

Amnistía Internacional

Declaración pública

23 de mayo de 2011
Índice AI: IOR 30/001/2011

Tras finalizar la revisión de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales llevada a cabo en 2010-2011, la OCDE debe proceder ahora a su aplicación efectiva

La revisión de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (en adelante, las Directrices) llevada a cabo en 2010-2011 ha finalizado. El texto revisado se aprobará durante la Reunión Ministerial de la OCDE que se celebrará el 25 y 26 de mayo. Amnistía Internacional ha contribuido continuamente a este proceso, con la esperanza de conseguir criterios sólidos y exhaustivos sobre las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos, y la organización acoge con satisfacción los importantes logros alcanzados en la revisión. Al mismo tiempo, Amnistía Internacional también desea expresar su decepción por las diversas oportunidades perdidas y las consiguientes deficiencias y lagunas en el texto revisado.

A raíz del proceso de revisión, las Directrices cuentan con un capítulo adicional sobre derechos humanos que incluye criterios mínimos sobre la actuación que se espera mantengan las empresas en lo relativo a los derechos humanos. Coinciden en gran parte con los Principios Rectores del representante especial de la ONU para la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas (*Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, doc. ONU A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011), y constituyen una base mínima para la actuación de las empresas a partir de la cual deben elaborarse directrices más sólidas y exhaustivas. En este sentido, las Directrices revisadas suponen un importante primer paso. El nuevo texto establece de forma clara e inequívoca que las empresas deben respetar los derechos humanos dondequiera que tengan actividad. Afirma expresamente que las empresas no deben provocar abusos contra los derechos humanos ni contribuir a su comisión, y que, para garantizar esto, deben establecer e implementar procesos adecuados de diligencia debida en materia de derechos humanos. Cabe destacar que en el texto se deja claro que la diligencia debida en materia de derechos humanos en un proceso distinto de los procesos habituales de gestión de riesgos en las empresas, destinados a identificar e impedir o reducir los riesgos que plantea la empresa para los derechos de personas y comunidades, y no sólo para sus beneficios. Como marco normativo que debe servir de guía para las empresas, el texto señala la Carta Internacional de Derechos Humanos y los instrumentos de la ONU que se ocupan de los derechos de los pueblos indígenas, las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, las mujeres, la infancia, las personas con discapacidades, y los trabajadores y trabajadoras migrantes y sus familias. En el texto se han introducido otras mejoras significativas, como la aclaración del alcance y la aplicabilidad de las Directrices, que ahora se extienden claramente al impacto que causan las empresas a través de sus operaciones globales y a todas sus relaciones empresariales, y la responsabilidad de ejercer la diligencia debida para prevenir repercusiones negativas en lo relativo a casi todas las cuestiones comprendidas en las Directrices.

Aunque Amnistía Internacional reconoce que se han registrado importantes avances, también quisiera poner de relieve las dificultades. A pesar de que se establece claramente que las empresas deben evaluar su impacto negativo en los derechos humanos, potencial o real, el texto revisado no ofrece orientación sobre aspectos clave de cuáles serían las características de un proceso adecuado de evaluación del impacto. No se incluyen criterios adecuados sobre información a las comunidades que se verán o podrían verse afectadas y consulta con ellas, como requisitos específicos relativos a consultas con comunidades indígenas y al consentimiento libre, previo e informado. Amnistía Internacional acoge con satisfacción la nueva disposición sobre participación de las partes interesadas, pero se requería una mejor orientación para garantizar que las empresas se relacionan con las comunidades de un modo y con un talante que convierta esa relación en algo realmente significativo.

Aparte de los aspectos sustanciales del capítulo dedicado a los derechos humanos, Amnistía Internacional considera que las mayores deficiencias son, con diferencia, las relativas a los débiles avances registrados en las disposiciones institucionales y los procedimientos de implementación de las Directrices. Han pasado 10 años desde que se crearon los Puntos Nacionales de Contacto, y se ha aprendido mucho sobre qué es efectivo y qué no en cuanto a su funcionamiento. Esta experiencia tenía que haber configurado el proceso de revisión, a fin de reforzar y ofrecer parámetros más claros para el rendimiento de estos Puntos Nacionales de Contacto. Su función es fundamental para garantizar que las empresas cumplen de forma efectiva las Directrices, y, por consiguiente, para lograr que estas Directrices sean un instrumento provechoso. Sin embargo, la realidad es que el rendimiento de muchos Puntos Nacionales de Contacto está muy por debajo de lo esperado. Aunque esto puede deberse a la capacidad y voluntad de cada Punto Nacional de Contacto individual, en gran parte se debe a los defectos y deficiencias de la estructura institucional en que se desarrolla su trabajo. Era preciso establecer medidas para garantizar que los Puntos Nacionales de Contacto rezagados alcanzan como mínimo el nivel de los que ofrecen el máximo rendimiento. Sin embargo, la revisión no cumplió las expectativas en este sentido. A pesar de que las ONG lo alentaron con firmeza, no se exigen expresamente mecanismos de revisión entre pares ni de supervisión obligatoria. No se aclara la función de los Puntos Nacionales de Contacto a la hora de hacer recomendaciones sobre la observancia de las Directrices o sobre la supervisión y el seguimiento de los acuerdos y las recomendaciones. No se especifica qué implicaciones tendrá para las empresas el hecho de no cumplir las Directrices o negarse a participar en procesos de mediación. Al no establecerse criterios mínimos que garanticen la efectividad de los procedimientos de implementación y su aplicación coherente en todos los Estados que se adhieran a las Directrices, existe el riesgo de socavar el valor y sentido de las sustanciales mejoras en las Directrices y, con ello, la efectividad y credibilidad del instrumento en su conjunto.

