



# Asamblea General

Distr. general  
19 de julio de 2019  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales**

## **Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, presentado de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 17/4 y [35/7](#).

---

\* [A/74/150](#).



## **Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas**

### *Resumen*

En el presente informe, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas examina lo que implica en la práctica la coherencia de las políticas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos desde el prisma de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. En el informe se proponen métodos prácticos orientados a mejorar la capacidad, aptitud e iniciativa gubernamentales para lograr ese objetivo, partiendo de la experiencia adquirida en la elaboración y ejecución de los planes de acción nacionales relacionados con las empresas y los derechos humanos y de otros marcos normativos pertinentes. También se destacan oportunidades que permiten armonizar las iniciativas de ejecución y fomentar la coherencia de las políticas cuando los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible convergen con la agenda de las empresas y los derechos humanos.

## I. Introducción

### A. Antecedentes, propósitos y objetivos del informe

1. Los Estados tienen el deber de proteger a las personas y las comunidades contra las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales. El alcance de este deber es notable, ya que las empresas pueden repercutir de forma considerable en prácticamente todo el espectro de los derechos humanos reconocidos a nivel internacional. Es aplicable a los efectos potenciales y reales en todos los sectores, y exige que se adopten medidas tanto preventivas como de reparación. Para lograr un cambio efectivo, se necesitan políticas y medidas coherentes en todos los ministerios gubernamentales. Así lo reconocen los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar” (A/HRC/17/31, anexo), que subrayan que para lograr la coherencia de las políticas es preciso poner en práctica las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos en todo el conjunto de departamentos y organismos gubernamentales que configuran las prácticas empresariales o que interactúan con el sector empresarial, así como de las entidades que sean de propiedad o estén bajo control del Estado.

2. Aunque cada vez hay más Estados que reconocen la necesidad de una mayor coherencia de las políticas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos y algunos Gobiernos ya están adoptando medidas prácticas, por ejemplo, mediante la elaboración de planes de acción nacionales, aún queda mucho por hacer para aprovechar todo el potencial que ofrecen los Principios Rectores. En la práctica, la falta de liderazgo y de coherencia en las políticas nacionales en la esfera de las empresas y los derechos humanos es sumamente preocupante y sigue estando generalizada en todas las regiones.

3. En el presente informe, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas examina lo que la coherencia de las políticas por parte del Gobierno en lo que respecta a las empresas y los derechos humanos implica en la práctica, y la forma en que puede mejorarse dicha coherencia. El Grupo de Trabajo proporciona una exposición detallada y orientación sobre las obligaciones de los Estados derivadas del Principio Rector 8, que establece lo siguiente: “Los Estados deben asegurar que los departamentos y organismos gubernamentales y otras instituciones estatales que configuran las prácticas empresariales sean conscientes de las obligaciones de derechos humanos del Estado y las respeten en el desempeño de sus respectivos mandatos, en particular ofreciéndoles la información, la capacitación y el apoyo pertinentes”.

4. Además, los Principios Rectores señalan la necesidad de que los Estados mantengan un margen normativo adecuado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos cuando se persigan otros objetivos de política, por ejemplo, al atraer inversión extranjera (Principio Rector 9); armonicen la práctica de las instituciones multilaterales que tratan cuestiones relacionadas con las empresas (por ejemplo, las finanzas, la inversión y el comercio) con los Principios Rectores (Principio Rector 10); y cumplan el deber de protección que incumbe a los Estados en las diferentes funciones que desempeñan como agentes económicos (Principios Rectores 4 a 6). El presente informe no se ocupa de estos otros principios porque el Grupo de Trabajo ya ha examinado las correspondientes cuestiones específicas relacionadas con la coherencia de las políticas en informes anteriores.

5. Asimismo, el Grupo de Trabajo define métodos prácticos orientados a mejorar la coherencia de las políticas en los Estados con el fin de fortalecer la capacidad, aptitud e iniciativa gubernamentales para proteger contra las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales.

6. La experiencia indica que pueden existir tensiones entre diferentes ministerios o departamentos con mandatos o agendas que, en ocasiones, tal vez resulten contradictorios. A menudo estas tensiones se concretan en una falta de “coherencia horizontal de las políticas”, cuando los departamentos y organismos, tanto a nivel nacional como subnacional, que

configuran las prácticas empresariales, en particular en la esfera del derecho mercantil, la inversión, los créditos a la exportación, los seguros de exportación, el comercio y la actividad laboral, así como los encargados de ámbitos como los recursos naturales y la ordenación de tierras, no están suficientemente informados las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos ni lo bastante equipados para actuar de conformidad con ellas<sup>1</sup>. La tarea de garantizar la coherencia de las políticas plantea dificultades aún mayores en los Estados federales y en los niveles subnacionales.

7. A los efectos del presente informe, se entiende por “coherencia horizontal de las políticas” la compatibilidad de las políticas y prácticas en todos los ámbitos funcionales gubernamentales a nivel nacional y subnacional con las obligaciones de derechos humanos que incumben al Estado<sup>2</sup>. El Grupo de Trabajo no examina la “coherencia vertical de las políticas”, que se refiere a la coherencia a la hora de traducir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en marcos regulatorios nacionales.

8. El Grupo de Trabajo ofrece una sinopsis de las esferas esenciales en las que la mejora de la coherencia de las políticas repercutiría de forma positiva en la capacidad del Estado para cumplir su deber de protección. Analiza las dificultades actuales y las prácticas positivas derivadas de la elaboración y ejecución de los planes de acción nacionales y otros marcos normativos pertinentes en el ámbito de las empresas y los derechos humanos. El informe también sugiere que, cuando los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible convergen con la agenda de las empresas y los derechos humanos, las iniciativas gubernamentales encaminadas a cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrecen la oportunidad de armonizar la labor de implementación y promover la coherencia de las políticas.

9. El Grupo de Trabajo reitera su llamamiento a los Gobiernos para que pasen de la política a la práctica en la esfera de las empresas y los derechos humanos y “prediquen con el ejemplo” para impedir y encarar los efectos de la actividad empresarial en los derechos humanos mediante la adopción de medidas adecuadas que promuevan una conducta empresarial responsable. El logro de una mayor coherencia de las políticas es una medida decisiva para fortalecer la prevención de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales. Los Estados deben dar ejemplo en su papel como comprador, propietario, inversionista y promotor de comercio, además de propiciar el respeto de los derechos humanos por parte del sector empresarial, lo que contribuirá a una mejora general de la competitividad y la sostenibilidad. El Grupo de Trabajo insta a los Gobiernos a evitar que los planes de acción nacionales sean un mero formalismo y hacer cumplir plenamente la política gubernamental, en particular por parte de las empresas públicas (véase [A/HRC/32/45](#)).

## B. Metodología

10. Además de fuentes primarias y secundarias en la materia, el Grupo de Trabajo se sirvió de la información que los Estados y otras partes interesadas presentaron por escrito en respuesta a una solicitud de aportaciones<sup>3</sup>. Para la preparación del informe, el Grupo de Trabajo tuvo en cuenta las entrevistas con numerosos expertos y los resultados de las consultas con los Estados, las organizaciones y asociaciones empresariales, las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados llevadas a cabo en Ginebra durante el 23<sup>er</sup> período de sesiones del Grupo de Trabajo. El Grupo de Trabajo se basa en sus informes temáticos anteriores y en su colaboración con los Estados y con otras partes interesadas en el ámbito de la promoción de la puesta en práctica de los Principios Rectores. También ha incorporado la información obtenida a partir de las conclusiones y experiencias de los titulares y los garantes de derechos reunidos durante las visitas a los países<sup>4</sup>.

11. Los Estados pueden abordar la cuestión de la coherencia de las políticas mediante diversas estrategias políticas impulsadas por el Gobierno. No obstante, el Grupo de Trabajo ha

<sup>1</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ\\_PrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR_SP.pdf).

<sup>2</sup> Véase el comentario al Principio Rector 8 ([A/HRC/17/31](#), anexo).

<sup>3</sup> Las presentaciones escritas pueden consultarse en [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/2019Survey.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/2019Survey.aspx).

<sup>4</sup> Véase [www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/Reports.aspx#hrc](http://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/Reports.aspx#hrc).

subrayado que los planes de acción nacionales constituyen un instrumento útil de política para fomentar “una mayor coordinación y coherencia en las diversas esferas de políticas públicas que se relacionan con las empresas y los derechos humanos dentro del Gobierno”<sup>5</sup>. El hecho de que cada vez más países elaboren planes de acción nacionales y de que surjan prácticas positivas ofrece una oportunidad para examinar la forma en que los Gobiernos afrontan en la práctica las dificultades inherentes a la coherencia de las políticas.

## II. Elaboración de la política gubernamental en materia de empresas y derechos humanos

12. La coherencia de las políticas, que se traduce en la adopción de políticas y prácticas operacionales claras y sólidas, contribuye a fortalecer el conocimiento y la rendición de cuentas entre los agentes gubernamentales que configuran las prácticas empresariales o que interactúan con las empresas, además de facilitar considerablemente tanto la prevención como el acceso a reparación para las víctimas de violaciones de los derechos humanos. El llamamiento en favor de la coherencia de las políticas efectuado por numerosos agentes recibe cada vez más reconocimiento por parte de los Gobiernos. Un nutrido número de empresas, así como asociaciones y organizaciones empresariales, también reconoce que el sector privado sale ganando con la claridad, la coherencia y la previsibilidad de las políticas en los ámbitos en que desempeña sus actividades, y con un entorno general favorable para la actividad económica, y espera que se garanticen estos aspectos.

13. Los planes de acción nacionales constituyen una sólida base sobre la que los Gobiernos pueden lograr la coherencia de las políticas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos. En el plano internacional, en su resolución 26/22, el Consejo de Derechos Humanos observó “el importante papel que los planes de acción nacionales y otros marcos similares para las empresas y los derechos humanos pueden desempeñar como instrumentos para promover la aplicación plena y efectiva de los Principios Rectores.” En el momento de la redacción del presente informe, 21 Estados habían elaborado un plan de acción nacional, 2 contaban con capítulos dedicados a las empresas y los derechos humanos en sus planes de acción nacionales sobre los derechos humanos de carácter más general<sup>6</sup> y 14 estaban elaborando un plan de acción nacional o se habían comprometido a hacerlo<sup>7</sup>. En al menos 15 países<sup>8</sup> habían en marcha iniciativas no estatales que estaban impulsando la elaboración de planes de acción nacionales. En particular, 18 de los 21 Estados que han publicado un plan de acción nacional son miembros del Consejo de Europa. Existen 3 planes elaborados por Estados de las Américas, y hay 3 Estados africanos y al menos 5 Estados asiáticos que están elaborando un plan de acción nacional<sup>9</sup>.

14. A escala regional, en el Plan de Acción de la Unión Europea para los Derechos Humanos y la Democracia para el período 2015-2019 se exhorta a los Estados miembros de la Unión Europea a realizar avances en la esfera de las empresas y los derechos humanos, en particular mediante la elaboración y ejecución de planes de acción nacionales y el intercambio de experiencias y mejores prácticas en dicha esfera<sup>10</sup>. En 2016 el Consejo de Europa recomendó a los Estados miembros que elaboraran y aprobaran planes sobre la aplicación nacional de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos

<sup>5</sup> Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos, “Orientación para los planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos” (Ginebra, noviembre de 2016). Puede consultarse en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG\\_NAPGuidance\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf).

