

ARTÍCULOS CENTRALES

Planes de Acción Nacionales

Claire Methven O'Brien

Danish Institute for Human Rights

A pesar de los recientes esfuerzos para poner distancia política entre ellos, Estados Unidos y Alemania siguen teniendo mucho en común. Por ejemplo, en diciembre de 2016 ambos países pusieron en marcha sus primeros planes de acción nacionales (PAN) sobre empresas y derechos humanos, lo que les convertía en los países duodécimo y decimotercero en hacerlo desde la publicación del primer PAN en 2013. El Reino Unido, los Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Suecia, Italia, Colombia y Suiza están entre los Estados que ya han publicado sus planes. Según las Naciones Unidas, actualmente está en curso el desarrollo de PAN por parte de los Gobiernos de otros veinte países de todo el mundo, en África, Asia, América Latina y Europa¹. Este impulso se ha producido a raíz de los llamamientos efectuados por varios organismos, entre ellos el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014), el Consejo de Europa (2014) y la Unión Europea (2011).

Todos los planes de acción nacionales publicados toman como punto de partida los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (UNGP, por sus siglas en inglés), junto con otras normas que comprenden una dimensión empresarial y de derechos humanos, como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y las obligaciones de los Estados derivadas de convenciones internacionales de derechos humanos. En cada uno de los casos, el PAN afirma el compromiso del Gobierno con las tres normas fundamentales: que los Estados tienen el deber de proteger a las personas contra la vulneración de los derechos humanos en el ámbito de las empresas; que las empresas deben respetar los derechos humanos; y que las víctimas deben poder obtener reparaciones accesibles y eficaces. Seguidamente, cada PAN enumera, de forma más o menos sistemática, las políticas y

medidas institucionales que ya están vigentes o que están en proyecto, a nivel nacional, para dar cumplimiento a estos compromisos sobre derechos humanos y empresas.

“ El impulso en la implementación de los principios sobre empresas y derechos humanos a nivel nacional, aunque lejos de ser universal, puede considerarse un éxito ”

Más allá de este núcleo común, los PAN varían considerablemente. Por ejemplo, en lo que respecta a los UNGP que eligen para abordar el ámbito del «Pilar I», el deber estatal de proteger a las personas contra los abusos empresariales, la mayoría de los PAN tratan de algún modo el tema de la contratación pública (UNGP 6), mientras que pocos hablan sobre la privatización de los servicios públicos (UNGP 5). Además, como es natural, los contextos locales determinan los temas que prioriza cada PAN. El de Italia, por ejemplo, aborda los contratos laborales irregulares y la explotación en el sector agrícola, mientras que el de Colombia examina los desafíos específicos de un entorno de transición posconflicto.

Otra diferencia importante entre países está en el modo en que sus Gobiernos llegan al “producto acabado”. En algunos casos (por ejemplo en Chile, Alemania y Escocia) se ha encargado a organismos independientes la realización de estudios de base que examinen sistemáticamente y desde una posición de neutralidad hasta qué punto las leyes y políticas de un país están en consonancia con los UNGP. En otros se han llevado a cabo talleres o entrevistas con actores seleccionados de empresas y de la sociedad civil y con expertos a fin de recopilar información y conocer sus ideas (Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Irlanda). Otros han solicitado formalmente la contribución de organismos preexistentes con competencias pertinentes y en los que participan actores de múltiples ámbitos. El Gobierno francés, por ejemplo, ha solicitado recomendaciones a la Plataforma para la Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Además, varios Gobiernos han establecido comités interdepartamentales como una

forma de promover la implicación institucional de todo el Gobierno en el PAN y no solo del ministerio encargado de dirigir el proceso.

Pocos años después de la aparición de los Principios Rectores de Naciones Unidas, este impulso en la implementación a nivel nacional, aunque esté lejos de ser universal, puede considerarse un éxito, tanto en lo que respecta al marco «Proteger, Respetar y Remediar» como en cuanto al PAN como nueva modalidad de gobernanza de los derechos humanos. Después de todo, los tratados de derechos humanos como la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales tardaron diez años en obtener suficientes ratificaciones para entrar en vigor. Por otra parte, los esfuerzos de los Estados para supervisar e informar sobre la implementación de estos instrumentos van, en muchos casos, muy por detrás.

