

Marco de base de los aportes al informe para la OACDH sobre las responsabilidades de las empresas referidas a los derechos humanos

Borrador preparado por Rights and Accountability in Development (RAID); World University Service (Comité alemán)-Forum Menschenrechte; Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC)

Elogiamos la decisión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de confirmar “la importancia y prioridad que le asigna a la cuestión de las responsabilidades de las corporaciones transnacionales y empresas relacionadas en materia de derechos humanos”, y de solicitar que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) prepare un informe sobre las iniciativas y normas existentes relacionadas con dichas responsabilidades.

En gran parte basadas en las normas de derechos humanos ya existentes, y también en normas laborales y ambientales, y otras iniciativas referidas a la responsabilidad social, las Normas de la ONU sobre las Responsabilidades relacionadas con los Derechos Humanos de las Corporaciones Transnacionales y otras Empresas (las Normas de la ONU), que la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU aprobó en agosto de 2003, en su artículo 1 establecen lo siguiente:

Los Estados poseen la responsabilidad primaria de promover, asegurar el cumplimiento, respetar, hacer respetar y proteger los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional y nacional, incluyendo el hecho de que las corporaciones transnacionales y demás empresas respeten los derechos humanos. Dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia, las corporaciones transnacionales y otras empresas tienen la obligación de promover, asegurar el cumplimiento, respetar, hacer respetar y proteger los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional y nacional, incluyendo los derechos e intereses de las poblaciones indígenas y otros grupos vulnerables.

Aunque los Estados conservan la responsabilidad primaria, la Comisión, al igual que numerosas iniciativas y normas regionales e internacionales, confirmó la importancia de tener en cuenta las responsabilidades de las corporaciones y empresas en materia de derechos humanos.

Son muchas las iniciativas que actualmente definen pautas para las actividades de las empresas, incluyendo el respeto de los derechos humanos en general. Tales iniciativas han sido muy valiosas a la hora de concientizar a las empresas respecto de temas claves, pero las iniciativas y códigos voluntarios, ya sean específicos de una empresa o adoptados por todo un sector, suelen carecer de legitimación internacional y crear una situación de desigualdad. Las iniciativas voluntarias pueden funcionar en el caso de las empresas bien intencionadas, pero la gran mayoría no tiene ninguna política de derechos humanos y unas pocas han asumido compromisos explícitos.

A continuación describimos algunos de los mecanismos e iniciativas ya existentes relacionados con las responsabilidades de las empresas. Aunque el aporte de cada uno de estos mecanismos ha sido importante, creemos que las Normas de la ONU son un paso significativo dentro de la lucha por fortalecer los estándares de conducta de las empresas mediante la identificación de sus responsabilidades relacionadas con los derechos humanos. Las Normas de la ONU representan el desarrollo y la amplificación lógica de las afirmaciones generales referidas a los derechos humanos incluidas en las demás iniciativas y, por ello, constituyen una guía esencial para su aplicación por parte de los Estados y las empresas.

Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que fueron corregidas en el año 2000, han sido adoptadas por los gobiernos de los treinta países miembros de la OCDE y por ocho países no miembros.ⁱ Las Directrices representan el compromiso de los gobiernos que las han adoptado de emitir recomendaciones para las empresas multinacionales que operan en o desde sus territorios. Tales recomendaciones, aunque se dirigen directamente a las empresas, no son vinculantes. Por otro lado, las Directrices cuentan con el apoyo de un conjunto de empresas multinacionales que están representadas por el Comité de Asesoramiento para la Empresa y la Industria de la OCDE (BIAC), así como por el correspondiente Comité de Asesoramiento para Sindicatos (TUAC). Las Directrices deben respetarse en todos los lugares donde opera una empresa.ⁱⁱ

Las Directrices de la OCDE se refieren a todos los aspectos claves de las operaciones de las empresas multinacionales: divulgación de información, empleo y relaciones laborales, medio ambiente, la lucha contra la corrupción, la defensa del consumidor, ciencia y tecnología, competencia e impuestos. Las empresas deben contribuir al progreso sostenible en el campo económico, social y ambiental, y deben defender, desarrollar y aplicar políticas correctas de administración empresarial; deben desarrollar buenas relaciones con las sociedades en las que operan; deben alentar el cumplimiento de las Directrices por parte de socios y subcontratistas; deben abstenerse de participar de manera inadecuada en la política local.ⁱⁱⁱ El texto corregido de las Directrices incluyó una importante disposición que especifica que las empresas deben: “Respetar los derechos humanos de quienes se ven afectados por sus actividades, de acuerdo con las obligaciones y compromisos internacionales del gobierno anfitrión”.^{iv} Sin embargo, esta disposición es muy general y no hace ninguna referencia específica a derechos críticos para la protección de la vida, la libertad y la seguridad.

Las Directrices se aplican mediante un sistema dual formado por Puntos Nacionales de Contacto (PNC) ubicados en cada país adherente y por el Comité de Inversiones constituido por los PNC de los países miembros, que se ocupa de supervisar el proceso.^v A diferencia de otros códigos que regulan la conducta de las empresas, las Directrices parecen contar con una ventaja triple: en primer lugar, son más detalladas; en segundo lugar, los PNC son, en teoría, funcionarios del gobierno que deben rendir cuentas públicamente, por lo que la aplicación no se basa en que las empresas informen sobre sus

propias actividades (lamentablemente, la mayoría de los PNC carecen del compromiso y los recursos para vigilar en forma efectiva a las empresas); en tercer lugar, incluyen lo que equivale a un mecanismo de presentación de reclamos abierto a sindicatos y ONG.

A pesar de sus aparentes ventajas en comparación con otros códigos voluntarios, las Directrices de la OCDE y sus procedimientos de aplicación están lejos de ser el estándar de oro de la responsabilización de las empresas. El texto de las Directrices se ve debilitado por limitaciones que les otorgan demasiada discreción a las empresas en áreas claves como la divulgación de información y la protección del medio ambiente. Los procedimientos de aplicación carecen de facultades para investigar y están sujetos a decisiones e interpretaciones arbitrarias por parte de funcionarios de los gobiernos que no cuentan con formación alguna relacionada con los derechos humanos y que parecen estar demasiado cerca de los intereses de las empresas. Finalmente, el hecho de que la aplicación de las Directrices es controlada por funcionarios gubernamentales de los países en los que están registradas las empresas lleva a sospechar que intereses económicos nacionales mezquinos puedan influir indebidamente en la manera en que se evalúa la conducta de una empresa. Además, las Directrices de la OCDE solamente se aplican sobre las empresas con sede en países miembros de la OCDE o que hayan adherido a ellas.

Declaración Tripartita de la OIT de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social

Modificada en el año 2000, la Declaración Tripartita de la OIT de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social llama a las empresas a aceptar en forma directa las normas laborales fundamentales.^{vi} Tales normas laborales fundamentales incluyen la prohibición y abolición del trabajo forzoso (Convenios de la OIT 29 y 105), prohibición de la discriminación y el salario desigual (Convenios de la OIT 100 y 111), prohibición del trabajo de menores (Convenios de la OIT 138 y 182), y la libre asociación y el derecho a la negociación colectiva (Convenios de la OIT 87 y 98).^{vii} Los convenios y recomendaciones de la OIT solamente son vinculantes para los Estados miembros, pero, debido a su carácter tripartito, los grupos defensores de los intereses de empleadores y empleados, al participar de la toma de decisiones, tienen la obligación moral de incluir los principios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo en sus propias políticas.

La fortaleza de la OIT yace en su trabajo de definición de normas referidas a los derechos laborales y del lugar de trabajo. Su estructura tripartita reúne a empleadores, representantes de empleados y de gobiernos (sus miembros), pero excluye la participación directa de ONG. Al asesorar a los gobiernos sobre las medidas que pueden tomar para cumplir con las normas laborales básicas, desempeña un papel esencial. Cuenta con varios mecanismos de supervisión que reciben reclamos sobre omisiones de los Estados miembros de aplicar los Convenios de la OIT que hayan ratificado; estos reclamos pueden ser presentados por organizaciones sindicales internacionales, empleados o gobiernos. También ha creado el Comité de Libertad Sindical para evaluar reclamos sobre el incumplimiento de los principios básicos de libertad sindical por parte de los Estados miembros, incluso cuando el país cuestionado no haya ratificado los

Convenios pertinentes de la OIT. En junio de 2000, la OIT adoptó la resolución sin precedentes de llamar a sus miembros a rever todas sus relaciones con Birmania y poner fin a toda relación que pudiera contribuir a que la junta militar de ese país incite al trabajo forzoso.^{viii}

