

AMNISTÍA INTERNACIONAL



Examen de la Recomendación Revisada sobre los Enfoques Comunes en Materia de Medio Ambiente y Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial

Propuesta de Amnistía Internacional POL 30/002/2010

Marzo de 2010

INTRODUCCIÓN

El presente documento es una propuesta de Amnistía Internacional para el examen de la Recomendación Revisada sobre Enfoques Comunes en Materia de Medio Ambiente y Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial (Enfoques Comunes). El enfoque adoptado en este documento se basa en el marco trazado por el profesor John Ruggie, representante especial del secretario general de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, que contempla tanto el deber de los Estados de facilitar protección frente a los abusos contra los derechos humanos perpetrados por empresas como la obligación de los agentes empresariales de respetar dichos derechos. Amnistía Internacional pide la incorporación de un marco de diligencia debida en materia de derechos humanos en las actividades de los organismos de créditos para las exportaciones (OCE) y de las empresas beneficiarias, en concreto, mediante la integración de los derechos humanos en el proceso de evaluación de impactos establecido actualmente en los Enfoques Comunes.

Los gobiernos crean organismos de créditos para las exportaciones (OCE) con el fin de facilitar servicios de seguros y créditos a las empresas de su país que desean operar en el extranjero. Los OCE apoyan diversas operaciones comerciales, entre ellas, importantes proyectos económicos. El presente documento se centra sobre todo en los proyectos, pero muchas de las cuestiones y recomendaciones planteadas y formuladas en él son pertinentes también en el caso de las demás operaciones apoyadas por los OCE.

Sobre los proyectos comerciales respaldados por los OCE suelen gravitar graves peligros debido a su posible impacto sobre los derechos humanos. Estos organismos apoyan proyectos en entornos considerados de alto riesgo, tanto desde un punto de vista comercial como político. Aseguran a las empresas contra diversos riesgos políticos, como guerras civiles, situaciones de agitación social, golpes políticos o cambios repentinos de gobierno, contextos todos ellos asociados a menudo con un aumento del riesgo para los derechos humanos. Con frecuencia apoyan también a industrias de una naturaleza especialmente invasiva, como las de extracción de petróleo, gas y minerales, que se asocian a menudo con daños al medio ambiente y perjuicios en materia de derechos humanos.¹

¹ BERNE Union (la principal organización internacional de aseguradoras de créditos e inversiones) confirmó que una de las razones por las que los OCE obtuvieron “excelentes resultados” entre 2007 y 2009 fue su importante participación en grandes proyectos de extracción de petróleo, gas, minerales y otros recursos naturales. Berne Union, *2008 Yearbook*, p. 12.

Numerosos informes dignos de crédito han documentado impactos negativos sobre los derechos humanos de proyectos respaldados por los OCE. Entre los abusos denunciados figuran incidentes violentos, desplazamiento forzado de personas, violaciones de los derechos de los pueblos indígenas y negación del acceso a servicios básicos.² Por ejemplo, en el caso del oleoducto Chad-Camerún, apoyado por organismos de crédito a la exportación, las comunidades afectadas se vieron expuestas a graves peligros de salud como consecuencia de la contaminación con polvo atmosférico, el agua estancada, la quema de gases de petróleo y los desechos tóxicos.³ Se denunció también que el proceso de consultas con las comunidades afectadas, entre las que figuraban pueblos indígenas, había sido inadecuado y había dejado a los miembros de éstas expuestos a violaciones de derechos humanos.⁴ A pesar de estos informes y de los riesgos asociados con muchos proyectos que solicitan ayuda a los OCE, la mayoría de los gobiernos no exigen a éstos que tengan en cuenta el impacto sobre los derechos humanos de los proyectos y las actividades comerciales que apoyan. Casi ninguno de estos organismos cuenta con medidas adecuadas en materia de diligencia debida que les permitan determinar el posible impacto negativo sobre los derechos humanos de los proyectos y actuar para impedir o mitigar sus perjuicios para dichos derechos.

