

¿Líderes o rezagados?

¿El Reino Unido está cumpliendo sus compromisos en materia de empresas y derechos humanos?



Noviembre de 2016

Este informe fue escrito por Anne Lindsay, analista principal de CAFOD en el sector privado.

Agradecemos comentarios y sugerencias sobre el informe: alindsay@cafod.org.uk

Nuestro agradecimiento a todas las personas que contribuyeron durante la investigación y la redacción, en particular Illari Aragon, Denise Auclair, Uli Beck, CINEP, DHSF, Barbara Davies, Lucinda Devine, Peter Frankental, Graham Gordon, Jeanette Harrison, Liz May, the Peru Support Group, Chloe Sideserf, Miguel Sierra, Sarah Smith-Pearse, Tierra Digna, Beck Wallace and Jennifer Zerk.

Foto de Portada: Instalaciones de las Naciones Unidas, Ginebra (CAFOD).

Foto de página 1: Policía y manifestantes en Cusco, Perú (Miguel Gutierrez).



Índice

Resumen Ejecutivo	2
Introducción	4
Capítulo 1: Entender el enfoque del gobierno del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos	6
Capítulo 2: Asegurar el acceso a la justicia de las comunidades perjudicadas por actividades comerciales	13
Capítulo 3: Asumir un papel de liderazgo en debate internacional sobre empresas y derechos humanos	21
Capítulo 4: Asegurar que las comunidades perjudicadas tengan voz en las políticas nacionales sobre empresas y derechos humanos	27
Capítulo 5: Hacer de la política internacional del desarrollo del Reino Unido sea consistente con sus compromisos en materia de empresas y derechos humanos	36
Conclusión	43
Bibliografía	44

Resumen Ejecutivo

“La actividad empresarial es una noble vocación orientada a producir riqueza y mejorar el mundo para todos.”

Papa Francisco, Carta Encíclica Laudato si' del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común, sección 129.

La manera en cómo hacemos empresa está cambiando nuestras vidas y nuestro planeta a un nivel sin precedentes. A fin de asegurar que los modelos de empresa sean justos y sostenibles a largo plazo, los gobiernos necesitan entender cómo se ven afectados los derechos de sus ciudadanos. El gobierno del Reino Unido se ha presentado constantemente como un líder al respaldar y promover normas internacionales en materia de empresas y derechos humanos. Hay algo de cierto en esta afirmación. Sin embargo, mientras la Primera Ministra se enfrenta a una nueva Gran Bretaña luego del Brexit, necesita demostrar que el compromiso del Reino Unido de garantizar que las empresas respeten los derechos se está traduciendo en acciones significativas.

El resultado del referéndum europeo del 23 de Junio de 2016, que dispuso la salida del Gobierno Británico de la Unión Europea, significa que el Reino Unido tendrá que volver a negociar los acuerdos comerciales y asumir una nueva función dentro de la comunidad internacional. Durante el mismo período, necesitaremos avanzar en nuestra contribución con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y nuestros compromisos actuales sobre el cambio climático en el marco del Acuerdo de París del 2015. Necesitamos un plan efectivo para lograr esto, lo cual garantizará que las empresas de toda índole desempeñen un papel sostenible y responsable dentro de nuestras sociedades. Es imperativo que al momento de cumplir con los acuerdos comerciales que el país necesitará, el Reino Unido no se enfoque en la promoción de los intereses comerciales en perjuicio de las personas más pobres del mundo.

CAFOD considera esta situación como una oportunidad fundamental para recorrer un nuevo camino hacia prácticas comerciales sostenibles y responsables que beneficien a todas las personas, sean ricas o pobres, de contextos urbanos o rurales, en países desarrollados o en vías de desarrollo. La Primera Ministra ya ha indicado que está preparada para “ponerse firme con el comportamiento irresponsable de las grandes empresas”. Su primer punto de atención debería ser revisar los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos (los “Principios Rectores”), los cuales se adoptaron por primera vez hace cinco años. Estas son normas globales que el Reino Unido ya se ha comprometido a implementar.

Muchas de las violaciones a los derechos humanos en países en vía de desarrollo, para las que se concibieron los Principios Rectores, han estado sucediendo por décadas. Para los miles de hombres y mujeres cuyas vidas se han visto perjudicadas o amenazadas como resultado de las actividades comerciales irresponsables, la situación es ahora urgente.

CAFOD se ha comprometido desde el principio con el desarrollo del Plan Nacional de Acción sobre Derechos humanos y Empresas del Reino Unido. Creemos que es posible usarlo para lograr un cambio positivo a través de un enfoque mucho más estratégico en todos los departamentos gubernamentales. Sin embargo, también sabemos, por nuestro trabajo con organizaciones co-partes en el terreno de los Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos que promueven una versión debilitada de los Principios Rectores no ofrecerán el nivel de cambio necesario para detener los abusos corporativos.

El Gobierno del Reino Unido ha avanzado en la negociación de acuerdos internacionales vinculantes que otorgan a las empresas mayor poder para proteger sus derechos, pero se ha opuesto a los intentos de crear un tratado internacional para proteger los derechos de los ciudadanos afectados por las actividades comerciales. Es evidente que los Planes Nacionales de Acción actuales no serán suficientes para proporcionar este tipo de protección. Por lo tanto, CAFOD está exhortando al gobierno del Reino Unido a comprometerse positivamente en el debate internacional sobre un tratado de empresas y derechos humanos. Asimismo, debería garantizar que cualquier nuevo acuerdo internacional de comercio e inversión sea compatible con el deber del Estado de proteger los derechos humanos. Sin esto, el Reino Unido no puede ser visto a nivel mundial como un defensor creíble en el ámbito de las empresas y derechos humanos.

El potencial de impacto es grande; una estrategia intergubernamental para integrar empresas y derechos humanos en todo lo que el gobierno británico pretenda lograr será algo bueno para las empresas, para los trabajadores y para el Reino Unido internacionalista que defiende a todas las personas, cualesquiera sean sus circunstancias.

Recomendaciones

1. **El Reino Unido debe desarrollar una estrategia interdepartamental sobre empresas y derechos humanos.**
Esta nueva visión debería basarse en el Plan Nacional de Acción para la Alianza de Gobierno Abierto, incluyendo una verdadera “combinación inteligente” de acciones, entre ellas las modificaciones legislativas, así como las medidas más suaves como las iniciativas de buenas prácticas. La estrategia debería incluir enlaces a una guía detallada para las empresas
2. **El Gobierno debe abordar urgentemente las barreras actuales que impiden que las comunidades perjudicadas por acciones de empresas con sede en el Reino Unido busquen compensación en el Reino Unido.**
La nueva estrategia del Reino Unido debería tener acciones de plazos limitados y objetivos específicos para mejorar el acceso de las comunidades a la vía judicial. Esto debería incluir el desarrollo de una legislación cuidadosamente enfocada que permitirá el proceso penal de las empresas que hayan cometido graves abusos contra los derechos humanos
3. a) **El Gobierno del Reino Unido debería participar constructivamente en el debate internacional sobre un tratado de empresas y derechos humanos y no boicotear al Grupo de Trabajo Intergubernamental de la ONU.**
b) **El Reino Unido se ha comprometido a implementar los Principios Rectores de la ONU y debe garantizar que estos se apliquen en cualquier nuevo proceso de negociación comercial, sea bilateral o multilateral.**
El Gobierno del Reino Unido debería publicar su análisis actual de texto completo propuesto de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (ATCI, por sus siglas en inglés) y del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés) a la luz de los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos para que los parlamentos nacionales dispongan de esta información antes de negociar cualquier acuerdo comercial futuro del Reino Unido.
4. **La Oficina de Relaciones Exteriores (FCO, por sus siglas en inglés) debería respaldar la participación activa de los grupos de la sociedad civil y las comunidades afectadas, como parte de su asesoramiento permanente a los gobiernos nacionales sobre la implementación de los Principios Rectores de la ONU.**
5. **El Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) debería asegurar que sus prioridades estratégicas y métodos de trabajo respalden de manera más consistente los compromisos del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos.**
 - Aumentar el perfil de trabajo del DFID en materia de empresas y derechos humanos y utilizar el programa RATE para concientizar sobre los compromisos actuales del Reino Unido en todos los departamentos y programas.
 - Asegurar que las experiencias e inquietudes de las comunidades locales se reflejen mejor en el análisis del DFID sobre los posibles impactos del desarrollo de proyectos a gran escala, con el fin de informar su enfoque para implementar la Estrategia de Ayuda y el Marco Estratégico de Desarrollo Económico del Reino Unido
 - Asegurar que los nuevo enfoques de financiación del desarrollo y el financiamiento climático estén diseñados para ser coherentes con los Principios Rectores de la ONU.

Introducción

“Fuimos líderes en derechos humanos en 1215, cuando se selló la Carta Magna, y seguimos siendo líderes ahora en 2015”.

Philip Hammond, Ministro de Economía (en su discurso como Secretario de Relaciones Exteriores, 10 de Diciembre de 2015)

Reino Unido ha mostrado liderazgo internacional en relación con los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos. El Reino Unido fue uno de los gobiernos que financió y respaldó el trabajo del Profesor John Ruggie, Representante Especial de la ONU sobre Empresa y Derechos Humanos, de 2005 a 2011. El Primer Ministro David Cameron fue uno de los primeros jefes de gobierno en comprometerse a aplicar los Principios Rectores de la ONU. Asimismo, en septiembre del 2013, el Ministro de Relaciones Exteriores William Hague y el Secretario de Estado de Negocios, Innovación y Habilidades Vince Cable lanzaron conjuntamente el primer Plan nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas. Este fue un paso bienvenido por parte de un país donde un gran número de empresas globales tienen su sede principal o están registradas.

Las Organizaciones co-partes de CAFOD en los países en vía de desarrollo saben, desde hace tiempo, que los diferentes tipos de actividades comerciales pueden afectar una amplia gama de derechos, incluidos el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables, la ausencia de tratos inhumanos y degradantes, el derecho a agua potable segura y limpia, el derecho a la salud e incluso el derecho a la vida. Estos impactos pueden ser tanto positivo como negativos. Anticipamos que para los ciudadanos tanto de los países en vía de desarrollo como de los países desarrollados, el impacto de las empresas en nuestras vidas se volverá aún más importante en los próximos años. El desarrollo y la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París sobre el cambio climático resaltaron el importante papel que tendrán los actores del sector privado en su ejecución.

Evidentemente, el enfoque gubernamental sobre empresas y derechos humanos es relevante para una amplia gama de áreas políticas, por ejemplo, la protección del medio ambiente, los derechos de los consumidores, el derecho laboral, la privacidad y la asistencia jurídica en Reino Unido. Este informe no es un estudio exhaustivo de todos los problemas, sino que refleja las áreas en las que CAFOD tiene particular experiencia como agencia internacional de desarrollo. Nos hemos concentrado en los aspectos de los Principios Rectores que son prioritarios para nuestras organizaciones socias, basándonos en su experiencia en el impacto de las actividades empresariales.

Este informe analiza un número limitado de políticas y actividades específicas de los departamentos gubernamentales clave, y también pone énfasis en las áreas de acción futura, si es que el Reino Unido busca ser líder importante del campo. Los temas tratados son:

- Entender el enfoque del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos.
- Garantizar el acceso a la justicia de las comunidades perjudicadas por actividades empresariales.
- Asumir un papel de liderazgo en el debate internacional sobre empresas y derechos humanos, incluyendo el comercio y la inversión
- Asegurar de las comunidades afectadas tengan voz en la toma de decisiones de las políticas nacionales sobre empresas y derechos humanos.
- Hacer que la política de desarrollo del Reino Unido sea coherente con sus compromisos en materia de empresas y derechos humanos.

Al examinar algunos ejemplos a profundidad, incluyendo las áreas consideradas éxitos en el Reino Unido, revela una suerte de enfoque Jekyll y Hyde con respecto a las empresas y los derechos humanos. Nuestra conclusión es que el Reino Unido termina siendo un líder y un rezagado al mismo tiempo. Sin duda, el gobierno merece que se le reconozca por el liderazgo político mostrado y por la serie de medidas claras que ha venido adoptando desde 2011. Sin embargo, en algunos de los ámbitos políticos más importantes, como el acceso a la justicia y las políticas internacionales de desarrollo, la acción gubernamental hasta la fecha ha sido descoordinada, débil y en algunos casos, incluso opuesta a los Principios Rectores. La versión actualizada del Plan Nacional de Acción al presente no ofrece un plan adecuado para acciones futuras o un modelo suficientemente bueno que otros países puedan seguir.

En estos tiempos de gran incertidumbre política a nivel internacional y nacional, tras el resultado del referéndum de la UE, el gobierno del Reino Unido necesita demostrar que si bien el sector privado está en el centro de sus estrategias económicas y de desarrollo, aún así espera que las empresas actúen de manera responsable y que ha establecido un marco político eficaz para lograr este objetivo.

Otros países observan lo que sucederá ahora con el enfoque del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos. Teniendo en cuenta nuestro papel influyente, las futuras decisiones políticas en este punto podrían ayudar o dificultar la credibilidad del modelo del Plan Nacional de Acción e incluso de los mismos Principios Rectores como mecanismo para impulsar cambios positivos y sostenibles en nuestra forma de hacer negocios en el Siglo XXI.

El gobierno tiene la oportunidad de aprovechar el comienzo positivo que ha tenido, y abordar los puntos ciegos, adoptando una estrategia de empresas y derechos humanos coherente que aporte resultados a la ciudadanía, al ambiente y a las mujeres y hombres de negocios que desean que sus empresas sean sostenibles. Esperamos que este informe sea una contribución útil para la investigación y reflexión más amplias por parte de políticos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y personas que trabajan en el sector privado en apoyo a esta meta.



Mujer de la localidad mirando un yacimiento minero en la Región de Cusco, Perú.

1. Entender el enfoque del gobierno del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos

“... a medida que las empresas británicas se expanden en el extranjero, también lo hace nuestra responsabilidad de asegurarnos de que nuestro éxito comercial no represente un costo para los derechos humanos de los otros. Creemos firmemente que la promoción de empresas y el respeto por los derechos humanos van de la mano”.

William Hague, ex Secretario de Relaciones Exteriores, 5 de Septiembre de 2013

El Gobierno del Reino Unido ha apoyado a John Ruggie, Representante Especial de la ONU sobre el enfoque en materia de Empresas y Derechos Humanos y ha liderado el compromiso con los Principios Rectores de la ONU, al adoptar un Plan Nacional de Acción y alentar a otros países a hacer lo mismo.

En los últimos tres años, ha habido ejemplos de acciones menores para respaldar el respeto de los derechos humanos y la diligencia debida en materia de derechos humanos. Pero debido a que no hubo una estrategia global coherente y los ministros tuvieron miedo de imponer mucho “papeleo” a las empresas, estas medidas no han tenido el impacto total que hubiera podido tener. Ahora el gobierno ha creado un Plan de Acción actualizado que no incluye acciones medibles y con plazos definidos. Se corre así el riesgo de socavar los avances y confundir a las empresas.

El Impacto de las empresas en los derechos humanos no es un tema nuevo. Muchos de los grupos de las iglesias, de las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales y de las comunidades indígenas con las que trabajamos en África, Asia y América Latina viene examinando la manera en que las vidas de la ciudadanía son afectadas por las actividades empresariales. Además, por décadas han estado tratando de cambiar las prácticas dañinas específicas.¹ Algunos de los derechos humanos específicos identificados por las organizaciones socias de CAFOD en México, Zambia, Zimbaue, Camboya y Colombia que pueden verse afectados por la actividad empresarial incluyen:

- Derecho a la vida.
- Derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva.
- Derecho a la libertad de adociación y expresión.
- Ausencia de tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- Derecho a la salud.
- Derechos a condiciones de trabajo justas y saludables.
- Derecho a la privacidad.
- Derecho al agua y al saneamiento seguros y limpios.²

1 Véase, por ejemplo, Clean up your Computer [Limpia tu computadora] de CAFOD, 2004; Counting de Cost of Gold [Contando el costo del Oro] de CAFOD, 2005; Kept in the Dark [Sin rendir cuentas] de CAFOD, 2008.

2 Se llevaron a cabo talleres de CAFOD sobre los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos junto con organizaciones co-partes locales en Bogotá, Quibdó, Lusaka y Phnom Penh entre 2012 y 2014.

Al igual que otras agencias católicas de desarrollo dentro de la red CIDSE, CAFOD invirtió tiempo en el proceso de seis años de duración de la ONU en materia de empresas y derechos humanos porque el enfoque de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) voluntaria no logró mejoras significativas en el comportamiento corporativo, particularmente en relación con los grupos más pobres y más marginados. Los resultados finales del mandato John Ruggie en las Naciones Unidas - el Marco para Proteger, Respetar y Remediar y los Principios Rectores de la ONU- tenían limitaciones, pero también ofrecían oportunidades de progreso, dependiendo de las acciones subsiguientes de gobiernos y empresas.

Cuadro 1: ¿Qué son los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos?

El marco para Proteger, Respetar y Remediar y los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos fueron desarrollados por John Ruggie, Representante Especial de la ONU, y su equipo, como resultado de un proceso de cinco años de duración. Este marco normativo reconoce que las personas afectadas por abusos corporativos tienen derechos, y hace referencia a la Declaración de la ONU y a los tratados clave como normas, en lugar de definir el tema de términos de Responsabilidad Social Corporativa, mediante la cual una empresa puede escoger lo que hace. Los Principios Rectores fueron bien recibidos y adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Junio de 2011.

Fortalezas de los Principios Rectores de la ONU

El deber del Estado de proteger los derechos humanos se confirma en el núcleo del derecho internacional.

John Ruggie afirma que los gobiernos deben utilizar una “combinación inteligente” de medidas para cumplir con su deber de proteger y abordar los abusos de los derechos humanos cometidos por empresas; esto incluye explícitamente normas y enfoques voluntarios como lineamientos.

