**GRUPO DE TRABAJO: EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DERECHOS HUMANOS**

**INFORME DE AVANCE**

1. **Participantes:**

**INDDHH:**

* Juan Faroppa (Presidente)
* Natalia Castagnet (Referente temática)

**Organizaciones de la sociedad civil:**

* Alberto Villarreal (Redes Amigos de la Tierra-Uruguay)
* Alejandra Scampini (PODER Uruguay)
* Diego Rodríguez (CIET Uruguay)
* Rodrigo Speranza; Víctor Bacchetta (MOVUS Uruguay)
* Viviana Rumbo; Fernando Gambera (PIT-CNT)

**Poder Ejecutivo:**

* Marina Sande (MRREE)
* Juan Labraga; Carla Spagnuolo (MEF)

**Parlamento:**

* Dip. Lilian Galán (Red Mundial Interparlamentaria por el Tratado Vinculante). Alterna: Alicia Araújo.

**Universidad de la República:**

* Daoiz Uriarte (Instituto de Derechos Humanos de Facultad de Derecho)

**Observadores/as:**

* Andrea Detjen; Virginia Arribas (CIEDUR)

**Docente Invitado:**

* Hugo Barretto (Profesor Titular en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Facultad de Derecho, UdelaR).

*Nota: Las ideas y opiniones expresadas en este documento son resultado de un proceso de trabajo colectivo. No representan necesariamente las opiniones de cada uno/a de los/as participantes del Grupo de Trabajo a nivel individual, como tampoco representan las ideas de los organismos públicos y/o de las organizaciones de las que forman parte.*

**II - Introducción:**

La actuación de Grupos de Trabajo están previstos en el Art. 66 de la Ley N° 18.446, a fin de elaborar “informes, relatorías, propuestas, recomendaciones, estudios y otros trabajos” y serán “integrados por miembros de la INDDHH que los presidirán, representantes de organizaciones sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto de contralor de la INDDHH, en cuanto correspondan por la temática a la que se refieran”. Estas instancias buscan profundizar en el conocimiento y la visibilidad de temas de interés relacionados con las obligaciones del Estado uruguayo en materia de derechos humanos.

La creación del presente Grupo de Trabajo fue propuesto por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil y aprobada por el Consejo Directivo de la INDDHH.

La INDDHH realizó una convocatoria amplia para la integración del mismo, invitando a participar a organismos públicos, organizaciones sociales y academia.

En el segundo semestre de 2021 se realizaron actividades preparatorias, y el grupo comenzó a sesionar el 9/12/2021.

Este primer informe de avance recoge lo trabajado hasta la fecha.

**III - Objetivos:**

- Analizar los antecedentes y el proceso de negociación en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

- Aportar a la generación de insumos para la toma de posición del Estado uruguayo en el proceso de discusión en la órbita de Naciones Unidas, en coordinación con los organismos competentes.

- Contribuir a visibilizar el tema en la agenda pública.

**IV- Antecedentes de la propuesta de Tratado Vinculante a nivel internacional**

En la década de 1970 comenzó la discusión internacional sobre la participación de empresas transnacionales en violaciones de derechos humanos, en relación al papel que las mismas desempeñaron durante y en el advenimiento de los gobiernos dictatoriales en la región.

Ese impulso dio lugar a diversas iniciativas en Naciones Unidas para establecer, en el derecho internacional de los derechos humanos, las obligaciones de las empresas transnacionales con respecto a los derechos humanos, ninguna de las cuales prosperó.

Primeramente se estableció en la ONU una Comisión de Empresas Transnacionales que convocó a un Grupo de Personas Eminentes, cuyo informe final dio origen en 1975 al Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (UNCTC), con el objetivo de monitorear la actuación de ese tipo de firmas, proveer información y asesoramiento. Esa Comisión de Empresas Transnacionales discutió durante varios años un Código de conducta de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales (versión 1983 adjunta) que no prosperó, y tanto la Comisión como el Centro fueron cerrados en 1994 y 1993 respectivamente, por el influjo de las doctrinas de promoción de inversiones transnacionales.