<sup>6</sup> Véase <https://globalnaps.org/country/>.

<sup>7</sup> Véase [www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx).

<sup>8</sup> Daniel Morris y otros, “Planes de acción nacionales de empresas y derechos humanos: un análisis inicial de planes desde el 2013 al 2018” (Copenhague, Instituto Danés de Derechos Humanos, 2018), pág. 5. Puede consultarse en <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2018/12/pan-analisis.pdf>.

<sup>9</sup> Véase <https://globalnaps.org>.

<sup>10</sup> Véase el objetivo 18, pág. 29, en Consejo de la Unión Europea, *Action Plan on Human Rights and Democracy* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015). Puede consultarse en [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_en\\_2.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_2.pdf).

Humanos<sup>11</sup>. Ese mismo año, la Organización de los Estados Americanos alentó a sus Estados miembros a aplicar los Principios Rectores y solicitó a la Secretaría General, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral “que continúen apoyando a los Estados miembros [...] en materia de derechos humanos y empresas [...] en el desarrollo de planes nacionales de acción sobre derechos humanos y empresas como una de las formas de aplicar los Principios Rectores”<sup>12</sup>. La Unión Africana también está elaborando un marco normativo regional sobre empresas y derechos humanos<sup>13</sup>.

15. La Unión Europea y sus Estados miembros, además de otros Gobiernos europeos, prestan apoyo a iniciativas de aprendizaje entre pares y programas regionales (también en otras regiones) a fin de promover la puesta en práctica de los Principios Rectores, en particular en el contexto de la aprobación de planes de acción nacionales<sup>14</sup>. Los grupos de la sociedad civil y las organizaciones internacionales y regionales han intensificado las actividades encaminadas a analizar y formular recomendaciones con el fin de impulsar los requisitos relativos tanto al proceso como al contenido de los planes de acción nacionales. En 2013 las organizaciones de la sociedad civil presentaron un proyecto para proporcionar orientación y criterios con el fin de garantizar la armonización de los procesos y resultados de los planes de acción nacionales con las normas de derechos humanos<sup>15</sup>.

16. A pesar de esta tendencia positiva de elaboración y aprobación de planes de acción nacionales, un análisis más sereno subraya la necesidad de seguir logrando avances significativos en materia de políticas en todas las regiones. Aunque los planes de acción nacionales constituyen los cimientos idóneos de la coherencia de las políticas, las obligaciones de derechos humanos que pesan sobre todos los Estados, incluidos los que no cuentan con un plan u otro proceso oficial de políticas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos, exigen, no obstante, que los Estados se comprometan a aplicar una “combinación inteligente” de medidas encaminadas a proteger a las personas y las comunidades de los efectos negativos derivados de las actividades empresariales. De hecho, cualquier actividad llevada a cabo con este fin puede desencadenar positivamente un proceso inclusivo para el establecimiento de un plan de acción nacional.

17. Para los Gobiernos, la elaboración y aprobación de un plan de acción nacional es un paso importante en la dirección correcta; sin embargo, un plan debe constituir un punto de partida y el inicio de un proceso de acción nacional que cuente con la participación de todas las partes interesadas pertinentes para que la política se plasme en la práctica. puede constituir un potente instrumento orientado hacia el futuro y capaz de inspirar nuevas normativas y políticas. Reconociendo que los planes de acción nacionales son una herramienta de política útil para promover “una mayor coordinación y coherencia en las diversas esferas de políticas públicas que se relacionan con las empresas y los derechos humanos dentro del Gobierno”, el Grupo de Trabajo publicó una guía de orientación en la que se formulan recomendaciones para las partes interesadas sobre los aspectos de procedimiento y de contenido de los planes de acción nacionales<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Consejo de Europa, “Human rights and business (Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States adopted on 2 March 2016)”, apéndice, párr. 10. Puede consultarse en <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/7302-human-rights-and-business-recommendation-cmrec20163-of-the-committee-of-ministers-to-member-states.html>.

<sup>12</sup> Organización de los Estados Americanos, AG/RES. 2887 (XLVI-O/16). Puede consultarse en [www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2887\\_XLVI-O-16.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2887_XLVI-O-16.pdf).

<sup>13</sup> Véase [www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/joint\\_au-eu\\_press\\_release\\_on\\_stakeholders\\_validation\\_workshop\\_au-hrb\\_mar.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/joint_au-eu_press_release_on_stakeholders_validation_workshop_au-hrb_mar.pdf).

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, el proyecto financiado por la Unión Europea titulado “Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe”, implementado conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>15</sup> Instituto Danés de Derechos Humanos e International Corporate Accountability Roundtable. Véase [www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans/icar-dih-national-action-plans-project](http://www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans/icar-dih-national-action-plans-project).

<sup>16</sup> Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos, “Orientación para los planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos”.

18. En circunstancias ideales, un proyecto nacional orientado a garantizar la coherencia de las políticas exige que todos los órganos gubernamentales competentes sean plenamente conscientes de las obligaciones de derechos humanos del Estado y las respeten en el desempeño de sus respectivos mandatos, de manera coordinada y coherente, dentro de los distintos órganos gubernamentales y entre ellos. Se establecen y mantienen mecanismos que ofrecen información, capacitación y apoyo, con el objetivo de institucionalizar el conocimiento en todos los niveles, desarrollar la capacidad operacional y velar por su aplicación efectiva respecto de todas las actividades empresariales. Se formulan y se usan directrices y metodologías claras, y las empresas, incluidas las empresas estatales, son conscientes de su obligación de cumplir las directrices de política y las prácticas exigidas. La sociedad civil, los sindicatos y el público en general disponen de información clara y coherente sobre las empresas y los derechos humanos, por ejemplo, sobre el carácter extraterritorial de esas actividades, y sobre su acceso a las vías de reparación en caso de violación relacionada con las actividades empresariales.

### **III. Identificación de los obstáculos que dificultan la coherencia de las políticas en determinadas esferas**

19. Una conclusión común de las visitas a países llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo ha sido la escasa aplicación de los Principios Rectores como resultado de una aplicación incoherente y contradictoria de los marcos jurídicos y normativos pertinentes, así como las consecuencias negativas de dicha escasa aplicación que sufren las víctimas de violaciones de los derechos humanos<sup>17</sup>. Por otra parte, en sus informes temáticos anteriores, el Grupo de Trabajo subrayó la necesidad de intensificar las iniciativas que garantizaran la convergencia y la coherencia con las obligaciones de derechos humanos de los Estados, incluidas las derivadas de los Principios Rectores, en determinadas esferas.

20. El logro de la coherencia de las políticas en la aplicación de los Principios Rectores se ve lastrado por numerosas dificultades, entre ellas las siguientes: ministerios, departamentos y organismos gubernamentales que trabajan de forma compartimentada en “silos” con poca comunicación y una ausencia de comprensión u objetivos comunes en materia de políticas; la falta de coordinación y colaboración entre los órganos gubernamentales y dentro de ellos; una gestión y un intercambio deficientes de información y conocimientos sobre la política relativa a las empresas y los derechos humanos y su importancia para los distintos órganos gubernamentales; una capacitación, orientación y apoyo insuficientes en el ámbito de la aplicación de las políticas; el hecho de no incluir a todos los agentes y todas las esferas de responsabilidad del Estado pertinentes en los procesos de formulación, aplicación y ejecución de las políticas; y la falta de liderazgo y autoridad política y operacional para garantizar la aplicación de las políticas y la rendición de cuentas.

21. Una causa destacable de la incoherencia en la acción gubernamental es que los ministerios, departamentos y organismos que configuran directamente las prácticas empresariales trabajan, por lo general, de manera aislada. A cada ministerio se le atribuye un mandato diferente, con responsabilidades, objetivos y presupuestos departamentales propios y específicos. A excepción de los ministerios o departamentos que cuentan con mandatos explícitos en materia de derechos humanos, la labor de los funcionarios públicos se ve con frecuencia limitada a la obtención de resultados asociados exclusivamente a su campo de especialización, con poco o nulo conocimiento y poca o nula integración de las consideraciones de derechos humanos. Como resultado, puede ocurrir que las diferentes partes del Gobierno trabajen de manera independiente y que, en el desempeño de sus respectivos mandatos, no intercambien información, instrumentos, prioridades ni procesos en la materia, en particular en relación con las consideraciones de derechos humanos. La falta de un modelo coordinado y coherente entre los ministerios competentes dificulta en gran medida que se logre que todas las partes de un Gobierno actúen de manera compatible con las obligaciones de derechos humanos que incumben al Estado en virtud de los Principios Rectores.

<sup>17</sup> Todos los informes pueden consultarse en [www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/WGCountryVisits.aspx).

22. En los párrafos siguientes se ofrecen un compendio no exhaustivo de determinadas esferas clave donde la coherencia de las políticas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos es esencial y donde hay margen de mejora si se superan los obstáculos señalados.

## A. Contratación pública

23. La contratación pública es una esfera de política de considerable magnitud y con un gran potencial para impulsar la ampliación de unas prácticas comerciales más responsables. A escala mundial, las adquisiciones gubernamentales suman 1 billón de euros anuales<sup>18</sup>, y, en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el 12 % del producto interno bruto se destina a la contratación pública<sup>19</sup>. Entre las dificultades para lograr la coherencia de las políticas en esta esfera se incluye velar por que todos los funcionarios públicos implicados en actividades de adquisición conozcan las políticas relativas a las cuestiones de derechos humanos y comprendan su papel a la hora de aplicar los Principios Rectores.

24. Los Principios Rectores aclaran que el deber del Estado de proteger los derechos humanos se extiende a la contratación pública y que los Estados no se eximen de las obligaciones dimanantes del derecho de los derechos humanos cuando privatizan la prestación de servicios que puedan repercutir en el disfrute de tales derechos<sup>20</sup>. No obstante, la incoherencia de la legislación y la política en materia de adquisiciones se ve agravada con frecuencia por la falta de orientación práctica sobre la forma en que las autoridades públicas, durante el desempeño de sus actividades de adquisición, deben llevar a la práctica el deber del Estado de proteger los derechos humanos.

25. En particular, las leyes aplicables exigen que el comprador seleccione la oferta económicamente más baja, mientras que no existe ningún requisito jurídico que obligue a vincular la adjudicación de contratos públicos a los esfuerzos de las empresas licitantes de aplicar la diligencia debida en materia de derechos humanos y establecer mecanismos de reclamación a nivel operacional orientados a reparar los efectos negativos. Del mismo modo, incluso en situaciones en que los compradores públicos se benefician de un entorno jurídico y normativo laxo que les permite recompensar determinadas iniciativas empresariales, por ejemplo, en relación con la transparencia de la cadena de suministro o la presentación de información no financiera, parece que la inmensa mayoría de ellos carecen de los conocimientos, los instrumentos y los recursos necesarios para aprovechar esta ventaja<sup>21</sup>.

