Naciones Unidas A/HRC/29/18

Asamblea General

Distr. general
29 de abril de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
29º período de sesiones
Temas 2 y 3 de la agenda
Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Viabilidad de un fondo mundial para reforzar la capacidad de los interesados para aplicar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

En su resolución 26/22, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que celebrara consultas con los Estados y los interesados pertinentes con el fin de elaborar propuestas y opciones concretas que sirvieran de base para la adopción de una decisión acerca de la creación de un fondo mundial para reforzar la capacidad de los interesados para aplicar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, y que presentara un informe al respecto al Consejo en su 29º período de sesiones.

En el presente informe, preparado en cumplimiento de esa solicitud, se ofrece un resumen de las opiniones de los interesados sobre cuestiones relativas al alcance y la estructura de dicho fondo. El Alto Comisionado recomienda nuevas medidas para que el Consejo las examine y propone que se encomiende a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que prepare un proyecto piloto al objeto de ensayar la viabilidad de un fondo que refuerce la capacidad en este ámbito, con sujeción a los recursos disponibles.

GE.15-08559 (S) 210515 210515
1508559

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. En su resolución 21/5, el Consejo de Derechos Humanos reconoció la importancia de fomentar la capacidad de todos los actores para abordar mejor los problemas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos, y solicitó al Secretario General que realizase un estudio de viabilidad sobre el establecimiento de un fondo mundial con objeto de reforzar la capacidad de los interesados para promover la aplicación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

2. Las principales conclusiones del estudio de viabilidad se incluyeron en el informe del Secretario General sobre los problemas, las estrategias y la evolución de la situación con respecto a la aplicación de la resolución 21/5 por el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los programas, fondos y organismos (véase A/HRC/26/20, párrs. 61 a 80). Como resultado de las consultas realizadas para el estudio de viabilidad, se concluyó que existía un consenso amplio entre los gobiernos y los representantes de las empresas y la sociedad civil sobre la creación de un nuevo fondo para reforzar la aplicación de los Principios Rectores y que dicho fondo sería un mecanismo útil.

3. En su resolución 26/22, el Consejo acogió con satisfacción el informe del Secretario General y solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que celebrara consultas con los Estados y los interesados pertinentes con el fin de elaborar propuestas y opciones concretas que sirvieran de base para la adopción de una decisión acerca de la creación de un fondo de esa naturaleza, y que presentara un informe al respecto al Consejo en su 29º período de sesiones. El presente informe se ha elaborado de conformidad con esa solicitud y debe leerse conjuntamente con el estudio de viabilidad (A/HRC/26/20/Add.1). Al elaborar el presente informe, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) invitó a todos los Estados miembros y los interesados pertinentes a aportar opiniones y recomendaciones sobre posibles opciones para un nuevo fondo que refuerce la capacidad para promover la aplicación de los Principios Rectores. El ACNUDH también presentó un resumen de las respuestas recibidas y examinó posibles opciones para los próximos pasos en una consulta oficiosa con los Estados miembros el 9 de abril de 2015.

4. Respecto al alcance de un posible fondo, el ACNUDH solicitó a los interesados que dieran su opinión sobre la importancia relativa de las prioridades iniciales identificadas en la primera ronda de consultas, entre otras cosas sobre: a) el apoyo a la sociedad civil, los defensores de derechos humanos y las organizaciones que ayudan a las personas cuyos derechos humanos se ven afectados por las actividades empresariales con objeto de reforzar su capacidad para defender sus intereses de manera efectiva a nivel internacional, nacional y local, así como la asistencia a las víctimas para obtener una reparación; b) el apoyo a los Estados con capacidad limitada para aplicar los Principios Rectores, por ejemplo, respaldando procesos gubernamentales para elaborar planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos; y c) el apoyo a la sociedad civil, las redes empresariales, los sindicatos, los grupos de expertos, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras organizaciones que llevan a cabo actividades de sensibilización y formación.