La responsabilidad primaria de proteger los derechos humanos recae en los Estados donde operan las empresas o se llevan a cabo los proyectos, pero el hecho de que dichos Estados no cumplan con esta obligación no significa que los OCE y los Estados que las albergan no tengan ninguna responsabilidad en aquellos casos en los que un proyecto respaldado por ellos acarrea abusos contra los derechos humanos. Estos Estados corren el peligro de apoyar en la práctica abusos en otros países si no velan por que los OCE adopten medidas razonables que les permitan conocer la naturaleza de las actividades comerciales que respaldan en el extranjero e impedir que socaven los derechos humanos. En algunos casos, el hecho de que un Estado no tome medidas adecuadas y razonables para impedir que decisiones y acciones adoptadas y emprendidas dentro de su jurisdicción den lugar a abusos fuera de los límites de ella puede constituir una vulneración de sus obligaciones jurídicas internacionales. Semejante “incoherencia en materia de política exterior” socava como mínimo el compromiso manifestado por muchos Estados de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) de promover los derechos humanos a escala mundial y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los órganos internacionales de derechos humanos admiten de forma creciente que en determinadas circunstancias las obligaciones en materia de derechos humanos rebasan las fronteras nacionales.⁵ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, ha confirmado que los Estados tienen la obligación jurídica de respetar estos derechos fuera de sus fronteras, lo que supone que no

² Para ejemplos detallados de casos en los que se facilitaron créditos oficiales y acarrearos abusos contra los derechos humanos, véanse el informe de ECA-Watch: *A race to the bottom: creating risk, generating debt, and guaranteeing environmental destruction*, marzo de 1999, http://www.eca-watch.org/eca/race_bottom.pdf; y *Race to the Bottom: take two*, 2003, http://www.eca-watch.org/eca/race_bottom_take2.pdf.

³ Horta, Korinna, *et al.*, *The Chad-Cameroon Oil & Pipeline Project: A Project Non-completion Report*. Environmental Defence, Center for Environment and Development, y Chadian Association for the Promotion and Defence of Human Rights. Abril de 2007. http://www.forestpeoples.org/documents/africa/chad_cameroon_proj_report_apr07_eng.pdf

⁴ Véase nota 3.

⁵ El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha aclarado que “un Estado Parte debe respetar y garantizar los derechos establecidos en el Pacto a cualquier persona sometida al poder o al control efectivo de ese Estado Parte, incluso si no se encuentra en el territorio del Estado Parte”. Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general n° 31, párr. 10, 29 de marzo de 2004. Conclusiones análogas han extraído diversos tribunales nacionales, regionales e internacionales. Para más información, véanse Corte Internacional de Justicia, *Reports Of Judgments, Advisory Opinions And Orders*, “Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)”, Opinión Consultiva de 21 de junio de 1971, y “Legal Consequences Of The Construction Of A Wall In The Occupied Palestinian Territory”, Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004. Veáanse también: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencias, *Soering v UK*; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Coard v otros c. Estados Unidos* y Caso *Armando Alejandro Jr., Carlos Costa, Mario de la Peña y Pablo Morales c. Cuba* (“Hermanos al Rescate”).

pueden emprender acciones cuyos efectos los socaven en otros países.⁶ Entre otras cosas, esta obligación comporta abstenerse de apoyar proyectos económicos que minen los derechos económicos, sociales y culturales fuera de sus fronteras nacionales.

Diligencia debida en materia de derechos humanos

En el contexto de los derechos humanos, el concepto de diligencia debida describe las medidas que se deben adoptar para conocer, prevenir y abordar impactos negativos sobre los derechos humanos. El contenido y el alcance de la diligencia debida pueden diferir dependiendo del contexto, pero los principios en que se basa son inequívocos. Los gobiernos ejercen la diligencia debida respecto a diversas decisiones y acciones cuyo impacto se deja sentir tanto en su jurisdicción como fuera de ella.

Por ejemplo, los principios de la diligencia debida se reflejan en la filosofía adoptada por los OCE y los Enfoques Comunes frente al impacto ambiental de los proyectos respaldados por los primeros. En los Enfoques Comunes se reconoce que los OCE tienen la responsabilidad de procurar no apoyar actividades comerciales que dañen el medio ambiente en otro país. Muchos OCE dan por sentado que los proyectos que apoyan se adherirán a las normas internacionalmente aceptadas sobre impacto ambiental. Sin embargo, a pesar de la existencia de las normas internacionales sobre derechos humanos, los OCE y los Enfoques Comunes hacen poco o nada para tratar de garantizar que los proyectos y las actividades comerciales respaldadas por los primeros no vulneren o contribuyan a vulnerar dichas normas.

En otros contextos, la OCDE ha admitido la necesidad de adecuar las políticas y actividades de los Estados miembros que tienen repercusión fuera de sus jurisdicciones a las normas sobre derechos humanos. La OCDE, por ejemplo, ha reconocido la importancia de mejorar la asistencia al desarrollo teniendo en cuenta dichas normas. Su Comité de Asistencia para el Desarrollo ha elaborado una serie de principios para promover e integrar los derechos humanos en los procesos de desarrollo y ha recomendado que los países donantes deberían respetar, entre otras cosas, los principios de los derechos humanos en sus políticas y programas.⁷ Aunque los OCE no proporcionan asistencia ni cooperación para el desarrollo, sus actividades tienen una repercusión indudable en el extranjero.