## B. Empresas estatales

26. Cuando el Estado actúa como agente económico y comercia con empresas, cuenta con más oportunidades y una mayor influencia para velar por la aplicación efectiva de las políticas, leyes y normativas relativas al respeto de los derechos humanos. Se espera que el Estado no exija menos a las empresas que colaboran estrechamente con él que a las empresas privadas. A su vez, es mucho más probable que las empresas acepten las directrices del Estado si consideran que este predica con el ejemplo y garantiza que las entidades más cercanas o directamente asociadas a él respetan los derechos humanos (véase [A/HRC/32/45](#)).

27. Sin embargo, debido en gran parte a la falta de coherencia de las políticas, las empresas estatales generalmente quedan rezagadas en la adopción y aplicación de criterios de diligencia debida en materia de derechos humanos (véase [A/73/163](#)). A excepción de algunas empresas

<sup>18</sup> Claire O'Brien y Olga Martin-Ortega, "The SDGs, human rights and procurement: an urgent need for policy coherence", en *High Impact Procurement: Supporting Sustainable Development* (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, 2017). Puede consultarse en [www.researchgate.net/profile/Claire\\_Obrien12/publication/324829379\\_The\\_SDGs\\_human\\_rights\\_and\\_procurement\\_An\\_urgent\\_need\\_for\\_policy\\_coherence/links/5ae5990faca272ba50809af3/The-SDGs-human-rights-and-procurement-An-urgent-need-for-policy-coherence.pdf?origin=publication\\_detail](http://www.researchgate.net/profile/Claire_Obrien12/publication/324829379_The_SDGs_human_rights_and_procurement_An_urgent_need_for_policy_coherence/links/5ae5990faca272ba50809af3/The-SDGs-human-rights-and-procurement-An-urgent-need-for-policy-coherence.pdf?origin=publication_detail).

<sup>19</sup> Véase [www.oecd.org/gov/public-procurement/](http://www.oecd.org/gov/public-procurement/).

<sup>20</sup> Véanse el Principio Rector 6 y el comentario al Principio Rector 5.

<sup>21</sup> Claire O'Brien y Olga Martin-Ortega, "The SDGs, human rights and procurement: an urgent need for policy coherence".

estatales pioneras que han mostrado una firme determinación a este respecto, a menudo se ha denunciado a estas empresas por cometer violaciones de los derechos humanos tanto en sus países de origen como en sus actividades en el extranjero. Cabe mencionar, entre otras, las vulneraciones en materia laboral, la discriminación, los daños ambientales, los desalojos forzosos y la violación de los derechos territoriales, así como la intimidación y la difamación de los defensores de los derechos humanos.

28. La falta de medidas encaminadas a subsanar estas deficiencias se debe con frecuencia al desconocimiento por parte de las empresas estatales de su responsabilidad de respetar los derechos humanos, pero también al hecho de que no se hayan integrado variables de derechos humanos en los indicadores clave del desempeño con vistas a evaluar la aplicación efectiva de los Principios Rectores y exigir cuentas a dichas empresas. Para ello se necesitan enfoques más coordinados y coherentes con el fin de garantizar el establecimiento de políticas y prácticas operacionales claras y sólidas en todas sus estructuras de gobernanza y sus operaciones. Aunque, tradicionalmente, las actividades de las empresas estatales se han centrado en el plano interno en la prestación de servicios públicos, en el último decenio se han internacionalizado de forma fulgurante. Por ejemplo, las empresas estatales asiáticas desempeñan un papel transfronterizo cada vez mayor, en lo que se refiere tanto a las exportaciones como a la financiación de las actividades de desarrollo<sup>22</sup>.

### C. Instrumentos de diplomacia económica y comercial de los Estados

29. La promoción de las exportaciones y del comercio, así como la inversión en estos ámbitos, puede constituir un instrumento de gran utilidad para fomentar el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas<sup>23</sup>. Sin embargo, el Grupo de Trabajo ha puesto de relieve la necesidad de lograr una coherencia de las políticas más sistemática y generalizada en la práctica de los Estados cuando apoyan la promoción del comercio y la inversión, y ha observado la escasa integración de la diligencia debida en materia de derechos humanos en los “instrumentos de diplomacia económica y comercial” de los Estados, como el crédito a la exportación, las garantías de las inversiones, la promoción de las exportaciones, la promoción de las actividades comerciales y la participación en misiones con fines comerciales (véase [A/HRC/38/48](#)). Un claro ejemplo es la protección de los derechos laborales: incluso en los países donde se respetan de forma generalizada las normas laborales a nivel nacional, los Estados pueden llevar a cabo iniciativas con fines comerciales y diplomáticos con terceros Estados que tienen normas de protección de los derechos laborales menos estrictas.

30. En raras ocasiones se exige al Estado receptor que manifieste su adhesión a los Principios Rectores y su respeto de estos como requisito previo para recibir el apoyo y las ayudas estatales en relación con la promoción del comercio y las exportaciones, en particular en lo que respecta a la participación en las misiones con fines comerciales. Las entidades de promoción de las exportaciones y el comercio que apoyan a las empresas en el extranjero no elaboran ni divulgan de forma sistemática orientación eficaz sobre la forma en que las empresas deben respetar los derechos humanos en el ámbito del comercio transfronterizo. Por ejemplo, las misiones con fines comerciales podrían informar a las empresas que reciban ayuda de un Gobierno relacionada con la diplomacia económica sobre la persecución de los defensores de los derechos humanos y los consiguientes riesgos para las empresas.

31. Del mismo modo, los Estados deben tener presentes sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos cuando negocien acuerdos comerciales y de inversión de carácter bilateral o regional (Principio Rector 9)<sup>24</sup>. Es fundamental que el proceso de solución de controversias contemplado en estos acuerdos sea conforme con el derecho internacional de los derechos humanos, y no aumente la asimetría de poder a favor de los inversionistas<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Véase <https://globalnaps.org/issue/state-owned-enterprises-public-private-partnerships/>.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, “La Comisión retira la ‘tarjeta amarilla’ a Tailandia gracias a sus medidas contra la pesca ilegal”. Puede consultarse en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-61\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-61_es.htm).

<sup>24</sup> Véase también [www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/IAs.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/IAs.aspx).

<sup>25</sup> Véase [www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL\\_ARM\\_07.03.19\\_1.2019.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf).

## D. Zonas económicas especiales

32. La creación de zonas económicas especiales ofrece otro ejemplo que ilustra la necesidad de hacer frente a las repercusiones y los riesgos en materia de derechos humanos mediante la adopción de medidas coherentes y coordinadas en materia de políticas, así como una oportunidad para armonizar las políticas y la práctica con los Principios Rectores. A menudo las zonas económicas especiales buscan atraer la inversión extranjera mediante incentivos fiscales y no fiscales en determinadas industrias intensivas en mano de obra. Los Gobiernos deben reconocer dichas zonas económicas y adoptar medidas para que las zonas, junto con todos los agentes y actividades comerciales que estén asociados a ellas, entren dentro del ámbito de aplicación de la política nacional y respeten plenamente las normas de derechos humanos.

33. Uno de los problemas recurrentes relacionados con la coherencia de las políticas se deriva del proceso mediante el cual se establecen las zonas económicas especiales, en particular en lo que respecta a la adquisición de tierras y las decisiones sobre su ubicación. Con frecuencia, no se consulta ni se indemniza de forma justa a las personas y comunidades que viven en las áreas designadas para dichas zonas, en contravención de los requisitos de los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. La vulnerabilidad de las comunidades afectadas aumenta cuando las comunidades que han vivido en las tierras que se utilizarán para las zonas económicas especiales, y que dependen de ellas para su subsistencia, no poseen títulos de propiedad<sup>26</sup>.

## E. Protección de personas y grupos expuestos a mayores riesgos de sufrir una violación de sus derechos

34. Uno de los ejemplos que más descarnadamente ilustra una situación en que la falta de coherencia de las políticas se traduce en una violación de los derechos humanos relacionada con las actividades empresariales es cuando los Gobiernos, incluidos los que han mostrado la firme determinación de proteger los derechos humanos, no impiden, o incluso facilitan, el hostigamiento de los defensores de los derechos humanos que denuncian los efectos negativos de la actividad empresarial en los derechos humanos. En 2018 fueron 321 los defensores de los derechos humanos atacados y muertos en 27 países por la labor que llevaban a cabo. Del número total de activistas que perdieron la vida, el 77 % defendían derechos territoriales, ambientales o de los pueblos indígenas, a menudo en el contexto de las industrias extractivas y los megaproyectos aprobados conjuntamente con los Estados<sup>27</sup>. Instaurar la coherencia de las políticas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos puede dar lugar a procesos y mecanismos de protección que, en última instancia, salven la vida de los defensores de los derechos humanos.

35. El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos observó que la imposición a las empresas de requisitos de diligencia debida en materia de derechos humanos no logrará su propósito mientras existan otras leyes y políticas que puedan utilizarse para obstaculizar la labor legítima de los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil y para silenciar a quienes expresan su preocupación por las consecuencias negativas de las actividades empresariales para los derechos humanos (véase [A/72/170](#))<sup>28</sup>.

36. Algunas legislaciones nacionales permiten o facilitan el enjuiciamiento abusivo de los defensores de los derechos humanos (incluidos los sindicatos), restringen de forma indebida las reuniones públicas o penalizan las protestas pacíficas. Este problema también atañe a los Estados “de origen” que han expresado su firme determinación de apoyar a los defensores en terceros países mientras, al mismo tiempo, facilitan las actividades de comercio e inversión de

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, [A/HRC/41/43/Add.1](#) (misión a Tailandia).

<sup>27</sup> Front Line Defenders, “Global analysis 2018” (Dublín, 2019). Puede consultarse en [www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global\\_analysis\\_2018.pdf](http://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf).

<sup>28</sup> Véase también Servicio Internacional para los Derechos Humanos, “Human rights defenders in national action plans (NAPs) on business and human rights”, junio de 2016.

empresas estatales o privadas en contextos donde se produce ese tipo de ataques contra los defensores de los derechos humanos.

37. Otras esferas relacionadas con la actividad empresarial en las que muchos Gobiernos han de consolidar la coherencia de las políticas son la elaboración de políticas integrales sobre las evaluaciones del impacto ambiental, los proyectos de desarrollo de gran escala, la ordenación de tierras y la conservación forestal, y la necesidad de cumplir el requisito de obtener el consentimiento libre, previo e informado cuando estén en juego la vida, los medios de subsistencia y la cultura de los pueblos indígenas. Asimismo, la inexistencia de un marco normativo y político amplio en materia de desalojo, el reasentamiento y el cálculo de indemnizaciones en el contexto de proyectos de desarrollo económico ha desencadenado repetidos conflictos de derechos humanos. Estas deficiencias se agudizan cuando los Gobiernos o las empresas no respetan el derecho de las comunidades y las personas afectadas a participar en las decisiones que les afectan.