Los Principios Rectores enfatizan la necesidad de que los Estados garanticen la coherencia de las políticas, por ejemplo para que los términos de los acuerdos de inversión o de libre comercio no restrinjan las capacidades de los gobiernos para cumplir con su deber de proteger los derechos humanos por parte de las empresas a fin de evitar violar los derechos de los demás y abordar cualquier impacto adverso. Estos principios reconocen que las empresas son responsables del impacto en los derechos humanos causado por sus cadenas de suministro y relaciones comerciales.

Los Principios Rectores confirman que las empresas pueden tener un impacto en prácticamente todos los derechos humanos. Hacen referencia explícitamente a grupos vulnerables y reconocen el desequilibrio de poder entre empresas y víctimas. El cumplimiento de los Principios Rectores es considerado un estándar mínimo de conducta para las empresas.

Debilidades de los Principios Rectores

El lenguaje de los Principios Rectores es muy general, lo cual deja mucho espacio para la interpretación. Representan una guía para los Estados y las empresas, no una nueva obligación legal internacional; por ejemplo, todavía no existen mecanismos de cumplimiento que sean suficientes para cerrar las reconocidas brechas de gobernabilidad. Algunas de estas brechas son muy significativas. ¿Qué sucede en aquellas situaciones en las que el Estado no está dispuesto o es incapaz de proteger los derechos humanos y una empresa no los respeta?

La guía para los estados sobre cómo abordar los obstáculos a la justicia para las víctimas, incluidas las vías legales, no es suficientemente fuerte. Entre las cuestiones importantes abordadas de modo insuficiente en los Principios Rectores se encuentran:

- Lineamientos de situaciones de conflicto de baja intensidad
- La creciente tendencia a criminalizar a las y los defensores de los derechos humanos
- Los derechos específicos de los pueblos indígenas
- ¿Cómo asegurar una participación y consulta efectiva de los grupos afectados?

¿Cuán efectivos serán los Principios Rectores al prevenir los abusos de derechos humanos?	
Oportunidades	Riesgos/Amenazas
Mayor reconocimiento por gobiernos y sociedades del impacto de las empresas en los derechos humanos y la necesidad de abordar las brechas.	No es una nueva obligación legal internacional: <ul style="list-style-type: none"> • Falta de voluntad política • Falta de mecanismos de cumplimiento
Algunos gobiernos se comprometieron a aplicar los Principios Rectores a nivel nacional, por ejemplo, mediante planes de acción intergubernamentales.	Los gobiernos podrían centrarse únicamente en los lineamientos y políticas voluntarias en lugar de adoptar los cambios en la legislación necesarios.
Amplia gama de derechos identificados, relevantes para las actividades de las empresas en todos los sectores y países.	Si no hay un requisito de diligencia debida por parte de las empresas, estas podrían optar por concentrarse solo en uno o dos asuntos preferidos
El Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos puede recibir peticiones de cualquier persona	Hasta ahora hay un foco del debate en el Norte global. Las empresas transnacionales están mucho más informadas del debate de la ONU que las comunidades afectadas.
La Sociedad civil puede ayudar a definir cómo las empresas deben llevar a cabo su debida diligencia corporativa	¿Los Principios Rectores cambiarán realmente las prácticas de la empresa?
La evaluación del impacto mostrará muy claramente cualquier deficiencia en la implementación por parte de los Estados y las Empresas.	El enfoque actual está muy centrado en la difusión y los ejemplos de buenas prácticas.
Puede convertirse en una norma mínima aceptada universalmente.	Posibles interpretaciones diferentes y contradictorias de lo que los Principios Rectores requieren de las empresas y los Estados.
Fuente: CIDSE (2013) 'El Marco para Proteger, Respetar y Remediar y los Principios Rectores de la ONU: ¿impulsando el cambio?' Pp.5-6.	

En Junio del 2016 se cumplió el quinto aniversario de los Principios Rectores de la ONU. Resulta sensato revisar este análisis y considerar en qué medida estas oportunidades y amenazas se han hecho realidad. Como uno de los primeros Estados que se comprometieron a aplicar los Principios Rectores, el Reino Unido proporciona un banco de pruebas para determinar la eficacia de este enfoque.

El gobierno del Reino Unido respalda el trabajo de John Ruggie a nivel de la ONU

El Gobierno del Reino Unido respaldó consistentemente el mandato del Representante Especial de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, Profesor John Ruggie, desde sus inicios en 2005. Esto incluyó, mediante el compromiso activo en la discusión política, el apoyo financiero al Representante Especial y la convocatoria a reuniones en etapas críticas durante el desarrollo de los Principios Rectores.³

Después de que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptara los Principios Rectores en Junio de 2011, el Primer Ministro David Cameron fue uno de los primeros Jefes de Estado en comprometerse públicamente a implementar los Principios Rectores de la ONU en noviembre de 2011. Lo hizo en una conferencia de prensa con el entonces Presidente de Colombia.⁴

3 Incluyendo, por ejemplo, la conferencia sobre el marco sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU en Wilton Park en enero de 2011, así como un evento de seguimiento en Junio de 2012 en el mismo lugar.

4 Reino Unido y Colombia acordaron la Declaración Conjunta sobre los Derechos Humanos el 21 de noviembre de 2011, la cual se encuentra disponible en : <http://www.gov.uk/government/news/uk-and-colombia-agree-joint-declaration-on-human-rights>

Desarrollo del Primer Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas

El proceso del Reino Unido comenzó en 2012 y abarcó consultas con una sociedad civil más amplia, incluyendo representantes de ONG y sindicatos, así como una reunión consultiva con grupos empresariales representantes de pequeñas y medianas empresas y otra con empresas transnacionales más grandes.

Los funcionarios de la FCO merecen un reconocimiento por haber iniciado el proceso, aunque en retrospectiva existen maneras en las que el proceso de la elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas podría haber sido mejor. La Mesa Redonda Internacional de Responsabilidad Corporativa (ICAR, por sus siglas en inglés) y el informe de investigación de la Coalición Europea de Justicia Corporativa (ECCJ, por sus siglas en inglés) identificaron una serie de omisiones en comparación con la metodología de buenas prácticas de la ICAR y del Instituto Danés de Derechos Humanos, como la ausencia de un estudio de referencia nacional a fin de informar lo que se necesitaba en el plan de acción.⁵ La Coalición CORE sobre Responsabilidad Corporativa, cuyos miembros incluyen Amnistía Internacional, CAFOD y Traidcraft, publicó su propio análisis en diciembre de 2013.⁶

Lograr una “combinación inteligente” de orientación, respaldo y regulación

“Los Estados no deben asumir que las empresas siempre prefieren o se benefician de la inacción pública, y deben considerar una combinación inteligente de medidas-nacionales e internacionales, obligatorias y facultativas-para promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas.”

Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Junio 2011, comentario p.5.

Un elemento central de los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y Derechos Humanos fue que John Ruggie reconociera que se necesitaba una “combinación inteligente” de medidas políticas para implementar su marco y, específicamente, que esta debía incluir una regulación apropiada. Sin embargo, en lo que se refiere a las futuras acciones previstas, el Plan Nacional de Acción del Reino Unido - 2013 no propuso ningún cambio específico en la legislación británica. En su lugar, la mayoría de las acciones se centraron en orientar o alentar a las empresas a seguir buenas prácticas. Reconocemos que la orientación es muy importante. Muchas empresas apenas están comenzando a pensar en el impacto de sus actividades comerciales en toda la gama de derechos humanos. Sin embargo, la ausencia de medidas vinculantes dentro del plan de acción constituye un error grave, sobre todo porque otros países han seguido el ejemplo del Reino Unido en este aspecto. Abordamos este punto con más detalle a continuación.

Mejorar el desempeño del Reino Unido en la coherencia política

En el Plan de Acción de 2013 se indicó: “Las empresas nos han dicho que necesitan del gobierno coherencia política y comunicación clara y consistente”. Estamos de acuerdo con este análisis. En nuestras conversaciones con mujeres y hombres de negocios, a menudo han identificado una plétora de diferentes iniciativas poco útiles y confusas.⁷ Esas acciones concretas que se incluyeron en el Primer Plan de Acción del Reino Unido fueron principalmente acciones para la FCO (aunque no se indicó qué departamento era responsable de realizar cada acción). De hecho muchas de las decisiones políticas clave que influyeron en la implementación efectiva del marco para “proteger, respetar y remediar” son dirigidas por otros departamentos gubernamentales. Por este motivo, CAFOD cree que sería mejor desarrollar la siguiente iteración del Plan de Acción en una clara estrategia intergubernamental sobre empresas y derechos humanos. Dado que la FCO y el Departamento Británico de Negocios, Energía y Estrategia Industrial (BEIS, por sus siglas en inglés) están experimentando importantes recortes presupuestarios después de la última Revisión Integral de Gastos, se hace aún más importante que el gobierno del Reino Unido tenga un enfoque más coordinado para lograr sus objetivos en materia de empresas y derechos humanos.

5 ICAR y ECCJ. Evaluaciones de planes de acción existentes sobre empresas y derechos humanos. Noviembre de 2015. Actualización disponible en: <https://www.icar.ngo/news/2014/11/28/icar-eccj-realease-assessments-of-current-national-action-plans-on-business-hum>

6 CORE. ¿Buen negocio? Análisis del Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas del Reino Unido. Diciembre del 2013.

7 Este punto de vista también fue reflejado por las ONG y representantes empresariales en la conversación con la Ministra del BIS, Jenny Willets, sobre las iniciativas de la cadena de suministro en abril del 2014.

Si bien la “coherencia política” es un concepto central de los Principios Rectores de la ONU, el término puede parecer una jerga o una perogrullada a menos que examinemos ejemplos reales de cómo funciona en la práctica. Los estudios de caso a continuación analizan dos áreas que son reconocidas como acciones concretas por parte del gobierno en materia de empresas y derechos humanos, pero en cada caso el departamento gubernamental principal no fue la FCO. Las cuestiones claves son: i) el grado en que el progreso en estas áreas demuestra un enfoque coherente por parte del gobierno del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos y (ii) si estas acciones pueden resultar efectivas para lograr un mayor respeto corporativo de los derechos humanos acorde con los Principios Rectores. Está claro que el Reino Unido ha liderado algunos aspectos al solicitar a las empresas que informen sobre cómo sus actividades afectan los derechos humanos. Sin embargo, estas medidas positivas pueden no proporcionar todos los beneficios previstos debido a la falta de seguimiento del monitoreo y del cumplimiento, y un enfoque incompleto sobre lo que las empresas deben informar.

Estudio de Caso 1

Enmiendas a la Ley de Sociedades 2006 y a la Directiva de la UE sobre la Presentación de Informes no Financieros 2014

El Plan de Acción del Reino Unido de 2013 incluyó una referencia a la presentación de informes corporativos a fin de respaldar las acciones de las empresas en cuanto al respeto de los derechos humanos. Esta fue una referencia a la aclaración de la Ley de Sociedades, la cual “significa que los directores de las empresas incluirán en sus informes anuales las cuestiones relacionadas con los derechos humanos”.⁸ En el Primer Plan de Acción del Reino Unido no se menciona el proceso en curso de la UE para reformar la presentación de informes no financieros, a pesar de que las propuestas de la Comisión habían sido publicadas varios meses antes en abril de 2013 e incluían lenguaje específico sobre los derechos humanos. La Directiva de Presentación de Informes No Financieros tiene como objetivo garantizar que las empresas de todos los Estados Miembros proporcionen información clara sobre los riesgos potenciales y las medidas que están adoptando en materia social y ambiental, de respeto de los derechos humanos y de lucha contra la corrupción y el soborno. Probablemente esta fue una de las oportunidades políticas clave para moldear la práctica comercial en cuanto a la presentación de informes sobre los riesgos y el impacto en los derechos humanos por parte de miles de empresas radicadas en la UE.

En la práctica, el gobierno del Reino Unido, encabezado por el entonces Departamento de Negocios, Innovación y Capacidades (BIS, por sus siglas en inglés), contribuyó de manera significativa a la forma final de las reformas a la presentación de informes no financieros de la UE. CAFOD planteó la aplicación de los Principios Rectores de la ONU con los funcionarios que lideran las negociaciones en nombre del Reino Unido.⁹ La Reforma de los requisitos de presentación de informes corporativos de la UE representó una oportunidad para definir los requerimientos de presentación de informes en toda la Unión Europea. Empresas como IKEA y Unilever respaldaron públicamente las propuestas de la Comisión y solicitaron que la diligencia debida en las cadenas de suministro fuera específicamente mencionada en la directiva.¹⁰ Sin embargo, la posición del gobierno del Reino Unido fue tratar de asegurar que las reformas reflejaran el *status quo* en términos de presentación de informes en el Reino Unido, en lugar de aprovechar esta oportunidad para incorporar los Principios Rectores en la presentación de informes corporativos. Por ejemplo, el BIS se opuso a la propuesta de ampliar los requisitos de presentación de informes a las grandes empresas que no cotizan, a pesar de que el ex Representante Especial de la ONU, John Ruggie, autor de los Principios Rectores, escribió al entonces Secretario de Estado Vince Cable sobre este punto, solicitando al Reino Unido que respalde la presentación de informes sobre derechos humanos para las grandes empresas que no cotizan.¹¹

Como resultado del proceso legislativo de la UE, en noviembre del 2014 se adoptaron importantes cambios en la presentación de informes corporativos de las grandes empresas que cotizan. Sin embargo, el número de empresas cubiertas se redujo significativamente en comparación con la propuesta original, ya que solo se requiere que presenten el informe las empresas con más de mil empleados. Los Estados Miembros tienen bastante flexibilidad en cuanto a cómo se transponen los requisitos de presentación de informes dentro de la legislación nacional y qué empresas están cubiertas. El proceso de transposición de la directiva debe estar terminada en diciembre de 2016. Es probable que Reino Unido lo aplique solo a las más grandes empresas que cotizan. ●

8 Gobierno del Reino Unido. *Buenos Negocios: Implementación de los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos*. September 2013.

9 Serie de reuniones entre miembros de la coalición CORE y BIS a lo largo de 2013 y 2014.

10 <https://www.foe.co.uk/sites/default/files/downloads/ikea-unilever-letter-22059.pdf>

11 “La Directiva de la UE debería abarcar todas las grandes empresas, no solo las que cotizan. En la actualidad, las grandes empresas no cotizadas pueden operar bajo estándares de transparencia y conducta más bajos, lo cual establece un terreno de juego dividido respecto a un tema revelante no solo para las empresas cotizadas y sus accionistas, sino para todas las empresas y sociedades en las que operan”. Carta del Profesor John Ruggie, Presidente de SHIFT, al Parlamento Honorable Dr. Vince Cable, el 22 de enero de 2014.

Estudio de Caso 2

Enmienda a la Ley de Esclavitud Moderna 2015

El gobierno del Reino Unido ha asumido un papel de liderazgo en materia de empresas y derechos humanos al abordar la cuestión de la esclavitud moderna. En octubre de 2014, el Ministro del Interior presentó una enmienda a la Ley de Esclavitud Moderna, la cual creó para las empresas un requisito de presentación de informes directos. Este requisito había recibido respaldo considerable de los parlamentarios de todos los partidos, así como de las ONG y las empresas que consideraban que respaldaría la práctica responsable.¹²

Este requisito de presentación de informes entró en vigor en octubre de 2015. Se aplican a todas las organizaciones que desempeñan actividades comerciales en el Reino Unido con un volumen comercial global de £36 millones o más. Esto incluye a empresas que cotizan y que no cotizan, exigiéndoles que consideren el riesgo de que la esclavitud y el trabajo forzoso podrían estar presentes en sus actividades y cadenas de suministro.

Como dijo Theresa May, Secretaria del Interior, la atención se centra en identificar y abordar los riesgos y abusos a los derechos humanos, no solo informar si esto es importante para la empresa:

“Quiero apoyar, motivar e incentivar a las organizaciones a que comprendan el problema complejo de la esclavitud moderna y cómo pueden afrontarla. Las organizaciones con recursos y poder adquisitivo significativos están en una posición única y muy fuerte para influir en las cadenas de suministros mundiales.

Simplemente no es aceptable que las organizaciones digan, en pleno siglo veintiuno, que no lo sabían. No es aceptable que las organizaciones ignoren el asunto porque es difícil o complejo. Y, ciertamente, no es aceptable que las organizaciones pongan el beneficio por encima del bienestar de sus empleados y los que trabajan en su nombre.”¹³ ●

En opinión de CAFOD, las reformas al régimen de Presentación de Informes No Financieros y la Ley de Esclavitud Moderna son ejemplos concretos de acciones gubernamentales desde el 2013 que respaldarán el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas. Sin embargo, estos dos ejemplos también ilustran que un enfoque más coherente y estratégico en materia de empresas y derechos humanos ayudaría a los funcionarios y proporcionaría lineamientos más claros a las empresas. Por ejemplo, mientras que el gobierno se prepara para transponer la Directiva de Presentación de Informes No Financieros de la Ue en la legislación del Reino Unido para diciembre de 2016, es importante que considere el impacto que las grandes empresas no cotizadas pueden tener en los derechos humanos. Incluir a dichas empresas dentro de los nuevos requisitos de presentación de informes ofrecería un enfoque consistente con la Ley de la Esclavitud Moderna.¹⁴

El BEIS y el Ministerio de Interior también deben desarrollar un enfoque creíble para monitorear la presentación de informes corporativos sobre derechos humanos y un régimen de cumplimiento más efectivo. Esta es actualmente un área de debilidad respecto a la Ley de presentación de Informes No Financieros y a la Esclavitud Moderna. Deberían existir mecanismos eficaces de monitoreo y cumplimiento en relación con todas las leyes y normas mínimas. De lo contrario, las medidas destinadas a aumentar el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas no darán los resultados positivos.