Recuadro 1: El caso de la presa de Ilisu

Amnistía Internacional acogió con satisfacción la decisión adoptada en julio de 2009 por los gobiernos de Austria, Alemania y Suiza de retirar el apoyo de sus OCE a la presa de Ilisu, en Turquía. El proceso establecido en este caso demuestra que es posible para los OCE ejercer la diligencia debida respecto a los derechos humanos.

Cuando los OCE de los tres países concedieron su apoyo al proyecto, se creó un comité de expertos independientes para evaluar y vigilar la aplicación de un acuerdo entre el gobierno turco y los de Suiza, Alemania y Austria sobre el impacto de la presa, incluido el ambiental. En el acuerdo se exigía al gobierno turco que adoptara medidas para paliar dicho impacto, proporcionara indemnizaciones adecuadas y pusiera en marcha un plan integral para el reasentamiento de las comunidades afectadas. En julio de 2009, tras repetidas violaciones del acuerdo, los gobiernos de Alemania, Suiza y Austria retiraron su apoyo a las empresas que participaban en el proyecto.

⁶ Véanse: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación general nº 12 (El derecho a una alimentación adecuada), párrs. 36-37, Observación general nº 14 (El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud), párr. 39, y Observación general nº 15 (El derecho al agua), párrs. 31-34, incluidas en *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos* (27 de mayo de 2008), Doc. ONU: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).

⁷ OECD-DAC, *Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development* (2007), Doc. OCDE: DDC/DAC (2007) 5/FINAL.

Los Enfoques Comunes deberían seguir este valioso ejemplo y formular recomendaciones para ayudar a los Estados a establecer medidas encaminadas a garantizar la vigilancia y el respeto de las normas de sobre derechos humanos.

Elaboración de un marco de derechos humanos para los Enfoques Comunes

Es necesario un sólido marco de diligencia debida para garantizar que los OCE no respalden actividades comerciales susceptibles de causar o contribuir a causar perjuicios en materia de derechos humanos. En el presente apartado se formulan una serie de recomendaciones sobre el modo como los Enfoques Comunes podrían guiar a los OCE a la hora de establecer un marco de diligencia debida en materia de derechos humanos. Éstas son las principales cuestiones que se van a tratar: la necesidad de exigir de manera inequívoca a todos los OCE que ejerzan la diligencia debida y prevengan la conculcación de los derechos humanos; los elementos básicos de un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos; transparencia y suministro de información; y rendición de cuentas.

1. Una política inequívoca y específica sobre prevención de perjuicios en materia de derechos humanos

Los Estados deben garantizar que las actividades comerciales que apoyen por intermedio de sus OCE no acarreen perjuicios en materia de derechos humanos en otros países. Sin embargo, las leyes nacionales sobre la creación de OCE rara vez incluyen una referencia a los derechos humanos y casi ninguno de estos organismos hace referencia a las normas sobre esta materia en sus directrices de funcionamiento. Los Enfoques Comunes deberían remediar esta deficiencia.

En los Enfoques Comunes se mencionan diversas normas, pero no se hace ninguna referencia a las normas internacionales sobre derechos humanos. Se recomienda que se evalúe la adecuación de los proyectos a las normas del país anfitrión, a los elementos pertinentes de las diez políticas de salvaguardia del Banco Mundial y, en el caso de créditos a empresas privadas, a las ocho normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Una vez cumplidos estos requisitos, los Estados miembros pueden decidir aplicar “cualquier otra norma pertinente reconocida internacionalmente” que sea más restrictiva, como las de la Comunidad Europea u otras específicas de un sector determinado. Las normas mencionadas actualmente en los Enfoques Comunes no abordan los derechos humanos de manera adecuada ni coherente. Las normas de desempeño de la CFI, por ejemplo, contienen disposiciones encaminadas a evitar algunos impactos sociales negativos de los proyectos, como los reasentamientos involuntarios, e impactos análogos sobre la salud pública, pero no son adecuadas para abordar de forma global todos los derechos humanos, que pueden verse afectados por ellos. En los Enfoques Comunes no se presta tampoco una atención adecuada a las cuestiones de género, a los derechos de los pueblos indígenas ni al posible impacto de los proyectos en grupos marginales o vulnerables. Todos estos aspectos deben abordarse en un marco de derechos humanos.