5. Sobre la cuestión de la posible estructura de un nuevo fondo, el ACNUDH solicitó opiniones sobre las opciones que podrían promover de manera efectiva su puesta en marcha y satisfacer las necesidades de refuerzo de la capacidad respecto de los Principios Rectores en todos los niveles de la administración pública y en todos los grupos de interesados pertinentes, como se recomienda en el estudio de viabilidad. Podrían considerarse, entre otros, los siguientes modelos para el fondo: a) una estructura similar a la de otros fondos fiduciarios voluntarios para cuestiones de derechos humanos que administraría el Secretario General y para el cual el ACNUDH prestaría servicios de secretaría como preselección de solicitudes, supervisión y evaluación del empleo de las subvenciones y apoyo a la junta de

consejeros; b) una estructura de fondo fiduciario multilateral con un órgano normativo integrado por autoridades nacionales de diferentes regiones, el ACNUDH y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas que definiera las prioridades y tomara decisiones sobre las subvenciones que se concederían y estaría administrado por la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; y c) creación de una organización jurídicamente independiente de carácter internacional y sin fines de lucro o una organización existente encargada de administrar el fondo. Esta organización rendiría cuentas al Secretario General y establecería una junta integrada por diversos interesados con representantes de países donantes y receptores, así como del sector privado y la sociedad civil, que se encargaría de definir las prioridades y conceder las subvenciones, así como de supervisar y vigilar la puesta en marcha de los programas. La junta integrada por diversos interesados también se encargaría de asegurar el buen funcionamiento de las tareas de secretaría relacionadas con la selección de proyectos, el desembolso de fondos, el seguimiento y la evaluación, y la gestión jurídica y financiera.

6. El presente informe tiene por objeto agilizar el examen por el Consejo de Derechos Humanos de la conveniencia de crear un nuevo fondo para reforzar la capacidad de aplicación de los Principios Rectores. En el apartado siguiente se resumen los puntos de vista de los interesados que presentaron comunicaciones escritas en el último proceso de consulta. Tomando como base esas comunicaciones y el estudio de viabilidad del Secretario General, el Alto Comisionado propone nuevas medidas para que el Consejo de Derechos Humanos las examine en su 29º período de sesiones.

II. Resumen de las opiniones de los interesados

7. Solo se recibió un pequeño número de respuestas en esta ronda de consultas (cuatro de Estados y dos de la sociedad civil, una de las cuales era una comunicación conjunta). Cabe recordar que, si bien las consultas sobre el estudio de viabilidad habían indicado que la creación de un nuevo fondo para la aplicación de los Principios Rectores contaba con amplio apoyo y que un fondo de ese tipo podría ser un mecanismo útil, también había una diversidad de puntos de vista respecto de las prioridades y los mecanismos de administración de dicho fondo. Por consiguiente, las presentes consultas tenían por objeto recabar opiniones adicionales sobre cuestiones relacionadas con el alcance y la estructura de un nuevo fondo.

A. Opiniones de los interesados sobre el alcance de un nuevo fondo

8. En el estudio de viabilidad se señaló que, dada la importancia que dan todos los actores a la interrelación de los tres pilares del Marco para "proteger, respetar y remediar", parecía evidente que el mandato de ese fondo debía ser amplio y permitir el apoyo a proyectos que tengan por objeto promover la aplicación de los Principios Rectores y satisfacer las correspondientes necesidades para reforzar la capacidad a todos los niveles de gobierno y en todos los grupos de interesados pertinentes. También se señaló que parecía haber una visión ampliamente compartida de que un nuevo fondo debía diseñarse de forma que alentara una mayor cooperación entre los diversos interesados (véase A/HRC/26/20/Add.1, párr. 50). En el proceso de consulta realizado para el estudio de viabilidad, hubo amplio consenso entre los interesados en que un nuevo fondo no debería dar prioridad a la provisión de recursos directamente a la Secretaría y los organismos de las Naciones Unidas para llevar a cabo actividades de refuerzo de la capacidad en el ámbito de las empresas y los derechos humanos. Si bien se consideró que el apoyo a los actores de la

sociedad civil era una prioridad clave, hubo una diversidad de puntos de vista mucho mayor respecto de otros posibles actores y actividades a los que dicho fondo podría prestar apoyo.