Oportunidades para aprender de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés)

Hay un contraste real entre el Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas actualizado y el Plan Nacional de Acción del Gobierno Abierto del Reino Unido 2016-18 que fue publicado el mismo día y que abarca la manera en que el gobierno y las empresas pueden afrontar la corrupción y ser más transparentes y responsables con los ciudadanos. El PNA de Gobierno Abierto contiene un desglose sobre el proceso de colaboración con la sociedad civil y otros actores para actualizar el plan, así como trece compromisos claros (cada uno de los cuales tiene un objetivo), una evaluación del *status quo*, una organización implementadora principal, otros departamentos y actores gubernamentales involucrados, un cronograma y metas verificables y medibles para cumplir el compromiso.¹⁵

¹² Véase, por ejemplo, la carta de los miembros del ETI y del BRC al Primer Ministro con fecha, 29 de Agosto de 2014 http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/www.ethicaltrade.org/files/shared_resources/eti_brc_letter_to_pm.pdf?67nL3qAMx4Jsotz3NT1tS8Ch57W3C1D

¹³ Ministerio del Interior británico. Transparencia en las cadenas de suministro, etc. Una guía práctica. Octubre de 2015.

¹⁴ Véase la respuesta de CAFOD a la consulta sobre presentación de informes no financieros del BIS, Abril 2016.

¹⁵ Gobierno del Reino Unido. Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto del Reino Unido 2016-18, Mayo de 2016.

En comparación, la versión actualizada del PNA sobre Derechos Humanos y Empresas puede considerarse una actualización de progreso, pero los compromisos que asume para el futuro no son suficientemente ambiciosos. Sigue siendo necesario un verdadero documento orientado hacia el futuro que ofrezca una estrategia global para los departamentos gubernamentales en relación con las empresas y los derechos humanos y un único mensaje coherente para las empresas, así como una “combinación inteligente” de acciones legislativas y no legislativas de tiempo limitado.

Recomendación 1

El Gobierno debería convertir el Plan de Acción del Reino Unido en una estrategia interdepartamental coherente sobre empresas y derechos humanos. En vez de que la protección de los derechos humanos se perciba como “papeleo”, una estrategia clara del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos puede ser una herramienta para garantizar que haya mayor coordinación al pensar en políticas, nuevas iniciativas, lineamientos y normas. Esto es particularmente importante en un momento en el que diferentes departamentos participarán en la negociación de acuerdos externos y tratados comerciales. Esto podría ayudar a ahorrar tiempo y recursos dentro del gobierno. Un enfoque coherente también ayudará a aquellas empresas que trabajan para cumplir con sus responsabilidades respetando los derechos humanos en sus actividades.

CAFOD ha identificado una serie de medidas concretas que el gobierno puede tomar ahora para asegurarse de que todos los diferentes departamentos que se ocupan de las empresas respalden la implementación del Marco de una manera efectiva:

Ideas prácticas para lograr coherencia política

- **Actualizar el Plan de Acción para una Estrategia sobre Empresas y Derechos Humanos interdepartamental. Esta nueva versión debería incluir una auténtica “combinación inteligente” de acciones, entre ellas las modificaciones legislativas, así como medidas menos rigurosas, como las iniciativas de buenas prácticas. La estrategia debería incluir enlaces a una guía detallada para las empresas.**
- **Asegurar que los compromisos y las expectativas de las políticas gubernamentales estén vinculados a acciones concretas, con un cronograma e información clara sobre quién las realizará.**
- **Reforzar el área de competencia del Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Empresas y Derechos Humanos y asegurarse de que tengan un alto nivel de respaldo. La presentación de informes públicos regulares sobre las acciones declaradas también ayudará a elevar el perfil de trabajo de este grupo.**
- **Considerar las implicaciones de los compromisos del Reino Unido sobre las empresas y los derechos humanos al formular nuevas políticas y leyes. Es importante garantizar que otras leyes y políticas no dificulten involuntariamente que las empresas respeten los derechos humanos. Por ejemplo, al incluir una etapa de la evaluación de impacto de las propuestas legislativas, el gobierno puede asegurarse de que las nuevas leyes respalden y no socaven la implementación de los Principios Rectores del Reino Unido. Esto contribuirá a la coherencia política entre los diferentes departamentos gubernamentales y asegurará que se envíe a las empresas un mensaje coherente.**

¹⁶ Por ejemplo, dicho paso podría haber identificado y evitado más temprano los problemas de acceso a recursos causados por la Ley de Ayuda Legal, Sentencia y Castigo de Delincuentes del Ministerio de Justicia 2012 (MOJ, por sus siglas en inglés). Este estudio de caso se expone con más detalle en el capítulo 2.

2. Asegurar el acceso a la justicia de las comunidades perjudicadas por actividades comerciales

“En las condiciones actuales de la sociedad mundial, donde hay tantas inequidades y cada vez son más las personas descartables, privadas de derechos humanos básicos, el principio del bien común se convierte inmediatamente, como lógica e ineludible consecuencia, en un llamado a la solidaridad y en una opción preferencial por los más pobres”.

Papa Francisco, Carta Encíclica *Laudato sí'* del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común, sección 158.

Las comunidades en los países en desarrollo a menudo luchan por el acceso a reparaciones en cuestiones clave de derechos humanos a nivel local y nacional. Sus posibilidades de acceder a reparaciones en otras jurisdicciones ya son muy limitadas y en algunos aspectos reducidas. Esto es una violación del deber del Estado de proteger y proporcionar acceso a reparaciones, y afecta más a las comunidades más pobres y vulnerables. El gobierno del Reino Unido necesita demostrar que está tomando medidas para cumplir con esta obligación. Los mecanismos para monitorear y detener los abusos necesitan ponerse al día con la naturaleza global de las actividades comerciales.

¿ Por qué es importante el acceso a la justicia de las comunidades pobres?

Para muchas comunidades de los países en vías de desarrollo afectadas por proyectos a gran escala del sector privado, una preocupación clave es cómo obtener compensación si ellas o su ambiente son dañados. Es claro que el interés de todos en primer lugar es evitar que se produzcan problemas. Con demasiada frecuencia esto no se ha logrado. En la experiencia de CAFOD, a menudo es muy difícil, aunque no imposible, que las comunidades marginadas planteen casos serios sobre problemas ambientales y de derechos humanos causados por las actividades comerciales y que logren que se resuelvan con éxito. La complejidad y la lenta naturaleza de este tipo de casos legales significa que, incluso si realmente lograran llegar a los tribunales, casi siempre se resuelven antes de la sentencia.

Justicia para los pobres en la Doctrina Social Católica

En su encíclica *Laudato sí'* de 2015, el Papa Francisco puso énfasis en el estrecho vínculo entre la explotación y la degradación ambiental y el daño que esto causa a las vidas de las comunidades locales, incluyendo su identidad cultural y sus medios de vida económicos.¹⁷ La justicia también fue un tema prominente en el discurso que el Papa dió a las Naciones Unidas en Nueva York el 25 de septiembre de 2015, cuando les recordó a los Estados: “*Estamos tratando con hombres y mujeres reales que vive, luchan y sufren, y a menudo son forzados a vivir en una gran pobreza, privados de todos los derechos*”.¹⁸

Si bien los conceptos de acceso a reparaciones y acceso a la justicia son esenciales para nuestras sociedades, estos términos pueden parecer muy teóricos y alejados de la vida cotidiana. El estudio de caso a continuación, extraído de la experiencia de las organizaciones socias de CAFOD en Perú, proporciona un ejemplo concreto de situaciones en las que las comunidades locales buscan compensación, así como la realidad de ciudadanos comunes y grupos locales que tratan de usar los tribunales para presentar un caso legal exitoso contra una empresa multinacional. También plantea la cuestión del rol que el Reino Unido puede desempeñar, como país de origen de muchas empresas globales influyentes.

¹⁷ Carta Encíclica *Laudato sí'* del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común, sección 148.

¹⁸ Papa Francisco, Discurso antes las Naciones Unidas, 25 de Septiembre de 2015.

Estudio de caso 3

BHP Billiton, Xstrata, Glencore y las minas de Tintaya y Antapaccay en Espinar, Perú



Funeral de Walter Sencia quien fue abatido en 2012 durante un disturbio en Espinar, Perú (foto: Miguel Gutiérrez).

El estudio de caso de las minas de Tintaya y Antapaccay en la región de Cusco, en el sur del Perú, ilustra algunos de los retos a los que se enfrentan las comunidades rurales al tratar de expresar su preocupación sobre el impacto social, ambiental y contra los derechos humanos de una mina en particular, perteneciente a una empresa global cuya sede principal se encuentra en otro país. También demuestra la realidad de cómo los sistemas de justicia nacionales pueden funcionar para los diferentes actores. Fue escrito conjuntamente con Peru Support Group.¹⁹

Antecedentes

La minería es un sector clave para la economía peruana. Los ingresos provenientes de los minerales representan aproximadamente el 55% de las exportaciones del país en 2013.²⁰ Sin embargo, a pesar de la larga historia de la minería en Perú, las instituciones gubernamentales que regulan la industria son a menudo débiles. Entre 2000 y 2014, 869 personas fallecieron en accidentes relacionados con la minería.²¹ La experiencia técnica para llevar a cabo una evaluación y un monitoreo efectivos de las actividades extractivas a menudo es insuficiente a nivel local y nacional. Además, en 2014, el gobierno peruano introdujo varios paquetes de leyes que debilitaron la regulación ambiental en un esfuerzo por impulsar la minería.²²

19 Peru Support Group es una ONG independiente que trabaja con grupos peruanos y una red internacional para defender los derechos humanos, promover la inclusión social y fortalecer la democracia: www.perusupportgroup.org.uk/

20 EY. *Guía de inversiones en minería y metales en Perú 2014/15*.

21 http://www.minem.gob.pe/_estadistica.php?idSector=1&idEstadistica=7588

22 Ley 30230 aprobada en Julio de 2014.

El agua es escasa en gran parte del territorio peruano y la tierra es árida. Esta situación se ve agravada por los efectos del cambio climático. Perú tiene una gran población indígena que en gran medida no es reconocida dentro del sistema político y ha sido ampliamente excluida de los beneficios del desarrollo. Por lo tanto, en opinión de CAFOD, no es sorprendente que las actividades de la industria extractiva sean a menudo altamente controversiales y estén relacionadas con conflictos comunitarios. De las 205 áreas de conflicto y violencia real o potencial en Perú en agosto del 2014, más de la mitad (110) estuvieron relacionadas con la minería o los hidrocarburos.²³

Estructuras de propiedad extranjera

Las tres compañías mineras extranjeras que en última instancia poseían el remoto yacimiento de Tintaya en Perú tenían fuertes vínculos con el Reino Unido, ya sea mediante Bosa de Valores de Londres o, en el caso del BHP Billiton y Xstrata, mediante oficinas registradas en Londres.

La mina de Tintaya fue privatizada y vendida a BHP Billiton en 1996. Desde antes ya había tensiones con la comunidad local, pues la tierra había sido tomada por el Estado con una compensación inadecuada.²⁴ Como resultado, BHP Billiton negoció la creación de dos fondos de desarrollo, uno que sería administrado por las seis comunidades más afectadas y uno por el municipio. Este acuerdo se plasmó en el Convenio Marco de 2003 que también estableció la Fundación Tintaya como vehículo para el dinero de la empresa.

Xstrata plc compró la mina en 2006 y acordó continuar con el Convenio Marco. La mina fue dirigida por su filial, Xstrata Tintaya S.A. Luego, en 2011, otra compañía mineral global, Glencore, inició la adquisición de Xstrata. En ese momento, el proyecto de Tintaya estaba siendo ampliado mediante el desarrollo de una nueva mina cerca llamada Antapaccay. Está previsto que Tintaya cese sus actividades en 2018, pero seguirá siendo un pozo de relaves a donde se puedan trasladar los desechos de Antapaccay.²⁵ La compañía minera Antapaccay S.A. está registrada como una de las principales subsidiarias de Glencore, con Perú como país de constitución, y tiene el 100% de la participación.²⁶

Las preocupaciones de la comunidad con respecto al impacto ambiental

Durante años, la preocupación de la comunidad en Espinar y sus alrededores se han centrado en el impacto ambiental de la mina. Hay la percepción de que ha afectado la salud y los medios de subsistencia de la población local, y preocupa la falta de beneficios de desarrollo.

Los grupos locales han planteado dos aspectos clave: la polución y la contaminación con sus efectos sobre la salud humana y animal y los medios de subsistencia, y las consecuencias de la actividad extractiva en términos de necesidad de agua. El uso del agua es de extrema preocupación a largo plazo en Espinar. La nueva mina ha ejercido mucha más presión sobre la disponibilidad de agua debido al incremento de escala de sus actividades. La mina de Antapaccay ha aumentado la demanda de los ríos Salado y Canipía.²⁷ La provincia de Espinar es particularmente vulnerable porque su principal abastecimiento de agua urbana ya está amenazado por una disputa entre las regiones de Cusco y Arequipa sobre el uso del agua de la próxima etapa del proyecto de riego Majes Siguan II.

La contaminación del agua disponible ha sido la mayor preocupación para las comunidades locales desde el 2003. No hay un sistema adecuado de tratamiento de agua en el área, por lo cual las comunidades tienen acceso insuficiente al agua potable. Aquí un gran desafío ha sido la falta de pruebas claras sobre la presencia de contaminación y su causa.²⁸

23 Defensoría del Pueblo, Perú: <http://www.defensoria.gob.pe/blog/se-registraron-205-conflictos-sociales-en-agosto/>

24 Muñoz et al, (2007).

25 Glencore completó el proceso de adquisición de Xstrata en Mayo del 2013. Xstrata se constituyó en Reino Unido y Suiza. Fue cotizada en la Bolsa de Valores del Reino Unido y en 2011 fue la décimosexta empresa más grande. Glencore plc (anteriormente Glencore Xstrata plc) es una Sociedad Anónima por Acciones constituida en Jersey y domiciliada en Baar, Suiza. Sus acciones cotizan en las Bolsas de Valores de Londres, Johannesburgo y Hong Kong.

26 Véase el informe anual de Glencore 2014, pág.186.

27 Entrevistas de CAFOD, Espinar, Agosto de 2014.

28 Adam Jarvis y Jaime Amezaga, 2013.

En respuesta a las manifestaciones y la violencia en la mina de Tintaya en mayo de 2012, el gobierno finalmente hizo un esfuerzo serio por examinar los problemas de contaminación. Después del conflicto se estableció una Mesa de Diálogo, la cual creó tres grupos de trabajo centrados en 1) Ambiente 2) Responsabilidad social y 3) Desarrollo y Producción. Los grupos de trabajo estaban formados por actores locales, regionales y nacionales (gobierno, empresa y sociedad civil). Sin embargo, las discusiones en los grupos de trabajo se llevaron a cabo a puertas cerradas y no hubo suficiente comunicación con la población y los medios de comunicación sobre los resultados de las reuniones.

El objetivo del Grupo de Trabajo Ambiental era “desarrollar un plan integral de intervención sanitaria y ambiental para Espinar”. Se elaboró un plan a corto, mediano y largo plazo que el Comité de Monitoreo de la Gestión Ambiental debía monitorear. Como parte del plan, se acordó que el monitoreo del agua se implementaría hasta 2015.

Varios organismos realizaron estudios,²⁹ y los resultados se resumieron en el Informe de Monitoreo Sanitario y Ambiental Participativo (MSAP), presentado en abril de 2013. Dos informes fueron elaborados por expertos externos.³⁰

Organismos gubernamentales documentaron evidencias de contaminación del agua y los ejemplos del efecto adverso para la salud. Sin embargo, dado que el nivel de fuentes naturales de contaminación es alto (por ejemplo, metales pesados en la propia geología), ninguno de los informes pudo establecer una relación causal directa con las actividades de la empresa minera.

En el momento de redactar este informe, en octubre de 2016, la sociedad civil peruana seguía pidiendo al gobierno que tomara medidas de seguimiento para identificar las causas de la contaminación, así como medidas correctivas, y que resolviera los problemas de salud de las personas que viven en Espinar y que sufren de envenenamiento por metales pesados.

Llamado a la renegociación del Convenio Marco entre la empresa y la comunidad

En 2013, 64.7% de la población de Espinar vivía en la pobreza.³¹ Además de su constante inquietud sobre el agua y la contaminación, en el 2012 surgió en la población local la preocupación de que los proyectos de la fundación de desarrollo de Tintaya no estaban bien administrados y que la minería no había producido los beneficios previstos para la comunidad en general.³² En consecuencia, algunos líderes comunitarios reclamaron que se renegociara el Convenio Marco del 2003 y que la empresa hiciera una contribución más alta. Una delegación comunitaria de Espinar visitó el Reino Unido en abril del 2012 para plantear estas preocupaciones con Xstrata Tintaya S.A. en Perú. Personal del CAFOD acompañó a la organización asociada peruana y a los representantes de la comunidad local para que expresaran sus preocupaciones sobre la situación en Espinar y las acciones de la filial de Xstrata, directamente ante la sociedad matriz en su oficina en Londres.³³

29 La Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Dirección General de la Salud Ambiental (DIGESA), el Instituto Geológico Metalúrgico (INGEMMET), el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente para la Salud (Censopas-INS), y el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria.

30 El primero se realizó en febrero de 2013 por el Instituto para la Investigación sobre la Sostenibilidad de Newcastle. Los autores fueron dos hidrogeólogos, el Dr. Adam Jarvis y el Dr. Jaime Amezaga. El segundo realizó en julio de 2013 por el Centro de Ciencia en Participación Pública, escrito por el Dr. Stuart Levit y titulado Minas de Glencore Xstrata, provincia de Espinar: Impactos acumulativos en la salud humana y el ambiente.

31 Pobreza y desigualdad: Informe sobre el Índice de Desarrollo Humano 2013, PNUD

32 Un informe del Secretario Técnico en 2011 revisó el cumplimiento de los procedimientos de presentación de informes de los proyectos durante los seis años de las contribuciones de las empresas 2004-2010 y los encontró seriamente deficientes.

33 Esta reunión tuvo lugar el 26 de abril de 2012 con Claire Diver, Gerente General de Asuntos Corporativos del Grupo Xstrata plc and José Marum, Vicepresidente Ejecutivo de la División de Operaciones de Sudamérica, Xstrata Copper.

Un conflicto violento en Tintaya causa dos muertes y numerosas detenciones

La comunidad local organizó una serie de protestas del 21 al 28 de Mayo de 2012. La violencia estalló en Tintaya después de una protesta pública y una severa represión de las multitudes por un gran número de policías mediante gas lacrimógeno, armas y munición real. Dos personas fueron abatidas, una falleció durante el disturbio, la otra días después.