Más adelante el Secretario General de la ONU, Koffi Annan, en una acción combinada con el Foro Económico Mundial, lanzó en 1999 el llamado Pacto Mundial (UN Global Compact), un conjunto de diez principios voluntarios sobre buenas prácticas empresariales en el ámbito internacional, que cubre las esferas de derechos humanos y patrones laborales, ambientales y anticorrupción. Más de 20 años después de su lanzamiento, el Pacto Global cuenta con adhesión de más de 12.000 empresas de 170 países, pero eso no se ha traducido en cambios efectivos en cuanto a la impunidad de las empresas ante violaciones de derechos humanos.

Paralelamente, en la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se empezaron a discutir Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos (E\_CN.4\_Sub.2\_2003\_12\_Rev.2-ES, en <https://digitallibrary.un.org/record/501576?ln=en>) que fueron aprobadas el 13 de agosto de 2003 en su 22º período de sesiones. Sin embargo, la adopción de estas normas vinculantes en la Comisión de DDHH fue abortada por la injerencia de los mismos intereses empresariales transnacionales que años antes había intercedido para cerrar el Centro y la Comisión de empresas transnacionales.

En 2005, Koffi Annan designó a un Representante Especial del Secretario General de la ONU para las Empresas y los Derechos Humanos. De esta manera se elaboraron los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, un conjunto de principios de aplicación voluntaria que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó por unanimidad en 2011, durante la Presidencia por parte de Uruguay en el Consejo de Derechos Humanos.

En 2013 se desarrolló el 1er Foro Regional de América Latina y el Caribe sobre Empresas y DDHH, organizado por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y DDHH. Desde organizaciones de la sociedad civil se plantearon críticas al alcance de los Principios Rectores y se reclamaron normas vinculantes para terminar con la impunidad de las empresas transnacionales. Los gobiernos de Ecuador y Sudáfrica de ese momento, recogieron dicha iniciativa e impulsaron el tema.

De esta forma, la Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, aprobada en 2014, estableció la creación de un Grupo Intergubernamental de trabajo de composición abierta, con el mandato de negociar y acordar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para “regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos”. Ese Grupo ha celebrado 7 sesiones de una semana cada año.

De esta manera en 2017 se publicó el primer texto de Elementos para un Tratado Vinculante, que recogía los elementos centrales fundantes del mandato de la Resolución 26/9 y los reclamos de las organizaciones de afectadas y afectados por violaciones de derechos humanos por empresas transnacionales.

En 2018 se emitió un “Borrador Cero”, a partir del cual se amplió el alcance a ‘todas las empresas’ (no solamente las transnacionales).

Todos estos procesos se han dado junto con presiones y oposiciones por parte de grupos empresariales mundiales, así como de los principales países sede de las casas matrices de las principales empresas transnacionales.

El Tercer Borrador revisado, emanado de la sesión de 2021, habilitó por primera vez que en el texto se incluyeran las distintas propuestas de las delegaciones gubernamentales frente al articulado, lo que permitió que muchas de las propuestas originales vuelvan a estar en discusión. Asimismo, la Presidencia del Grupo de Trabajo se comprometió a realizar consultas informales a los efectos de zanjar diferencias.

En ese marco la próxima sesión del Grupo Intergubernamental de trabajo de composición abierta, a realizarse en octubre de 2022, constituye un momento clave para que los distintos Estados puedan tomar posición frente al tema.

**V- Análisis general del texto en discusión en NNUU:**

Los documentos base para el Grupo de Trabajo de Empresas Transnacionales y DDHH coordinado por la INDDHH fueron: Elementos para un Tratado Vinculante, el Tercer Borrador revisado (Traducción no oficial de la Red-DESC), y el Tercer Borrador con los comentarios de las distintas delegaciones gubernamentales (en inglés).

El Grupo de Trabajo realizó una discusión de los conceptos y disposiciones establecidas en el proyecto de Tratado Vinculante, considerando a grandes rasgos que el mismo emplea ciertos términos que resultan un tanto débiles en su formulación respecto de lo que debe esperarse de un instrumento sobre derechos humanos.

Por un lado, se desarrolló un análisis del “Tercer Borrador”, realizando comentarios específicos sobre el proyecto de articulado (hasta el Artículo 8 inclusive), en el Anexo I.