La Comisión Mundial de la OIT sobre la Dimensión Social de la Globalización, en su informe final de 2004, “Una globalización justa: crear oportunidades para todos”, concluyó que el proceso de globalización les permite a las empresas aumentar su alcance global y su poder en el mercado.^{ix} Este desarrollo exige nuevas formas de regulación respecto de los derechos humanos y la participación de los grupos afectados.^x Además de que las fuerzas del mercado fomentan que las empresas acepten normas laborales básicas,^{xi} la Comisión Mundial de la OIT sobre la Dimensión Social de la Globalización concluyó que son necesarias otras reformas en el sistema multilateral a fin de que las relaciones (económicas) internacionales sean más democráticas, participativas, transparentes y responsables.^{xii} Reflejando las normas de la OIT, las Normas de la ONU son un paso en esa dirección y contienen un resumen completo de las responsabilidades de los Estados y las empresas en materia de derechos humanos.

El Global Compact de la ONU

Global Compact es una ‘iniciativa voluntaria de empresas y ciudadanos’ que fue lanzada por el Secretario General de la ONU en el año 2000. El objetivo de la iniciativa es reunir a empresas, organismos de la ONU, la sociedad civil y organizaciones sindicales para apoyar diez principios tomados de declaraciones internacionales. Estos principios contienen directrices generales sobre la conducta de las empresas en materia de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción.^{xiii} Sin embargo, en lo que respecta a los derechos humanos, los principios son extremadamente vagos.

Aunque se les solicita a las empresas que establezcan los diez principios dentro de sus esferas de influencia, el Global Compact de la ONU niega explícitamente ser una iniciativa regulatoria. En cambio, ofrece una plataforma basada en valores que puede ser utilizada para actividades de revisión voluntaria entre pares y de educación institucional. Se alienta a los participantes a compartir casos de estudio de prácticas adecuadas y a participar en debates sobre políticas. Sin embargo, Global Compact rara vez ha instado a las empresas a evaluar o poner a prueba modelos específicos o prácticas adecuadas relacionadas con los principios.

Las empresas que desean unirse a Global Compact deben enviarle al Secretario General de la ONU una carta de apoyo a los diez principios firmada por su ejecutivo principal. También se les solicita a las empresas que instauren cambios que estén de acuerdo con los diez principios y los informen en forma anual, y que los defiendan públicamente. Pero Global Compact no cuenta con mecanismos de vigilancia o aplicación. En base a una política modificada en octubre de 2002, los nombres de las empresas participantes se comenzaron a publicar, lo que permite un mayor control público, pero no existe un medio concreto para cuestionar la participación de una empresa, aunque haya violado los diez

principios. Debido a la falta de un proceso más transparente de evaluación de los adherentes, existe el peligro de que las empresas utilicen su adhesión como estrategia de relaciones públicas sin asumir realmente las responsabilidades que ésta conlleva.

Las normas de la ONU sobre las Responsabilidades relacionadas con los Derechos Humanos de las Corporaciones Transnacionales y otras Empresas

Las Normas de la ONU son la declaración más completa de los estándares de derechos humanos pertinentes para las empresas. Respecto de los derechos humanos, son mucho más completas que gran cantidad de códigos específicos de empresas y normas sectoriales, así como en comparación con las normas de la OCDE, OIT y Global Compact, muchas de las cuales ni siquiera mencionan los derechos humanos o solamente se refieren a éstos en términos generales. Asimismo, las Normas de la ONU se aplican a todas las empresas, definiendo una plataforma común entre muchos códigos de conducta que compiten entre sí. Como primer intento de esbozar un marco normativo completo para la conducta de las empresas, las Normas de la ONU constituyen la base sobre la que se podrá construir un marco normativo internacional y reconocido internacionalmente para las empresas y que también establezca normas mínimas que los estados deban reflejar en su legislación nacional.

Es significativo que las Normas de la ONU llenan un espacio vacío dentro del marco internacional de los derechos humanos y, de tal manera, asisten a las ONG, gobiernos y empresas en sus esfuerzos por definir e identificar las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos. Los derechos humanos son demandas que se imponen sobre quienes ostentan el poder para que actúen de cierta manera a fin de respetar y proteger los derechos. Es un hecho que las grandes empresas globales cada vez manejan más poder, por lo que resulta natural que asuman responsabilidades relacionadas con el ejercicio de ese poder. Las Normas de la ONU logran el equilibrio adecuado entre las obligaciones de los gobiernos y las de las empresas. Reconocen que los gobiernos tienen la responsabilidad primaria de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. A su vez, las obligaciones de las empresas se limitan a su esfera de actividades e influencias, lo que, en la mayoría de los casos, se aplicaría a sus empleados y a las comunidades en las que operan.

