

fidh



EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN BRASIL, CHILE Y PERU: INFORME SOBRE AVANCES NORMATIVOS EN TRES PAÍSES SUDAMERICANOS

Índice

PERU	5
Contexto actual y perspectivas futuras para la regulación de las empresas en materia de derechos humanos en Perú	
Eduardo García Birimisa, Javier Mujica y Enrique Fernández Maldonado Mujica, Peru Equidad	
CHILE	22
Derechos Humanos y Empresas: contexto, local, global y desafíos para Chile	
José Aylwin y Marcel Didier, Observatorio Ciudadano	
BRASIL	40
Oportunidades e desafios para uma legislação brasileira de direitos humanos e empresas	
Eduardo Baker e Melisanda Trentin, Justiça Global	
Mikaell Carvalho, Justiça nos Trilhos	
Paulo César Carbonari, Movimento Nacional de Direitos Humanos MNDH	

Introducción

Las estadísticas ambientales sobre América Latina, en otras palabras las estadísticas respecto de las principales variables o dinámicas ambientales en el territorio como por ejemplo: el agua, aire, clima, biodiversidad, uso de los suelos, bosques, borde costero, ecosistemas marinos, contaminación del aire respirable, del mar, residuos sólidos, eventos extremos y desastres muestran un continente herido, vulnerable y en constante deterioro.¹ A ese panorama desolador se agregan las cifras de defensores de la tierra y del medio ambiente asesinados, pues por ejemplo el 88% de los 177 defensores del medio ambiente asesinados en el 2022 lo fueron en América Latina. Los abusos cometidos por numerosas empresas son una de las causas de esta situación. Pese a ello no existe en ningún país de América Latina normativas vinculantes sobre las obligaciones que tienen las empresas en materia de derechos humanos incluyendo el derecho a vivir en un medio ambiente sano. Hay un terrible desfase entre el impacto negativo de la actuación de ciertas empresas en los derechos humanos, el medio ambiente, el cambio climático y el carácter embrionario de normas vinculantes.

Pues a nivel internacional, luego de los principios rectores, hace ya 10 años que se está discutiendo en Naciones Unidas un tratado vinculante sobre empresas y derechos humanos sin lograr por ahora un acuerdo. Es cierto que a nivel internacional, desde el 2017 en Europa, han sido votadas leyes de debida diligencia empresarial en Holanda, Francia y Alemania enfocadas en la obligación de las empresas transnacionales de evaluar y prevenir posibles violaciones de derechos humanos y abusos al medioambiente producidas en sus cadenas de suministros por sus filiales o proveedores. Inclusive pronto se votara una directiva que va a obligar a los 27 países de la Unión europea a legislar sobre la obligación de debida diligencia. Dada su alcance extraterritorial, esta legislación va a incidir de forma directa o indirecta en la conducta de algunas empresas domésticas o que operan en América Latina. Sin embargo, es esencial que los países de la región desarrollen sus propios marcos normativos. El objetivo de los dos informes que la FIDH junto con Justiça Global, el Movimento Nacional de Direitos Humanos (Brasil), el Observatorio Ciudadano (Chile) y Perú Equidad estamos publicando es contribuir a la discusión acerca de estos marcos normativos.

En este informe describimos la situación de Perú, Chile y Brasil subrayando por ejemplo la enorme brecha entre las leyes penales, administrativas o civiles que podrían regular la actuación de las empresas y su impacto en derechos como los ambientales y la indebida implementación de esas mismas leyes en un frecuente contexto de captura corporativa. Las secciones nacionales también insisten en las oportunidades y perspectivas para la regulación de las empresas en materia de derechos humanos en esos países. Este informe debe leerse en conjunto con el informe regional: *agenda legislativa para la responsabilidad legal de las empresas por abusos a los derechos humanos y daño al medio ambiente en Latinoamérica* que tiene como objeto delinear las áreas clave de reforma legal necesarias para instaurar en los ordenamientos jurídicos internos de los países latinoamericanos un régimen efectivo de responsabilidad legal empresarial por abusos a los derechos humanos y daño al medio ambiente. Si bien hace mayor referencia a las experiencias particulares de Chile, Perú y Brasil, es de relevancia para toda la región. Este segundo informe no busca presentar propuestas exhaustivas o terminadas. Por el contrario, busca brindar elementos iniciales, abiertos y perfectibles que generen reflexión y diálogo y contribuyan al proceso colectivo de elaboración de leyes y regímenes efectivos de responsabilidad legal empresarial para América Latina.

1. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>, <https://www.cepal.org/es/notas/nueva-guia-investigacion-estadisticas-ambientales-cambio-climatico-america-latina-caribe>

PERU



Contexto actual y perspectivas futuras para la regulación de las empresas en materia de derechos humanos en Perú

Eduardo García Birimisa, Javier Mujica y Enrique Fernández Maldonado Mujica, Peru Equidad

Índice

I. Contexto sociopolítico peruano: una mirada actual	4
1.1. Situación actual de la política peruana	4
1. La práctica política fraccionada	4
2. La tensa calma post conflictos	6
1.2. Contexto de la conflictividad social	6
1.3. Casos emblemáticos	7
1.4. Ventana de oportunidad para posicionar la regulación de las empresas	10
II. Contexto normativo peruano	12
2.1. La Constitución Política del Perú: el rol subsidiario del Estado en la economía	12
2.2. Aspectos centrales de la legislación laboral peruana	13
2.3. Modelo de sistema de responsabilidad civil	15
2.4. El Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos	15
III. Desafíos	17
IV. Estrategia	19

Introducción

Desde enero de 2018, a partir de la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, el Estado peruano empezó a promover la discusión a nivel de entidades estatales y sociedad civil sobre el desarrollo de estándares internacionales en derechos humanos que permitieran brindar garantías de respeto a estos derechos en los ámbitos de acción de las empresas. Para tal efecto, en junio de 2021, mediante el Decreto Supremo N° 009-2021-JUS, se aprobó el primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNAEDH) (2021-2025) e incluyó dicho plan como parte de la estrategia de acceso e integración de Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

El presente informe, que esta compuesto de cuatro secciones, se inscribe en este propósito y persigue aportar argumentos vinculados a la necesidad de generar una regulación que dé cumplimiento efectivo a los deberes de respeto y garantía de las empresas y el Estado peruano en materia de derechos humanos. En primer lugar, se describe el contexto sociopolítico peruano en el que se desarrollará el tratamiento de la relación entre empresas y derechos humanos. Posteriormente, examina los aspectos del ordenamiento jurídico nacional que se vinculan a esta pretensión; y en tercer y cuarto lugar, por último, muestra los desafíos a encarar y propone una estrategia viable para lograr el objetivo de contar con una norma sobre responsabilidad legal corporativa.

I. Contexto sociopolítico peruano: una mirada actual

1.1. Situación actual de la política peruana

1. La práctica política fraccionada

La ley y las instituciones democráticas son sistemáticamente socavadas en un contexto de creciente decadencia política y hartazgo popular en el Perú. Lo que se ha acentuado, en particular, desde la crisis política ocurrida luego de la elección del expresidente Pedro Pablo Kuczynski y los enfrentamientos que lo enfrentaron al Congreso de la República que se resolvieron con su renuncia tras sendas acusaciones y amenazas de destitución. Tras la asunción del mando por su Vicepresidente Martín Vizcarra, se vivió un corto periodo de calma política pero pronto se reanudaron los enfrentamientos que generaron el cierre constitucional del Congreso por parte del ex Presidente Vizcarra. Mas tarde, paradójicamente, el propio Vizcarra sería vacado por el Congreso de la República que argumentó para ello su permanente incapacidad moral. Lo sucedió en el cargo presidencial Manuel Merino, que se desempeñaba como Presidente del Congreso que votó la vacancia de Vizcarra. Pero Merino solo duró pocos días en el cargo y terminó renunciando tras intensas protestas sociales. Se llevo a cabo entonces nuevas elecciones para la mesa directiva del Congreso, asumiendo el cargo de Presidente de la mesa directiva de este el Sr. Francisco Sagasti quien, como consecuencia de ello, asumió la Presidencia de la República. El expresidente Sagasti terminó el periodo de gobierno que inició Pedro Pablo Kuczynski.