## **F. Dimensiones de género en el ámbito de las empresas y los derechos humanos**

38. El Grupo de Trabajo ha puesto de relieve de forma sistemática que las mujeres y las niñas padecen las consecuencias negativas de las actividades empresariales de manera diferente y desproporcionada en comparación con los hombres y los niños, y que, además, tropiezan con obstáculos adicionales cuando intentan obtener reparación efectiva<sup>29</sup>. Siguen siendo víctimas de múltiples formas de discriminación, exclusión y violencia en todas las esferas de la vida. No solo están infrarrepresentadas en los puestos de toma de decisiones, sino que también es probable que se vean afectadas más negativamente por la “Cuarta Revolución Industrial” si, por ejemplo, los efectos de la automatización de tareas que actualmente llevan a cabo, sobre todo, las mujeres no se gestionan de tal forma que se tengan en cuenta las cuestiones de género.

39. En su reciente informe al Consejo de Derechos Humanos sobre las dimensiones de género de los Principios Rectores (A/HRC/41/43), el Grupo de Trabajo estableció un marco de género para los Principios Rectores y formuló recomendaciones prácticas concretas a los Estados y las empresas en lo referente a la incorporación de una perspectiva de género al poner en práctica los Principios Rectores para lograr una verdadera igualdad de género.

40. Los Estados no han hecho lo suficiente para velar por que las consideraciones de igualdad de género en el ámbito de las empresas y los derechos humanos se incorporen de forma sistemática y coordinada en todas las políticas, estrategias, programas y actividades de todos los ministerios y departamentos gubernamentales. Las cuestiones relativas a la igualdad de género son a menudo competencia exclusiva de un solo ministerio (por ejemplo, un ministerio de asuntos de la mujer o un ministerio de igualdad), mientras que otras instancias del Gobierno encargadas de la reglamentación empresarial o la promoción del comercio y la inversión no incorporan de forma adecuada las consideraciones de igualdad de género en sus mandatos. De igual modo, las empresas estatales no predicán con el ejemplo en lo referente al logro de la igualdad de género sustantiva, y los organismos del Estado, cuando llevan a cabo diversas operaciones comerciales, en particular actividades de adquisición, rara vez utilizan su influencia para lograr una verdadera igualdad de género.

## **G. Acceso a reparación efectiva**

41. Los Principios Rectores exigen que las diferentes divisiones administrativas del Gobierno estén equipadas para proporcionar o facilitar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales acceso adecuado a los recursos judiciales y extrajudiciales. Sin embargo, las personas o comunidades que buscan obtener reparación siguen enfrentándose a grandes problemas derivados de múltiples factores simultáneos, entre ellos unos regímenes jurídicos y normativos fragmentarios, mal diseñados o incompletos en materia de rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial; el desconocimiento del alcance y el funcionamiento

<sup>29</sup> Véanse, por ejemplo, A/72/162, A/HRC/41/43/Add.1 y A/HRC/38/48/Add.1.

de los regímenes de rendición de cuentas; y la falta de medidas de cumplimiento (A/HRC/32/19, párr. 4).

42. Tanto las instituciones judiciales como las extrajudiciales deben gozar de las facultades, los conocimientos técnicos y los recursos necesarios para poder ofrecer un “abanico de reparaciones” (véase A/72/162) (preventivas, compensatorias y disuasorias) a las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales. Los mecanismos extrajudiciales, como las instituciones nacionales de derechos humanos y los puntos de contacto nacionales de los Estados que se adhieren a las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, desempeñan una importante función a la hora de proporcionar acceso a la reparación en los casos relacionados con las empresas y los derechos humanos. No obstante, su potencial se ve a menudo socavado en muchos países debido a problemas como la escasa coherencia de las políticas, una financiación insuficiente, la falta de independencia y una deficiente capacitación del personal. En reconocimiento de las limitaciones con que tropiezan los puntos de contacto nacionales, en junio de 2019 los Ministros de Trabajo y Empleo del Grupo de los Siete se comprometieron a intensificar las medidas encaminadas a fortalecer los mecanismos que proporcionan acceso a vías de reparación<sup>30</sup>.

43. Los obstáculos a la hora de buscar reparación efectiva se agravan en los casos transfronterizos, dado que, a menudo, las autoridades estatales competentes actúan en el marco de regímenes jurídicos y de políticas internos que, por lo general, regulan las actividades comerciales que se desarrollan dentro de sus respectivos territorios y los efectos de dichas actividades (A/HRC/32/19, párr. 5). La debilidad del estado de derecho y las deficiencias de gobernanza plantean problemas adicionales en lo que respecta al acceso a la reparación, ya que estos entornos pueden, por ejemplo, permitir que las empresas influyan en el proceso judicial.

## IV. De la política a la práctica: prácticas positivas, innovaciones y experiencia adquirida

44. En las siguientes secciones se ofrece una reseña breve y no exhaustiva de algunos elementos que el Grupo de Trabajo considera indispensables para lograr la coherencia de las políticas y para garantizar que la elaboración de un plan de acción nacional no se convierta en un pretexto para la pasividad, sino en un catalizador del cambio.

### A. Liderazgo político y operacional

45. El compromiso y el liderazgo políticos de alto nivel del Gobierno son fundamentales para velar por que todas las divisiones del Gobierno conozcan sus obligaciones, fomentar la coordinación en el diseño de las políticas y generar un impulso político para su aplicación. En algunos Estados este papel incluso se asigna a la oficina de la presidencia, lo que otorga una gran consideración a la agenda de las empresas y los derechos humanos. Este compromiso debe ir acompañado de un liderazgo manifiesto en el nivel ministerial y operacional, y esos ministerios han de ejercer vigilancia para garantizar que el plan de acción nacional se observe en la práctica y han de rendir cuentas por esa labor. El capital político y la dirección de alto nivel en todos los ministerios competentes son fundamentales para sensibilizar y fomentar la implicación y la rendición de cuentas en todo el Gobierno.

46. En la actualidad, casi todos los planes de acción nacionales asignan la función rectora o de coordinación a un ministerio o a un órgano interministerial<sup>31</sup>. En algunos casos, se asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores el papel rector, mientras que es posible que los ministerios o los organismos estatales que están orientados hacia el sector empresarial como parte de su mandato básico (por ejemplo, los encargados de la reglamentación empresarial o de la promoción del comercio y la inversión) desempeñen un papel rector o de coordinación pequeño o nulo, lo que podría plantear dificultades relacionadas con el sentimiento de “identificación” con las políticas. Sea cual fuere el ministerio o el órgano al que se asigne la

<sup>30</sup> Véase [https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/g7\\_social\\_communique\\_and\\_outcomes\\_final.pdf](https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/g7_social_communique_and_outcomes_final.pdf).

<sup>31</sup> Por ejemplo, Italia y Luxemburgo.

función rectora, debe quedar facultado para liderar y llevar adelante la agenda. Las fuerzas políticas nacionales, en particular los partidos políticos, han de guardar conformidad y coherencia en sus mensajes y sus compromisos en todos los niveles de gobierno.

## **B. Importancia de la coordinación y la inclusión**

47. Para que los planes de acción nacionales aprovechen al máximo su potencial, el proceso de elaboración de un plan u otro marco normativo sobre las empresas y los derechos humanos debe contar con la participación de todos los órganos, ministerios, departamentos y organismos gubernamentales competentes desde las primeras etapas del proceso. Estos agentes no solo deben conocer el proceso, sino que han de comprender por qué se les ha incluido, cuáles son sus responsabilidades y cómo pueden estas evolucionar a medida que avance el proceso. El éxito a la hora de poner en práctica los compromisos en materia de políticas depende de la forma en que se desarrolle la participación de las entidades gubernamentales de ejecución durante el proceso de elaboración de las políticas.

48. La participación temprana de todos los órganos gubernamentales es decisiva para fomentar la comunicación intergubernamental, la aceptación generalizada y el entendimiento común de las tareas futuras por parte de todas las entidades gubernamentales pertinentes. A su vez, esto contribuye al crear conciencia y un sentimiento de identificación con las políticas entre las diversas entidades estatales, y fomenta la adopción de enfoques amplios y coordinados entre los diversos departamentos que conforman la práctica empresarial o interactúan con las empresas. La participación de las partes interesadas es fundamental: esta participación no debe considerarse como un ejercicio burocrático, sino como un proceso necesario para generar un entendimiento común en todas las divisiones del Gobierno.

49. Para afianzar la colaboración entre los órganos gubernamentales, la realización de una evaluación de referencia nacional con el fin de detectar las deficiencias en la aplicación de los Principios Rectores por el Estado y las empresas representa una buena oportunidad para implicar a diferentes divisiones del Gobierno desde una fase temprana. Una evaluación de referencia nacional puede ser un instrumento útil para que todos los ministerios conozcan y comprendan hasta qué punto los efectos de la actividad empresarial en los derechos humanos guardan relación con sus respectivos mandatos. Las evaluaciones de este tipo proporcionan un valioso punto de referencia probatorio y una importante justificación política para la adopción de medidas de amplio alcance en materia de políticas en la esfera de las empresas y los derechos humanos.

50. Es preciso fomentar y preservar el sentimiento de “identificación” con las políticas y la implicación de los ministerios, los organismos y otros órganos gubernamentales competentes a medida que se lleven adelante las medidas de elaboración y ejecución de un plan de acción nacional. La elaboración del plan de acción nacional debería involucrar a todos los estratos gubernamentales, en particular en los Estados federales. Por ejemplo, en Bélgica la redacción del plan de acción nacional contó con la participación de representantes de las administraciones federales y las entidades regionales, y se solicitó a los diferentes órganos de asesoramiento estatales, tanto a nivel federal como regional, que presentaran sus opiniones sobre el anteproyecto del plan.

51. En un estudio llevado a cabo por organizaciones no gubernamentales sobre el contenido y los procesos de 11 planes de acción nacionales se llegó a la conclusión de que todos ellos contaron con la participación de diversas entidades gubernamentales durante el proceso de redacción, por ejemplo, mediante la creación de grupos de trabajo interministeriales<sup>32</sup>. En cada uno de los casos analizados se pudo identificar claramente a la entidad gubernamental encargada de supervisar el proceso de redacción. Entre los Estados que actualmente están elaborando un plan de acción nacional, el proyecto de plan de la India indicó que su preparación requeriría el diálogo y la colaboración de todos los ministerios y departamentos de su Gobierno. Se creó un grupo de trabajo/comité encargado de establecer

<sup>32</sup> Véase International Corporate Accountability Roundtable, European Coalition for Corporate Justice y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia), “Assessments of existing national action plans (NAPS) on business and human rights” (actualización de agosto de 2017), pág. 3.

objetivos claros y preparar medidas de política con plazos concretos a fin de lograrlos, así como de definir claramente las responsabilidades de los ministerios y departamentos competentes<sup>33</sup>.

52. La práctica de fomentar la coordinación interministerial e intergubernamental en la fase de elaboración de un plan de acción nacional constituye un planteamiento lógico para que otros lo sigan, además de una práctica positiva. También es importante la participación del poder judicial y otros órganos del Estado que tengan mandatos relacionados con la rendición de cuentas, en particular, los mecanismos extrajudiciales e instituciones del Estado independientes pertinentes, como las instituciones nacionales de derechos humanos y los defensores del pueblo. Su participación es fundamental para que se logren avances en el fortalecimiento del acceso de las víctimas a una reparación efectiva.