Muchas personas resultaron heridas, incluyendo miembros de la comunidad y la Policía. Los líderes comunitarios, incluido el propio Alcalde, fueron acusados de cometer delitos. Las detenciones incluyeron a dos trabajadores que entonces laboraban para la Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Sicuani, organización católica co-parte de CAFOD en Espinar. Jaime Cesar Borda Pari, trabajador de derechos humanos en Vicaría,³⁴ que había visitado la mina el 28 de mayo de 2012 para comprobar el bienestar del pueblo, fue detenido y herido, y Romualdo Tito Pinto, conductor que trabajaba para Vicaría.

A continuación el testimonio de Jaime describiendo lo ocurrido:

“Habían pasado 20 o 30 minutos cuando dos camionetas se detuvieron rápidamente y se estacionaron delante de nosotros evitando que nuestro vehículo pudiera avanzar. Los policías nos apuntaron con sus armas y nos insultaron para hacernos bajar de la camioneta. Sin darnos ninguna explicación, algunos empezaron a golpearnos violentamente con las armas que llevaban, antes de meternos en una de las camionetas que nos llevó al campamento minero.

Siguieron insultándonos y golpeándonos.

Posteriormente nos trasladaron a la comisaría que se encuentra dentro del campamento, poniéndonos con varias personas que ya habían sido detenidas.

Luego hicieron que el conductor de nuestra camioneta [Romualdo Tito Pinto] fuera con ellos para inspeccionar y decomisar el vehículo de la Vicaría de Sicuani. De repente, le dijeron al conductor que habían encontrado balas y aerosoles, y exigieron que firmara la notificación de confiscación. Obviamente se negó porque esos materiales no eran nuestros; de hecho sospechamos que durante el tiempo en que la camioneta estaba vacía, la policía los puso ahí. Negamos que estas cosas hubieran estado allí porque el uso de violencia va contra nuestro trabajo, pues nuestra misión es promover la paz y no la violencia.”

Jaime quedó muy desilusionado del Estado y del papel de las fuerzas de seguridad debido a esta terrible experiencia: “No hay garantías para los defensores de los derechos humanos, incluso nos acusan de ser instigadores violentos de las manifestaciones”.³⁵

Procesos judiciales contra defensores de derechos humanos

El ejemplo de Espinar muestra cómo, en lugar de poder utilizar los tribunales nacionales para acceder a una reparación judicial significativa, personas como Jaime corren el riesgo de enfrentar cargos criminales. Esto es parte de una preocupante tendencia de criminalización de los defensores de los derechos humanos, que las agencias católicas de desarrollo han notado en varios países.³⁶ Este tipo de situación demuestra algunas de las limitaciones inherentes de los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Para las personas que fueron violentamente maltratadas y detenidas por la fuerza en la comisaría de Tintaya, parecería que conceptos como el deber de protección del Estado, la responsabilidad corporativa de respetar los derechos humanos y el acceso a una reparación, siguen siendo ideas abstractas, increíblemente alejadas de su experiencia real.

34 Jaime Borda trabaja ahora como Director de la ONG Derechos Humanos sin Fronteras

35 Testimonio: sobre los hechos sucedidos en Espinar, Cusco – Perú. Jaime Cesar Borda Pari/Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Sicuani

36 CIDSE et al. La criminalización de los defensores en América Latina: Una evaluación de las organizaciones internacionales y de la red europea. Junio de 2012

Jaime ha iniciado un proceso en contra de la policía en Perú por secuestro, pero el Fiscal inicialmente decidió no continuar con el caso y lo archivó provisionalmente. Después de que los abogados de Derechos Humanos Sin Fronteras apelaran esta decisión, el Fiscal Superior ordenó volver a abrir la investigación. El caso de Jaime sería investigado después de un retraso de 4 años. En vista de los grandes desafíos para recurrir a los tribunales peruanos para una reparación, Jaime es uno de los 22 demandantes que han iniciado acciones civiles en los tribunales ingleses contra Xstrata Limited (anteriormente Xstrata plc) y Xstrata Tintaya S.A. por detención ilegal y lesiones personales. El caso está avanzando muy lentamente y la compañía niega haber participado en la detención ilegal y las lesiones de los demandantes.³⁷

Mientras tanto, más de cuatro años después, las acusaciones penales en Perú contra los detenidos por la policía no han sido desestimadas por completo. Por ejemplo, aunque Jaime no ha sido acusado formalmente, la Fiscalía aún quería investigarlo por delito de terrorismo. Actualmente, el caso ha sido archivado. El ex Alcalde Oscar Mollohuanca y dos miembros de la comunidad, Herbert Huamán y Sergio Huamani, siguen enfrentando una posible pena de 25 años.

¿Cómo estuvo involucrada Xstrata en la violencia en Tintaya?

Como parte del proceso en curso en los tribunales ingleses se está examinando la relación entre Xstrata, su filial y la policía, y si la compañía también es responsable por los violentos abusos contra los derechos humanos cometidos por la policía en su propiedad.

Los demandantes argumentan que, debido a que Xstrata había identificado a Perú como un país de riesgo moderado o alto de abuso contra los derechos humanos, sabía o debería haber sabido de los riesgos de abuso contra los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad públicas y/o privadas en el país y debería haber tomado las medidas necesarias para prevenirlos.³⁸ De hecho, CAFOD y Perú Support Group ya habían seguido otro caso de manifestantes comunitarios detenidos por la fuerza por la policía y maltratados físicamente en el yacimiento minero de otra empresa en 2005, lo cual llevó a una demanda contra la sociedad matriz Montericco Metals plc en el Reino Unido que se resolvió en 2011.³⁹

En el caso de Espinar, los representantes locales ya habían escrito a la sociedad matriz en el Reino Unido, después de su visita a Londres en abril de 2012, resaltando la insatisfacción dentro de la comunidad y el riesgo de más conflictos y disturbios antes de que se produjeran las manifestaciones. El 14 de mayo de 2012, la Baronesa Coussins, Presidenta de Perú Support Group, también escribió al Presidente de Xstrata plc, John Bond, describiendo las cuestiones de interés para la comunidad, incluyendo “la aparente relación cercana entre la compañía y la Policía peruana. Su garantía sobre este punto sería muy bienvenida”.⁴⁰

37 Detalles de reclamo, N° HQ13X02561, a los que accede CAFOD en marzo de 2015.

38 Reclamo N° HQ13X02561 entre Daniel Alfredo Condori Vilca y otros y Xstrata Limited, Xstrata Tintaya S.A. (con nombre comercial Xstrata Copper Perú) Particularidades del Reclamo, pág. 11.

39 En Agosto de 2005, 27 hombres y dos mujeres fueron arrestados por la policía y permanecieron detenidos por tres días en la mina de Río Blanco en un área remota del norte del Perú. Según sus declaraciones, los manifestantes retenidos en contra de su voluntad y sujetos a tortura física y psicológica, incluyendo golpizas y en algunos casos abuso sexual. Para más detalles, véase la presentación de CAFOD y Peru Support Group a la Comisión Parlamentaria Conjunta de Investigación sobre Derechos Humanos en Empresas y Derechos Humanos, mayo de 2009.

40 Carta de la Baronesa Coussins a Sir John Bond, 14 de mayo de 2012.

Según Xstrata, hubo aproximadamente 40-50 contratistas de seguridad privada y 1,300 policías en la zona en mayo de 2012.⁴¹ Xstrata Tintaya pagó una retribución de más de US \$500,000 por los servicios adicionales proporcionados por la Policía peruana en el momento de los disturbios. Sin embargo, Xstrata consideró que es una “práctica normal en Perú que las empresas respondan a situaciones de crisis realizando tales pagos a la Policía, para la protección de bienes privados”.⁴² Xstrata Tintaya ya tenía un contrato vigente con la Policía Peruana desde mayo de 2011. La sociedad matriz rechaza “toda responsabilidad por las acciones de la Policía Peruana y/o fuerzas de seguridad privadas”.⁴³ Xstrata niega enérgicamente que haya proporcionado asistencia o incitado a la policía. Su posición es que no tuvieron control sobre la conducta de la policía y que, en cualquier caso, esta actuó en defensa de las personas y de los bienes. Por otro lado, los grupos de la sociedad civil argumentan que el contrato y los pagos a la policía significan que la empresa tuvo responsabilidad por sus acciones.⁴⁴

Espinar permanece en una situación de tensión e incertidumbre. Los trabajadores de las ONG locales indican que se les observa y sigue, y que han recibido llamadas telefónicas anónimas.⁴⁵ También han enfrentado ataques públicos constantes en los medios de comunicación.⁴⁶ Por ejemplo, entre el 7 de abril de 2015 y el 19 de mayo de 2015, CAFOD catalogó 21 artículos de prensa donde se atacaba a las ONG nacionales e internacionales que trabajaban por los derechos humanos y ambientales en Perú. La contratación de la Policía Nacional por parte de la compañía propietaria de la mina sigue siendo una preocupación real para las comunidades locales.⁴⁷ ●

El historial del gobierno británico con respecto al acceso a reparaciones

El gobierno del Reino Unido ha adoptado una serie de medidas con importantes implicaciones para el acceso a reparaciones, desde que se comprometió a aplicar los Principios Rectores en 2011. Sin embargo, las acciones más significativas en relación con la compensación legal han sido aquellas que han hecho que sea más difícil para los afectados por el comportamiento corporativo irresponsable llevar los casos a los tribunales.

La Ley de Ayuda Legal, Sentencia y Castigo de Infractores fue aprobada por el gobierno en 2012. Esta ley eliminó los arreglos de costos civiles que John Ruggie había destacado específicamente en los Principios Rectores como buenas prácticas para permitir que las víctimas de abusos corporativos iniciaran casos legales contra compañías transnacionales.

En Febrero de 2012, los gobiernos británico y holandés redactaron un escrito de *amicus curiae* a la Corte Suprema de los Estados Unidos respaldando una interpretación restrictiva del derecho internacional en el caso *Kiobel* contra Royal Dutch Petroleum y Shell por su impacto en Nigeria en virtud de la Ley de Reclamación por Agravios contra Extranjeros para iniciar casos extraterritoriales contra campañas multinacionales. Documentos obtenidos por CORE en el marco de una solicitud de libertad de información demuestran que los funcionarios británicos reconocieron que esto haría más difícil el acceso a la reparación legal. Los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores afirmaron que si las acciones del gobierno para influir en la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos tienen éxito, esto “eliminaría uno de los pocos recursos para las personas que buscan compensación contra compañías extranjeras por sus acciones en Estados extranjeros”.⁴⁸

El Plan Nacional de Acción del Reino Unido - 2013 indicó claramente: “Reino Unido considera que sus propias opciones de reparación judicial son un elemento importante en la combinación de medidas correctivas”. Los grupos de la sociedad civil, entre ellos CAFOD, destacaron la necesidad de fortalecer esta área del plan durante las consultas sobre la revisión del Plan Nacional de Acción - 2015. El BIS encargó la realización de un estudio especializado sobre la situación actual de la reparación judicial. Sin embargo, el plan actualizado final no incluye ninguna nueva acción relacionada con el acceso legal a la reparación. Las únicas acciones futuras específicas en este ámbito se refieren a reparaciones no judiciales. Esta es una omisión significativa y debe abordarse con carácter de urgencia para que el PNA del Reino Unido pueda considerarse creíble. Es particularmente importantes que otros Estados utilicen nuestro Plan Nacional de Acción como una buena práctica.

41 Reclamo N° HQ13Xo2561 entre Daniel Alfredo Condori Vilca y otros y Xstrata Limited, Xstrata Tintaya S.A. (con nombre comercial Xstrata Copper Peru). Defensa enmendada del primer acusado, con fecha 21 de enero de 2015

42 Ibid, pág. 5.

43 Ibid, pág. 29.

44 Entrevista de CAFOD con Jaime Borda, Julio de 2015.

45 Visita de investigación de CAFOD, Agosto 2014.

46 Véase *Compromiso de las Organizaciones Católicas Internacionales por la Justicia Social y la Defensa de los Derechos Humanos*, 29 de abril de 2015

47 Por ejemplo, el 21 de Abril de 2015, DHSF presentó un Habeas Data para acceder a los contratos de la Policía Nacional y la empresa.

48 http://www.amnesty.org.uk/sites/default/files/fs50487115_croser_kiobel_-_full_documents_following_ico_decision.pdf

Recomendación 2

El Gobierno debe abordar la actual debilidad del acceso a la reparación como una prioridad urgente.

El acceso a la reparación, el tercer pilar del marco de la ONU para “proteger, respetar y remediar” fue una de las áreas más débiles del Plan de Acción original. El fortalecimiento de esta área mostrará que el Reino Unido toma en serio su compromiso de aplicar los Principios Rectores.

Ideas prácticas para mejorar el acceso a la justicia

- **Mejorar el acceso de las comunidades pobres a la reparación legal, así como desarrollar vías no judiciales.** Aquí es importante examinar casos concretos y proponer medidas prácticas para abordar las barreras administrativas y financieras creadas por los cambios en el régimen de costos de los casos de derecho civil bajo el gobierno de Coalición. Tales acciones deberían ser adicionales a la garantía de que el Brexit no hará que sea más difícil, para las comunidades en el extranjero, iniciar acciones legales en los tribunales ingleses.
- **Desarrollar una legislación cuidadosamente enfocada que permita el procesamiento penal de empresas que han cometido graves abusos contra los derechos humanos.** Esto actuaría como un elemento de disuasión para las empresas “rezagadas”. Esto debería incluir buscar nuevas formas de responsabilidad penal corporativa adecuadas para las grandes empresas multinacionales.
- **Agregar acciones de tiempo limitado y objetivos específicos sobre el acceso a la reparación judicial al plan de acción revisado.** Esto significará que es posible medir el progreso en esta área prioritaria.

3. Asumir un papel de liderazgo en el debate internacional sobre empresas y derechos humanos

“ Con este plan de acción, el Reino Unido se convierte en el primer país en lanzar un plan nacional para la aplicación de los Principios Rectores de la ONU. Este es nuestro compromiso con el valor de los derechos humanos en la búsqueda de una Gran Bretaña próspera. Pondremos presión para que la comunidad internacional siga nuestro ejemplo y para que las empresas británicas trabajen con nosotros hacia esta acción proactiva de proteger los derechos humanos y mejorar la vida de millones de personas ”.

William Hague, ex Secretario de Relaciones Exteriores, 5 de Septiembre de 2013

El gobierno del Reino Unido está avanzando con acuerdos internacionales vinculantes que otorgan a las empresas mayor poder para proteger sus derechos, mientras se opone a los actuales intentos, a nivel de la ONU, de crear un tratado internacional para ayudar a proteger los derechos de los ciudadanos.

En el mundo actual, el sector privado es increíblemente diverso. Hay millones de pequeñas empresas que son vitales para el sustento de mujeres y hombres que viven en la pobreza. Al mismo tiempo, el número de empresas que operan a nivel transnacional ha aumentado drásticamente en los últimos 20 años. En 2014, las 100 compañías multinacionales no financieras más grandes tenían activos por un valor de 13.8 billones de dólares. Más de la mitad de sus empleados se encontraban en sus filiales extranjeras. Reconociendo la realidad de las complejas estructura de propiedad corporativa actuales, como se destacó en el estudio de caso anterior, CAFOD apoya firmemente el desarrollo de normas internacionales vinculantes de conducta y responsabilidad corporativa. Como reconoció el Representante Especial de la ONU John Ruggie, el derecho internacional en materia de derechos humanos aún no ha alcanzado los modelos y estructuras empresariales “transnacionales”, dejándonos con considerables “brechas de gobernabilidad”. El llamado a un tratado sobre empresas y derechos humanos tiene como objetivo abordar algunas de estas brechas mediante un instrumento jurídico internacional vinculante.⁴⁹

Aunque los gobiernos han creado una serie de instrumentos internacionales vinculantes para hacer frente a los flujos financieros ilícitos, la corrupción y el lavado de dinero, se ha avanzado muy poco en relación con las obligaciones internacionales vinculantes para prevenir los abusos de los derechos humanos por parte de las empresas. Como se señaló anteriormente, el marco normativo de los Principios Rectores de la ONU significa que los gobiernos decide si desean utilizar enfoques obligatorios para garantizar que las empresas respeten los derechos humanos y que haya un acceso adecuado a reparaciones. Hasta el momento, los planes nacionales de acción no han cumplido muchos requisitos legislativos en relación con los derechos humanos lo cual podría reproducirse a nivel internacional. Las pocas excepciones se relacionan con requisitos de transparencia poco rigurosos. La ausencia de medidas vinculantes por parte de los gobiernos representa un grave problema, identificado por Pavel J. Selvanathan, uno de los miembros originales del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, quien posteriormente renunció.⁵⁰

49 Comisión Internacional de Juristas (2014) *Necesidades y opciones para un nuevo instrumento internacional en el campo de las empresas y los derechos humanos*.

50 Véase la carta de renuncia de Pavel J. Selvanathan del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos humanos que está disponible en: <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Letter%20to%20the%20President%20HRC.pdf>



El resultado de la votación en el Consejo de Derechos Humanos 2014. Foto: CORE Coalition.

En términos de empresas y derechos humanos, las discusiones sobre la creación de un instrumento vinculante siguen siendo extremadamente polémicas. Muchas organizaciones de la sociedad civil respaldan firmemente la idea de un tratado, especialmente las ONG. Sin embargo, las asociaciones empresariales se han opuesto drásticamente a la idea, aunque algunos líderes empresariales individuales sí ven la importancia de un tratado vinculante. El 20% de los altos directivos de empresas encuestadas por la Unidad de Inteligencia Economista en 2014 consideraba que un tratado internacional permitiría a las empresas cumplir mejor con su responsabilidad corporativa de respetar los derechos humanos.⁵¹ Los gobiernos están divididos al respecto. En julio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó una resolución con 20 votos contra 14 “para establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta con el mandato de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos”. Estados Unidos, Reino Unido y otros Estados miembros de la UE se opusieron a la resolución, afirmando que el desarrollo de un tratado sería un proceso demasiado largo y se desviaría de la aplicación de los Principios Rectores de la ONU.

Los gobiernos deben explorar la forma en que un tratado sobre empresas y derechos humanos podría proteger los derechos de los ciudadanos

La sociedad civil ha invertido tiempo y esfuerzo en considerar cómo los Principios Rectores de la ONU podrían aplicarse eficazmente a través de Planes Nacionales de Acción. CAFOD participó en los procesos para desarrollar y revisar el Plan de Acción del Reino Unido, proporcionando comentarios y sugerencias. Trócaire ha desempeñado un papel similar en Irlanda. En Alemania, nuestra agencia hermana Misereor es uno de los representantes de la sociedad civil en el grupo de trabajo del Plan Nacional de Acción alemán. Pero reconocemos las limitaciones de los Principios Rectores de la ONU, especialmente en contextos en los que las empresas no respetan los derechos humanos y el Estado no está dispuesto o no es capaz de ejercer su deber de protección. En vez de un polarizador debate sobre tratados versus Principios Rectores, queremos que los gobiernos desarrollen un instrumento internacional que complemente las medidas de los Planes Nacionales de Acción.

⁵¹ The Economist Intelligence Unit Ltd. *El camino de los principios a la práctica: desafíos actuales para las empresas con respecto a los derechos humanos*. 2015



Los estados discuten el desarrollo de un tratado vinculante en el Grupo de Trabajo Intergubernamental en Ginebra, octubre de 2016.

Las áreas en las que sería útil que el Grupo de Trabajo Intergubernamental de la ONU desarrolle el pensamiento y pruebe diferentes modelos incluyen:

- ¿El instrumento vinculante debe aplicarse solo a empresas con actividades transnacionales o a todas las empresas?
- ¿Cómo podría vincularse un tratado con los mecanismos de aplicación?
- ¿Cuál debería ser la relación entre el mecanismo internacional de reclamos para ciudadanos afectados y la vía judicial nacional?

Para hacer frente a estas importantes cuestiones efectivamente, se requiere de recursos financieros y aportes en términos de tiempo y especialización por parte de los propios Estados. Actualmente, el gobierno del Reino Unido sigue oponiéndose al tratado sobre empresas y derechos humanos, pero el proceso está cobrando fuerza. En 2015, por ejemplo, de los Estados Miembros de la UE solo el representante del gobierno francés asistió a la reunión del grupo de trabajo de la ONU como observador. El Reino Unido, también miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, no asistió. No obstante, este año, en su un acontecimiento muy positivo, la UE decidió participar en el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Ginebra del 24 al 28 de octubre, y los Estados miembros de la UE, incluido el Reino Unido, asistieron a las sesiones sobre el tratado.

Hasta el momento, todavía se está desarrollando el pensamiento sobre el alcance, el formato y el contenido del tratado. El primer borrador de propuestas debe presentarse en 2017. Dado el papel de liderazgo internacional que el Reino Unido aspira a tener en materia de empresas y derechos humanos, debería contribuir con reflexiones prácticas y constructivas al debate de la ONU. No es realista confiar únicamente en los Planes Nacionales de Acción para proteger los derechos de los ciudadanos.

Las empresas ya están usando acuerdos internacionales de inversión para defender sus derechos

Un marcado contraste con la falta de voluntad política de los Estados Unidos, Canadá y los Estados Miembros de la UE de lograr un tratado internacional sobre empresas y derechos humanos. Acuerdos internacionales de inversión (AII) vinculantes se han propagado durante el mismo período. La UNCTAD informa que para el año 20014 había 3271 tratados de este tipo, aunque su análisis también resalta “el creciente malestar con el funcionamiento actual de régimen de AII.”⁵²

Uno de los desafíos de este régimen de inversión es que si un gobierno nacional introduce mayor protección ambiental o de derechos humanos, los inversionistas pueden usar los mecanismos privados de Arbitraje de diferencias estado-inversor (IDS, por sus siglas en inglés) para intentar iniciar procesos contra los Estados por pérdida de beneficios.

“Esto es como David y Goliat. Pero lucharemos porque es nuestro derecho y deber como gobierno proteger la salud de nuestros ciudadanos”

Silvana Echarte Acevedo, Asesora legal del Ministerio de Salud Pública de Uruguay, citada en el periódico Independent 22 de Octubre de 2014.

La compañía internacional de tabaco Philipp Morris demandó a Uruguay por introducir advertencias de salud más grandes en los paquetes de cigarrillos, así como a Australia, que introdujo el empaquetado genérico a pesar de los deseos de la industria tabacalera en 2011.⁵³ Otro ejemplo emblemático es el caso de El Salvador, que fue llevado a un tribunal de arbitraje por Pacific Rim, una empresa minera canadiense, la cual solicitaba una compensación de más de US\$ 300 millones luego de que el gobierno decidiera en 2008 no conceder más permisos para la minería en el país.⁵⁴

En la información que se proporciona a los ciudadanos de la EU citizens, la comisión Europea ha sostenido que los mecanismos para la ISDS no limitan el derecho del Estado a regular porque:

“Un país no puede ser obligado a derogar una medida; siempre tiene la opción de pagar una compensación”.⁵⁵ Sin embargo, aunque podría ser técnicamente correcto, este argumento es falso. En la práctica, la escala de compensación potencial puede ser prohibitiva para muchos gobiernos. En el 2014 se produjo la indemnización más alta que se conoce, con una compensación conjunta de aproximadamente US\$ 50 mil millones otorgada a los inversionistas por tres casos estrechamente relacionados.⁵⁶

El uso corporativo de los mecanismos de la ISDS está creciendo

Debido al carácter privado del arbitraje, la información sobre las demandas iniciadas contra los Estados en virtud de tratados de inversión es a menudo incompleta o no está disponible.⁵⁷ La UNCTAD registra que el número de demandas conocidas basadas en tratados llegó a 608 en 2014.⁵⁸ La Mayoría de estas disputas representan demandas de empresas con sedes en países desarrollados contra gobiernos en el lado sur del mundo, aunque el número de casos presentados contra otros Estados está aumentando. De los casos conocidos, 129 fueron presentados por demandantes de los Estados Unidos, 67 de los Países Bajos y 51 del Reino Unido. El informe sobre las Inversiones en el Mundo 2015 establece una agenda de reforma para que los acuerdos internacionales de inversión respalden el desarrollo sostenible y los gobiernos salvaguarden su propio derecho a regular según el interés público.

52 UNCTAD, Informes sobre las inversiones en el mundo de 2015, p. 11.

53 <https://www.ag.gov.au/tobaccoplainpackaging>

54 <http://www.ciel.org/facing-goliath-ciel-lends-david-a-legal-hand/>

55 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/october/tradoc_151791.pdf

56 IIM 2015.

57 Nota informativa de Traidcraft. Los inversores que corren salvajemente en la tierra: las amenazas planteadas por los acuerdos internacionales de inversión. Enero de 2013

58 Ibid.

“ Existe la necesidad urgente de una reforma sistemática del régimen global de los AI. Tal como lo demuestran el acalorado debate público y los procesos de audiencia parlamentaria en muchos países y regiones, está surgiendo una opinión común sobre la necesidad de reformar el régimen de los AI para garantizar que funciones para todos los interesados. La cuestión no es si se va a reformar o no, sino acerca de qué, cómo y en qué medida se va a reformar ” (IIM de 2015, p. 11)

Esta opinión debe dar forma a la negociación e curso del acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (ATCI) entre la Unión Europea y los Estados Unidos.

Estudio de Caso 4

¿Es posible abordar el desequilibrio inherente dentro de la ATCI?

Muchos expertos académicos y entemas legales han cuestionado la necesidad de incluir un mecanismo de ISDS dentro de la ATCI y se preguntan si los controles y balances que la Comisión Europea ha propuesto serán suficientes.⁵⁹ El dictamen de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo recomendó que, debido a que los Estados Miembros de la UE y los Estados Unidos ya tienen sistemas judiciales que funcionan efectivamente y podrían manejar las disputas de inversionistas, no hay necesidad de incluir un mecanismo de ISDS adicional al acuerdo.⁶⁰ En la ronda de negociaciones celebrada en octubre de 2015, la Comisión Europea propuso desistir de incluir el controvertido ISDS e introducir un Sistema de Tribunales de Inversiones más transparente. Como ha destacado Misereor, nuestra agencia hermana en Alemania, en su testimonio ante el Parlamento alemán, los inversionista ya cuentan con múltiples foros para presentar casos legales en defensa de sus derechos comerciales.⁶¹ En contraste, no existe progreso en proporcionar acceso significativo a los tribunales a las víctimas de abusos contra los derechos humanos.

No se ha dado debido consideración a las implicaciones de la ATCI en el deber del Estado de proteger los derechos humanos

Unos de los potenciales puntos fuertes de los Principios Rectores de la ONU fue el énfasis en que los gobiernos deberían asegurar que los términos de los acuerdos de inversión o de libre comercio no deberían restringir la capacidad de los Estados para cumplir el deber de proteger los derechos humanos. Esto fue específicamente mencionado en el Plan Nacional de Acción del Reino Unido - 2013. Sin embargo, investigaciones encargadas por CAFOD en marzo de 2015 encontraron que, a pesar de que las negociaciones estaban relativamente avanzadas para entonces, las consideraciones sobre los derechos humanos no estaban bien integradas en las propuestas de la ATCI y era difícil encontrar casos en los que los Principios Rectores de la ONU hubieran tenido alguna influencia evidente en el desarrollo de posiciones políticas o documentos.⁶²

De hecho, según comentarios de funcionarios, la Dirección General de Comercio (DG Trade), la división principal de la Comisión Europea, se ha basado más en los tratados bilaterales existentes y en el lenguaje ensayado que en los propios compromisos de la UE de incorporar adecuadamente las preocupaciones sobre derechos humanos en la política de comercio e inversión. Si bien se hacía referencia a algunos derechos humanos específicos, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso, este lenguaje parecía bastante anticuado y no concordaba con el enfoque de los Principios Rectores que abordan todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Dentro de los borradores de documentos disponibles, conceptos clave como el interés público no estaban bien definidos. Los textos dejaban en claro qué medidas adoptadas por los gobiernos para proteger del impacto negativo contra los derechos humanos y mejorar el desempeño de las empresas en materia de derechos humanos, entraban en el ámbito de los objetivos legítimos de las políticas públicas” a los efectos de la ATCI.

59 Véase por ejemplo, la Declaración de Preocupación de 120 expertos académicos de Julio de 2014 en: https://www.kent.ac.uk/law/isds_treaty_consultation.html

60 Dictamen de la Comisión de Asuntos Jurídicos del PE sobre las recomendaciones a la Comisión Europea sobre las negociaciones para la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (ata) (2014/2228(INI)) 04.05.15

61 Comité de Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria del Parlamento Federal Alemán; Audiencia Pública Política de Derechos Humanos y Comercio del 30 de Setiembre de 2015. Declaración escrita por Armin Paasch, consultor de empresas y derechos humanos. Bichöfliches Hilfswerk Misereor e.V.

62 Documento interno de investigación escrito por Jennifer Zerk para CAFOD, 2015.

La UE publicó sus propuestas para un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible para las negociaciones de Octubre el 6 de noviembre de 2015.⁶³ Fueron presentadas como las “disposiciones más ambiciosas que se hayan planteado sobre estos temas a cualquier socio comercial”.⁶⁴ En esta ocasión en los documentos se hace referencia a los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y Derechos Humanos. Lo que resulta evidente es que el lenguaje sobre la responsabilidad de las empresas hacia el respeto de los derechos humanos es bastante opcional, hablando mucho de alentar y promover. Es preocupante que el tema del respeto a los derechos humanos se sitúe en el contexto de la promoción de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y la conducta empresarial responsable, que el documento define como “por su naturaleza, voluntaria”⁶⁵

La idea de que el “intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre el desarrollo y la aplicación de los Planes Nacionales de Acción” compensa de alguna manera los nuevos derechos que creará el resto del acuerdo para las empresas es simplemente irreal y podría tener graves consecuencias para los ciudadanos.

El enfoque en “esquemas de garantía de sostenibilidad voluntaria”⁶⁶ vuelve a reflejar la comprensión del calor y la eficacia de códigos de conducta que ya son obsoletos. Este es el texto de la UE para la negociación, y la idea de que este representa la cota más alta de la responsabilidad corporativa para los riesgos e impactos en el ambiente y los derechos humanos es extremadamente preocupante.

En comparación con la dura ley de derechos exigibles por las empresas que el acuerdo crearía, este capítulo es totalmente inadecuado. Los gobiernos de la UE deben examinar nuevamente por qué este complejo y trascendental acuerdo legal para proteger los derechos de los inversores es considerado una prioridad urgente, mientras que, aún así, los Estados Miembros consideran que es muy difícil tratar de desarrollar instrumento internacional que asegure que las empresas respeten los derechos de los ciudadanos.

Dado que el Reino Unido deberá iniciar sus propias negociaciones de acuerdos comerciales tras el referéndum, es esencial que los compromisos existentes para aplicar los Principios Rectores de la ONU estén plenamente reflejados en el desarrollo de dichos acuerdos y que desde el inicio se incluyan mecanismos de responsabilidad comercial apropiados. De esta manera los ciudadanos sabrán que el Reino Unido cumple con su deber de protegerlos al garantizar que las empresas sean responsables de los riesgos y del impacto en el ambiente y los derechos humanos. ●

Recomendación 3

El gobierno del Reino Unido debe participar de manera constructiva en el debate internacional sobre un tratado de empresas y derechos humanos y respaldará la UE para que haga lo mismo mientras aún es miembro. Esto incluye cambiar su enfoque con respecto al proceso de la ONU que busca desarrollar un tratado sobre empresas y derechos humanos y asegurar que las posiciones políticas del Reino Unido en relación a otros acuerdos internacionales, como la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) y el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre la Unión Europea y Canadá, sean coherentes con su compromiso con los Principios Rectores de la ONU.

Maneras prácticas para lograrlo

- **Participar de manera constructiva en las discusiones programadas por el Grupo de Trabajo de la ONU en 2016-17 sobre el posible alcance y contenido del tratado, para llevar ideas y la experiencia del Reino Unido al debate.**
- **Respaldar una posición política similar para el representante de la UE ante el Consejo de Derechos humanos.**
- **Es importante que el Reino Unido aplique su compromiso de implementar los Principios Rectores de la ONU en cualquier nuevo proceso de acuerdo comercial que emprenda, sea bilateral o multilateral. El Gobierno del Reino Unido debería publicar su análisis del texto completo propuesto de la ATCI y del AEGG a la luz de los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos para que los parlamentos nacionales dispongan de esta información antes de negociar futuros acuerdos comerciales del Reino Unido.**

63 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153923.pdf

64 Véase el comunicado de prensa de la DG de Comercio de la UE para lograr las disposiciones más ambiciosas en materia de desarrollo sostenible, trabajo y ambiente en la ATCI el 6 de noviembre de 2015.

65 De hecho se trata de un debilitamiento de la actual definición de Responsabilidad Social Corporativa de la UE.

66 Ibid, p. 17.

4. Asegurar que las comunidades perjudicadas tengan voz en las políticas nacionales sobre empresas y derechos humanos

“A medida que profundizamos los vínculos comerciales entre el Reino Unido y Colombia, reconocemos la importancia de trabajar con el sector privado en temas de derechos humanos. Estamos comprometidos a implementar los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Nuestros países están a la vanguardia de este debate a nivel mundial. El Reino Unido está respaldando un proyecto en Colombia que establecerá cómo los principios podrían ser implementados en el contexto colombiano”.

Declaración del Primer Ministro David Cameron y President Juan Manuel Santos, 21 de Noviembre de 2011 ⁶⁷

El gobierno del Reino Unido está ayudando a otros gobiernos a desarrollar sus enfoques en materia de empresas y derechos humanos. Esto es bienvenido, pero la función de asesor conlleva una considerable responsabilidad. El Reino Unido no podrá proporcionar un buen ejemplo para otros Estados a menos que adopte un fuerte Plan Nacional de Acción interno que contenga una regulación apropiada y un acceso efectivo a la reparación. Al prestar asesoramiento a los gobiernos, la FCO también debe garantizar que los ciudadanos más directamente afectados por las operaciones comerciales estén incluidos en los procesos de política nacional. El Reino Unido también debe reconocer y abordar los posibles conflictos de interés en la política de comercio e inversión del Reino Unido.

Como parte de su compromiso de aplicar los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, el Gobierno del Reino Unido ha emprendido trabajos en determinados países prioritarios, como Angola, Brasil, Colombia, Indonesia, Kenia y Malasia. En 2013 y 2014, la FCO respaldó diez proyectos sobre empresas y derechos humanos, lo cual representó 8.2% de su gastos total en proyectos de derechos humanos y democracia. ⁶⁸

Colombia es un ejemplo particularmente útil para el aprendizaje porque es probablemente el país que ha recibido el respaldo más directo de la FCO en relación con su política pública sobre los Principios rectores de la ONU y ya destaca como un ejemplo de buenas prácticas. ⁶⁹

Existen aspectos realmente positivos en el trabajo enfocado que la FCO y la embajada británica han venido respaldando en Colombia. Sin embargo, también hay riesgos y desafíos relacionados con el enfoque del Reino Unido. Es esencial que el aprendizaje de esta experiencia hasta la fecha reconozca tanto debilidades como fortalezas. Esto permitirá mejorar el enfoque y significará que es más probable que el respaldo del Reino Unido ayude a prevenir futuros abusos contra los derechos humanos.

este estudio de caso se basa en la investigación de CAFOD y sus organizaciones co-parte en Colombia, en particular el Centro de Estudios para la Justicia Social “Tierra Digna”, el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS), así como la coalición ABColombia de la cual CAFOD es miembro.

⁶⁷ <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-colombia-agree-joint-declaration-on-human-rights>

⁶⁸ El Programa de Derechos Humanos y Democracia de la FCO, 2014.