“ Los PAN permiten establecer un diálogo abierto y dinámico entre los múltiples actores implicados ”

Una de las principales virtudes de los UNGP y de los PAN es que reducen las «barreras de entrada» al terreno de las empresas y los derechos humanos: permiten a los Gobiernos poner en marcha la incorporación de los UNGP a las leyes, políticas y programas correspondientes sin impedimentos generados por las expectativas de que todos los aspectos se deben cumplir de antemano. Otra de sus virtudes es que los procesos de los PAN permiten establecer, desde el principio, un diálogo abierto y dinámico entre los múltiples actores implicados como forma de rendición de cuentas y como catalizador de la implementación, mientras que en el contexto de procesos más formales de supervisión de los derechos humanos, la implicación de los actores de la sociedad civil ha requerido años, a veces incluso décadas.

Sin embargo, desde otro punto de vista, la flexibilidad inherente al enfoque de los PAN es también una debilidad. Hasta ahora, pocos PAN han resultado en compromisos

legislativos. En lo que respecta a la diligencia debida en materia de derechos humanos de las empresas -el tema central de los UNGP-, por ejemplo, la mayoría optan por fomentar la sensibilización, las herramientas y el desarrollo de capacidad antes que establecer nuevas obligaciones para las empresas. De hecho, algunos PAN parecen evitar prometer nuevas iniciativas, prefiriendo reflexionar sobre acciones pasadas que pueden vincularse a posteriori a los UNGP, más que formular un programa de implementación proactivo. Igualmente se ha omitido, casi por completo, un compromiso real con algunos temas importantes, como la mejora del acceso a las reparaciones legales de las víctimas.

Estas deficiencias son motivo de preocupación, pero, ¿justifican el abandono de los UNGP y los PAN? Con la perspectiva de un tratado comercial y de derechos humanos en el horizonte, algunos pueden sentirse tentados a llegar a esta conclusión.

Aquí, en cambio, se sugiere que esta valoración es prematura. Si bien su impacto no ha sido óptimo, los PAN ya han obtenido resultados significativos en comparación con el historial de esfuerzos estatales de implementación de derechos humanos mediante los instrumentos vinculantes mencionados anteriormente.

“ Si bien su impacto no ha sido óptimo, los PAN ya han obtenido resultados significativos en comparación con el historial de esfuerzos estatales de implementación de derechos humanos ”

Las deficiencias actuales de los PAN hacen necesario redoblar la presión para exigir su fortalecimiento en los países en los que ya se han desarrollado, así como llevar a cabo intervenciones tempranas y estratégicas para definir anticipadamente unos parámetros mínimos aceptables en relación a su proceso y a su contenido en los países en que el proyecto aún no se ha iniciado.

Merece también un examen más a fondo la posibilidad de establecer un diálogo o un mecanismo de examen entre pares sobre derechos humanos y empresas, entre los Estados, pero que implique activamente a los actores involucrados, a nivel regional o internacional. Los estudios deliberativos y de gobernanza transnacional indican que fomentando el intercambio y la evaluación de la información entre los Estados, por ejemplo, sobre la base de un marco común, con los mismos indicadores y aprovechando la dinámica competitiva, estos procesos tienen el potencial de promover la convergencia en las prácticas nacionales. Esta convergencia puede incluso alcanzarse en los ámbitos en los que se carece de consenso sobre la necesidad de establecer obligaciones legales o sobre cuál debería ser su contenido y en los casos en que las soluciones universalmente aplicables a problemas complejos son difíciles de encontrar.

Es interesante señalar que el Consejo de Europa, a través de una recomendación aprobada en 2016 que pide el intercambio de información por parte de los Estados sobre los PAN, ha proporcionado una ventana de oportunidad para el lanzamiento de ese proceso en el escenario europeo². En un contexto político regional en el que los derechos humanos están cada vez más amenazados y las oportunidades de abrir nuevos enfoques e involucrar a nuevos actores en el apoyo a los derechos humanos parecen ser escasas, esta oportunidad debería ser aprovechada.

1. Para más información [aquí](#)

2. Para más información [aquí](#)

Fotografía (CC) : Foreign and Commonwealth Office

© Generalitat de Catalunya