La ausencia de cualquier referencia a las normas sobre derechos humanos en los Enfoques Comunes es manifiesta y debería remediarse en el curso del examen actual. En los Enfoques Comunes se debería recomendar que se evalúe la adecuación de los proyectos apoyados por los OCE a las normas internacionales de derechos humanos con el fin inequívoco de impedir aquellos que causen o contribuyan a causar perjuicios en materia de derechos humanos. Todos los OCE deben tener una política inequívoca sobre prevención de abusos contra los derechos humanos y ejercicio de la diligencia debida con este fin.

Todas las operaciones y todos los proyectos apoyados por los OCE deben ajustarse a esta política sobre derechos humanos. A este respecto, los Enfoques Comunes deben modificarse con objeto de eliminar la discrecionalidad imperante a la hora de decidir qué normas deben aplicarse en una operación

determinada.⁸ Debería ampliarse también su alcance para garantizar la inclusión de todas las modalidades de apoyo público proporcionado a través de los OCE y no sólo las operaciones en las que el plazo de devolución del crédito sea de dos años o más.⁹ Si no se introducen estos cambios, muchas de las operaciones respaldadas por los OCE estarán exentas en la práctica de cualquier tipo de escrutinio y se les permitirá no cumplir plenamente las normas internacionales.

Recuadro 2: Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos

La inacción de un gobierno a la hora de proteger los derechos humanos contra los perjuicios causados por agentes no estatales equivale a una violación de las normas del derecho internacional. Sin embargo, la abstención del gobierno no exime a los agentes estatales de la responsabilidad de sus acciones y del impacto de éstas sobre los derechos humanos.

Según el incipiente consenso sobre responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos, las empresas deberían al menos respetar todos los derechos humanos. Ésta es la postura articulada por el profesor John Ruggie, representante especial del secretario general de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, en el informe que presentó en 2008 al Consejo de Derechos Humanos.

Los Enfoques Comunes deberían adecuarse al creciente consenso internacional sobre la obligación de las empresas de actuar en consonancia con su responsabilidad de respetar todos los derechos humanos.

2. Procesos adecuados para evaluar posibles impactos sobre los derechos humanos

Como primera providencia, es esencial exigir de forma inequívoca a los OCE que ejerzan la adecuada diligencia debida para garantizar que los proyectos que respaldan no originen o contribuyen a originar abusos contra los derechos humanos. La revisión de los Enfoques Comunes debería servir también para establecer algunos criterios específicos sobre los procesos y las políticas de diligencia debida en materia de derechos humanos. Por lo que se refiere a los OCE, los siguientes aspectos deberían considerarse elementos clave de todo proceso de diligencia debida.

a) Evaluación inicial del impacto

Antes de conceder un crédito, los OCE deberían llevar a cabo una evaluación preliminar del contexto de derechos humanos en el que se sitúa cada proyecto. Todos estos organismos deben clasificar los proyectos según su probable grado de impacto, y la realización de una evaluación preliminar del impacto sobre los derechos humanos podría servir de base a esta clasificación, así como al análisis posterior de los proyectos.¹⁰ En la evaluación preliminar deberían identificarse las personas y las comunidades que podrían verse afectadas por un proyecto determinado, así como todos los motivos de preocupación importantes derivados de las actividades proyectadas, y hacer una recopilación de las medidas paliativas propuestas por el Estado y los operadores comerciales del proyecto. La evaluación debería llevarse a cabo de una manera abierta y transparente, con la consiguiente consulta a todos los posibles afectados por las actividades comerciales. Durante todo el proceso de evaluación deben garantizarse la igualdad y la no discriminación. A todas las personas y comunidades cuyos derechos

⁸ Según el párrafo 13 de la sección III de los Enfoques Comunes, “en casos excepcionales, un miembro puede decidir apoyar un proyecto que no cumpla las normas internacionales por las que se ha evaluado”.

⁹ Los Enfoques Comunes actuales sólo son aplicables a los créditos a la exportación de carácter público con un plazo de devolución de dos años o más (Enfoques Comunes, sección I, párrafo 1).