⁶⁹ Véase por ejemplo, el informe de Derechos Humanos y Democracia de la FCO 2014-15.

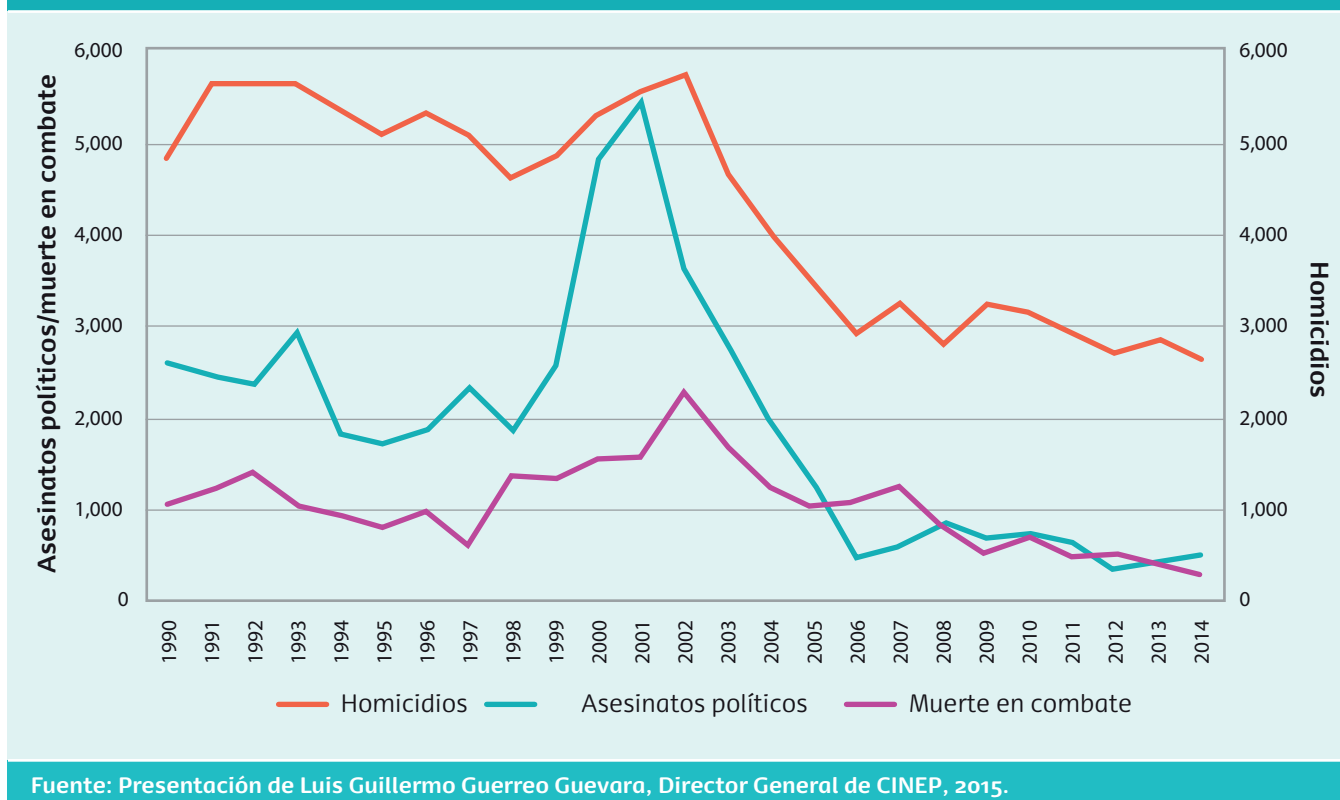
Estudio de Caso 5

¿Funcionarán los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos en Colombia?

CAFOD acoge con satisfacción la decisión de designar a Colombia como uno de los países prioritarios del Reino Unido en relación con las empresas y los derechos humanos. Colombia ha sufrido prolongada violencia durante más de 50 años, lo cual ha tenido un costo terrible para la población civil, especialmente en las zonas rurales alejadas de la capital. El CINEP, que mantiene una base de datos sobre víctimas del conflicto, calcula, por ejemplo, que solo en el período comprendido entre 1998 y 2012, 17,559 campesinos fueron víctimas de violaciones de los derechos humanos.⁷⁰

Como lo muestran la figura 1 y 2, el pueblo colombiano ha sufrido violencia por parte de numerosos actores: grupos guerrilleros armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), paramilitares y la propia fuerza pública del Estado. Está claro que la violencia y el desplazamiento tienen fuertes vínculos con intereses comerciales. Dada la arraigada naturaleza de los vínculos entre los recursos naturales, el conflicto y la gravedad de la violencia, la verdadera cuestión es si los Principios Rectores de la ONU representan un enfoque suficientemente fuerte para producir cambios en Colombia.

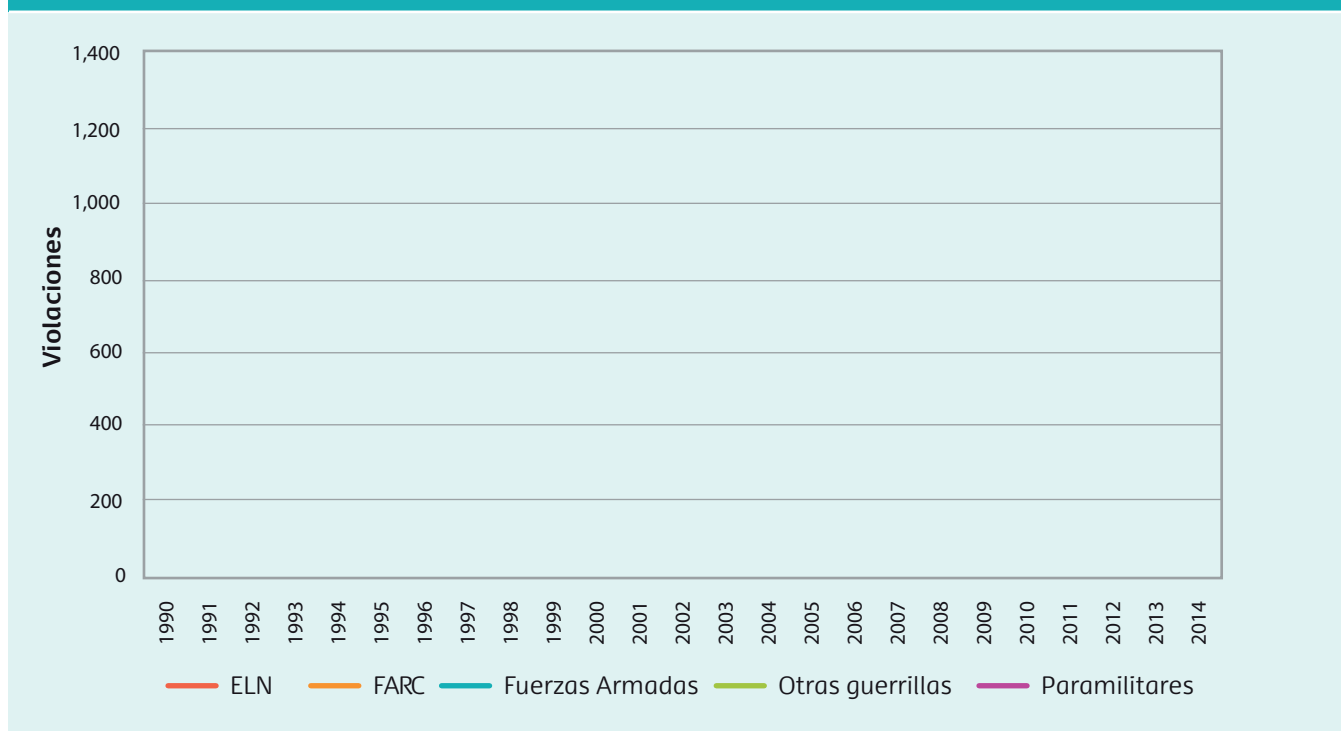
Figura 1: Homicidios, muerte en combate y asesinatos políticos (1990-2014)



Fuente: Presentación de Luis Guillermo Guerreño Guevara, Director General de CINEP, 2015.

70 CINEP/PPP. *Campesinado y reparación colectiva en Colombia*, Documento de debate, 2015.

Figura 2: Violaciones de Derecho Internacional Humanitario (DIH) por actor (1990-2014)



Fuente: Presentación de Luis Guillermo Guerreño Guevara, Director General de CINEP, 2015.

Los avances para abordar las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales tienen que darse en el contexto de cambios sociales mucho más amplios. Colombia se ha acercado a una verdadera posibilidad de paz tras un conflicto de cincuenta años. La aprobación de la ley de Víctimas y Restitución de Tierras en junio de 2011 fue un avance significativo. El proceso de paz en La Habana, que comenzó en 2012, llegó a un acuerdo negociando entre el gobierno y las FARC, aunque el resultado se ha visto enturbiado con el voto por el No del referéndum de octubre de 2016. Pero incluso en este contexto más amplio, el proceso de aplicación de los Principios Rectores de la ONU hasta la fecha en Colombia suscita preocupación sobre si tendrán algún efecto en el cambio de las prácticas corporativas y la reducción de los abusos a los derechos humanos relacionados con las actividades empresariales. ●

El gobierno del Reino Unido ha brindado un importante respaldo a Colombia en la aplicación de los Principios Rectores de la ONU

El compromiso público del Reino Unido de implementar los Principios Rectores de la ONU fue adoptado por David Cameron en una conferencia de prensa conjunta durante la visita del presidente colombiano Juan Manuel Santos en noviembre de 2011

El Reino Unido ha apoyado al gobierno colombiano tanto proporcionando sus conocimientos internos como financiando eventos específicos y trabajos para contribuir al desarrollo de un Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas. Por ejemplo, la FCO financió un proyecto en 2013-2014 de la Fundación Ideas para la Paz, una ONG que tiene amplia experiencia en relaciones empresariales, a fin de trabajar con el gobierno para desarrollar un proyecto de capítulo sobre empresas y derechos humanos en el marco de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos. Esto dio lugar a la creación del documento *Lineamientos para la política pública de derechos humanos y empresas* que se puso en marcha en Bogotá en julio de 2014. El Plan nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas colombiano finalizó en 2015.⁷¹

71 Disponible solo en Castellano en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/PNA_Colombia_gdic.pdf

Fundación Ideas para la Paz también se asoció con la Procuraduría General para elaborar una directiva administrativa que encomendó a todos los funcionarios públicos la aplicación de los Principios Rectores, así como sanciones por incumplimiento.

El personal de la embajada del Reino Unido ha subrayado la importancia de aumentar el nivel de compromiso y capacidad en todos los departamentos claves del gobierno.⁷² Claramente, este paso es crucial para el desarrollo exitoso de una política coherente, como se expuso en capítulos anteriores de este informe. Sin embargo también es esencial para que la eficacia y credibilidad de los Principios Rectores de la ONU en Colombia no se conviertan simplemente en una iniciativa verticalista.

Es necesaria una mayor participación y representación de las comunidades afectadas por las actividades corporativas en el desarrollo del Plan Nacional de Acción

Un desafío real en Colombia es el abismo entre las políticas puestas en papel (por ejemplo las disposiciones en documentos como los *Lineamientos para política pública de derechos humanos y empresas* y el propio Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas) y la realidad de las comunidades y activistas que arriesgan sus vidas en el día a día. Los Principios Rectores de la ONU parecen increíblemente alejados de muchas personas cuyas vidas están siendo dramáticamente afectadas por las actividades empresariales.

El apoyo político del gobierno del Reino Unido no siempre ha tenido en cuenta este desafío. Por ejemplo, en 2013, el gobierno del Reino Unido financió parcialmente una conferencia sobre los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos y los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y Derechos Humanos, con John Ruggie como orador principal.⁷³ Se llevó a cabo en el centro turístico costero de Cartagena y costó a los participantes 500 000 pesos colombianos. Como lo plantearon CAFOD y ABColombia a la FCO, esto impidió que las organizaciones de base participaran⁷⁴ y reforzó la percepción de que estas iniciativas internacionales son para miembros de un club de élite. Desde entonces, los funcionarios de la embajada han reconocido que es necesario que haya un mayor compromiso con la sociedad civil más amplia en asuntos de empresas y derechos humanos y ahn desarrollado una estrategia para lograrlo. Por ejemplo, en mayo de 2015, un representante de la embajada del Reino Unido asistió a un evento organizado por la comunidad Zenpu en el sur de Córdoba y habló sobre el enfoque del Reino Unido, subrayando que el tema de empresas y derechos humanos era prioritario para Colombia.

Fundación Ideas para la Paz realizó seis consultas en distintos departamentos como parte de su programa de trabajo.⁷⁵ La investigación de la organización co-parte de CAFOD, Tierra Digna, ha destacado que las comunidades de algunas de las áreas más afectadas por actividades extractivas (los Departamentos de Chocó, César y Tolima) no participaron en el desarrollo de la política pública. Mientras que el PNA de 2015 menciona la participación de la sociedad civil en el proceso, CAFOD descubrió que varias ONG nacionales destacadas por su trabajo en el impacto de diferentes industrias de los derechos humanos, y que habían participado de la consulta gubernamental más amplia sobre una política nacional de derechos humanos, no sabían que se estaba desarrollando una política pública sobre empresas y derechos humanos.⁷⁶ No debe pasarse por alto el valor de los profundos conocimientos y la experiencia dentro de la sociedad civil colombiana. Muchos activistas han trabajado en los impactos de proyectos específicos a gran escala con inmenso coraje y tenacidad enfrentando un considerable peligro personal. La consulta con al sociedad civil no debe considerarse solo como un medio para recopilar información, sino también como una oportunidad para aprovechar su propio análisis y recomendaciones para el cambio. Difícilmente podrían encontrarse soluciones duraderas sine sta valiosa experiencia nacional.

72 Reuniones de CAFOD con el personal de la embajada de Bogotá, junio 2014 y junio 2015

73 Otros financiadores incluyeron la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional(USAID, por sus siglas en inglés) y el gobierno holandés.

74 Véase también la carta de CORE Coalition a Hugo Swire, 1 de mayo de 2013

75 Fundación Ideas para la Paz. *Lineamientos para la política pública de empresas y derechos humanos*, 2014.

76 Conversación en el taller organizado por Christian Aid en Bogotá, junio de 2014



Miembros de la guardia indígena de las comunidades en Córdoba Sur llevan varas, no armas.

El papel del Estado es clave: tanto el Estado anfitrión como el Estado de origen

El contexto de Colombia pone en relieve algunas de las limitaciones fundamentales de los Principios rectores de la ONU *per se*, resaltadas en el primer capítulo de este informe. Incluso John Ruggie, Representante Especial de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, reconoció las limitaciones de los Principios que desarrolló en ciertos contextos:

*“En las zonas afectadas por el conflicto, el Estado ‘anfitrión’ puede ser incapaz de proteger adecuadamente los derechos humanos debido a una falta de control efectivo. Por lo tanto, en los casos en que están involucradas empresas transnacionales, sus Estados ‘de origen’ tienen que tomar acciones para ayudar a las corporaciones y los Estados ‘anfitriones’ a garantizar que las empresas no cometan abusos de derechos humanos, mientras que los Estados vecinos pueden proporcionar un importante respaldo adicional”.*⁷⁷

Recomendó, además, el desarrollo de un enfoque multilateral dirigido para abordar aquellos casos en que el Estado no podía o no estaba dispuesto a proteger los derechos humanos de sus ciudadanos y que las empresas no estaban cumpliendo con su responsabilidad de respetar.

Este es precisamente el desafío para las áreas en Colombia donde son más frecuentes los abusos de derechos humanos con las actividades empresariales.

En un taller de discusión de los Principios Rectores de la ONU en 2012 en Chocó, participantes de una comunidad comentaron que sentían como si el Estado los hubiera “abandonado”.⁷⁸ En este contexto, el concepto del deber estatal de protección de los derechos humanos tenía muy poco significado. Además de la ausencia de una protección efectiva del Estado, la participación real de los actores estatales en crímenes contra la población local está bien documentada.

77 Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, 2011, p.11.

78 Taller de CAFOD para la sociedad civil que introduce los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Quibdó, octubre de 2012.

Por ejemplo, CINEP, socio de CAFOD, hace tiempo viene haciendo campañas para resaltar la situación de los “falsos positivos” civiles asesinados por el ejército colombiano que luego son vestidos con ropa de combate y presentados como “guerrilleros muertos en combate”.⁷⁹ CINEP ha presentado evidencia convincente de que, a lo largo de 2014, esta práctica aún continuaba en diferentes áreas de Colombia.⁸⁰

En la Actualidad, la prioridad principal de las políticas económicas significa que los derechos han sido olvidados.

En el marco de su plan de desarrollo nacional, el gobierno colombiano ha designado a las industrias extractivas como uno de los “motores del desarrollo” en varios territorios clave. Uno de ellos es Chocó, el departamento más pobre de Colombia. Apesar de la tendencia general de la disminución de la pobreza en el país en su conjunto, en el año 2014, 65.9% de la población de Chocó vivía en la pobreza, el 39.1% vivía en la extrema pobreza.⁸¹ En términos de recursos naturales, esta región es increíblemente rica, con reservas significativas de oro, platino y otros minerales. Este contraste entre riqueza y pobreza significa que no es una coincidencia que Chocó haya experimentado algunas de las peores violaciones de los derechos humanos durante el conflicto en curso.

Además de la presencia de recursos naturales, este territorio de la región de la Costa del Pacífico también ha contribuido a la continua violencia por parte de actores armados como las FARC, el ELN, los grupos paramilitares y el ejército. Esto ha causado que la población local sufra años de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, incluyendo asesinatos, desapariciones, violencia sexual, secuestros y desplazamientos forzados.⁸² En el caso de las comunidades afrocolombianas representadas por el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular y Campesina del Alto Atrato (COCOMOPOCA), la población ha caído de 30,000 a 12,000 habitantes hoy en día como resultado de los conflictos armados y las disputas territoriales



El río es la manera más fácil de llegar a algunas comunidades remotas en la región rica en minerales de Chocó, Colombia.