Para las corporaciones que deben lidiar con la complejidad de los negocios internacionales, las Normas de la ONU y el comentario adjunto adoptado por la Subcomisión ofrecen una herramienta para evaluar las prácticas y las normas éticas actuales a fin de evitar su participación directa o indirecta en violaciones de los derechos humanos, permitiéndoles contribuir a que el campo internacional de los negocios sea más justo. Como marco de responsabilidades aplicables en todo el mundo, las Normas de la ONU tienen el potencial de uniformar el terreno entre las empresas competidoras, definiendo un estándar común de vigilancia y aplicación, y promoviendo condiciones más equitativas y prácticas más justas en todo el mundo.

Temas pendientes

(Para ayudar a la OACDH a identificar prioridades para su investigación, se invita a los Miembros de la Red-DESC a opinar sobre qué temas relacionados con las corporaciones transnacionales y los derechos humanos deberían incluirse en dicha investigación o destacarse como áreas a continuar analizando. Estos temas pueden referirse a instrumentos concretos o a preocupaciones más generales que no se hayan tratado todavía.)

Recomendaciones

(Esperamos poder desarrollar entre una y tres recomendaciones claras para el informe de la OACDH a la Comisión una vez que hayamos recibido las opiniones de los Miembros de la Red-DESC. Una recomendación que ya se ha planteado es que la Comisión de Derechos Humanos debería otorgarle a la OACDH más tiempo para evaluar con más profundidad el tema de las responsabilidades de las corporaciones transnacionales y las empresas relacionadas en materia de derechos humanos. Con este objetivo, se podría recomendar que la OACDH prepare un informe preliminar para la próxima Comisión y solicite autorización para continuar evaluando estos temas un año más.)

(Además, la idea es continuar modificando las secciones anteriores de este documento sobre la base de las opiniones que recibamos a fin de crear una Declaración de Apoyo que esté abierta a las firmas de todos.)

30 de Julio de 2004

ⁱ Los países miembros de la OCDE son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y los EE.UU. Ocho países no miembros -Argentina, Brasil, Chile, Estonia, Israel, Latvia, Lituania y Eslovenia- también han adherido a las *Directrices*.

ⁱⁱ *Directrices*, op. cit., I. Conceptos y principios, 1 & 2.

ⁱⁱⁱ *Directrices*, op. cit., II. Políticas generales.

^{iv} *Directrices*, op. cit., II. Políticas generales, 2.

^v *Comentario sobre los procedimientos de aplicación de las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales* (París: OCDE, 2000), 4.

^{vi} Declaración Tripartita de la OIT de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social del 17 de noviembre de 2000, adoptada por el Órgano Ejecutivo de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en su 204° período de sesiones (noviembre de 1977) y modificado en su 279° período de sesiones (noviembre de 17, 2000; boletín oficial, vol. LXXXIII, 2000;

<http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/english.pdf>

^{vii} Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en el 86° período de sesiones (18 de junio de 1998); ILO Doc. GB.279/12;

http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.INDEXPAGE?var_language=EN

^{viii} CIOSL, Contenidos prácticos de la Resolución sobre Birmania de la 88° Conferencia de la OIT. La Conferencia Internacional del Trabajo, en su 88° período de sesiones (mayo a junio de 2000), adoptó una resolución referida a Birmania, bajo el artículo 33 de su constitución, en la que, entre otras cosas:

“recomienda a los miembros de la Organización en general –gobiernos, empleadores y trabajadores –

que: (i) revean, en base a las conclusiones de la Comisión de Investigaciones, las relaciones que puedan tener con [Birmania] y tomen las medidas adecuadas para asegurar que [Birmania] no pueda aprovechar esas relaciones para perpetuar o extender el sistema de trabajo forzoso u obligatorio (...) y para contribuir tanto como sea posible a la aplicación de sus recomendaciones; e (ii) informen en su debido momento y a intervalos apropiados al Órgano Ejecutivo”.

^{ix} Punto 147, p. 37; punto 199, p. 42; punto 344, p. 77.

^x Punto 358, p. 79.

^{xi} Punto 427, p. 95; Punto 550ss., p. 122ss.

^{xii} Punto 598, p. 133.

^{xiii} Los nueve principios originales de Global Compact, así como el décimo principio contra la corrupción (agregado en la primera Cumbre de Líderes del Global Compact del 24 de junio de 2004) pueden consultarse, junto con la lista de empresas participantes, en <http://www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp>.