



POL 34/006/2004

Ref. AI: UN 411/2004

Sr. Dzidek Kedzia

Director del Departamento de Investigación y Derecho al Desarrollo

29.09.2004

Presentación de Amnistía Internacional en virtud de la Decisión 2004/116 relativa a las “Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos”

Septiembre de 2004

Amnistía Internacional siente una gran satisfacción por el hecho de que la Comisión ha confirmado la importancia y la prioridad que debe asignarse a la cuestión de las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos. La organización aprecia especialmente que la Comisión haya reconocido la necesidad de identificar opciones para *fortalecer* tanto las normas sobre responsabilidad empresarial en relación con los derechos humanos como sus posibles vías de aplicación.

Amnistía Internacional agradece esta oportunidad de contribuir al debate en torno a la categoría legal de las iniciativas y normas existentes sobre las responsabilidades de las empresas y a la identificación de las cuestiones pendientes. En una era de globalización económica y en un contexto de creciente conflicto, en el que, tal como ha manifestado el secretario general Kofi Annan, “las dimensiones económicas del conflicto armado suelen pasarse por alto [...] la función de las empresas, en particular, puede ser crucial, para bien y para mal”.¹ Amnistía Internacional considera que esta tarea es fundamental para garantizar la protección y promoción efectivas de todos los derechos humanos.

1. Alcance del problema

Las actividades de las empresas proporcionan empleo a innumerables millones de personas y son la fuerza motora de la mayoría de las economías nacionales hoy día. Por ello, las empresas ejercen una influencia y un poder tremendos. La internacionalización de la economía mundial significa que las empresas actúan a menudo con un alcance mundial. Las actividades empresariales tienen unos efectos notables en los derechos humanos de las personas bajo su influencia. En muchos países, tanto la normativa gubernamental como las medidas para obligar a aplicarla son inadecuadas para proteger a los individuos cuando las actividades empresariales afectan negativamente a los derechos humanos de sus trabajadores o de las comunidades en las que actúan. Deben tomarse medidas para reducir al mínimo el

¹<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9256.doc.htm> Comunicado de prensa /SM/9256 SC/8059 “Role of business in armed conflict can be crucial –‘for good or ill’”. La traducción al español de esta cita es de EDAI.

efecto negativo de las actividades empresariales sobre los derechos humanos, y para alentar a las empresas a contribuir a la realización de los derechos humanos en sus esferas de actividad e influencia. También deben existir remedios efectivos y adecuados para cuando las actividades empresariales constituyen un abuso contra los derechos humanos.

2. Las ventajas de utilizar un marco de derechos humanos para guiar la conducta de las empresas

- De las normas de derechos humanos se extraen los derechos fundamentales que todos los seres humanos tienen en común. Sin embargo, esas normas de derechos humanos no están reflejadas de forma coherente en las legislaciones nacionales de todos los países del mundo. Un marco de derechos humanos para la conducta de las empresas proporcionaría un punto de partida común y aumentaría las expectativas coherentes de la función de las empresas en el respeto y el disfrute de los derechos humanos.
- Al proporcionar normas comunes y universales, el marco de derechos humanos puede ayudar a los esfuerzos para establecer unos regímenes normativos compatibles y socialmente beneficiosos más allá de las fronteras nacionales, contribuyendo al mismo tiempo a la importante meta de elevar las normas mundiales. Las actividades empresariales se miden por distintas normas: laborales, medioambientales, penales, de salud y seguridad, comerciales, de leyes empresariales, etc. Sin embargo, todas estas normas difieren considerablemente de unos países a otros y de unos sistemas jurídicos a otros. Las normas internacionales de derechos humanos pueden proporcionar además unos parámetros universales de conducta empresarial que se puede esperar que las empresas cumplan en sus esferas de actividad e influencia.
- El poder de defensa de los derechos humanos es especialmente importante para dar a las comunidades vulnerables o marginadas una voz en los casos en los que no existe un remedio nacional efectivo, y se ha observado en casos en los que algunos gobiernos estaban protegiendo los intereses de los inversores por encima de los derechos de la población.

3. Análisis comparativo de algunas iniciativas existentes en relación con las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas

Las iniciativas existentes, como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, el Pacto Mundial o la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, de la Organización Internacional del Trabajo, han sido valiosas para sensibilizar a las empresas sobre cuestiones fundamentales. Sin embargo, hasta la fecha, no han disipado la desconfianza imperante de la población hacia las empresas, no han garantizado una rendición de cuentas respecto a los derechos humanos en las actividades empresariales y, lo más importante, no han reducido significativamente las repercusiones negativas de las actividades de algunas empresas en los derechos humanos. Amnistía Internacional cree que las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas son el paso lógico y la ampliación de las declaraciones generales sobre los derechos humanos en otras iniciativas. Las Normas son complementarias de las iniciativas existentes y ayudan a aplicarlas.

Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, adoptadas en 1976 y revisadas por última vez en el 2000, han sido recomendadas por los gobiernos de 30 países miembros de la OCDE y

por 8 países no miembros a las empresas multinacionales que actúan en sus países y desde ellos.² Aunque se aplican directamente a las empresas, no son vinculantes para ellas. Sin embargo, han sido refrendadas por una agrupación de empresas multinacionales, representadas por el Comité Consultivo Empresarial e Industrial de la OCDE (BIAC) y por el Comité Consultivo Sindical de la OCDE (TUAC) correspondiente. Las Directrices deben respetarse donde quiera que actúe una empresa.³

Las Directrices de la OCDE se refieren a aspectos fundamentales de la actuación de las empresas multinacionales: revelación de información, empleo y relaciones industriales, medio ambiente, lucha contra el soborno, intereses de los consumidores, ciencia y tecnología, competencia e impuestos. Además incluyen una disposición importante que especifica que las empresas deben “[r]espetar los derechos humanos de las personas afectadas por sus actividades de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales del gobierno de acogida”.⁴ Sin embargo, esta disposición sobre derechos humanos es muy general, y ofrece poca orientación respecto a cómo resolver las cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

Las Directrices se aplican mediante un sistema dual formado por Puntos Nacionales de Contacto en cada país que se adhiera a ellas y por un Comité sobre Inversiones –compuesto por los Puntos Nacionales de Contacto de los países miembros– que supervisa el proceso.⁵ Los procedimientos de puesta en práctica carecen de facultades para investigar y están sujetos a decisiones e interpretaciones arbitrarias de las autoridades gubernamentales, quienes carecen de formación formal en derechos humanos y pueden no ser lo suficientemente independientes de los intereses empresariales. Además, el hecho de que la puesta en práctica de las Directrices sea vigilada por las autoridades gubernamentales de los países los que están registradas las empresas suscita la preocupación de que unos intereses económicos limitados puedan influir indebidamente en la manera en que se evalúa el comportamiento de una empresa. Tampoco es posible, en virtud de las Directrices, obtener desagravio o resarcimiento. Además, las Directrices de la OCDE se aplican únicamente a las empresas que tengan su sede en países de la OCDE o que se hayan adherido a las propias Directrices.

Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, de la Organización Internacional del Trabajo

Modificada en el año 2000, la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, de la Organización Internacional del Trabajo, pide a las empresas que acepten de forma directa las normas laborales fundamentales.⁶ Entre esas normas fundamentales se encuentran la prohibición y abolición del trabajo forzado (Convenios 29 y 105 de la OIT), la igualdad de remuneración y la prohibición de la discriminación (Convenios 100 y 111 de la OIT), la edad mínima de empleo y la prohibición de las peores formas de empleo infantil (Convenios 138 y 182 de la OIT), y

² Los países miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Ocho países no miembros –Argentina, Brasil, Chile, Eslovenia, Estonia, Israel, Letonia y Lituania– también han declarado su adhesión a las Líneas Directrices.

³ *Directrices*, op. cit., I. Conceptos y principios, 1 y 2.

⁴ *Directrices*, op. cit., II. Principios generales, 2.

⁵ Comentario sobre los Procedimientos de Puesta en Práctica de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (París: OCDE, 2000), 4.

⁶ Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, de la Organización Internacional del Trabajo, del 17 de noviembre de 2000, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en su 204 periodo de sesiones (noviembre de 1977) y enmendada en su 279 periodo de sesiones (17 de noviembre de 2000). Boletín Oficial, vol. LXXXIII, 2000. (<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/sources/mne.htm>)

la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva (Convenios 87 y 98 de la OIT).⁷ Los convenios y recomendaciones de la OIT sólo son vinculantes para los Estados miembros que los ratifican pero, debido a su composición tripartita, los empresarios y sus grupos de interés, como participantes en la toma de decisiones, tienen la obligación moral de incluir los principios adoptados por la OIT en sus propias políticas.

La fuerza de la OIT reside en su trabajo de establecimiento de normas sobre derechos laborales y del lugar de trabajo. Su estructura tripartita agrupa a empresarios, organizaciones de empleados y representantes de gobiernos (sus constituyentes), pero excluye la participación directa de otras ONG. Al asesorar a los gobiernos sobre las medidas que pueden tomar para cumplir con las normas laborales fundamentales, la OIT desempeña un papel esencial. Cuenta con diversos mecanismos de supervisión para hacer frente a las denuncias de falta de aplicación, por parte de los Estados miembros, de los convenios de la OIT que han ratificado, denuncias que pueden ser formuladas por organizaciones internacionales de trabajadores, empleados o gobiernos. También ha establecido el Comité de Libertad Sindical para que examine las denuncias de que los Estados miembros de la OIT no están respetando el principio básico de libertad sindical, incluso aunque el país en cuestión no haya ratificado los convenios pertinentes de la OIT.