El siguiente proceso electoral estuvo muy fragmentado y los dos candidatos que pasaron a segunda vuelta no reunieron ni el 20% de los votos válidos. La presidencia la obtuvo el expresidente Pedro Castillo por un escaso margen, y su proclamación tardó mucho más de lo habitual debido a múltiples impugnaciones que, finalmente, carecieron de sustento. Desde el inicio de su gobierno, Castillo tuvo recurrentes enfrentamientos con las mayoritarias bancadas opositoras del Congreso que terminaron con la vacancia del expresidente Castillo, luego de que éste diera un fallido golpe de Estado. Lo sucedió

su Vicepresidenta la Sra. Dina Boluarte en diciembre de 2022, que de inmediato enfrentó a una intensa ola de protestas que fueron respondidas con una represión desmedida que generó decenas de muertes, impunes hasta hoy, que vienen siendo investigadas en medio de serias dudas sobre la transparencia de dichas investigaciones.

Como consecuencia de estos enfrentamientos y de los escándalos de corrupción que se han producido alrededor de las figuras presidenciales, la institución de la Presidencia se encuentra seriamente mellada. El Congreso peruano también está expuesto a una altísima desaprobación. En las últimas encuestas nacionales, la Sra. Boluarte tiene un 79% de desaprobación y el Congreso un rechazo del 90%².

Frente a esta situación, el 82% de los encuestados coincide en que lo más conveniente es adelantar las elecciones³. Pese a ello, los representantes políticos de ambos poderes del Estado han concertado un pacto implícito, motivado por su interés en perpetuarse en el poder, al menos hasta el 2026, así como por una coincidencia de intereses en torno a políticas regresivas en materia de derechos humanos, el desmontaje de la reforma por la calidad educativa y de las barreras a la actuación de las economías ilegales, lo mismo que la disolución de la división de poderes⁴. Dicho pacto se afianza en un espectro político que incluye las bancadas liberales en lo económico, conservadoras en lo social y/o vinculadas a sectores comprometidos por actos de corrupción o graves violaciones a los derechos humanos, todas ellas interesadas en el copamiento de instituciones claves en los sistemas de justicia y electoral.

La alineación política mencionada se ve reflejada en la actual composición partidaria del Congreso, caracterizada por una gran dispersión de bancadas, que incluyen 12 agrupaciones políticas⁵, muchas de ellas guiadas por intereses populistas, pragmáticos o directamente ilegales. Esta conformación difumina la adscripción ideológica a la que pertenecen y, con ello, vislumbra la orientación de sus decisiones políticas y realizar previsiones del futuro o proyectos de largo plazo.

Muestra de ello, son las agendas priorizadas en la reciente legislatura. Se ha promovido el debilitamiento de la regulación de la calidad de la educación universitaria, en favor de instituciones de educación superior que no lograron acreditar suficiencia académica en su oferta educativa⁶. En este escenario trabajaron aliados grupos parlamentarios aparentemente antagónicos, pero con intereses privados coincidentes en torno al negocio de la educación. De la misma forma, grupos que representan intereses privados en la Amazonía vienen promoviendo iniciativas para arrebatarles las tierras a las poblaciones no contactadas que habitan en reservas, con la finalidad de desplazarlos en pos del aprovechamiento de los recursos naturales existentes en esos territorios⁷. Asimismo, grupos políticos que en ocasiones previas disientan en la composición del Tribunal Constitucional⁸, Defensoría del Pueblo⁹ y Junta Nacional de Justicia¹⁰ votan en bloque en favor de la reconfiguración de dichos organismos, previo reparto de cuotas de poder.