53. Varios estudios han examinado la importancia de contar con una estrategia detallada de ejecución para los respectivos compromisos del plan de acción nacional con el fin de velar por que se adopten las medidas pertinentes y de propiciar un seguimiento, una presentación de informes y un examen eficaces a través de estructuras de coordinación efectivas. Con vistas a facilitar la ejecución, las medidas contempladas en el plan de acción nacional deben ser específicas, medibles, viables, pertinentes y con plazos. Como mínimo, el plan de ejecución debería especificar quién en el seno del Gobierno es responsable de asumir cada uno de los compromisos o medidas y el calendario para su puesta en práctica.

54. Sin embargo, un análisis reciente de 22 planes de acción nacionales (cifra que incluye a Georgia)<sup>34</sup> mostró que solo 9 de los planes aprobados determinan el organismo, ministerio u oficina estatal encargados de llevar a cabo las distintas actividades, 6 incluyen fechas para algunas o todas las medidas, y solo 4 incorporan expresamente indicadores o fechas en las que se deben concluirse las medidas. Ninguno de los planes de acción nacionales contiene un presupuesto que abarque todas las medidas. Un avance positivo es la creación de instrumentos y mecanismos diseñados para asegurar la coordinación entre los ámbitos funcionales del Gobierno. De hecho, la mayoría de los planes de acción nacionales que existen o están en proceso de elaboración incluyen disposiciones relativas a dichos mecanismos (por ejemplo, comités interministeriales sobre las empresas y los derechos humanos<sup>35</sup> o grupos de trabajo interministeriales<sup>36</sup>). Sin embargo, la creación de tales mecanismos no se traduce necesariamente en una aplicación efectiva y coordinada de los compromisos.

55. Los Estados federales se enfrentan a la realidad de las diferencias en la toma de decisiones en los planos subnacionales, donde las estructuras de ejecución no siempre son las más adaptadas para garantizar la necesaria coherencia horizontal de las políticas. La fragmentación y distribución de poderes, competencias y jurisdicciones, así como las diferentes prioridades políticas y económicas, plantean dificultades particulares. En Alemania se han aprobado acuerdos institucionales con el fin de intensificar los esfuerzos de coordinación entre el Gobierno federal y los gobiernos locales<sup>37</sup>.

### C. Financiación, recursos y reuniones periódicas suficientes

56. Una de las principales dificultades con que tropiezan los mecanismos de coordinación es la falta de financiación, recursos y capacidad suficientes para garantizar la eficacia de la aplicación, el cumplimiento y el seguimiento de los planes de acción nacionales y coordinar nuevas iniciativas. A medida que la agenda de las empresas y los derechos humanos va cobrando impulso, y que se espera que los Estados redoblen cada vez más sus esfuerzos para

<sup>33</sup> India, Ministerio de Asuntos Empresariales, "National action plan on business and human rights, zero draft", pág. 22. Puede consultarse en <https://mk0globalnapshvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2019/02/draft-nap-india-2019.pdf>.

<sup>34</sup>El análisis abarcó Alemania, Bélgica, Chequia, Chile, Colombia, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Georgia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Polonia, los planes de acción nacional primero y segundo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Suiza. Puede consultarse un archivo Excel con un desglose detallado y cifras en <https://globalnaps.org/resources>.

<sup>35</sup> Por ejemplo, Chile e Italia.

<sup>36</sup> Por ejemplo, Eslovenia, Finlandia, Noruega y los Países Bajos.

<sup>37</sup> Humberto Cantú Rivera, "National action plans on business and human rights: progress or mirage?", *Business and Human Rights Journal* (2019), pág. 2.

cumplir sus obligaciones, se necesitan recursos suficientes para dar forma y respuesta a la evolución de las políticas y colaborar con las partes interesadas a fin de abordar adecuadamente sus respectivos deberes y responsabilidades, entre otras cosas.

57. Un ejemplo a este respecto es la protección del medio ambiente. Las reglamentaciones ambientales eficaces exigen que las empresas lleven a cabo sólidas evaluaciones del impacto ambiental de sus actividades para garantizar que no perjudiquen a las poblaciones locales, por ejemplo, en relación con sus derechos a la salud y al agua potable y limpia. Sin embargo, la aplicación de dichas reglamentaciones se ve socavada por la falta de fondos que permitan adquirir el equipo necesario para verificar los niveles de contaminación sobre el terreno o para contratar un número suficiente de personal que lleve a cabo esa verificación. Sucede lo mismo a la hora de hacer cumplir la reglamentación sobre seguridad e higiene del trabajo, donde la falta de recursos suficientes puede impedir que las oficinas de inspección del trabajo ejecuten su mandato de manera eficaz.

58. Los mecanismos de coordinación deben ser proactivos en el ejercicio de su poder de convocatoria. Para impulsar la acción y la coherencia de las políticas, el mecanismo responsable de la coordinación debería reunirse periódicamente. La creación de un espacio para la celebración de debates regulares y eficaces contribuye a establecer un marco para una comunicación eficaz entre todos los estratos del Gobierno y fortalece la titularidad, el liderazgo y la rendición de cuentas de las actuaciones a escala nacional. También fomenta un entendimiento común de las diversas funciones y responsabilidades.

#### **D. Capacitación y sensibilización de los agentes estatales**

59. El conocimiento de las normas sobre las empresas y los derechos humanos por parte de los funcionarios públicos encargados de aplicar las políticas es fundamental para integrar la protección y el respeto de los derechos humanos en todas las funciones gubernamentales. Todo intento de fomentar la coherencia entre los organismos gubernamentales, por ejemplo, mediante la elaboración y la implantación progresiva de un plan de acción nacional, está vinculado necesariamente a la creación y la movilización de especialistas, conocimientos y capacidad en el ámbito de las empresas y los derechos humanos entre los funcionarios públicos. En definitiva, todos los ministerios deben hablar el mismo idioma (de derechos humanos) y comprender plenamente sus compromisos en materia de derechos humanos. Lograr este objetivo es aún más importante (y difícil) en los Estados federales o los gobiernos de coalición donde tal vez coexistan visiones económicas y políticas contrapuestas.

60. Una observación común extraída de las visitas del Grupo de Trabajo a los países es que, a excepción de un pequeño grupo de funcionarios públicos encargados específicamente de la conducta empresarial responsable, por lo general los funcionarios públicos y las empresas estatales tienen un bajo nivel de conocimiento y comprensión de los deberes que incumben al Estado en virtud de los Principios Rectores y de sus consecuencias jurídicas y de política. Este problema recurrente trae consigo dificultades a la hora de garantizar una coordinación eficaz entre los diferentes departamentos del Gobierno. Para atajarlo se necesitan esfuerzos concertados orientados a velar por que todo órgano público que trate con el sector empresarial conozca las obligaciones de derechos humanos relacionadas con sus actividades o funciones y sea capaz de cumplirlas.

61. Algunos planes de acción nacionales ofrecen servicios de información y capacitación a los funcionarios públicos en forma de oportunidades de aprendizaje electrónico, seminarios y otras plataformas de aprendizaje. Algunos ejemplos son Colombia, Francia, Italia y los Países Bajos. En la Recomendación CM/Rec(2016)3 del Consejo de Europa se indica que los Estados miembros deberían proporcionar capacitación sobre las empresas y los derechos humanos a los funcionarios públicos cuyas tareas sean pertinentes para la cuestión de la responsabilidad de las empresas, por ejemplo, al personal diplomático asignado a terceros países donde la situación en materia de derechos humanos sea delicada<sup>38</sup>. Algunos países han elaborado material de orientación, como códigos de conducta sectoriales que se centran en la aplicación específica de los Principios Rectores. Por ejemplo, en junio de 2019, el Canadá publicó “Voices

<sup>38</sup> Consejo de Europa, “Human rights and business (Recommendation CM/Rec(2016)3)”, apéndice, párr. 29.

at Risk: Canada's Guidelines on Supporting Human Rights Defenders"<sup>39</sup>, que proporciona consejos prácticos a los diplomáticos canadienses que trabajan en todo el mundo.

62. Sin embargo, a menudo existe una "brecha de conocimientos" en materia de derechos humanos entre los ministerios con mandatos relacionados con la economía y los ministerios encargados de los derechos humanos. Históricamente, la exposición a las normas y los problemas de derechos humanos (o a la conducta empresarial responsable en general) y el conocimiento a este respecto se han visto con frecuencia limitados a determinadas partes del Gobierno. Por consiguiente, los Estados deben considerar la posibilidad de adoptar medidas más eficaces con el fin de garantizar que el conocimiento y la comprensión de los Principios Rectores se fomenten, se incorporen y se mantengan en todas las divisiones del Gobierno. Tales medidas pueden abarcar, por ejemplo, la capacitación regular y obligatoria sobre las empresas y los derechos humanos dirigida a los funcionarios públicos. Los Estados pueden considerar la posibilidad de crear centros de coordinación sobre las empresas y los derechos humanos u otros servicios de expertos similares en todos los órganos competentes con vistas a institucionalizar el conocimiento sobre esta materia.

63. También es importante procurar que los departamentos y organismos gubernamentales cuyos mandatos estén relacionados de manera más explícita con los derechos humanos se involucren en los asuntos relativos a la elaboración y ejecución de las políticas de los departamentos y organismos con mandatos relacionados con las empresas, en particular los responsables de promover el comercio y la inversión, a fin de lograr una mayor armonización de sus actividades. La aprobación de planes de acción nacionales constituye un instrumento para vincular las iniciativas de desarrollo de la capacidad en el ámbito de las empresas y los derechos humanos destinadas a los funcionarios públicos con la capacidad de estos para cumplir las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, a fin de que puedan ser más proactivos a la hora de prevenir las repercusiones negativas de las empresas o los inversionistas nacionales que operan dentro y fuera de las fronteras nacionales. Los conocimientos especializados y la experiencia deben mantenerse a lo largo del tiempo. Esto reviste particular importancia cuando surgen nuevas oportunidades de armonizar las políticas y cuando otras agencias estatales se incorporan de forma tardía al proceso.

## **E. Gestión de la información y el conocimiento para la política sobre las empresas y los derechos humanos**

64. La difusión del conocimiento sobre las obligaciones internacionales del Estado y la política nacional entre los diferentes niveles, departamentos, organismos y ministerios gubernamentales es fundamental, y los funcionarios públicos deben recibir una orientación adecuada sobre la forma de desempeñar sus funciones. Por ejemplo, los derechos humanos deberían incorporarse plenamente en los materiales de orientación general sobre la contratación pública y en los criterios para la adjudicación de contratos. La orientación debería incluir los pasos necesarios para realizar evaluaciones de riesgos y adoptar medidas adecuadas en cada etapa del proceso de adquisición. Por ejemplo, en Bélgica las autoridades flamencas se proponen apoyar a los compradores con "un instrumento práctico que sirva como referencia automática" sobre las formas de incorporar las preocupaciones en materia de derechos humanos, en particular factores como la diversidad, la accesibilidad y la inclusión de personas pertenecientes a grupos de riesgo, en las distintas partes de un contrato público<sup>40</sup>. El Gobierno de Dinamarca, en colaboración con las organizaciones empresariales y de la sociedad civil, creó la "Brújula de Responsabilidad Social Empresarial", una herramienta gratuita en línea para ayudar a las empresas a cumplir las directrices internacionales sobre conducta empresarial responsable en la cadena de suministro<sup>41</sup>.

65. La coherencia es fundamental en lo que respecta a la forma en que el Gobierno comunica externamente las políticas nacionales sobre las empresas y los derechos humanos.

<sup>39</sup> Puede consultarse en [www.international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/human\\_rights-droits\\_homme/rights\\_defenders\\_guide\\_defenseurs\\_droits.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/rights_defenders_guide_defenseurs_droits.aspx?lang=eng).

<sup>40</sup> Aportaciones de Bélgica.

<sup>41</sup> Véase [www.csrcompass.com](http://www.csrcompass.com).

Esta comunicación requiere una afirmación clara e inequívoca de lo que el Gobierno espera de las empresas cuando lleven a cabo sus operaciones dentro y fuera de las fronteras, ofreciendo previsibilidad y coherencia entre todas las partes gubernamentales. La falta de coherencia en lo que las diferentes partes del Gobierno transmiten a los agentes empresariales socavaría rápidamente la eficacia de la expectativa declarada de que las empresas deben respetar los derechos humanos.

66. La política gubernamental también debe reforzarse con las prácticas de gobierno o, una vez más, se verá rápidamente desvirtuada. Es función y responsabilidad del Gobierno prestar apoyo y asistencia a las empresas, por ejemplo, mediante asesoramiento, orientación, recursos y otras formas de ayuda en el país y durante las misiones en el extranjero. A tal fin, los organismos públicos deben tener un entendimiento común del concepto de diligencia debida en materia de derechos humanos y de los procesos para llevarla a cabo en la práctica. Esto, a su vez, refuerza las medidas que se pide que tomen las empresas para demostrar su respeto de los derechos<sup>42</sup>. Por ejemplo, en el plan de acción nacional de Alemania se destacan los elementos básicos de la diligencia debida en materia de derechos humanos (por ejemplo, los procedimientos vigentes para determinar los riesgos relacionados con los derechos humanos, la evaluación y el examen de las medidas adoptadas). En él se aclara lo que el Gobierno espera de las empresas y lo que los ministerios deberían exigir en sus respectivas esferas de competencia asignadas. Sin embargo, la forma en que los ministerios piden a las empresas que lo hagan pone de manifiesto la dificultad de garantizar que todas las entidades gubernamentales “hablen el mismo idioma” cuando interactúan con las empresas o el sector privado.

67. El suministro de información pertinente a las empresas, las empresas estatales y los organismos de contratación pública sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado también contribuye a promover la diligencia debida cuando las empresas tratan de evaluar los riesgos en sus cadenas de suministro. Por ejemplo, el plan de acción nacional de Suecia garantiza que los informes del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la situación de los derechos humanos en diferentes lugares se pongan a disposición de las empresas y que dichos informes se complementen con orientaciones sobre las cuestiones y los riesgos de derechos humanos en los diversos países en los que tal vez operen las empresas suecas. El sitio web neerlandés “CSR Risk Check” para la comprobación del riesgo de responsabilidad empresarial (y su versión en alemán)<sup>43</sup> es un instrumento que también utilizan otros Estados y que tiene por objeto ayudar a las empresas a evaluar los riesgos con que probablemente tropiecen en sus actividades comerciales, por ejemplo, durante las adquisiciones, la producción en el extranjero o la exportación de productos.

68. La mayoría de las actividades de sensibilización de los Gobiernos se centran en las grandes empresas, y prestan poca atención a sus filiales o inversiones en el extranjero, y es frecuente que las pequeñas y medianas empresas queden al margen de los debates sobre la formulación de políticas y de las iniciativas de aplicación. En varios planes de acción nacionales se reconoce la necesidad de prestar apoyo a las pequeñas y medianas empresas en sus actividades, en particular a la hora de poner en práctica la debida diligencia en materia de derechos humanos de manera proporcional a su tamaño y su capacidad. Algunos puntos de contacto nacionales están impartiendo a estas empresas sesiones de capacitación sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos. Sin embargo, se requieren más iniciativas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas a tomar conciencia de la orientación de política existente y a traducirla en procedimientos operativos que se ajusten a sus contextos. Los Gobiernos disponen de múltiples medios para hacerlo, por ejemplo, incorporando los Principios Rectores como objetivo central de política de sus programas relativos a las pequeñas y medianas empresas, fomentando las actividades de capacitación y desarrollo de la capacidad ofrecidas por los departamentos gubernamentales, y exigiendo que el compromiso y la capacidad de respetar los derechos humanos sean un requisito para recibir subvenciones y ayudas públicas (A/HRC/35/32, párr. 42).

<sup>42</sup> A/HRC/8/5, párr. 29; OCDE, “National action plans on business and human rights to enable policy coherence for responsible business conduct” (junio de 2017), que puede consultarse en <https://mneguidelines.oecd.org/NAP-to-enable-policy-coherence-for-RBC.pdf>.

<sup>43</sup> Véase [www.mvorisicochecker.nl/en/about-us](http://www.mvorisicochecker.nl/en/about-us).

## F. El seguimiento y la evaluación como instrumento para consolidar la coherencia de las políticas

69. El seguimiento y la presentación de informes por parte de los Gobiernos sobre la ejecución de los planes de acción nacionales y sus efectos es un aspecto fundamental para garantizar la rendición de cuentas; al mismo tiempo, el proceso y el contenido generales de los planes de acción nacionales deberían evaluarse y revisarse de forma periódica. Estas medidas son imprescindibles para que el Gobierno sea consciente de las dificultades relacionadas con el ámbito de las empresas y los derechos humanos y tome medidas coordinadas para superarlas. Sin embargo, en la mayoría de los casos de ejecución de los planes de acción nacionales, los elementos de seguimiento y evaluación siguen siendo, en el mejor de los casos, dispares.

70. Entre los métodos para hacer un seguimiento y examen de la ejecución de los planes de acción nacionales se incluyen el examen de los progresos dirigido por el Gobierno, los mecanismos de múltiples interesados y los mecanismos independientes. En un estudio en el que se analizaron 22 planes de acción nacionales se informó de que 15 se habían comprometido a publicar informes sobre los progresos realizados, 17 contaban con mecanismos de seguimiento, 9 habían asignado responsabilidades a órganos específicos, 6 incluían fechas y plazos para la conclusión de las actividades y 4 contenían indicadores para evaluar la realización de las acciones. De los planes de acción nacionales que incluyen el compromiso de formalizar un órgano o procedimiento de seguimiento, el método más común es el seguimiento dirigido por el Gobierno.

71. Lamentablemente, la mayoría de los planes de acción nacionales no contemplan requisitos de presentación de informes sobre los progresos realizados. Esta laguna debe subsanarse, ya que la presentación de informes sirve para hacer un seguimiento de los progresos realizados en el cumplimiento de los compromisos del plan. La presentación de informes también facilita un proceso de aprendizaje y de mejora, representa una oportunidad para que las distintas divisiones del Gobierno conozcan el plan de acción nacional y por qué es importante, y ayuda a fortalecer la colaboración en todo el Gobierno y a hacer un balance de las iniciativas pasadas, realizar un seguimiento de las que están en curso e iniciar nuevas acciones, en caso necesario. En vista de la importancia y el potencial de los procesos de seguimiento y evaluación, la falta de formas claras de evaluación representa una gran deficiencia. La ausencia de una medición adecuada de la aplicación de las políticas hace que resulte difícil determinar si se están produciendo cambios efectivos.

72. El compromiso inclusivo con otras partes interesadas es crucial para que un Gobierno rinda cuentas y mejore la eficiencia y, en última instancia, la legitimidad de las políticas y las acciones gubernamentales<sup>44</sup>, y contribuye a mantener la diligencia gubernamental. El Gobierno de Suiza ha incluido por primera vez a la sociedad civil en los procesos de seguimiento, evaluación y ejecución. De manera similar, en Chile un comité de múltiples actores cuenta con representantes de la sociedad civil, los sindicatos, el sector empresarial, los pueblos indígenas, el mundo académico y el instituto nacional de derechos humanos con el objeto de evaluar los avances y proporcionar comentarios y recomendaciones<sup>45</sup>. En Chequia, la evaluación del plan de acción se basará en investigaciones independientes que evaluarán las prácticas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos<sup>46</sup>. La colaboración institucionalizada con otras partes interesadas sirve como tribuna para el intercambio de información fundamental sobre la aplicación nacional de los Principios Rectores. Es una oportunidad para el aprendizaje continuo, basado en las aportaciones y las experiencias de las partes interesadas. Los Gobiernos

<sup>44</sup> La Orientación elaborada por el Grupo de Trabajo aconseja el establecimiento de un grupo de supervisión independiente compuesto por múltiples partes interesadas, con modalidades de supervisión definidas (véase “Orientación para los planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos”, pág. 10).

<sup>45</sup> Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Plan de acción nacional de derechos humanos y empresas”, pág. 91. Puede consultarse en [https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171109/asocfile/20171109170236/plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_de\\_ddhh\\_y\\_empresas.pdf](https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171109/asocfile/20171109170236/plan_de_accion_nacional_de_ddhh_y_empresas.pdf).

<sup>46</sup> República Checa, Ministro de Derechos Humanos, Igualdad de Oportunidades y Legislación, “National action plan for business and human rights, 2017-2022”, pág. 54. Puede consultarse en [www.business-humanrights.org/en/czech-republic-adopts-national-action-plan-on-business-human-rights](http://www.business-humanrights.org/en/czech-republic-adopts-national-action-plan-on-business-human-rights).

deberían invitar a todos los interesados pertinentes a participar en el proceso, en particular los representantes de los grupos especialmente expuestos a las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales, como los niños, las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y las personas con discapacidad.

73. Las iniciativas de seguimiento que cuentan con la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos pueden contribuir a consolidar la capacidad del Estado para cumplir mejor sus deberes dimanantes del tercer pilar del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”. Algunos Estados han otorgado a las instituciones nacionales de derechos humanos o al defensor del pueblo correspondiente una función oficial de seguimiento junto con el grupo de múltiples interesados o como parte de este, según lo recomendado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo<sup>47</sup>. Francia ha encomendado a su institución nacional de derechos humanos un mandato claro de hacer un seguimiento y examen de su plan de acción nacional sobre las empresas y los derechos humanos. En Chile y España, la institución nacional de derechos humanos y el defensor del pueblo en la materia, respectivamente, forman parte del grupo de seguimiento compuesto de múltiples partes interesadas, y aportan opinión experta sobre los progresos realizados por el Gobierno en la aplicación del plan de acción nacional. Las instituciones nacionales de derechos humanos participan cada vez más en los nuevos procesos relacionados con los planes de acción nacionales en países como Malasia, la República de Corea y Kenya (a la hora de llevar a cabo la evaluación nacional de referencia), y el Grupo de Trabajo espera que esta tendencia continúe.

74. La supervisión parlamentaria de los informes de seguimiento de los planes de acción nacionales proporciona otro nivel de responsabilidad democrática, que puede servir de incentivo para cumplir y mejorar los compromisos y la coherencia en materia de políticas. Esta supervisión crea oportunidades para el debate y la concienciación sobre las cuestiones de política relacionadas con las empresas y los derechos humanos en las que participan políticos, legisladores y el público en general, lo que forma parte de los esfuerzos por crear una cultura nacional en materia de empresas y derechos humanos. Un ejemplo de diálogo entre los poderes legislativo y ejecutivo sobre el modo de mejorar el cumplimiento de los compromisos de un Gobierno lo ofrece el informe sobre las empresas y los derechos humanos del Comité Mixto sobre Derechos Humanos del Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en el que el Comité señala una serie de deficiencias críticas en materia de protección y ejecución en el plan de acción nacional<sup>48</sup>. La obligatoriedad de presentar informes al Parlamento sobre los progresos realizados figura en los planes de acción nacionales más recientes, incluidos los de España, Bélgica y Georgia<sup>49</sup>.

75. El examen de los progresos nacionales debería sacar provecho de los mecanismos de seguimiento y presentación de informes sobre derechos humanos vigentes a nivel regional e internacional, como la Organización Internacional del Trabajo, el examen periódico universal, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y los organismos creados en virtud de tratados, y basarse en las recomendaciones formuladas en la materia con el fin de progresar en la aplicación nacional de los Principios Rectores. Por ejemplo, los Estados de todas las regiones se sirven cada vez más del examen periódico universal para formular o apoyar recomendaciones sobre el proceso y sobre el contenido de los planes de acción nacionales. El abanico de recomendaciones aceptadas va desde la elaboración de un plan de acción nacional<sup>50</sup> hasta la consolidación de su contenido sobre cuestiones específicas (por ejemplo, para hacer frente a la explotación laboral en el mercado negro del sector de la

<sup>47</sup> ACNUDH, “Handbook on national human rights plans of action”, Serie de Capacitación Profesional núm. 10 (29 de agosto de 2002), pág. 94, que puede consultarse en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/HandbookNationalHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/HandbookNationalHR.pdf); Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos, “Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos”, pág. 10.

<sup>48</sup> Véase <https://publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtrights/443/443.pdf>. La respuesta del Gobierno se publicó el 12 de enero de 2018 y puede consultarse en <https://publications.parliament.uk/pa/jt201719/jtselect/jtrights/686/686.pdf>.

<sup>49</sup> Véase [https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2019/05/shrc\\_bhr\\_nap\\_report.pdf](https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2019/05/shrc_bhr_nap_report.pdf), pág. 23.

<sup>50</sup> Véanse, entre otras, las recomendaciones a Malta, Nigeria, el Japón, el Canadá y el Brasil. Pueden consultarse en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>.

construcción)<sup>51</sup>, y desde la inclusión de disposiciones para ampliar la aplicación de las normas establecidas en los Principios Rectores a las empresas que operan en el extranjero<sup>52</sup> hasta la necesidad de garantizar contactos comerciales responsables en situaciones de conflicto armado<sup>53</sup>. El examen de los progresos en la ejecución debería basarse en los informes, la información y la experiencia pertinentes derivadas de la práctica de los Estados en la elaboración y aprobación de planes de acción nacionales. También deberían tenerse en cuenta las recomendaciones pertinentes sobre las cuestiones relativas a las empresas y los derechos humanos formuladas por las instituciones nacionales de derechos humanos.

## G. Vinculación de la política sobre las empresas y los derechos humanos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros marcos normativos nacionales

76. El Grupo de Trabajo ha destacado que una condición previa para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es hacer frente a los efectos negativos en las personas derivados de las actividades empresariales de todos los sectores<sup>54</sup>. El Grupo de Trabajo subrayó la necesidad de que los marcos nacionales aplicaran los Objetivos en consonancia con los planes de acción nacionales y las políticas gubernamentales sobre las empresas y los derechos humanos, y viceversa<sup>55</sup>. Debido a la complejidad y al amplio conjunto de esferas de política relacionadas con los derechos humanos que tanto los Principios Rectores como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pretenden abordar, es preciso disponer de un enfoque integrado de las actividades de ejecución para que se expliciten los vínculos entre los diferentes planes de acción. Se necesita la colaboración y la cooperación sistemáticas de los diversos agentes gubernamentales, así como de otras partes interesadas<sup>56</sup>. Esto es especialmente pertinente en el contexto de los exámenes nacionales voluntarios<sup>57</sup> que tienen por objeto fortalecer las políticas y las instituciones de los Gobiernos y movilizar el apoyo y las alianzas de múltiples interesados para la consecución de los Objetivos<sup>58</sup>.

77. Los Principios Rectores establecen una serie de consideraciones sobre las que los Estados deben actuar para garantizar la coherencia de las políticas en todas las esferas de política relacionadas con el desarrollo sostenible y orientadas a las empresas, en el plano tanto nacional como en el multilateral. Por ejemplo, el examen de los progresos realizados en la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 sobre el consumo y la producción responsables puede tener en cuenta las iniciativas vigentes para prevenir y afrontar los efectos de la actividad empresarial en los derechos humanos, en particular mediante la aplicación del marco regulatorio de diligencia debida en materia de derechos humanos. La meta 12.7, que tiene por objeto “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”, está directamente relacionada con el requisito de los Principios Rectores de que los Gobiernos integren los derechos humanos en la contratación pública.

78. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 de “fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible” incluye la “coherencia normativa e institucional” como parte indisociable de los medios de implementación<sup>59</sup>.

<sup>51</sup> Recomendación a Alemania, véase [A/HRC/39/9](#).

<sup>52</sup> Recomendación a China, véase [A/HRC/40/6](#).

<sup>53</sup> Recomendación a Luxemburgo, véase [A/HRC/38/11](#).

<sup>54</sup> Véase “10 key recommendations to Governments and businesses from the UN Working Group on Business and Human Rights”. Puede consultarse en **Error! Hyperlink reference not valid.**

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Daniel Morris y otros, “Planes de acción nacionales de empresas y derechos humanos”.

<sup>57</sup> Véase

[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17346Updated\\_Voluntary\\_Guidelines.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17346Updated_Voluntary_Guidelines.pdf).

<sup>58</sup> Véase, por ejemplo, OCDE, “National action plans on business and human rights to enable policy coherence for responsible business conduct”.

<sup>59</sup> Equipo de Apoyo Técnico para el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “TST issues brief: means of implementation; global partnership for achieving sustainable development”. Puede consultarse en [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2079Issues%20Brief%20Means%20of%20Implementation%20Final\\_TST\\_141013.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2079Issues%20Brief%20Means%20of%20Implementation%20Final_TST_141013.pdf).

También incluye un objetivo transversal de “mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible” que se aplica a todo el marco de los Objetivos. Para alcanzar esta meta, los Gobiernos tendrán que asegurarse de que sus políticas en todos los dominios públicos sean coherentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y no socaven su consecución<sup>60</sup>.

79. Algunos Estados ya han adoptado medidas para aplicar un enfoque integrado de las actividades de presentación de informes de los Estados mediante el uso del marco de seguimiento y examen de la Agenda 2030 con el fin de fortalecer la protección en la esfera de las empresas y los derechos humanos. En junio de 2019, 13 de los 17 marcos normativos sobre las empresas y los derechos humanos<sup>61</sup> publicados después de la aprobación de la Agenda 2030 en 2015 hacen referencia a la Agenda. De los 15 Estados que han presentado un examen nacional voluntario durante el foro político anual de alto nivel sobre el desarrollo sostenible tras la publicación de un plan de acción nacional, 9 han destacado el plan en su examen<sup>62</sup>. En su declaración de compromisos en materia de derechos humanos, el Japón prometió explícitamente que la formulación de un plan de acción nacional sobre empresas y derechos humanos era “una de las principales medidas” encaminadas a lograr los Objetivos<sup>63</sup>. En Chile está previsto incorporar los avances relacionados con la ejecución del plan de acción nacional en los informes sobre la Agenda 2030<sup>64</sup>.

80. Los exámenes nacionales ofrecen la oportunidad de entablar diálogos entre múltiples interesados sobre las empresas y los derechos humanos en el marco del amplio espectro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que a su vez contribuye crear conciencia acerca de las empresas y los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, los responsables en el ámbito de las empresas y los derechos humanos no son generalmente los mismos que los encargados de implementar la Agenda 2030. Para hacer frente a los problemas de coordinación, algunos países han encomendado al órgano encargado de coordinar la ejecución del plan de acción nacional la tarea de coordinar las políticas relacionadas con el desarrollo sostenible. Por ejemplo, en Bélgica cada una de las acciones (excepto una) del plan de acción nacional está vinculada a uno o más Objetivos concretos, lo que indica un intento de incorporar la aplicación de los Principios Rectores en la estrategia más amplia orientada a lograr los Objetivos<sup>65</sup>.

81. El Grupo de Trabajo reconoce que los Estados llevan a cabo otras políticas en las que se entrecruzan las funciones de los Gobiernos y las empresas, en particular en el contexto de nuevas cuestiones mundiales como el cambio climático, la “economía de ocupaciones transitorias” y el “futuro del trabajo”, la transición a una economía verde, el desarrollo de infraestructura sostenible y la reducción de los conflictos y la consolidación de la paz, y de cuestiones como los derechos de los migrantes y el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. Los Principios Rectores se aplican a esas esferas de política y deben integrarse en ellas, y la puesta en práctica de estas políticas debe estar en consonancia con las iniciativas encaminadas a aplicar los Principios Rectores. Para lograrlo es preciso crear mecanismos institucionales y de intercambio de información adecuados, invertir en el desarrollo de la capacidad de todas las partes interesadas y establecer mecanismos de coordinación sólidos encargados de la armonización que sean idóneos y flexibles a fin de responder a los nuevos desafíos y oportunidades. Las estrategias de planificación y aplicación de políticas en las diversas esferas de política deberían garantizar la estrecha relación de los departamentos gubernamentales pertinentes y otras partes interesadas, en particular las organizaciones comunitarias, los sindicatos y las asociaciones empresariales, y basarse en iniciativas tanto institucionales como de enfoque ascendente.

<sup>60</sup> Véase [www.oecd.org/gov/pcsd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf](http://www.oecd.org/gov/pcsd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf).

<sup>61</sup> Esta cifra abarca planes de acción nacionales y también capítulos relativos a las empresas y los derechos humanos incluidos en planes de acción nacionales de derechos humanos.

<sup>62</sup> Daniel Morris y otros, “Planes de acción nacionales de empresas y derechos humanos”.

<sup>63</sup> Japón, “Japan’s human rights commitments and pledges” (enero de 2019). Puede consultarse en <https://www.mofa.go.jp/files/000175306.pdf>.

<sup>64</sup> Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Plan de acción nacional de derechos humanos y empresas”, pág. 91.

<sup>65</sup> Aportaciones de Bélgica.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

82. Desde su aprobación en 2011, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos han sido una referencia autorizada que promueve una mayor coordinación y coherencia de las políticas en las iniciativas de los Estados encaminadas prevenir y afrontar los efectos de la actividad empresarial en los derechos humanos. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para que los compromisos en materia de políticas, en particular en el contexto de los planes de acción nacionales, se traduzcan en una mejor protección de los derechos humanos sobre el terreno. Son innumerables los ejemplos de los daños causados por las deficiencias y las incoherencias en la aplicación de los marcos normativos y regulatorios pertinentes, y todos los Estados deben otorgar la máxima prioridad a los progresos a este respecto como parte de sus obligaciones en materia de derechos humanos y buena gobernanza.

83. La mejora de la coherencia de las políticas puede ayudar a responder a los problemas que afectan a las personas y los grupos que corren un mayor riesgo de sufrir violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales, entre otros, los defensores de los derechos humanos, las mujeres y las niñas, los pueblos indígenas, los trabajadores de los sectores de bajos salarios y los trabajadores migrantes. Estas personas son a menudo víctimas de una elaboración o aplicación incoherente de las políticas y las normativas que se traduce en una actuación inadecuada por parte de las empresas en lo que se refiere a determinar, prevenir y mitigar los efectos negativos que pueden causar en los derechos humanos y dar cuenta de ellos. Su vulnerabilidad se ve agravada por políticas y normativas que los exponen al riesgo de sufrir una violación de sus derechos y que plantean numerosos obstáculos para acceder a una reparación efectiva.

84. Los Principios Rectores recuerdan a los Estados que es preciso garantizar la coherencia de las políticas en los tres pilares del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”. Los Estados deben intensificar sus esfuerzos orientados a establecer y mantener mecanismos para institucionalizar el conocimiento y el entendimiento común de sus responsabilidades. En el cumplimiento de su deber de proteger, los Estados deben crear capacidad operacional y garantizar la rendición de cuentas en todas las entidades gubernamentales pertinentes, a escala local y subnacional, entre otros niveles. Sin embargo, hay pocos datos que indiquen la existencia de directrices coherentes y claras y metodologías sólidas que se estén utilizando, aplicando y supervisando de forma rigurosa en la práctica.

85. La comunidad internacional ha reconocido la necesidad de que los compromisos en materia de políticas se conviertan en una realidad sobre el terreno. La elaboración de un plan de acción nacional puede ser un primer paso esencial hacia la adopción de un enfoque coherente de las políticas con el fin de prevenir y afrontar las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales. Las iniciativas vigentes encaminadas a subsanar las deficiencias en materia de coherencia de las políticas y el impulso que han cobrado la elaboración de planes de acción nacionales y las prácticas de ejecución van en la dirección correcta. Sin embargo, esas iniciativas siguen siendo demasiado escasas y no han alcanzado una magnitud acorde con los desafíos que se plantean.

### B. Recomendaciones

86. El Grupo de Trabajo recomienda a los Estados lo siguiente:

a) Comprometerse a elaborar un plan de acción nacional que cuente con la implicación de todas las entidades gubernamentales y con la participación efectiva de las principales partes interesadas, a fin de crear una oportunidad para fomentar la comunicación intergubernamental, la aceptación generalizada y el entendimiento común de las dificultades y las tareas futuras;

- b)  **Demostrar apoyo, liderazgo y compromiso políticos al más alto nivel para promover la aplicación efectiva de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Los ministerios deben ejercer las funciones de liderazgo y supervisión y rendir cuentas a la hora de garantizar la puesta en práctica de los Principios Rectores y el plan de acción nacional;**
- c)  **Establecer directrices normativas claras, acompañadas de una financiación y un respaldo estatales suficientes para las actuaciones de los ministerios y organismos competentes. Los Estados deben crear el capital y el respaldo políticos necesarios entre los partidos políticos en relación con la agenda de las empresas y los derechos humanos;**
- d)  **Aprobar medidas eficaces con el fin de garantizar que el conocimiento y la comprensión de los Principios Rectores se divulguen, se incorporen y se mantengan en todas las divisiones del Gobierno;**
- e)  **Proporcionar sesiones de capacitación periódicas y obligatorias, oportunidades de aprendizaje electrónico, seminarios y otras plataformas de aprendizaje relacionado con las normas y los principios sobre las empresas y los derechos humanos, en particular los Principios Rectores;**
- f)  **Exigir a los diferentes ministerios que actualicen sus políticas para integrar plenamente las consideraciones de derechos humanos, en particular haciendo referencia explícita a los Principios Rectores, en sus documentos normativos según proceda. Dichas políticas deben tomar debidamente en consideración los peligros a los que se exponen las personas en riesgo, entre ellas los defensores de los derechos humanos, en relación con las actividades empresariales;**
- g)  **Tratar la igualdad de género como una cuestión transversal que debe integrarse en el conjunto de estrategias, políticas, documentos, programas y acciones de todos los ministerios, departamentos, organismos e instituciones que configuran las prácticas empresariales;**
- h)  **Alentar a los diferentes ministerios a que elaboren material de orientación en colaboración con las empresas y la sociedad civil, por ejemplo, códigos de conducta sectoriales que se centren en la aplicación específica de los Principios Rectores;**
- i)  **Velar por que los principales ministerios que interactúan con la comunidad empresarial mediante el comercio, la promoción de las exportaciones y el asesoramiento a las pequeñas empresas, entre otras cosas, estén equipados para ayudar a las empresas a comprender la forma de adoptar prácticas empresariales responsables. Esto puede incluir material de orientación sobre el modo de llevar a cabo la debida diligencia en materia de derechos humanos y garantizar el respeto de los derechos de las comunidades y las personas;**
- j)  **Exigir que las empresas manifiesten su adhesión a los Principios Rectores y su respeto de estos como requisito previo para recibir el apoyo y las ayudas estatales en relación con la promoción del comercio y las exportaciones, en particular en lo que respecta a la participación en las misiones con fines comerciales y la idoneidad para obtener servicios de promoción del comercio. Las entidades encargadas de promover el comercio y las exportaciones deberían colaborar con las empresas y otras partes interesadas para elaborar y difundir orientaciones eficaces sobre el respeto de los derechos humanos en el comercio transfronterizo;**
- k)  **Garantizar que los derechos humanos se integren plenamente en los materiales de orientación general sobre la contratación pública y en los criterios para la adjudicación de contratos. La orientación debería incluir los pasos necesarios para realizar evaluaciones de riesgos y adoptar medidas adecuadas en cada etapa del proceso de adquisición;**
- l)  **Facultar a las embajadas o los funcionarios de comercio para que proporcionen orientación a las empresas sobre las cuestiones de derechos humanos en los diferentes mercados como parte de sus servicios de asesoramiento más amplios;**
- m)  **Considerar la posibilidad de crear un centro o unidades de coordinación en cada ministerio u otro departamento gubernamental que se encarguen de sensibilizar y**

prestar asistencia en lo referente a la institucionalización del conocimiento sobre las empresas y los derechos humanos;

n) Ofrecer capacitación específica sobre las empresas y los derechos humanos al personal diplomático y consular destinado en terceros países donde la situación de los derechos humanos sea delicada, en particular sobre la responsabilidad de actuar con una mayor diligencia debida en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos;

o) Procurar que los funcionarios públicos encargados de departamentos y organismos que tengan mandatos explícitamente relacionados con los derechos humanos se involucren en los asuntos relativos a la elaboración y ejecución de las políticas de los departamentos y organismos con mandatos económicos y comerciales;

p) Exigir que las empresas estatales integren plenamente las consideraciones de derechos humanos en todas sus operaciones y estructuras de gobernanza y asuman compromisos en materia de derechos humanos como modelos de conducta;

q) Detallar una estrategia de ejecución con el fin de velar por que se adopten las medidas pertinentes y de propiciar un seguimiento, una presentación de informes y un examen eficaces a través de estructuras de coordinación efectivas. Con vistas a facilitar la ejecución, las medidas contempladas en el plan de acción nacional deben ser específicas, medibles, viables, pertinentes y con plazos. El plan de aplicación debe especificar la responsabilidad de asumir cada uno de los compromisos o medidas, así como el plazo establecido para su puesta en práctica, y asignar recursos suficientes;

r) Establecer estructuras de coordinación como, por ejemplo, órganos intergubernamentales e interministeriales para supervisar la aplicación del plan de acción nacional, facilitar las aportaciones de todos los sectores gubernamentales pertinentes y otras partes interesadas, y actuar como foro en el que los Gobiernos puedan rendir cuentas. Este órgano debería reunirse periódicamente y estar dotado de recursos suficientes;

s) Reconocer que el plan de acción nacional es un documento vivo que debe examinarse y evaluarse periódicamente, por ejemplo, mediante informes provisionales, y actualizarse cuando sea necesario;

t) Contemplar formas de diálogo institucionalizado con las iniciativas independientes de seguimiento y evaluación encabezadas por múltiples interesados para garantizar una evaluación inclusiva y potenciar la legitimidad y la rendición de cuentas;

u) Incluir la presentación de informes periódicos obligatorios sobre el estado de aplicación del plan de acción nacional al parlamento, e incorporar dicha información en los informes de los Estados a los órganos y mecanismos regionales e internacionales de vigilancia de los derechos humanos;

v) Hacer un seguimiento exhaustivo y proactivo para determinar si los Estados están cumpliendo —y en qué medida— sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos cuando actúan en calidad de agentes económicos, entre otras cosas, a través de las inversiones y las actividades comerciales de las empresas que sean de su propiedad o que estén bajo su control, dentro y fuera del país. Los Estados deben enunciar claramente que se espera que las empresas estatales respeten los derechos humanos en todas sus operaciones, asuman compromisos en materia de derechos humanos y sean modelos de conducta a este respecto;

w) Establecer claramente en los planes de acción nacionales medidas concretas con vistas a garantizar que todos los organismos estatales contribuyan a hacer efectiva la reparación. Es preciso educar y concienciar a los funcionarios públicos (en relación con la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición), así como establecer una colaboración sistemática con los titulares de derechos. Se alienta a los Estados a que se tengan en cuenta las orientaciones y las medidas recomendadas que figuran en el Proyecto sobre Rendición de Cuentas y

---

**Reparación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>66</sup>;**

x) **Romper los silos institucionales para posibilitar la coordinación y la complementariedad de las iniciativas y armonizar la ejecución de los planes de acción nacionales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a partir del diálogo y las alianzas. En sus planes de ejecución, los Estados deberían hacer explícitos los vínculos entre las diferentes agendas;**

y) **Tener en cuenta el aprendizaje entre pares, la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados, en particular mediante la cooperación y la asistencia técnicas a terceros Estados con los que se mantienen relaciones comerciales y de inversión o a los que se presta asistencia para el desarrollo, además de contribuir a la creación de un respeto más sólido de los derechos humanos en todas las cadenas mundiales de suministro. Se alienta a los Estados a que creen alianzas dentro de las regiones y entre ellas como parte de una estrategia más amplia relativa a las empresas y los derechos humanos.**

---

<sup>66</sup> Véanse [A/HRC/32/19](#), [A/HRC/32/19/Corr.1](#) y [A/HRC/32/19/Add.1](#) (sobre los mecanismos judiciales) y [A/HRC/38/20](#) y [A/HRC/38/20/Add.1](#) (sobre los mecanismos extrajudiciales del Estado).