No obstante, aunque la Declaración Tripartita de la OIT expone unos principios relativamente generales relacionados con el empleo, la formación y las condiciones y relaciones de trabajo, estos principios se recomiendan sólo como una guía “cuya aplicación se recomienda con carácter voluntario”.⁸

La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, de la OIT, concluye en su informe final de 2004, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, que el proceso de globalización permite a las empresas aumentar su alcance global y su poder en el mercado.⁹ El informe señala que la globalización requiere nuevas formas de regulación respecto a los derechos humanos y los grupos implicados.¹⁰ Además de que las fuerzas del mercado fomentan que las empresas acepten las normas laborales básicas,¹¹ la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización concluyó que se necesitan reformas ulteriores del sistema multilateral para hacer las relaciones (económicas) internacionales más democráticas, participativas, transparentes y responsables.¹² Haciendo referencia a las normas de la OIT y reflejándolas, las Normas de la ONU son un paso en esta dirección, y ofrecen un resumen completo de las responsabilidades de los Estados y empresas en materia de derechos humanos.

El Pacto Mundial de la ONU

El Pacto Mundial de la ONU es un “instrumento de libre adscripción por parte de las empresas y organizaciones laborales y civiles” lanzado por el secretario general de las Naciones Unidas en el año 2000. Esta iniciativa intenta reunir a empresas, agencias de la ONU, la sociedad civil y las organizaciones de trabajadores en el apoyo a diez principios tomados de las declaraciones internacionales. Estos principios ofrecen directrices generales para el comportamiento de las empresas

⁷ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=SP&var_pagename=DECLARATIONTEXT], adoptada en el 86 periodo de sesiones (18 de junio de 1998); doc. OIT. GB.279/12; (http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=SP&var_pagename=DECLARATIONTEXT)

⁸ Artículo 7.

⁹ Punto 147, p. 55; punto 199; punto 344.

¹⁰ Punto 358.

¹¹ Punto 427; punto 550ff.

¹² Punto 598.

en relación con los derechos humanos, las normas laborales, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción.¹³ Sin embargo, en lo que se refiere a los derechos humanos, los principios son tan generales que ofrecen sólo una orientación mínima sobre el contenido, la interpretación y la aplicación de las normas y responsabilidades en materia de derechos humanos.

Aunque se pide a las empresas que introduzcan los diez principios en sus esferas de influencia, el Pacto Mundial de la ONU no se estableció como iniciativa regulatoria. En lugar de eso, se concibió para ofrecer una plataforma basada en los valores con la que realizar una revisión voluntaria por iguales y una educación institucional. En él se alienta a los participantes a compartir casos de buena práctica y a participar en diálogos sobre políticas. Sin embargo, el Pacto Mundial no ha sido efectivo a la hora de alentar a las empresas a considerar o poner a prueba modelos específicos o buenas prácticas relacionadas con los principios.

Las empresas que deseen unirse al Pacto Mundial de la ONU deben hacer que su director general envíe al secretario general de la ONU una carta de apoyo al pacto y a sus diez principios. También se les pide que introduzcan cambios conforme a los diez principios (los cuales acceden a defender públicamente) e informen al respecto. Sin embargo, el Pacto Mundial no cuenta con mecanismos de supervisión. Basándose en una política revisada en octubre de 2002, ahora los nombres de las empresas participantes se hacen públicos, lo que permite una mayor vigilancia pública, pero no hay un medio claro para cuestionar la pertenencia al Pacto de una empresa, aunque ésta parezca haber violado alguno de los diez principios. A causa de la falta de transparencia a la hora de evaluar a los participantes, los grupos de la sociedad civil no pueden en este momento plantear su preocupación por la conducta de empresas específicas,¹⁴ y esto significa que las empresas pueden utilizar su afiliación al Pacto Mundial como estrategia de relaciones públicas.