9. Esas opiniones se reafirmaron ampliamente en las últimas comunicaciones de los interesados, en las que también se hicieron varias recomendaciones adicionales. En una comunicación, se propuso que un nuevo fondo debería ofrecer un margen suficiente para la identificación de prioridades regionales. Se sugirió que los interesados de algunas regiones podrían beneficiarse más de actividades como la sensibilización o el refuerzo de la capacidad, por ejemplo, para asesorar a las pequeñas y medianas empresas sobre los procesos de diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos, mientras que otras regiones podrían considerar como prioridad más inmediata la prestación de apoyo a las comunidades para defender sus derechos frente a las empresas. En otra comunicación se sugirió que un fondo orientado a las empresas y los derechos humanos debería ser lo suficientemente flexible como para permitir el desarrollo de instrumentos regionales específicos para mejorar la diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos, así como para apoyar a las comunidades perjudicadas por actividades empresariales. En otra comunicación más, se propuso que el fondo debería promover las medidas de creación de planes de acción nacionales relativos a las empresas y los derechos humanos, y se señaló que en algunos casos las actividades de la sociedad civil formaban parte de este tipo de iniciativas.

10. En otras comunicaciones se propusieron prioridades específicas, tales como: a) mejorar la capacidad de los pueblos indígenas y otros interesados marginados en temas relacionados con las empresas y los derechos humanos; b) facilitar un mayor acceso a los informes y documentos pertinentes, entre otras cosas traduciéndolos a las lenguas nacionales e indígenas; y c) asegurar una mayor participación de los pueblos indígenas y los grupos marginados en las reuniones pertinentes de las Naciones Unidas y en otras conexas. En una comunicación, se recalcó la importancia de apoyar la labor de los defensores de los derechos humanos, en particular respecto a la documentación de la repercusión que tienen las empresas y al acceso a una la reparación efectiva.

11. Algunos interesados propusieron que un nuevo fondo debería dar prioridad al refuerzo de la capacidad de los grupos más desfavorecidos, incluidos los pueblos indígenas, mediante actividades tales como: a) formación de los pueblos indígenas y los grupos desfavorecidos sobre el contenido y la utilización de los Principios Rectores; b) actividades, diseñadas en colaboración con los pueblos indígenas, para actores estatales y privados acerca de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las actividades empresariales que les afectan; c) análisis de la aplicación de los Principios Rectores, también con miras a revisar y mejorar los mecanismos de aplicación existentes; y d) seguimiento y documentación de los casos de actividades empresariales que han afectado a los derechos de los pueblos indígenas y difusión de informes con fines de sensibilización y de defensa de los intereses.

12. Respecto a la duración de los proyectos, los fondos y el perfil de los receptores, en una comunicación se propuso que el fondo debería dar prioridad a proyectos plurianuales de refuerzo de la capacidad en lugar de proyectos o actividades puntuales y de corto plazo, y se sugirió que el fondo podría establecer un rango presupuestario comprendido entre 10.000 y 50.000 dólares para proyectos, incluidos proyectos plurianuales de uno a tres años de duración. En otra comunicación se destacó que el fondo debería ser accesible para una gran variedad de organizaciones, entre ellas, como se propone en el estudio de viabilidad, organizaciones de la sociedad civil, redes empresariales, sindicatos, grupos de expertos, instituciones nacionales de derechos humanos y otras organizaciones que realicen actividades de sensibilización y formación.

B. Opiniones de los interesados sobre la estructura de un nuevo fondo

13. En las consultas realizadas para el estudio de viabilidad se pusieron de manifiesto diversas opiniones de los interesados sobre la estructura más eficaz de un fondo destinado a reforzar la capacidad en el ámbito de las empresas y los derechos humanos. Como se señala en el estudio, en una gran mayoría de las comunicaciones se indicó que el ACNUDH debería desempeñar un papel clave en la administración de dicho fondo. Algunos interesados indicaron que el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas debería desempeñar un papel fundamental en la definición de la estrategia del fondo. En varias comunicaciones se hizo hincapié en la importancia de disponer de una estructura de gobierno eficiente, así como de limitar los gastos administrativos (véase A/HRC/26/20/Add.1, párr. 39).