Muchas cuestiones importantes no se han abordado, o no se han tratado del modo adecuado, a causa del ritmo acelerado del proceso de revisión, en el que a veces se sacrificó la calidad en aras de la rapidez. Esto también afectó al grado de participación y a las aportaciones de expertos externos clave, así como a la medida en que los gobiernos pudieron estudiarlas con detenimiento. También supuso que no se consultó a los grupos directamente afectados por los criterios objeto de análisis, como las mujeres o los pueblos indígenas. Aunque Amnistía Internacional es consciente de la necesidad de respetar el calendario del proceso, consideramos que se podrían haber adoptado medidas sencillas que habrían otorgado mayor credibilidad al proceso de revisión.

Este proceso reveló las tensiones existentes entre los gobiernos que se han comprometido a garantizar criterios más firmes sobre empresas y derechos humanos y aquellos menos dispuestos a potenciar criterios sobre este área. Lamentablemente, muchos de los gobiernos que van a la zaga ya están legalmente vinculados por tratados de derechos humanos de la ONU, y, en ese sentido, se les exige que tomen todas las medidas necesarias para proteger a las personas y las comunidades frente a las actividades nocivas de agentes no estatales, incluidas las empresas. Amnistía Internacional insta a la OCDE y a los Estados que se han adherido a las Directrices a que continúen desarrollando

criterios sobre empresas y derechos humanos, basándose en los numerosos logros de este proceso de revisión y sacando provecho de ellos, y a que identifiquen y aborden las lagunas y deficiencias. La OCDE debe garantizar que todo el trabajo futuro sobre empresas y derechos humanos tenga debidamente en cuenta las normas internacionales, los avances y el asesoramiento en este campo, y sea conforme a ellos. En este sentido, es fundamental que la OCDE busque, obtenga y tenga en cuenta las aportaciones y el asesoramiento de un amplio panel de expertos de la ONU, como relatores especiales y miembros de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos. Además, la OCDE debe garantizar que todo proceso de formulación de política nueva o complementaria, es transparente e inclusivo, garantizando que existen amplias posibilidades de consultar con grupos directamente afectados por los criterios objeto de revisión y de recibir sus aportaciones y asesoramiento.

La OCDE y sus Estados miembros también deben garantizar que mantienen la coherencia en sus políticas en las diversas áreas de política en las que trabajan, y que el compromiso con los derechos humanos que han demostrado en las Directrices revisadas se reproduce y refleja adecuadamente en otros criterios y políticas de la OCDE pertinentes. Esto es especialmente importante en lo que respecta a la actual revisión de la recomendación sobre enfoques comunes en materia de medio ambiente y de créditos a la exportación con apoyo oficial (*Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Export Credits*, [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=TAD/ECG\(2007\)9&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=TAD/ECG(2007)9&doclanguage=en))

Los enfoques comunes contienen recomendaciones a los Estados miembros relativas a los criterios que deben aplicar los organismos nacionales de créditos para las exportaciones en relación con el impacto medioambiental de los proyectos que apoyan, pero en la actualidad no hacen referencia a los derechos humanos. Los criterios que imponen estos organismos a los proyectos que cuentan con su apoyo afectan directamente al modo en que actúan las empresas, y es lógico esperar que los enfoques comunes revisados reflejen el mismo compromiso de garantizar que las empresas respetan los derechos humanos que el establecido ahora en las Directrices. Como mínimo, este documento debe determinar un marco de diligencia debida que garantice que los organismos de créditos para las exportaciones no apoyan actividades comerciales que puedan provocar abusos contra los derechos humanos o contribuir a su comisión.

Amnistía Internacional considera que las Directrices se enmarcan en las iniciativas internacionales más amplias destinadas a elaborar criterios para que las empresas rindan cuentas por su impacto negativo en las personas, las comunidades y el medio ambiente, independientemente del lugar del mundo en donde realicen sus actividades. El derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Estados a proteger a las personas y las comunidades frente a los abusos contra los derechos humanos cometidos por agentes no estatales, incluidas las empresas, y es en este contexto en el que deben evaluarse las Directrices y su importancia en la práctica. En el futuro se deben seguir examinando y revisando los procedimientos de aplicación, a fin de que sean más efectivos y coherentes en todos los países. Además, los gobiernos que se han adherido a las Directrices deben garantizar que los departamentos gubernamentales pertinentes tienen debidamente en cuenta y potencian los resultados de procedimientos en casos específicos a la hora de decidir, por ejemplo, si se concede un crédito a la exportación o se ofrece a las empresas otra forma de asistencia a la inversión. Mientras tanto, los Puntos Nacionales de Contacto deben mejorar su rendimiento y demostrar que los recursos dedicados a esta revisión han sido una buena inversión. Al celebrar el 50 aniversario de la OCDE y el fin de este proceso de revisión, que se ha prolongado durante un año, los gobiernos que se han adherido a las Directrices, sus Puntos Nacionales de Contacto, y el Comité de Inversión de la OCDE deben comprometerse a convertir las nuevas Directrices en realidad asegurándose de que las empresas cumplen con sus disposiciones en la práctica.