4. El valor añadido de las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas como base para el marco de derechos humanos para empresas

a) Las Normas de la ONU son la declaración más completa de normas y principios aplicables a las empresas en relación con los derechos humanos. Reflejan el marco de normas de derechos humanos consagradas en una diversidad de tratados y otros instrumentos sobre los que ya existe un acuerdo internacional y, por lo tanto, deben ser utilizadas como la base principal para que las empresas cumplan con su responsabilidad en materia de derechos humanos.

b) Las Normas son mucho más completas que muchos otros códigos individuales de empresas y normas del sector empresarial, que no sólo se contradicen sino que en pocos casos se refieren a los derechos humanos. Tal como se ha expuesto más arriba, muchas de esas normas, como el Pacto Mundial o las Directrices de la OCDE, se refieren a los derechos humanos únicamente en términos muy generales.

c) Las Normas están diseñadas para aplicarse a las empresas en general. De esta manera, proporcionan un conjunto común de normas entre numerosos códigos de conducta voluntarios y contradictorios.

¹³ Los nueve principios originales del Pacto Mundial de la ONU, así como el décimo principio contra la corrupción (añadido en la primera Cumbre de Líderes del Pacto Mundial, el 24 de junio de 2004), pueden encontrarse, junto con una lista de empresas participantes, en su sitio web, en <http://www.pactomundial.org/>.

¹⁴ <http://web.amnesty.org/pages/ec-globalcompact-eng>

d) Las Normas establecen el equilibrio adecuado entre las obligaciones de los gobiernos y las empresas en relación con los derechos humanos. El primer párrafo reafirma que “[l]os Estados tienen la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos consagrados en la legislación internacional y nacional, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar, incluso velando por que las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respeten los derechos humanos”. La reiteración en las Normas del papel primordial de los Estados respecto a la legislación internacional de derechos humanos deja claro que las Normas no han intentado trasladar las obligaciones que impone dicha legislación a las empresas transnacionales y otras empresas comerciales.

e) Las Normas, y el comentario que las acompaña, deben formar la base de un marco normativo internacional y universalmente reconocido para las empresas, que proporcione también normas mínimas que los Estados deben reflejar en su legislación nacional. Además de alentar a la acción empresarial beneficiosa, un papel primordial que las normas internacionales pueden desempeñar es el de actuar de catalizadores para la reforma legal nacional, y como punto de referencia para juzgar lo adecuado de las leyes y normas nacionales.

f) Las Normas, y el comentario que las acompaña, pueden ayudar a las empresas a identificar y comprender sus responsabilidades en relación con los derechos humanos. Proporcionan una lista de normas de derechos humanos que puede utilizarse como plantilla de acción para las empresas, y ya hay grandes empresas que están probándolas. Al tener en cuenta las Normas en la toma de decisiones, las empresas tendrán una base en la que apoyar sus esfuerzos para garantizar que sus actividades económicas son conformes con los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos. La referencia a las Normas en la toma de decisiones de las empresas no sólo facilitará un diálogo constructivo con las ONG, sino que también preparará a las empresas para los desafíos de derechos humanos a los que se enfrentarán en el futuro. Además, puesto que existe un creciente interés entre los inversores éticos en empresas socialmente responsables, unas normas visibles de actuación en materia de derechos humanos permitirán a los inversores y a las partes interesadas influir en el comportamiento de las empresas.

5. Aplicación

Para que las normas de derechos humanos contribuyan a la protección y la promoción de los derechos humanos por parte de las empresas, debe haber mecanismos y procedimientos transparentes con los que evaluar el cumplimiento de dichas normas. Las empresas deben informar de sus éxitos o sus fracasos a la hora de cumplir con sus responsabilidades en materia de derechos humanos. Cuando una empresa no cumpla con sus responsabilidades, deben existir remedios adecuados y efectivos para las personas contra cuyos derechos han cometido abusos.

6. Recomendaciones

Amnistía Internacional desea que este informe contribuya a situar firmemente en la agenda de la Comisión para años futuros las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos.

En términos prácticos, un compromiso continuado de este tipo sobre esta cuestión entraña lo siguiente:

a) trabajar para que se establezca y se apruebe un conjunto de principios que determine las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos. Las Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos, aprobadas por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, deben ser la base de este marco normativo, como ejemplo principal de un código detallado de normas de derechos humanos aplicables a las empresas;

b) aclarar que las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en materia de derechos humanos no son una cuestión nueva, sino un corolario de las obligaciones de los Estados de proteger los derechos humanos;

c) ampliar el proceso de presentación de informes y consulta más allá del periodo de sesiones del 2005 de la Comisión, para garantizar que su oficina puede realizar un análisis en profundidad de las cuestiones y las consultas continuadas con las partes interesadas pertinentes, con vistas a que la Comisión disponga del tiempo y la investigación necesarios para abordar adecuadamente este tema tan importante;

d) garantizar que el proceso de consulta es abierto, transparente y efectivo, y que se continúa el estudio de las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas afines en materia de derechos humanos;

e) explorar los mecanismos existentes para revisar y evaluar el éxito de las empresas individuales a la hora de cumplir con sus responsabilidades en materia de derechos humanos.