14. Del mismo modo, el proceso de consulta realizado para el presente informe no dio lugar a un consenso claro sobre la forma de gobierno más conveniente para un fondo orientado a las empresas y los derechos humanos. Por ejemplo, aunque algunos Estados indicaron una preferencia por un fondo fiduciario voluntario tradicional basado en las estructuras existentes, otros destacaron la importancia de procedimientos sencillos y eficaces que no desanimara a los posibles solicitantes, en particular a representantes de la sociedad civil, a pedir apoyo a través del fondo. Un Estado sugirió que un modelo de asociación público-privada, supervisada por órganos o grupos de expertos internacionales del ámbito de los derechos humanos, podría ser más flexible, promovería la cooperación entre las partes interesadas y sería más efectivo para gestionar el fondo. Otro Estado se mostró partidario de una estructura cuyo gobierno contase con la participación de autoridades nacionales de todas las regiones, así como del ACNUDH y de otros órganos de las Naciones Unidas.

15. Representantes de la sociedad civil sugirieron que una junta de consejeros en la que estuvieran representados los titulares de derechos y fuera administrada por el ACNUDH sería lo más apropiado para un nuevo fondo dedicado a las empresas y los derechos humanos. En una comunicación conjunta de la sociedad civil, se señaló que la experiencia con fondos existentes, como el Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, indicaba que, en este caso, el gobierno del fondo debería centrarse en: a) establecer un procedimiento de selección de los miembros de una junta de consejeros que asegure el conocimiento de posibles candidatos de sus ámbitos de procedencia, si bien salvaguardando la independencia en la toma de decisiones colectiva sobre la concesión de subvenciones; b) elaborar y publicar los requisitos para solicitar ayudas del nuevo fondo (en ese contexto se sugirió que no debería exigirse que las organizaciones y los grupos, en particular los pueblos indígenas, estuvieran legalmente inscritos en su país de origen a fin de obtener fondos); y c) asegurarse de que exista un procedimiento efectivo de preselección para examinar la legitimidad y el desempeño anterior de las organizaciones solicitantes.

16. Una asociación civil destacó la importancia de crear una estructura de gobierno que sirviera para obtener apoyo local y de múltiples interesados a las actividades relacionadas con el fondo. En este contexto, se sugirió que una organización independiente con una junta integrada por múltiples interesados y encargada de establecer las prioridades, conceder las subvenciones y supervisar y controlar la aplicación de los programas sería la estructura más adecuada para promover de manera efectiva la aplicación de los Principios Rectores y satisfacer las correspondientes necesidades de refuerzo de la capacidad a todos los niveles de gobierno y en todos los grupos de interesados pertinentes.

III. Conclusión y recomendaciones

17. **Atendiendo al resumen anterior de las opiniones de los interesados, el Alto Comisionado expone la siguiente conclusión y hace recomendaciones sobre los próximos pasos que debería considerar el Consejo de Derechos Humanos en su 29º período de sesiones.**

18. **En primer lugar, el Alto Comisionado desea subrayar que cualquier decisión que tome el Consejo sobre esta cuestión debería tener en cuenta tendencias más generales sobre asistencia técnica y refuerzo de la capacidad en materia de derechos humanos, así como la situación general de financiación actual del ACNUDH y del sistema general de derechos humanos de las Naciones Unidas. En este contexto, cabe recordar que las peticiones de asistencia en materia de derechos humanos siguen aumentando exponencialmente, si bien, debido a la falta de recursos, el ACNUDH se ha visto obligado a reducir considerablemente su programa de actividades para 2015. El Consejo debe examinar esta realidad en futuras deliberaciones sobre la viabilidad de un nuevo fondo que tenga por objeto reforzar la capacidad de los interesados para aplicar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.**

19. **En segundo lugar, el Alto Comisionado desea subrayar que, como se señala en el estudio de viabilidad, toda decisión relativa a un nuevo fondo en el ámbito de las empresas y los derechos humanos debe tomarse de forma coordinada con el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Habida cuenta de su mandato de determinar, intercambiar y promover las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas de la aplicación de los Principios Rectores, así como su papel de apoyo al refuerzo de la capacidad y a la aplicación de los Principios Rectores por todos los actores, sería importante que el Grupo de Trabajo participara en la definición de la estrategia de un nuevo fondo.**

20. **En tercer lugar, el Alto Comisionado desea reiterar que parece haber amplio acuerdo entre todos los interesados en que un nuevo fondo sería un mecanismo útil para promover la aplicación de los Principios Rectores y que dicho fondo debería poder aceptar contribuciones financieras de cualquier actor, incluidos los Estados, las empresas, las organizaciones filantrópicas y los particulares. Es igualmente importante, como se señala en las conclusiones del estudio de viabilidad, que haya un consenso amplio sobre la importancia de establecer las salvaguardias apropiadas de legitimidad e independencia de cualquier nuevo mecanismo de financiación en este ámbito, entre otras cosas, asegurando la plena transparencia de los donantes y de la asignación de los recursos a proyectos individuales.**