Este Grupo de Trabajo seguirá analizando los restantes artículos hasta la presentación del Informe Final, sin perjuicio de realizar nuevos informes de avance durante el período de funcionamiento.

Se analizaron los siguientes aspectos generales del proyecto de texto en discusión:

1. **Alcance del proyecto de Tratado Vinculante**
* Existe unanimidad en el Grupo de Trabajo en cuanto a que el Tratado debe centrarse en empresas transnacionales y sus cadenas de valor, en concordancia con la Resolución 26/9 de 2014, ya que las regulaciones para empresas nacionales estarían comprendidas en las normativas de sus países respectivos. El vacío que debe llenar el presente instrumento es el correspondiente a empresas que desarrollan actividades en distintos países, lo que les permite eludir normativas nacionales. El texto del Tercer Borrador refiere a “empresas comerciales, incluyendo empresas transnacionales”, lo que debe ser modificado por “empresas transnacionales y sus cadenas de valor”.
* Asimismo, resulta necesario que el tratado vinculante establezca obligaciones directas de cumplimiento de los derechos humanos a las empresas transnacionales, diferenciadas e independientes de las obligaciones de los Estados.
* Por otro lado, el Tratado Vinculante debería explicitar claramente la primacía del derecho internacional de los derechos humanos sobre cualquier otro instrumento jurídico internacional y, en particular, respecto a los tratados comerciales y acuerdos de inversión.

**b- Inadecuación del concepto de “abusos” de derechos humanos**

““Abusar” se entiende como un “*uso excesivo o inadecuado de una cosa en perjuicio propio o ajeno*” o “*aprovecharse de forma excesiva de una persona, o de una facultad o cualidad de alguien en beneficio propio*”. No se trata de atenuar la violación de los derechos ni de sancionar el aprovechamiento excesivo de una persona, sino simplemente de afirmar la vigencia de los derechos y prevenir y sancionar el incumplimiento sin otra calificación”[[1]](#footnote-1).

Por lo tanto, la palabra “abusos de derechos humanos” en todo el texto debería sustituirse por “violaciones de derechos humanos”, al tiempo que pueden incluirse otras complementarias, como “vulneraciones”, “incumplimientos”, “afectaciones”.

**c- Inadecuación del concepto de “mitigación”, relacionado a violaciones de derechos humanos**

“La locución “*mitiguen los abusos*” aparece como un sucedáneo inapropiado de una terminología que debería ser mucho más rigurosa si atendemos al bien jurídico protegido, como es la dignidad de las personas. En concreto, *mitigar* significa “*atenuar o suavizar una cosa negativa*” (…) No se trata de atenuar la violación de los derechos ni de sancionar el aprovechamiento excesivo de una persona, sino simplemente de afirmar la vigencia de los derechos y prevenir y sancionar el incumplimiento sin otra calificación. En consecuencia, a nuestro juicio debería revisarse la semántica de todo el proyecto para suprimir las referencias a *“mitigar los abusos*”, porque no debería estar permitido ningún tipo de facilitación o admisión del incumplimiento”[[2]](#footnote-2).

Toda vez que aparezca en el texto este concepto, debería ser sustituido por otros como “prevenir, evitar y reparar” violaciones de derechos humanos.

**d- Limitaciones del concepto de “debida diligencia”**

“La *debida diligencia* tampoco se dirige a sancionar el incumplimiento de obligaciones sustantivas, sino que tiene que ver con la obligación de conducirse de manera de evitar riesgos asociados a sus actividades. Es lo que se denomina una “obligación de medios”.[[3]](#footnote-3)

El acento puesto en la obligación de “debida diligencia”, comporta implantar una regla que no asegura el resultado final del cumplimiento de los Derechos Humanos, sino que se dirige meramente a exigir un comportamiento conducente a “informar”, “prevenir”, “vigilar”, en materia de “abusos” etc.

Una obligación de prevención con estas características no alcanza para proteger adecuadamente los Derechos Humanos, y su uso desmesurado en este tercer borrador y en otros instrumentos internacionales de tipo voluntario (…), hace que prácticamente sustituyan las obligaciones sustantivas de cumplimiento pleno y efectivo”[[4]](#footnote-4).