79 CINEP, El caso de los falsos positivos, Mauricio García SJ en <http://www.sjweb.info/documents/sjs/pjnewarticles/3-3GarciaENG.pdf>

80 CINEP, *Noche y Niebla Julio – Diciembre 2014*, N°. 50, March 2015.

81 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Choco_Pobreza_2014.pdf

82 Véase por ejemplo: Diócesis de Quibdó, Fundación Universitaria Claretiana (FUCLA), Human Rights Everywhere (HREV) *Los muertos no hablan*. Quibdó, 2011

Tierra Digna ha presentado evidencia persuasiva de que los desplazamientos de las comunidades locales estuvieron estrechamente vinculados al otorgamiento de concesiones mineras, señalando que la caída de la población coincidió con el período de concesión de los contratos mineros en la zona rural de la comunidad de COCOMOPOCA.⁸³

En virtud de la ley colombiana, las comunidades indígenas y afrocolombiana tienen derecho a una consulta previa antes de la concesión de tierras en su territorio. Es evidente que en varios casos, como en Chocó, se han otorgado concesiones a empresas privadas sin que se cumpla este requisito legal. De las 73,317 hectáreas que el Estado ha reconocido como propiedad del Concejo Comunitario de COCOMOPOCA, los registros oficiales muestran que ya han sido otorgadas 21 concesiones mineras a empresas y particulares con una superficie de 17,303.25 hectáreas. Además, se han presentado 27 nuevas solicitudes para futuras concesiones que cubrirían otras 34,379.95 hectáreas del territorio de la comunidad.

Los contratos con la fuerza pública son un motivo de gran preocupación

Tierra Digna llevó a cabo un análisis legal de los contratos celebrados entre el ejército y las empresas privadas para la prestación de servicios de seguridad, a los cuales tuvo acceso gracias a la Contraloría General de la República, tras un debate en el Congreso en julio de 2013. Tierra Digna examinó los convenios de cooperación para el período 2010-2013.

El verdadero desafío aquí es el papel del Estado frente al ciudadano cuando una empresa privada ha contratado a la fuerza pública para proteger su inversión. Estos convenios de seguridad no se publican e incluyen cláusulas explícitas de confidencialidad basándose en que esto es necesario por razones de seguridad nacional. Tierra Digna ha señalado a la FCO que esta falta de transparencia, de hecho, contraviene los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos.⁸⁴ También hace extremadamente difícil monitorear el contenido de estos contratos y su impacto concreto en materia de protección, respeto y garantía de los derechos de los ciudadanos colombianos, en particular aquellos que viven cerca de proyectos extractivos. Esta no es una preocupación abstracta. Muchos de los batallones del ejército con los que las empresas transnacionales han firmado acuerdos han sido explícitamente vinculados a atrocidades contra los derechos humanos en el pasado. Hasta el momento, este problema crucial parece estar totalmente ausente del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas.

La propia política de comercio e inversiones del Reino Unido debe abordar posibles conflictos de interés

El Reino Unido es uno de los inversores más importantes en Colombia después de los Estados Unidos. Los informes de Comercio e Inversiones del Reino Unido registraron inversiones de US\$ 15,600 millones entre 2000 y 2013.⁸⁵ En la misma reunión que en la que David Cameron y el presidente colombiano emitieron una declaración conjunta sobre los derechos humanos, firmaron un acuerdo que compromete a ambos países a duplicar su comercio bilateral para 2015. El Presidente Santos anunció que las empresas británicas invertirían más de US\$ 3,500 millones en Colombia durante los próximos tres años. De hecho, este objetivo se alcanzó antes del plazo establecido. Obviamente, la fuerza de los vínculos comerciales fue una de las razones por las que se debatió la asociación sobre empresas y derechos humanos en primer lugar. Esto ofrece pues una oportunidad para que el Reino Unido utilice su influencia para elevar estándares.

El acuerdo bilateral de inversiones entre Colombia y el Reino Unido fue ratificado el 14 de julio de 2014. La Sociedad Civil ya ha destacado la falta de coherencia con el Plan Nacional de Acción del Reino Unido y el Tratado Bilateral de Inversión (TBI) entre el Reino Unido y Colombia.⁸⁶ A pesar de los requisitos explícitos en los Principios Rectores y de un compromiso en el Plan Nacional de Acción del Reino Unido - 2013, este TBI no hace nada para integrar la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y, aunque menciona cuestiones ambientales, no dice nada sobre la protección de la capacidad del gobierno colombiano para legislar a fin de proteger los derechos de los ciudadanos.

83 Tierra Digna. *Seguridad y derechos humanos ¿para quién?* 2015

84 Encuentro entre Tierra Digna, CAFOD y la FCO, junio de 2015

85 <https://www.gov.uk/government/publications/exporting-to-colombia/doing-business-in-colombia-trade-and-export-guide>

86 Traidcraft y ABColombia, *Análisis del Tratado Bilateral de Inversión entre el Reino Unido y Colombia*. Julio de 2014

Las tensiones para el Reino Unido en particular se relacionan con potenciales conflictos de interés en la inversión extranjera directa en los sectores de minería y seguridad. El informe de la FCO sobre el apoyo financiero a la Fundación Ideas para la Paz afirma: “Estos proyectos respaldan el objetivo a largo plazo de mejorar las condiciones de operación y trabajo de miles de personas en las industrias extractivas en Colombia”.⁸⁷ Esta es una visión preocupantemente reduccionista del alcance de la política pública en materia de empresas y derechos humanos. No parece reflejar la importancia estratégica de las industrias petroleras y mineras en Colombia y los vínculos sistemáticos entre estas operaciones y los abusos de los derechos humanos que experimenta la población en general.

Cuadro 2: Los principales problemas que enfrentan las comunidades locales relacionados con proyectos asociados a la extracción de recursos naturales en Chocó, Cesar y Tolima.

- Limitaciones en el acceso a información sobre las concesiones mineras y las estructuras de propiedad de las empresas titulares
- Falta de transparencia corporativa
- Restricciones en los derechos de los ciudadanos a participar en los procesos de toma de decisiones y consulta previa
- Deficiencias estructurales en la evaluación y control del impacto ambiental de las operaciones de extracción
- Desplazamiento forzado por diversas razones de las comunidades situadas en las zonas que rodean los proyectos.
- Militarización de territorios

Fuente: Investigación de Tierra Digna para CAFOD, 2015.

El Reino Unido debe dar un ejemplo más firme con su propio Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas

Este contexto demuestra que las medidas y orientaciones voluntarias serán totalmente inadecuadas si se busca cambiar los patrones establecidos de violencia y prevenir las masacres que han caracterizado trágicamente las regiones ricas en recursos de Colombia. El Reino Unido tiene la clara responsabilidad de considerar esto en las recomendaciones de política que está respaldando y en su asesoramiento al gobierno colombiano. Pero el Plan Nacional de Acción del Reino Unido en sí mismo—débil en su regulación—, pesado en su orientación, sin acceso efectivo a las medidas correctivas—no demuestran una “combinación inteligente” suficiente para ser eficaz. La ex Ministra de la FCO, la baronesa Warsi, comentó en su testimonio ante la Comisión de Asuntos Exteriores que el Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas “se basa en los Principios Rectores [de la ONU], pero que fundamentalmente se centra en el aspecto voluntario.”⁸⁸

Esto envía un mensaje claro a otros gobiernos que implementan los Principios Rectores. Los intentos del gobierno británico para alentar a otros estados a adoptar medidas más fuertes dentro de sus propios Planes Nacionales de Acción podrían ser fácilmente interpretados como “hagan lo que yo digo, no lo que yo hago”. El Reino Unido debe hacer mucho más por sí mismo en relación con su papel como país anfitrión de muchas empresas transnacionales que operan en sectores de alto riesgo dentro de Colombia

A los grupos de la sociedad civil ya les preocupa que los Principios Rectores de la ONU sean solo una más de las iniciativas voluntarias utilizadas para legitimar las actividades de las empresas extractivas en Colombia que están vinculadas a abusos ambientales y de derechos humanos a gran escala.⁸⁹ Aquí por ejemplo, Tierra Digna destaca la experiencia de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos en Colombia como herramienta para legitimar los vínculos entre empresas y fuerzas de seguridad pública. Esta realidad hace que el papel que los Principios Rectores de la ONU puedan desempeñar en el país sea mucho más complejo.⁹⁰

Es esencial que, además del apoyo que ofrece el gobierno colombiano, el propio enfoque del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos sea sólido y creíble.

87 Informe de Derechos Humanos y Democracia de la FCO 2014-5.

88 El trabajo de la FCO en 2013, p.49.

89 Tierra Digna. *Seguridad y Derechos Humanos ¿Para Quién?* 2015.

90 Ibid, p.16.

Recomendaciones prácticas para el gobierno del Reino Unido en cuanto a su función consultiva en Colombia

- El Reino Unido necesita aprender de los puntos fuertes y débiles de su primer Plan Nacional de Acción y llevar un enfoque constructivo pero crítico al proceso colombiano.
- Para ser creíble y eficaz, es necesario que haya una participación genuina de los grupos de la sociedad civil, incluidas las comunidades afectadas por las operaciones de las empresas, especialmente en las regiones donde la implementación va a ser más difícil.
- El Tema de los memorandos de entendimiento con las fuerzas de seguridad del Estado debe ser reconocido y planteado en el asesoramiento brindado al Plan Nacional de Acción de Colombia. Basarse en los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos para tratar esta preocupación no será suficiente.
- Fortalecer el vínculo entre las acciones más amplias de la FCO para proteger a los defensores de los derechos humanos y la agenda empresarial y de derechos humanos.

Recomendaciones en relación con el Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas del Reino Unido

- Incluir mecanismos reguladores específicos que abordarán el tipo de violaciones a derechos humanos causadas por las industrias extractivas.
- Aprovechar la experiencia en Colombia para fortalecer el compromiso de proteger con acciones prácticas a los defensores de los derechos humanos en el actual plan del Reino Unido. Por ejemplo, la embajada del Reino Unido en Colombia puede usar las lecciones e ideas de comunidades en riesgo, incluyendo grupos indígenas, sobre cómo piensan ellos mismos que podrían ser mejor protegidos.

Además, queremos destacar las recomendaciones detalladas y mutuamente reforzadas que Tierra Digna ha desarrollado en relación con el gobierno colombiano y las empresas que operan en Colombia. Estas recomendaciones se detallan por completo en su informe *Seguridad y derechos humanos ¿para quién?*

5. Hacer que la política internacional de desarrollo del Reino Unido sea coherente con sus compromisos en materia de empresas y derechos humanos

“En todo el mundo, a las mujeres se les reprime, esconde y discrimina. Es una trágica pérdida de potencial humano. Es por eso que una Gran Bretaña global está impulsando un cambio real trabajando con el sector privado para asegurar que haya mejores condiciones laborales para las mujeres más pobres y marginadas del mundo.”

Priti Patel, Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Septiembre de 2016

El Departamento para Desarrollo Internacional (DFID) tiene una reputación de clase mundial y es una fuente de aprendizaje y buenas prácticas para otros donantes. Los programas del DFID ya están financiando importantes actividades que son muy relevantes para entender cómo las operaciones empresariales afectan los derechos de las personas que viven en la pobreza, especialmente las mujeres.

A la luz de esto, resulta evidente el bajo perfil de los compromisos de Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos dentro del enfoque estratégico del DFID, así, como su falta de aporte de alto nivel al Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas del Reino Unido. Aún más cuando el DFID defiende de forma proactiva que las empresas, tanto británicas como nacionales en los países en vía de desarrollo, deberían tener un rol mucho más central en lograr resultados de desarrollo y luchar contra el cambio climático. La nueva estrategia de ayuda del Reino Unido tiene por objeto abordar las causas de la inestabilidad, los conflictos y la corrupción, promover la prosperidad mundial y ayudar a los más vulnerables.⁹¹ Sin embargo, no establece ningún vínculo con todos los compromisos existentes para garantizar que las empresas respeten los derechos humanos.

En este contexto, CAFOD cree que existe una oportunidad real para unir el trabajo dentro de las diferentes Direcciones del DFID y dar forma positiva al pensamiento estratégico en cuanto a empresas y derechos humanos, aprovechando las experiencias y evidencias del programa. Abordar esta laguna no solo hará que la política de desarrollo del Reino Unido sea coherente con sus compromisos en materia de empresas y derechos humanos, sino que también reforzará considerablemente la implementación de los Principios Rectores de la ONU por parte del gobierno británico.

DFID reconoce la importancia de la coherencia política para el desarrollo

“El enfoque del Reino Unido en las prioridades políticas del DFID, el marco de desarrollo posterior al 2015 y la Financiación para el Desarrollo, la agenda del G7 sobre impuestos, comercio y transparencia, y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo demuestran cómo el Reino Unido está cambiando de enfoque y trabajando con otros departamentos gubernamentales para lograr políticas y acciones coherentes sobre el terreno”.

Informe Anual y Cuentas del DFID 2014-15, p.14.

⁹¹ Tesoro del Reino Unido y DFID. Ayuda del Reino Unido: Afrontando los desafíos mundiales de interés nacional. Noviembre de 2015.

El DFID ha trabajado con éxito con otros departamentos gubernamentales del Reino Unido en cuestiones globales transversales como la lucha contra la corrupción y el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Claramente, los ministros reconocen que esta es la característica de un enfoque efectivo.⁹²

Por el contrario, la participación del DFID en el Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas del Reino Unido ha sido relativamente baja. Aunque la FCO era el departamento original principal en el proceso de la ONU en materia de empresas y derechos humanos, el DFID ha sido miembro del Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre los Principios Rectores de la ONU desde su creación. Otros departamentos gubernamentales, sobre todo el BIS, han desempeñado un papel proactivo en el desarrollo del primer plan de acción. Esto incluyó el respaldo público a nivel ministerial y ayudar a dirigir la reflexión para su posterior revisión.⁹³ Hace ya cinco años que el Reino Unido se comprometió a aplicar los Principios Rectores de la ONU. Sin embargo, el asunto de las empresas y los derechos humanos ni siquiera es mencionado en el informe anual del DFID 2014-15 como un área de colaboración con otros departamentos o como una prioridad temática.

Esto es sorprendente porque los programas de los países del DFID tienen un historial de trabajo de financiación que examina los impactos de las actividades empresariales sobre los derechos de las mujeres y los hombres en el mundo en vía de desarrollo. La siguiente tabla muestra ejemplos de esto para sólo algunos de los programas actuales relacionados con un país, Bangladesh. Esta es una oportunidad perdida para la política del Reino Unido sobre empresas y derechos humanos. Por ejemplo, el DFID tiene acceso a una amplia experiencia en género, cadenas de suministro, derechos a la tierra y acceso a la justicia, lo que podría enriquecer en gran medida el enfoque general del gobierno. Éstas eran todas las áreas donde el primer Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas del Reino Unido era notablemente débil. El DFID debe ser mucho más proactivo en el desarrollo y la entrega de los compromisos del Reino Unido con respecto a las empresas y los derechos humanos.

Una mayor coherencia con los compromisos comerciales y de derechos humanos del Reino Unido fortalecería el propio enfoque del DFID

Hacer un mayor uso de los Principios Rectores de la ONU también beneficiará al propio trabajo del DFID en una amplia gama de áreas prioritarias.

La Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional ha subrayado constantemente la importancia que tiene el sector privado para lograr la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.⁹⁴ Esto se refleja en el creciente papel de las empresas tanto en los futuros programas de desarrollo como en los mecanismos de inversión de la ayuda del Reino Unido. La Comisión Independiente de Impacto de la Ayuda (ICAI, por sus siglas en inglés) del Reino Unido estima que el DFID tiene obligaciones totales por al menos £ 494 millones para respaldar el compromiso con las empresas de 2012 a 2015.

Hay más campo de acción para evaluar y aprender cómo el DFID puede trabajar mejor con las empresas y por medio de ellas para lograr sus objetivos de desarrollo. ICAI otorgó una calificación global de rojo ámbar al compromiso del DFID con empresas británicas y extranjeras que están contribuyendo como socios al desarrollo. Esto refleja la evaluación de ICAI de que se deben hacer mejoras significativas.⁹⁵ ICAI resaltó que no siempre resultó claro que el DFID estuviera proporcionando respaldo adicional a lo que las compañías habrían hecho de todos modos. Además, encontró que había campo de acción para mejorar la supervisión y el aprendizaje interdepartamental entre programas centrales y nacionales.

92 Como dice la Estrategia de Ayuda del RU: “Antes de 2010, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) era un caso aparte en el gobierno. Ahora, el trabajo intergubernamental es la norma, ya sea para afrontar el ébola, reformar la política comercial, o abordar el cambio climático y la corrupción”.

93 Por ejemplo, los talleres conjuntos del BIS y la FCO sobre cuestiones temáticas del 27 al 31 de julio de 2015.

94 Véanse, por ejemplo, los discursos de la Secretaría de Estado el 13 de febrero de 2015 y el 11 de marzo de 2015.

95 Comisión Independiente de Impacto de la Ayuda (ICAI). Empresas en desarrollo. Informe 43. Mayo de 2015.

Recomendaciones de ICAI

Recomendación 1: El DFID debería traducir sus estrategias de alto nivel para la participación de las empresas en planes operacionales detallados que proporcionen lineamientos específicos sobre la participación empresarial con un enfoque en los pobres.

Recomendación 2: El DFID debería garantizar una mejor articulación entre los programas de gestión centralizada y las oficinas de los países para empresas en desarrollo, incluidos préstamos, inversiones de capital y garantías.

Recomendación 3: El DFID debería reunir, sintetizar y difundir información de gestión en todos los departamentos, incluyendo préstamos, inversiones de capital y garantías, para mejorar la gestión y garantizar que el aprendizaje se capte y utilice para mejorar el desempeño.

Recomendación 4: El DFID debería incorporar miembros con adecuada experiencia al Comité de Inversión para permitir una supervisión estratégica suficiente de todos los componentes de su portafolio de préstamos, inversiones de capital y garantías.

Recomendación 5: El DFID debe reevaluar la forma en que evalúa, monitorea y examina sus compromisos con las empresas para asegurar la idoneidad para el propósito y un mayor enfoque en los pobres.