La mercantilización de la política distancia a la población de sus autoridades. La opinión pública, pese al poder mediático mayoritario, muestra su desconcierto y desafección por el actuar de sus representantes.

2. Disponible en: <https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-peru-aprobacion-desaprobacion-presidencia-congreso-de-la-republica-ejecutivo-legislativo/mayo-2023/>

3. Ibid

4. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/congreso/congreso-presentan-proyectos-de-ley-para-poder-acusar-constitucionalmente-a-jefes-de-organismos-electorales-noticia-1471658>

5. Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/integrantes-grupos-parlamentarios-2021-2026>

6. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/editorial/editorial-sunedu-una-reforma-vandalizada/>

7. Disponible en: <https://spda.org.pe/spda-proyecto-de-ley-atenta-contrala-vida-e-integridad-de-los-indigenas-en-aislamiento/>
También en: <https://es.mongabay.com/2023/02/proyecto-de-ley-pone-en-peligro-a-pueblos-indigenas-en-aislamiento-en-peru/>

8. Disponible en: <https://dplf.org/es/news/juristas-internacionales-observaran-proceso-de-eleccion-de-nuevos-integrantes-del-tribunal>

9. Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2023/05/17/congreso-en-vivo-escoge-hoy-miercoles-17-de-mayo-al-nuevo-defensor-del-pueblo/>

10. Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2023/05/17/tres-iniciativas-se-presentaron-en-el-congreso-que-apuntan-a-debilitar-la-junta-nacional-de-justicia/>

Mientras tanto, aspectos importantes del quehacer nacional son ignorados sistemáticamente. El rezago del fenómeno climático del “Niño costero” destruyó gran parte de la infraestructura del norte del país¹¹ y, como consecuencia de ello, ha surgido una epidemia de dengue que no es controlada, en gran medida por la ineficiencia del Ministerio de Salud y por la falta de fiscalización del Parlamento¹².

2. La tensa calma post conflictos

La asunción de mando de la Sra. Dina Boluarte no fue pacífica. Por el contrario, estuvo acompañada de protestas ciudadanas que cuestionaron su legitimidad y requerían la formulación de una nueva Constitución Política del Perú. El resultado de semanas de agitación social y represión de las fuerzas policiales y militares derivó en la cifra de 67 fallecidos (49 civiles en enfrentamientos, 11 por hechos vinculados al bloqueo de vías, 1 policía y 6 militares) y 1956 personas heridas¹³. Reportes elaborados por organismos supranacionales (CIDH¹⁴) e instituciones internacionales dan cuenta pormenorizada de las violaciones a los derechos humanos producidos por el régimen de Dina Boluarte (Amnistía Internacional)¹⁵.

Pese a que aún no se supera este contexto de duelo nacional, el Gobierno ha logrado el control de la situación, fundamentalmente, en base a la intervención de las fuerzas armadas y policiales y la anuencia cómplice de las fuerzas mayoritarias en el Congreso de la República. Como consecuencia de ello, el país vive un escenario de tensa calma. Las fuerzas políticas han retomado sus actividades, con la formulación de nuevas alianzas, fugaces y de muy corto plazo, enfocadas en el favorecimiento del quehacer empresarial y el control de las instituciones democráticas por parte de los sectores más conservadores del país.

Este panorama genera preocupación en los sectores que velan por los derechos humanos, laborales y medioambientales y vislumbran escenarios poco alentadores que concurren en la misma dirección.

1.2. Contexto de la conflictividad social

La conflictividad más persistente está relacionada con el uso y abuso de los recursos naturales y la distribución de las ganancias provenientes de ellas. De acuerdo con el Reporte de Conflictos Sociales N° 229 de la Defensoría del Pueblo¹⁶, el país mantiene un total de 221 conflictos sociales registrados (162 activos y 59 latentes). Los más numerosos (64.3%) son de naturaleza socioambiental, destacando que estos ocupan la misma ubicación desde abril de 2007, cabiendo señalar que, de este porcentaje, el 66.9% corresponde a conflictos mineros.

Así pues, la actividad minera es la que más divisas genera al país y la actividad económica que más conflictos socioambientales genera¹⁷. La insatisfacción que genera en la población impactada es multicausal. Los principales problemas identificados son la percepción de riqueza generada que no llega a la población de las zonas de influencia de los proyectos mineros; la destrucción de los ecosistemas y el medio ambiente; la falta de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas en

11. Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2023/04/12/lluvias-en-peru-como-afecta-el-fenomeno-de-el-nino-costero-a-la-economia-peruana/>

12. Disponible en: <https://saludconlupa.com/noticias/los-muertos-por-el-dengue-en-peru-adultos-mayores-con-hipertension-arterial-y-ninos/>

13. Disponible: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/06/Reporte-Diario1262023_17_30h.pdf

14. Disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/083.asp>

15. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/6761/2023/es/> . Además: <https://www.hrw.org/es/news/2023/04/26/peru-abusos-brutales-cometidos-por-las-fuerzas-de-seguridad>

16. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/la-defensoria-del-pueblo-registro-221-conflictos-sociales-al-mes-de-marzo-2023/>

17. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/mineria-en-peru-2021-2030-que-rol-juega-en-la-reactivacion-economica-y-el-desarrollo-territorial>

cuyos territorios operan los proyectos mineros; la falta de respeto a los derechos de trabajadores y comunidades; y el incumplimiento de compromisos del gobierno y las empresas en materia de derechos humanos.¹⁸ La consecuencia del tratamiento insatisfactorio de las demandas sociales conduce a la radicalización del conflicto que implica la paralización de las actividades mineras o el enfrentamiento directo con las fuerzas públicas del orden.

Por otro lado, la concurrente actividad minera informal también trae efectos perniciosos. Nos referimos al uso de insumos químicos y minerales altamente tóxicos, que en gran medida son vertidos en diferentes fuentes de agua dulce. Asimismo, en torno a los centros de extracción ilegal de metales, se realizan diversas actividades delictivas, como la trata de personas, el contrabando, trabajo forzoso y nuevas modalidades de esclavitud laboral. Un caso paradigmático es lo ocurrido en “La Pampa”, en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata, en la región Madre de Dios, lugar de difícil acceso en la selva peruana, donde la extracción ilegal de oro, convive con la contaminación de ríos con mercurio y asentamientos humanos en los que prolifera el proxenetismo, prostitución clandestina y trabajo forzoso¹⁹.

También la minería sin control estatal genera espacios en los que inversionistas concesionan un área de extracción minera, y en sus operaciones promueven prácticas de descentralización productiva que incluyen prácticas laborales sin estándares de seguridad y salud. Por ejemplo, en la zona conocida como La Rinconada, en la región sureña de Puno, la Corporación Minera Ananea tiene una concesión de explotación de oro al pie del nevado Ananea. La empresa alquila cada socavón a cerca de 400 operadores comerciales quienes, a su vez, contratan mineros que trabajan dentro de estos espacios, ubicados dentro de la montaña, por un sistema de pago llamado “cachorro”, que consiste en trabajar 25 días gratis para el dueño por 5 días para su propio beneficio, con el riesgo de no saber cuánto se percibirá como ingresos al mes²⁰. Otra modalidad de trabajo similar es el “pallaqueo”, en la que mujeres, agachadas o en cuclillas, buscan mineral de mayor valor en los residuos que salen del socavón²¹.

Otra actividad que genera conflictividad socioambiental es la tala ilegal y la agricultura intensiva de monocultivos en la Amazonía peruana. Mafias de taladores deforestan grandes extensiones de selva amazónica, aprovechando la interesada ausencia de titulación del territorio de comunidades indígenas. La oposición de líderes comunales a estas actividades ha generado la muerte de muchos de ellos, pese a haber denunciado a las autoridades las constantes amenazas recibidas²². En paralelo, algunas empresas utilizan los vacíos legales de concesión de territorios cultivables para expandir la agricultura de monocultivos, como la palma aceitera. Un caso paradigmático es el de Milka, empresa con numerosas denuncias por expansión ilegal de palma aceitera que, por cambios en su composición societaria, sigue operando con impunidad, ahora con el nombre comercial “Ocho Sur”²³.