¹⁰ Según el párrafo 6 de la sección II de los Enfoques Comunes, los proyectos pueden clasificarse en tres categorías: Categoría A (proyectos con posibles impactos negativos importantes sobre el medio ambiente), Categoría B (proyectos con un impacto ambiental menos negativo que los de la categoría A) y Categoría C (proyectos con probables impactos negativos mínimos o nulos).

puedan verse afectados por el proyecto se les debe permitir participar en el proceso de evaluación, y deben adoptarse con anticipación medidas para garantizar que no se excluya a nadie, prestando una atención especial a la participación de mujeres y grupos marginados. Los resultados de esta evaluación inicial deben hacerse públicos en el Estado que alberga el OCE y en el que se va a desarrollar el proyecto o la actividad comercial.

b) Vigilancia constante

Componentes esenciales de una diligencia debida efectiva son una vigilancia continua del contexto de los derechos humanos y del impacto de un proyecto y la adopción de medidas para abordar los problemas identificados. Sin esto, la diligencia debida se convierte en un mero ejercicio mecánico carente de valor y credibilidad. Los OCE deben establecer un sistema claro para hacer un seguimiento de los proyectos, en el que se contemplen de manera específica los riesgos para los derechos humanos identificados en el proceso de evaluación, y que sea capaz de identificar posibles riesgos nuevos surgidos durante el desarrollo de los proyectos. Aunque una parte del seguimiento puede basarse en la información aportada por las empresas receptoras de los créditos, los OCE deben tener un sistema para evaluar dicha información y llevar a cabo procesos de verificación independientes cuando corresponda. Por ejemplo, cuando se produzca una agudización de los riesgos o se reciban quejas de una comunidad, los OCE deben disponer de medios para evaluar la situación de forma independiente.

c) Mecanismo de quejas o denuncias

Los OCE deben contar con un sistema o mecanismo para conocer los motivos de queja de las comunidades. Este mecanismo debe tener como fin proporcionar a las comunidades una vía para poner de manifiesto y resolver los problemas asociados con los proyectos, pero debe ser también uno de los instrumentos que pueden utilizar los OCE para vigilar su desarrollo e impacto.

El sistema de quejas o denuncias puede ser diferente dependiendo de cada proyecto y podría utilizarse de forma conjunta y en colaboración con otros OCE e instituciones, pero debe basarse en una serie de principios básicos en lo tocante a accesibilidad, independencia del proyecto comercial y procesos claros, justos y no discriminatorios.

d) Comunicación con el Estado anfitrión del proyecto

Todos los OCE deben contar con políticas inequívocas de relacionamiento con el Estado anfitrión sobre cuestiones relativas a los derechos humanos. El caso de la presa de Ilisu (véase recuadro 1) constituye un claro ejemplo a este respecto. Sin embargo, contextos distintos podrían requerir enfoques diferentes.

e) Establecimiento de una serie de requisitos básicos para todos los clientes de los OCE: Lo que los OCE deben exigir a las empresas a las que prestan apoyo

Un elemento clave de la diligencia debida de los OCE es garantizar que las empresas a las que prestan apoyo se comprometan a respetar los derechos humanos y que éstas puedan ejercer la diligencia debida de manera adecuada. Los OCE deben contar con políticas y medidas para garantizar que sus clientes ejerzan una sólida diligencia debida en lo tocante a los derechos humanos. En los acuerdos contractuales suscritos en los OCE deben detallarse con claridad las obligaciones y los compromisos de los clientes respecto a la prevención de impactos negativos sobre los derechos humanos. Entre los requisitos básicos exigidos a las empresas que soliciten ayudas del Estado podrían figurar:

● Políticas sobre derechos humanos

A las empresas que traten de obtener ayudas del Estado se les debe exigir que tengan una política sobre derechos humanos en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos y sistemas que garanticen que sus actividades no acarreen perjuicios ni abusos al respecto. Los clientes de los OCE deben estar en condiciones de demostrar que su política está integrada en sus sistemas de gestión y que se aplica y se vigila en toda la empresa con los recursos adecuados.

- **Exigencia a las empresas clientes de que actúen dentro de un marco de diligencia debida en materia de derechos humanos**

Los OCE deben exigir a las empresas que ejerzan la diligencia debida respecto al proyecto o a la actividad comercial para los que se concede la ayuda. Esta diligencia debida es complementaria de la de los OCE. Dicho requisito es fundamental para garantizar que las empresas actúen en consonancia con su obligación de respetar los derechos (véase recuadro 2). A este fin, en el compromiso contractual entre el OCE y el cliente deben especificarse las medidas que habrá de adoptar éste para cumplir su obligación de respetar los derechos humanos.