21. **Esos puntos de consenso constituyen una base útil sobre la que el Consejo puede tomar medidas ulteriores. No obstante, sigue habiendo diversos puntos de vista sobre los actores y las actividades a los que debe dar prioridad un nuevo fondo, así como sobre la estructura más efectiva para lograr la máxima repercusión. Considerando estos aspectos, además de los actuales retos financieros mencionados anteriormente, parecería que un próximo paso útil sería la creación de las condiciones para realizar una prueba con diversos interesados de cómo se podría prestar apoyo en la práctica para reforzar la capacidad en este ámbito. Esta medida estimularía el diálogo y permitiría recopilar más información, también acerca del grado de interés que tienen los donantes en apoyar el refuerzo de la capacidad a largo plazo en este ámbito.**

22. **Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Alto Comisionado recomienda que el Consejo de Derechos Humanos considere lo siguiente:**

a) A fin de aportar más información para que el Consejo tome una decisión sobre la conveniencia de crear un mecanismo permanente de apoyo a la capacidad de los interesados para aplicar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, debería solicitarse al ACNUDH que preparase un proyecto piloto para probar la viabilidad de un fondo de refuerzo de la capacidad en este ámbito. No obstante, cabe destacar que un proyecto piloto solo se puede llevar a cabo si se reciben los recursos suficientes, cuya cuantía debe determinar el ACNUDH.

b) Como parte del proyecto piloto, debe encomendarse al ACNUDH, en colaboración con el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, y con otros asociados pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, que proporcione apoyo financiero, con sujeción a los recursos disponibles, a un número representativo de proyectos piloto de refuerzo de la capacidad para aplicar los Principios Rectores, y que informe al Consejo dentro de tres años sobre las conclusiones y enseñanzas extraídas del proyecto piloto.

c) Debe invitarse al Alto Comisionado a que consulte con un grupo de interesados múltiples, integrado por individuos y organizaciones que representen a todos los ámbitos pertinentes para que proporcione al ACNUDH orientación estratégica durante el proyecto piloto, también para definir los requisitos para optar a los proyectos piloto de refuerzo de la capacidad. Estas consultas podrían iniciarse durante el cuarto período de sesiones anual del Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que se celebrará en noviembre de 2015 y se organizará de forma coordinada con el Grupo de Trabajo. Los individuos y las organizaciones que participen en las consultas no deben estar facultados para tomar decisiones sobre qué proyectos reciben apoyo ni sobre cuestiones relacionadas con quién puede contribuir a la financiación o beneficiarse de ella. Asimismo, los donantes privados y públicos de los proyectos piloto de refuerzo de la capacidad no deben tener un papel directo en las decisiones relativas a los proyectos que reciban apoyo, a fin de evitar cualquier conflicto de intereses.

23. **Teniendo en cuenta los resultados de las consultas realizadas hasta la fecha y la importancia que conceden todos los asociados a la interrelación de los tres pilares del Marco para "proteger, respetar y remediar" y de los Principios Rectores, el Consejo debería confirmar que el mandato para un proyecto piloto debe ser amplio y permitir que se preste apoyo a proyectos para promover la aplicación de los Principios Rectores y satisfacer las correspondientes necesidades de refuerzo de la capacidad a todos los niveles de gobierno y en todos los grupos de interesados pertinentes, con exclusión de los organismos o programas de las Naciones Unidas. Debe darse prioridad a todos los grupos clave de interesados de los países en desarrollo, por ejemplo:**

a) Prestando apoyo a organizaciones de la sociedad civil con recursos limitados para mejorar la capacidad de las comunidades locales y los interesados marginados en cuestiones relacionadas con la aplicación de los Principios Rectores;

b) Fomentando la cooperación entre los interesados para ayudar a las pequeñas y medianas empresas a cumplir las obligaciones que les incumben con arreglo a los Principios Rectores;

c) Ayudando a los gobiernos que están elaborando planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos.