTNU) también elaboró un informe de orientación similar. El documento formula recomendaciones sobre procesos y contenidos, y es además el corolario de consultas efectuadas a diversos actores interesados<sup>8</sup>.

El impulso detrás de estos esfuerzos revela el gran potencial de los procesos de los PNA. De los numerosos beneficios que reportaría la participación de gobiernos en una iniciativa estructurada y común a todas las dependencias gubernamentales, orientada a entender las cuestiones relativas a empresas y derechos humanos que pueden tener influencia e impacto, tal vez tres son los más prometedores en lo atinente a reforzar la protección de los derechos humanos.

En primer lugar, el proceso de los PNA podría potencialmente superar las diferencias de poder y acceso que, a menudo, impiden que quienes se ven afectados negativamente por la actividad de empresas puedan exigir un lugar en la mesa de decisiones. A través de consultas amplias en el territorio del país, y con la intención deliberada de incluir a una gran diversidad de comunidades, sus representantes, sindicatos y organizaciones de derechos de los trabajadores, el proceso de los PNA puede empoderar a comunidades para que difundan su perspectiva con respecto a cómo las actividades empresariales afectan sus derechos. El requisito de consulta es particularmente importante en regiones del mundo con poblaciones indígenas, que con frecuencia son ignoradas en los debates sobre políticas. El proceso de los PNA puede otorgar una voz contundente a estos actores interesados, y empoderarlos para que contribuyan a estructurar y definir soluciones que aborden los impactos que ellos mismos perciben.

Además, el proceso de los PNA puede crear un diálogo en todos los ámbitos del gobierno y podría dar impulso a nuevas ideas en sectores gubernamentales que consideran la cuestión de las empresas y los derechos humanos como poco relevante o insignificante. Durante demasiado tiempo, la agenda de derechos humanos ha estado relegada a ministerios y departamen-

<sup>1</sup> El autor desea expresar su agradecimiento a Erica Embree, estudiante del programa J.D.-LL.M en Northwestern University School of Law, por su colaboración con este artículo.

<sup>2</sup> Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Resolución 26/22. A/HRC/26/L.1., 27 de junio de 2014.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> International Corporate Accountability Roundtable y European Coalition for Corporate Justice. (2014, diciembre). *Assessment of Existing National Action Plans on Business and Human Rights*. Washington DC.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> International Corporate Accountability Roundtable y Danish Institute for Human Rights. (2014, junio). *National Action Plans on Business and Human Rights: A Toolkit for Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks*. Washington DC.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Naciones Unidas. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas. *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, diciembre de 2014.

tos de relaciones exteriores<sup>9</sup>, sin incluir de manera clara y sistemática a aquellos encargados de asuntos económicos, o incluso otros con una orientación más interna, como los ministerios de medioambiente o trabajo. Esto ha dado lugar a que el conocimiento, las experiencias y las iniciativas ocurran aislados unos de otros. El proceso de los PNA puede concluir este aislamiento si se propone abordar y eliminar problemas de cohesión, ya sea entre distintos organismos y departamentos, o dentro de estos.

En tercer lugar, el proceso de los PNA puede crear una agenda progresista de promoción y defensa de los derechos humanos. Desde la adopción de los Principios Rectores, los gobiernos han atravesado distintas etapas de inacción, en las cuales no han encarado reformas necesarias ni han ampliado garantías<sup>10</sup>. Los PNA y el impulso detrás de estos planes podrían destrabar esta situación, y motivar a los gobiernos a actuar. Al generar rendición de cuentas pública incorporando parámetros de referencia en los procesos, y en definitiva apuntar a acciones inequívocas y concretas, los PNA establecen un referente para evaluar el progreso en la implementación de la obligación de proteger los derechos humanos.

Sin embargo, los PNA no son una solución mágica. A pesar de todos los beneficios que pueden reportar estos procesos, también hay riesgos que deben ser evitados.

En primer lugar, los PNA son, apenas un primer paso. Son una guía para la actuación del gobierno, y deberían diferenciar las medidas que implementarán los gobiernos según su prioridad, incluidas las de estructuras regulatorias, cuando sea pertinente. Si bien los PNA deben ser un propulsor de acciones, no deberían percibirse como un fin en sí mismos.

A su vez, los PNA deberían ser procesos continuos que contemplen evaluaciones periódicas de logros. La perfección no es posible en materia de promoción y defensa de los derechos humanos. Los gobiernos deben comprender que el éxito se obtiene al reformar los sistemas haciéndolos más receptivos a temas de derechos humanos. Esto llevará tiempo, implicará sumar a una variedad de actores interesados y exigirá un compromiso de evaluación y mejora constantes.

Por último, los PNA no son la única forma de reorientar el paradigma actual hacia un mayor respeto de los derechos humanos en los negocios. Hay también otras alternativas. Los gobiernos podrían sancionar reformas necesarias sin participar en procesos de PNA. Por ejemplo, se podrían introducir cambios

en la legislación en materia de títulos de valores, exigiendo a las empresas que divulguen sus políticas y prácticas sobre derechos humanos, incluidas las consecuencias concretas y potenciales para los derechos humanos<sup>11</sup>. Fuera del contexto nacional, hay además ahora profundos debates en Ginebra con respecto a la posibilidad de formular, mediante un proceso intergubernamental, un tratado vinculante sobre empresas y derechos humanos<sup>12</sup>. El tratado podría mejorar la práctica de los Estados en este sentido, definiendo el requisito de que los Estados impongan obligaciones de debida diligencia en materia de derechos humanos, reformen sus códigos penales para establecer o permitir la responsabilidad empresarial por violaciones de derechos humanos y extiendan la legislación civil y penal vigente a las actividades que las empresas desarrollan en el extranjero<sup>13</sup>, además de muchas otras alternativas intermedias. Estos debates podrían posibilitar el surgimiento de una nueva arquitectura para la cuestión de las empresas y los derechos humanos, que se ordene en torno a obligaciones jurídicas internacionales.

El posicionamiento de la agenda en materia de empresas y derechos humanos en el plano internacional sin duda ha propiciado una variedad de políticas como respuesta. Como se señaló, los PNA son apenas uno de los mecanismos a través de los cuales se pueden crear y aplicar garantías de derechos humanos. Lo que resulta clave es que los actores interesados continúen apoyando y explorando todas las vías posibles, incluso exigiendo a los gobiernos que sancionen reformas paralelamente a los procesos de los PNA y participando en debates intergubernamentales. El profesor John Ruggie, mentor de los Principios Rectores de Naciones Unidas, ha señalado que la adhesión a los Principios Rectores por el Consejo de Derechos Humanos no representó el fin, sino apenas el “fin del comienzo”<sup>14</sup>. De ser así, los PNA deberían considerarse como una herramienta para avanzar más allá de ese comienzo. ■

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, la experiencia estadounidense, Departamento de Estado. Sector de Empresas y Derechos Humanos. Business and Human Rights, disponible en <http://www.humanrights.gov/dyn/issues/business-and-human-rights.html> y la experiencia del Reino Unido, Gov. UK. Promoting Human Rights Internationally, disponible en <https://www.gov.uk/government/policies/promoting-human-rights-internationally>

<sup>10</sup> European Coalition for Corporate Justice. (2013, 24 de octubre). UNGPs: European Civil Society Dialogue on the National Action Plans Project. ECCJ, disponible en <http://www.corporatejustice.org/European-Civil-Society-Dialogue-on.html?lang=es>

<sup>11</sup> Para información adicional con respecto a posibles reformas en la legislación estadounidense sobre títulos de valores, ver, International Corporate Accountability Roundtable y Cynthia Williams. (2013). “Knowing and Showing”: Using U.S. Securities Laws to Compel Human Rights Disclosure. Washington D.C.: ICAR, disponible en <http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2013/10/ICAR-Knowing-and-Showing-Report4.pdf>

<sup>12</sup> Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos. Resolución 26/9. A/HRC/26/L.22/Rev.1., 26 de junio de 2014.

<sup>13</sup> Para consultar mayor información sobre debida diligencia y recursos, ver, Skinner, G., McCorquodale, R. y De Schutter, O. et al. (2013). *The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business*. ICAR, CORE, ECCJ; De Schutter, O., Ramasastry, A., Taylor, M.B. et al. (2012). *Human Rights Due Diligence: The Role of States*. ICAR, ECCJ, CNCA.

<sup>14</sup> Presentación del informe al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Profesor John G. Ruggie. Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas, Ginebra, 30 de mayo de 2011, disponible en <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie-statement-to-un-human-rights-council-30-may-2011.pdf>