- **Exigencia a los clientes de que lleven a cabo una evaluación completa del impacto sobre los derechos humanos**

La evaluación del impacto sobre los derechos humanos es al menos tan esencial como la del ambiental y se considera cada vez más importante para las empresas. Ni la evaluación del impacto ambiental ni la del social son suficientes para determinar, evaluar o abordar los diversos efectos que un proyecto puede tener sobre los derechos humanos. El representante especial del secretario general de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales reconoció de forma explícita este hecho al afirmar: “Aunque estas evaluaciones pueden enlazarse con otros procesos, como la evaluación de riesgos o la evaluación de los impactos ambientales y sociales, deben incluir referencias explícitas a derechos humanos reconocidos internacionalmente. Partiendo de la información detectada, las empresas deben afinar sus planes para responder de forma constante a los efectos negativos sobre los derechos humanos y evitarlos”.

Llevar a cabo una evaluación de los impactos, sobre todo en el caso de proyectos catalogados como significativamente negativos para los derechos humanos, debe ser uno de los elementos básicos de la diligencia debida de los clientes. Esta evaluación serviría de complemento a la evaluación inicial realizada por los OCE como parte de su diligencia debida. Dicha evaluación debe comportar el suministro de información sobre todos los aspectos del proyecto a las personas posiblemente afectadas de una forma y en un plazo que garanticen la accesibilidad y utilidad de la información, la participación de las personas o comunidades afectadas y la comunicación de los resultados de una forma accesible, con un mecanismo que permita plantear preguntas e impugnar la evaluación. El proceso de evaluación debe garantizar que a la hora de identificar los impactos se preste una atención cuidadosa a la igualdad y la no discriminación, principios fundamentales de los derechos humanos. Por ejemplo, la evaluación de impactos debe incluir un análisis de género a lo largo de todo el proceso con el fin de garantizar la valoración de cualquier efecto desproporcionado y específico sobre las mujeres.

A la luz de la evaluación de impactos, debe elaborarse un plan de acción en consulta con las comunidades afectadas para prevenir perjuicios para los derechos humanos. Estos planes deben presentarse a los OCE antes de aprobarse las ayudas.

En los Enfoques Comunes actuales se exige a las empresas que efectúen una evaluación del impacto ambiental y la presenten a los OCE antes de la concesión de las ayudas. Los OCE deben exigir también la presentación de una evaluación de impactos sobre los derechos humanos.

- **Contactos con las personas y comunidades afectadas**

Todas las empresas que reciban apoyo de un OCE deben explicar con claridad cómo las comunidades afectadas tendrán acceso a información y cómo se las consultará sobre decisiones y actividades que pueden afectar a sus derechos humanos, durante toda la duración del proyecto. También en este aspecto debe prestarse una atención cuidadosa a los principios de igualdad y no discriminación, garantizando por ejemplo que en los procesos de relacionamiento se preste una atención adecuada a la dinámica de género y a los grupos potencialmente marginados. Cuando es probable que una operación objeto de ayudas afecte a pueblos indígenas, dada la especial relación de éstos con sus tierras ancestrales, las normas internacionales de derechos humanos exigen que se obtenga su consentimiento informado antes de llevar a cabo un proyecto en sus tierras. Debe ponerse en marcha también un mecanismo independiente de vigilancia del proceso de consultas.

No es necesario que se exija a cada empresa llevar a cabo todas estas acciones, pero sí demostrar que el proyecto cumplirá todos los requisitos con la colaboración de otros agentes empresariales involucrados en él.

Los proyectos deben contar también con un mecanismo de quejas que permita a las comunidades afectadas plantear cuestiones y formular quejas a las empresas responsables; estos mecanismos los puede establecer el proyecto, en lugar de la empresa a título individual. Los mecanismos de quejas pueden ser útiles para identificar y resolver con prontitud los problemas. Sin embargo, no se deben considerar nunca mecanismos sustitutorios de la administración de justicia y los procesos judiciales para aquellos cuyos derechos se violen.

3. La importancia de la información y la transparencia

La transparencia y el acceso a la información son esenciales para una participación plena y positiva de las personas y las comunidades en aquellos procesos de toma de decisiones que pueden afectar a sus derechos. Amnistía Internacional y muchas otras organizaciones e instituciones han documentado que una mayor transparencia y acceso a la información contribuyen a impedir abusos contra los derechos humanos, a que las personas puedan pedir cuentas a sus gobiernos y a abordar la corrupción, sobre todo en el contexto de las actividades económicas y los proyectos comerciales. Los Enfoques Comunes actuales incluyen algunas referencias a estas cuestiones, pero las recomendaciones son imprecisas y las directrices limitadas. La información y la transparencia son importantes para todo proceso positivo de diligencia debida y para el modo de funcionamiento de los OCE y los proyectos.

En la actualidad, pese a la importancia de la transparencia y del acceso a la información, los procesos de los OCE son relativamente opacos y los requisitos respecto al suministro de información poco rigurosos. En la revisión de los Enfoques Comunes se deberían abordar estas cuestiones.

Como instituciones que emplean fondos públicos para apoyar actividades comerciales, los OCE deben actuar de una manera abierta y transparente. Toda limitación impuesta al suministro de información debe definirse con claridad y restringirse lo más posible. Aunque es legítimo considerar confidenciales algunas informaciones, los OCE no suelen revelar datos si no se lo exige la ley.

Los Enfoques Comunes actuales recomiendan que, al menos 30 días antes de que se adopte la decisión sobre las ayudas, los OCE suministren información sobre los proyectos catalogados como de "categoría A" (incluidos su nombre, localización y evaluación de impacto ambiental). Los Enfoques Comunes deberían recomendar que los OCE faciliten información sobre todos los proyectos en marcha y en perspectiva (tanto de categoría A como B), incluidos su nombre y localización, datos sobre quienes solicitan la ayuda y todo documento o estudio elaborado por el OCE o los clientes sobre la operación y el impacto potencial del proyecto (no sólo las evaluaciones de impactos). Los OCE deben garantizar que, tanto en los Estados de los que dependen como en los beneficiarios de los proyectos, se haga pública información sobre los proyectos para los que se ha solicitado ayuda o ya la están recibiendo. Se debe facilitar acceso a la información a las comunidades potencialmente afectadas. Es esencial que éstas tengan acceso a la información antes de adoptarse cualquier decisión.

Los OCE deben exigir también a sus clientes que pongan toda la información pertinente a disposición de las comunidades potencialmente afectadas y les faciliten el acceso a ella. En la actualidad, los Enfoques Comunes se limitan a pedir que "se ponga a disposición de manera pública". No se dice nada de garantizar que se facilite también el acceso a ella de una forma oportuna y fácilmente entendible por las personas potencialmente afectadas por los proyectos.

Si son varias las empresas o instituciones financieras involucradas en un proyecto apoyado con fondos públicos, los OCE deberían tratar de obtener, de manera directa o a través de sus clientes, todas las garantías necesarias sobre transparencia y acceso a la información de las autoridades del Estado beneficiario del proyecto o de sus operadores comerciales, según corresponda, en el caso de que los propios clientes no estén en condiciones de garantizarlos.

La fiabilidad e imparcialidad de la información es también muy importante, tanto para el proceso de diligencia debida de los OCE como para las comunidades afectadas. Los Enfoques Comunes recomiendan actualmente que sean sólo los clientes los que suministren la mayor parte de la información sobre el impacto social y ambiental. Aunque los agentes empresariales tienen la responsabilidad de evaluar el impacto de sus actividades, los OCE deben adoptar un papel activo con el fin de garantizar la evaluación del impacto sobre los derechos humanos de las actividades comerciales propuestas. Dado que los posibles clientes están interesados en obtener el respaldo de los OCE, el hecho de permitirles que controlen de manera sustancial la recopilación de la mayor parte de la información en la que se basan dichos organismos supone un motivo de preocupación en cuanto a la independencia y fiabilidad de la información suministrada.

4. Rendición de cuentas

La diligencia debida es esencial para prevenir perjuicios y abusos contra los derechos humanos. Pero, para que la diligencia debida sea efectiva, deben existir mecanismos capaces de pedir cuentas en el caso de que no se ejerza de manera adecuada. Sin medidas efectivas en materia de rendición de cuentas, la diligencia debida puede verse reducida a un vago compromiso o a un mero ejercicio mecánico. Por lo que se refiere a los OCE, hay que considerar dos niveles a este respecto:

- la rendición de cuentas de las empresas que reciben ayudas de un OCE
- la rendición de cuentas del propio OCE

Rendición de cuentas de las empresas que reciben ayudas de los OCE

Aunque la responsabilidad de prevenir violaciones de derechos humanos y adoptar las medidas adecuadas para pedir cuentas a los responsables recae en los Estados, los OCE pueden y deben emprender acciones apropiadas cuando los clientes no cumplan sus obligaciones respecto al impacto sobre los derechos humanos de un proyecto determinado. Los OCE deben contar con un sistema para abordar las situaciones en las que un cliente no aplique las medidas adecuadas o acordadas sobre diligencia debida o en las que se produzcan denuncias creíbles de abusos contra los derechos humanos asociados a las actividades de un cliente o de un proyecto en su conjunto. Deben ponerse en marcha mecanismos de quejas (como los descritos anteriormente) y otros sistemas que permitan a los OCE conocer los problemas.

Los sistemas de rendición de cuentas, que podrían incluir la cooperación con otros OCE, deben garantizar el examen de las denuncias dignas de crédito, la adopción de medidas para abordar los problemas y la retirada de las ayudas en el caso de existir problemas graves o de no afrontarlos o poder afrontarlos. Este extremo debe quedar claro en los acuerdos contractuales entre los OCE y sus clientes. Los OCE deben disponer también de un mecanismo para impedir que las empresas que hayan estado implicadas de manera fehaciente en abusos contra los derechos humanos puedan recibir más ayudas de estos organismos.

En la actualidad, los Enfoques Comunes no son claros sobre el grado de vigilancia que los OCE deben ejercer sobre sus clientes tras la concesión de las ayudas ni sobre el modo de pedirles cuentas si no aplican las normas y las medidas acordadas para impedir impactos negativos sobre los derechos humanos. Los Enfoques Comunes dicen que los OCE pueden vigilar los proyectos, pero son pocos los que ponen en marcha mecanismos de vigilancia. Como se ha mencionado anteriormente, la vigilancia y los procesos de verificación independientes, al menos en algunos casos, son componentes esenciales de la diligencia debida

Rendición de cuentas de los OCE

A los OCE se les debe pedir cuentas sobre el modo como aplican los Enfoques Comunes. Desde su elaboración en 2003, la credibilidad de los Enfoques Comunes se ha visto socavada por las incoherencias en su aplicación y por los historiales enormemente divergentes de los OCE y de los Estados miembros de la OCDE en cuanto a su cumplimiento.

Los Estados miembros se beneficiarían de unas directrices más concretas sobre el modo de garantizar una supervisión y un escrutinio adecuados de los OCE. Los mecanismos de rendición de cuentas existentes a escala nacional podrían colaborar en la supervisión de los OCE y de su cumplimiento de los Enfoques Comunes. Se podrían establecer, por ejemplo, sistemas de supervisión parlamentarios. Los tribunales de cuentas que intervienen en el control de las finanzas públicas podrían cumplir también una función supervisora. En los Enfoques Comunes se debe animar a los Estados miembros a utilizar los sistemas existentes a escala nacional o a crear otros nuevos en caso necesario, incorporando, por ejemplo, estos requisitos a las leyes sobre la creación de este tipo de organismos. Se debe exigir que los OCE presenten informes públicos sobre sus actividades según unos criterios determinados.

En el capítulo VI de los Enfoques Comunes se abordan los mecanismos de vigilancia del modo como los Estados miembros están aplicando los instrumentos y la presentación de informes al respecto. Sin embargo, el texto no es riguroso ni claro, pues se limita a pedir a los Estados miembros que pongan en marcha medidas y mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de los Enfoques Comunes.

Recuadro 3: Aumento de la coherencia de la política nacional

En febrero de 2009, la agencia estadounidense de crédito a la exportación Export-Import Bank y la Overseas Private Investment Corporation (OPIC), agencia pública de seguros de inversiones de Estados Unidos, se comprometieron a revisar sus políticas medioambientales. La decisión fue adoptada en el contexto de un acuerdo alcanzado en una demanda presentada contra la Corporación, que afirmaba que, en concepto de financiación y seguros, se habían proporcionado 32.000 millones de dólares estadounidenses para yacimientos petrolíferos, oleoductos y centrales energéticas de carbón sin haberse evaluado su contribución al calentamiento global ni su impacto ambiental, como exige la Ley Nacional sobre Política Medioambiental.¹¹

Es importante adecuar las políticas de los OCE a los compromisos de los Estados sobre los derechos humanos, el medio ambiente y la reducción de la pobreza a escala mundial. Casos como el descrito anteriormente surgen cada vez con más frecuencia a medida que grupos de la sociedad civil y mecanismos jurídicos examinan la repercusión de la falta de coherencia política en distintas instituciones del Estado.

De la revisión de los Enfoques Comunes debería surgir la recomendación de que se establezca un proceso mejorado de evaluación paritaria en el que los miembros analicen de manera regular y participativa el cumplimiento por sus pares de los Enfoques Comunes.

¹¹ <http://www.ens-newswire.com/ens/feb2009/2009-02-07-091.asp>