Fuente: Comisión Independiente de Impacto de la Ayuda (ICAI), *Business in Development*, Informe 43, mayo de 2015, pp. 35-36.

Los compromisos existentes del Reino Unido para aplicar los Principios Rectores de la ONU podrían proporcionar un marco útil aquí. Esto será aún más importante cuando examinemos áreas futuras de trabajo donde la Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional ha indicado que el sector privado desempeñará un papel central.

1. Financiación para el desarrollo y las asociaciones climáticas público-privadas

El gobierno británico actualmente está probando cómo estos mecanismos de financiamiento pueden funcionar en la práctica. Por ejemplo, el gobierno del Reino Unido es el principal inversionista en la Asociación Climática Público-Privada (CP3). Durante 12-15 años, el DFID y el Departamento de Energía y Cambio Climático (DECC, por sus siglas en inglés) canalizarán un total de £ 130.5 millones de ayuda del Reino Unido en el programa CP3.⁹⁶ La magnitud de la inversión del sector privado que se está debatiendo es enorme. Es esencial que estas inversiones respalden y no socaven el respeto a los derechos humanos

2. Empresas, derechos humanos y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El sector privado es reconocido como un actor importante cuando se busca alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es difícil pensar en un solo objetivo que no esté vinculado directa o indirectamente a cómo hacemos negocios. El cumplimiento de muchos de los indicadores, por ejemplo sobre el empleo y el trabajo decente o la esclavitud y el trabajo forzoso, requerirá cambios significativos en los modelos empresariales existentes para lograr un crecimiento inclusivo y un desarrollo sostenible.

3. El cumplimiento de los objetivos del DFID en materia de desarrollo económico y promoción de la prosperidad

El desarrollo económico es un enfoque mayor para el departamento, tal como lo refleja la estrategia de ayuda del Reino Unido. El Marco Estratégico de Desarrollo Económico del DFID esbozó cómo este planea trabajar con los gobiernos, las instituciones multilaterales, la sociedad civil y el sector privado para lograr la prosperidad global y eliminar la pobreza extrema para 2030.

El marco sí menciona el Plan de Acción del Reino Unido, pero faltan los conceptos de diligencia debida en materia de derechos humanos, del papel del Estado para proteger los derechos humanos y el requisito de que las empresas respeten los derechos humanos. Las empresas tienen un papel clave, pero hay renuencia para reconocer que las actividades del sector privado, cuando no se gestionan adecuadamente, pueden socavar los medios de subsistencia y perjudicar a los pobres y al ambiente.

96 CAFOD. ¿Invertir en nuestro futuro? Hacer que la Asociación Climática Público-Privada del Reino Unido se ajuste al propósito. 2015

La coherencia entre el enfoque del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos y el marco es importante porque el DFID gastará mucho dinero de ayuda en el desarrollo económico. Se planeó que fuera £ 1.800 millones en 2014-15.⁹⁷ La cantidad que la FCO y el BIS han gastado respaldando iniciativas británicas en materia de empresas y derechos humanos es una fracción en comparación.

El Programa de Empresa Responsable y Transparente (RATE, por sus siglas en inglés) del DFID

El programa RATE, aprobado por Justine Greening en julio de 2014, está diseñado como un programa compuesto para “proporcionar un compromiso en todo un espectro de intervenciones empresariales responsables, permitiendo al DFID ejercer su liderazgo e influencia a nivel internacional, nacional y sectorial. El programa está diseñado para respaldar programas empresariales responsables en toda la organización, incluidas las Oficinas en el País”.⁹⁸

El programa RATE demuestra que el DFID reconoce la necesidad de aprovechar más las oportunidades ofrecidas por los compromisos del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos.

Esto debería fortalecerse mediante el apoyo ministerial para un enfoque más sólido en materia de empresas y derechos humanos. Existe un potencial real para articular la experiencia del programa con la contribución al grupo de trabajo interdepartamental del Plan Nacional de Acción, extrayendo conclusiones y formulando recomendaciones sobre políticas. Sería interesante saber, por ejemplo, si los funcionarios del DFID respaldaron activamente la introducción de la cláusula de transparencia en la cadena de suministro en la Ley de Esclavitud Moderna. No tenemos conocimiento de que el DFID haya participado en el desarrollo de lineamientos para las empresas sobre este requisito de presentación de informes. La reciente creación de una unidad dedicada a la esclavitud moderna dentro del DFID sugiere que esta será un área prioritaria con nuevas oportunidades para el trabajo interdepartamental.

Aprovechamiento del aprendizaje del programa para desarrollar recomendaciones políticas innovadoras

El DFID brindó importante respaldo para afrontar la catástrofe ocurrida en 2014 en Rana Plaza, Bangladesh. Sin embargo, es preocupante que la pérdida de vidas fuera totalmente predecible. Como agencia gubernamental líder en el desarrollo, buscamos que el DFID anticipe y desarrolle medidas para prevenir el daño relacionado con las actividades comerciales en su política para el sector privado. En este caso, los Principios Rectores de la ONU, que se desarrollaron conjuntamente con gobiernos y empresas, incluyen puntos relevantes sobre el concepto de diligencia debida de los derechos humanos.

Con el Centro de Innovación Empresarial en Birmania, el riesgo específico de que el DFID pudiera asociarse con empresas que emplean mano de obra infantil “llevó al desarrollo de una política de trabajo infantil para guiar la selección de fábricas/socios y procedimientos estándar en caso de descubrimiento”.⁹⁹ Este es obviamente un paso muy bienvenido. CAFOD espera que la política se amplíe para cubrir otras cuestiones de derechos humanos, así como el trabajo infantil. Además, a la luz de este aprendizaje, existe el caso de que una política de este tipo pueda desarrollarse y utilizarse no solo como una herramienta de gestión de riesgos para el programa, sino también más estratégicamente como un impulsor de los máximos objetivos de desarrollo del DFID.

97 Declaración por escrito de la Cámara de los Comunes HCWS122. Declaración escrita por la Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional, Justine Greening, el 16 de julio de 2015.

98 DFID. Resumen de la Intervención y del Caso de negocios Responsabilidad y Transparencia Empresarial (RATE). Julio de 2014, p. 2.

99 Centro de Innovación Empresarial – Fase 2/Centro de Innovación Empresarial en Birmania.

Algunos ejemplos de programas actuales del DFID con aplicación directa para la política gubernamental del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos

Programa/proyecto	Presupuesto	Tiempo de financiación	
Trabajo en Libertad – Programa Regional Asiático de Trata de Personas con la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres	£9.75 millones		
Iniciativa de Comercio en Cadenas de Valor Globales	£4.8 millones	Desde septiembre de 2013 hasta diciembre de 2016	
Programa de Capacitación y Empleo en Bangladesh¹⁰⁰	Aproximadamente £18 millones	Desde agosto de 2014 hasta 2019	
Respaldo al Plan Nacional de Acción para el Sector de Confección de Prendas de Vestir en Bangladesh (SNAP-B)	Hasta £4.8 millones	Desde octubre de 2013 hasta diciembre de 2016	

Fuente: Development Tracker, se accedió en noviembre de 2016.

100 Resumen de la intervención y del caso de negocios: Programa de Capacitación y Empleo en Bangladesh

Objetivos	¿Hay referencia a los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos y/o al Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas del Reino Unido en los documentos del programa?
<p>Este programa ayudará a lograr la Visión Estratégica para Niñas y Mujeres del DFID en dos áreas prioritarias: Prevención de la violencia contra mujeres y niñas; y aumento de activos directos para niñas y mujeres a través de mejores salarios, condiciones de trabajo y remesas desde una migración laboral segura.</p>	<p>Sí.</p> <p>También hay un vínculo específico con la posible enmienda sobre la cadena de suministro empresarial a la Ley de Esclavitud Moderna.</p>
<p>El programa inició 10 proyectos en Kenia, Bangladesh y Sudáfrica sobre la base del cofinanciamiento. Estos proyectos están trabajando para lograr resultados sociales y económicos positivos para trabajadores y campesinos en los sectores de confección y horticultura de los países destinatarios. El objetivo es fortalecer las bases de suministro de estos sectores para asegurar que estos países sigan beneficiándose del comercio en estas cadenas de valor globales.</p>	<p>No hay vínculos específicos con el tema de empresas y derechos humanos ni con los Principios Rectores de la ONU, pero el objeto es claramente relevante; por ejemplo, cierto aprendizaje de la iniciativa sobre las barreras para impulsar mejoras en las cadenas de suministro.</p>
<p>Mejores empleos para los pobres a través del desarrollo de habilidades del sector privado y de vínculos laborales. El caso de negocios indica:</p> <p>“La educación y la formación son un derecho humano y sirven como medio de acceso a otros derechos humanos, como el derecho al trabajo, expresamente establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948” (artículo 26).</p>	<p>No se hace una referencia explícita a los Principios Rectores y al tema de empresas y derechos humanos, aunque el DFID afirma que trae “una fuerte reducción de la pobreza y el enfoque adecuado en habilidades laborales y desarrollo del sector privado”.¹⁰¹</p>
<p>A corto plazo, el Reino Unido proporcionará ayuda para asistir al gobierno de Bangladesh y a los fabricantes locales de prendas de vestir confeccionadas (RMG, por sus siglas en inglés) a prevenir muertes y lesiones en caso de incendios de fábrica y colapso de edificios (sobre todo en la escala devastadora de las recientes tragedias). A mediano plazo, les ayudará a demostrar que son capaces de establecer y aplicar un sistema confiable de seguridad del edificio y seguridad contra incendios. Se proporcionó apoyo específico para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la seguridad del edificio y la seguridad contra incendios de las 1,500 fábricas que no están cubiertas por las iniciativas establecidas por marcas internacionales. • Fortalecer la inspección de trabajo, incendios y edificios para el sector RMG. • Crear conciencia, capacidad y sistemas para las medidas de seguridad y salud ocupacional relacionadas con el género, entre los trabajadores, supervisores y gerentes en el sector RMG • Brindar rehabilitación y formación de habilidades a sobrevivientes de accidentes recientes; • Implementar el programa Better Work de IFC y OIT en Bangladesh 	<p>Fuerte enfoque en los derechos de los trabajadores y el conocimiento de sus derechos.</p> <p>No hay vínculos específicos con el tema de empresas y derechos humanos ni con el Plan de Acción del Reino Unido o los Principios Rectores de la ONU, pero existe una clara relevancia para estas áreas.</p>

101 DFID en Bangladesh, Resumen de la intervención y del caso de negocios: Mejores empleos para los pobres a través del desarrollo de habilidades del sector privado y de vínculos con el empleo. P. 49.

El DFID ya ha implementado controles de diligencia debida en relación con la prevención del fraude:

“Antes de cerrar cualquier acuerdo de costo compartido, el Contratista realizará un ejercicio de diligencia debida del socio del sector privado. El marco de diligencia debida del DFID se aplicará antes de asociarse con cualquier empresa privada, y el desembolso de la financiación del DFID estará vinculado a la inversión del sector privado, al plan de actividades acordado y a los resultados obtenidos”.¹⁰² Recomendamos que se incorporen requisitos específicos de diligencia debida en materia de derechos humanos en este marco más amplio.

Recomendación 5

El DFID debe asegurar que sus prioridades estratégicas y modos de trabajo respalden los compromisos del Reino Unido en materia de empresas y derechos humanos de manera más consistente.

CAFOD reconoce que en el DFID ya se está realizando un importante trabajo estrechamente relacionado con el impacto de las empresas en los derechos humanos. Existe un verdadero campo de acción para garantizar que el dinero de ayuda del Reino Unido maximice su impacto positivo mediante una mejor articulación con la implementación de los Principios Rectores. Esto ayudará a devolver el valor del dinero y dará un enfoque de gobierno en conjunto. Asimismo, respaldará una acción exitosa del Reino Unido en línea con nuestros compromisos internacionales para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible y avanzar en la lucha contra el cambio climático.

Maneras prácticas para lograrlo

- **Aumentar el perfil de trabajo del DFID en materia de empresas y derechos humanos y utilizar el programa RATE para crear conciencia sobre los compromisos existentes del Reino Unido en todos los departamentos y programas.**
- **Asegurar que las experiencias y preocupaciones de las comunidades locales estén mejor reflejadas en el análisis del DFID sobre el posible impacto del desarrollo de los proyectos a gran escala, a fin de informar sobre su enfoque en la implementación de la Estrategia de Ayuda del Reino Unido y del Marco Estratégico de Desarrollo Económico.**
- **Asegurar que nuestros enfoques de financiamiento para el desarrollo y financiación climática sean coherentes con los Principios Rectores de la ONU.**
- **Desarrollar requisitos de diligencia debida en materia de derechos humanos para las empresas en todos los acuerdos de asociación del DFID y convertirlos en una condición explícita para cualquier tipo de respaldo crediticio para la exportación.**

¹⁰² DFID en Bangladesh. Resumen de la intervención y del caso de negocios: Mejores empleos para los pobres a través del desarrollo de habilidades del sector privado y de vínculos con el empleo. P. 49.

Conclusión

Las empresas enriquecen nuestras vidas de innumerables maneras. Esto no debe cegarnos a la necesidad de identificar y detener las prácticas dañinas que a veces pueden evolucionar a nivel local y en una escala global compleja.

Garantizar que los Estados cumplan su deber de proteger los derechos humanos y que las empresas respeten los derechos humanos en sus operaciones cotidianas será una parte indispensable de la acción integral que permitirá hacer frente al cambio climático y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible para enfrentar la pobreza de manera efectiva y duradera. Sin embargo, cinco años después de que la ONU respaldara los Principios Rectores, los Planes Nacionales de Acción que se han producido hasta la fecha todavía no han logrado esa “combinación inteligente” prevista por John Ruggie ni la consistencia política requerida.

El gobierno del Reino Unido tiene la responsabilidad, como pionero, de promover un enfoque integrado y global en materia de empresas y derechos humanos, con lo cual cumplirá con su deber como Estado de proteger los derechos humanos y garantizar que todas las empresas respeten a las personas y al ambiente.

En este contexto, será fundamental el enfoque que nuestro nuevo gobierno adopte tanto en la implementación de los Principios Rectores de la ONU a nivel nacional como en el debate sobre el tratado en evolución sobre empresas y derechos humanos. Muchos departamentos, entre ellos la FCO, el BEIS, el DFID, el Ministerio de Justicia y el Departamento de Comercio Internacional, tienen un papel importante que desempeñar en el cumplimiento de nuestros compromisos. En este momento crítico, el gobierno del Reino Unido puede optar por proporcionar liderazgo garantizando que las empresas respeten los derechos humanos, o puede debilitar seriamente el impulso para el cambio.

Bibliografía

Comité de Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria del Parlamento Federal Alemán. Audiencia pública Política de Derechos Humanos y Comercio del 30 de setiembre de 2015. Declaración escrita por Armin Paasch, consultor sobre empresas y derechos humanos, Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V,

CIDSE. El Marco para Proteger, Respetar y Remediar y los Principios Rectores de la ONU: ¿Impulsando el cambio? 2013

CINEP. El caso de los falsos positivos. Mauricio García SJ.

CINEP. Noche y niebla julio – diciembre 2014, n.º 50, marzo 2015.

CORE. ¿Buen negocio? Análisis del Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas del Reino Unido. Diciembre de 2013.

Diócesis de Quibdó, Fundación Universitaria Claretiana (FUCLA), Human Rights Everywhere (HREV).

Los muertos no hablan. Quibdó, 2011.

DFID y la Iniciativa de Asociación. Documento de trabajo: Liberando el poder de las empresas: una hoja de ruta práctica para involucrar sistemáticamente a las empresas como socios en el desarrollo, abril de 2014.

The Economist Intelligence Unit Ltd. El camino de los principios a la práctica: desafíos actuales para las empresas en materia de derechos humanos. 2015

Carta Encíclica Laudato si' del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común.

Propuesta Textual de la UE sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, publicada el 6 de noviembre de 2015.

Fundación Ideas para la Paz (2014) 'Lineamientos para la política pública de empresas y derechos humanos'.

Gobierno del Reino Unido. Buen Negocio: Implementación de los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU. Setiembre de 2013.

Gobierno del Reino Unido. Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto del Reino Unido 2016-18. Mayo de 2016.

Tesoro del Reino Unido y DFID. Ayuda del Reino Unido: abordando los desafíos mundiales de interés nacional. Noviembre de 2015.

Ministerio del Interior británico. Transparencia en las cadenas de suministro, etc. Una guía práctica. Guía emitida en virtud de la sección 54(9) de la Ley de Esclavitud Moderna de 2015. Emitida el 29 de octubre de 2015.

ICAR y ECCJ. Evaluaciones de planes de acción existentes sobre empresas y derechos humanos. Actualización de noviembre de 2015.

ICAI. Empresas en desarrollo. Informe 43. Mayo de 2015.

Comisión Internacional de Juristas. Necesidades y opciones para un nuevo instrumento internacional en el campo de las empresas y los derechos humanos. 2014.

McCarthy, D & Morling, P. ¿Utilizando las normas como último recurso? Evaluación del desempeño de los enfoques voluntarios. RSPB. 2015.

Stevens C., Irfan I., Massa I. y Kennan J. El impacto de los acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y en vía de desarrollo en el desarrollo económico de los países en vía de desarrollo: una evaluación rápida de las pruebas. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar. 2015.

Tierra Digna. Seguridad y derechos humanos ¿para quién? 2015.

Nota informativa de Traidcraft. Los inversores que corren salvajemente en la tierra: las amenazas planteadas por los acuerdos internacionales de inversión. Enero de 2013.


UNCTAD. Informe sobre las inversiones en el mundo 2015 - Reforma de la gobernanza internacional en materia de inversiones. 2015.

cafod.org.uk

Romero House, 55 Westminster Bridge Road, Londres SE1 7JB, Reino Unido.

CAFOD es la agencia oficial de ayuda de la Iglesia Católica en Inglaterra y Gales y parte de Caritas International.

Caridad registrada nro.: 285776.

 **recycle** Printed on 100% recycled paper.