Por otro lado, en ciertas partes del texto se hace referencia a la obligación de debida diligencia “*en materia de derechos humanos proporcional a su tamaño*”. Sin embargo, no se especifica de qué manera podría influir el tamaño de una empresa con el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos.

“Parece inadecuado vincular el grado de cumplimiento de los derechos al tamaño y otras características del sujeto pasivo de la obligación, o sea, las empresas. (…)Se trata de una referencia que debería suprimirse, tratando por igual la carga de responsabilidad de las empresas”[[5]](#footnote-5).

En otro orden, uno de los componentes planteados de la debida diligencia es la comunicación con las partes afectadas por las empresas.

Desde lo analizado en este grupo, se considera que la comunicación con las personas afectadas, así como los procesos de consulta pública, deben darse en un marco que garantice que no se produzcan presiones, amenazas, revictimización y/o victimización secundaria, así como quiebres del tejido social por parte de las empresas”. En este sentido, es el Estado el que debe realizar y observar los procesos de consulta pública y de comunicación con las partes eventualmente afectadas.

**e- Limitaciones del concepto de “víctimas”**

Las personas y comunidades pueden verse afectadas por las actividades de las empresas, aunque no hayan sido declaradas como víctimas. Asimismo, se considera necesario adoptar una definición más amplia que la estrictamente penalista centrada en las personas individuales afectadas directamente.

Los derechos humanos referidos en el presente instrumento, así como las personas con legitimación activa para interponer demandas, deben comprender a todas las personas, organizaciones sociales y/o comunidades potencialmente afectadas con las actividades de las empresas.

**f- Necesidad de ampliar el énfasis en las “cadenas de valor” y las responsabilidades de las casas matrices de las empresas transnacionales**

El texto hace referencia a las casas matriz de las empresas transnacionales respecto a la “omisión de prevenir”, sin establecer claramente su responsabilidad directa en las violaciones de derechos humanos.

El tratado vinculante debe prever levantar el velo societario para identificar y establecer las responsabilidades respectivas a lo largo de toda la cadena de valor (y/o cadena de producción) cuando hay violaciones de derechos humanos.

Resulta necesario incluir la responsabilidad solidaria y subsidiaria de las empresas en casos de subcontratación, al estilo de lo previsto en la normativa uruguaya (Ley Nº 18.251)

Dichas responsabilidades deben incluir a las empresas del sector financiero que proveen de financiamiento a las actividades de otras empresas que puedan afectar los derechos humanos.

Se considera también que el tratado vinculante debe reforzar la responsabilidad civil penal y administrativa de las empresas transnacionales (como personas jurídicas) y de sus directores y personas en altos cargos de toma de decisiones (como personas físicas) en caso de violaciones de derechos humanos.

**g. Acceso a la justicia**

Se considera que el tratado vinculante debe facilitar y ampliar el acceso a la justicia de las personas, colectivos y comunidades afectadas por violaciones de derechos humanos por empresas transnacionales y sus cadenas de valor, por lo que se debe considerar que la carga de la prueba corresponda a las empresas, así como que se posibilite que las personas puedan presentar demandas en cualquiera de los tribunales de los países en que la empresa tenga algún tipo de actividad, así como en los tribunales internacionales que se definan.

Por otro lado, se debe considerar que el tratado vinculante incluya disposiciones que impidan la injerencia indebida de las empresas transnacionales en cualquier proceso asociado a su ámbito de aplicación (semejante al artículo 5.3 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco).

En este sentido, el Tratado Vinculante debería establecer el desarrollo de políticas para garantizar que las personas que toman decisiones relacionadas a actividades empresariales no presenten conflictos de intereses. En especial, se debe asegurar el desempeño imparcial y objetivo en las investigaciones de posibles violaciones de derechos humanos relacionadas a actividades de empresas transnacionales.

1. Barreto, Hugo. [↑](#footnote-ref-1)
2. Barreto, Hugo. [↑](#footnote-ref-2)
3. Barretto Ghione. H (2021). “Limitaciones de la noción de diligencia debida en materia laboral”. Rev. DERECHO LABORAL, T 64, NÚM. 281. FCU [↑](#footnote-ref-3)
4. Barreto, Hugo. [↑](#footnote-ref-4)
5. Barreto, Hugo [↑](#footnote-ref-5)