1.3. Casos emblemáticos

El primer rubro que queremos destacar es el de violaciones de derechos humanos en el campo socioambiental, que demuestran no solo la gravedad del impacto en dichos derechos, sino también el desfase entre los mecanismos legislativos y judiciales actuales y la necesidad de contar con una respuesta rápida y eficiente que permita su reparación.

18. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5369/LCL3706_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

19. Disponible en: <https://cies.org.pe/investigacion/percepciones-de-involucrados-en-la-lucha-contr-la-trata-sus-vinculos-con-la-mineria-ilegal-y-barreras-para-combatirla-en-madre-de-dios/>

20. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/09/06/planeta_futuro/1504706117_915831.html

21. Disponible en: https://www.biodiversidadla.org/Noticias/Oro_podrido_como_es_trabajar_en_una_mina_en_Peru

22. Disponible en: <https://ojo-publico.com/3516/defensores-ambientales-el-duelo-eterno-sus-deudos>

23. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/17/09/2020/edit-por-que-nadie-detiene-ocho-sur>

Como se señala en el Informe “La Sombra del Petróleo” del Subgrupo sobre Derrames Petroleros de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)²⁴, sólo entre el período comprendido entre los años 2000 y 2019, en los lotes petroleros de la Amazonía y el Oleoducto Norperuano se han experimentado cerca de 474 derrames, llegando a impactar más de 2 mil sitios, afectando severamente las condiciones socioambientales de dichos lugares, así como las condiciones de vida de sus pobladores. De estos derrames, el 65% proviene de fallas operativas de las propias empresas involucradas.

A este grave registro se le suma uno de los casos más emblemáticos y recientes ocurridos en el océano peruano, catalogado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) como el “mayor desastre ecológico” de la historia peruana: el caso REPSOL.

El 15 de enero de 2022, se reportó la caída de crudo de un buque italiano, alquilado por la empresa Repsol, dentro del distrito de Ventanilla, en la Provincia Constitucional del Callao, en Perú. Inicialmente, la empresa atribuyó la responsabilidad del derrame al oleaje anómalo generado por un maremoto ocurrido a raíz de una erupción volcánica en Tonga, para luego reconocer que, en efecto, el derrame se relacionaba con las condiciones de operación del buque que transportaba el petróleo derramado, a quien atribuyó posteriormente la responsabilidad. Asimismo, al reportar este incidente, la empresa Repsol señaló que el derrame comprendía únicamente a 7 galones de crudo, pero horas después se constató que la magnitud del derrame era muchísimo mayor, involucrado a más de 10 mil barriles de crudo vertidos al mar.

Hasta el día de hoy se sigue cuantificando el impacto en contaminación en la salud de los habitantes de zonas cercanas al litoral peruano, la actividad económica pesquera (que se vio impedida de seguir laborando por el petróleo vertido en el océano), así como en la flora y fauna de la costa peruana. De acuerdo con el portal *Convoca*, el derrame alcanzó a un total de 48 playas de zonas de gran biodiversidad, estimando que la extensión del área afectada para la franja de playa y litoral es de 1.800.490 m² y para el componente mar es de 7.139.571 m², aproximadamente²⁵.

A casi dos semanas de cumplirse un año del derrame, la empresa Repsol emitió un comunicado público señalando que había reparado los problemas generados por el desastre, aunque varios reportes de medios de comunicación dieran cuenta, en paralelo, que la OEFA continuaba con los procedimientos sancionadores multando a la empresa por la contaminación y daños generados, mientras que los pescadores artesanales daban cuenta de que el petróleo seguía aún en el océano peruano, y denuncian que los acuerdos extrajudiciales suscritos con la empresa son abusivos e incumplidos por parte de Repsol²⁶.

En una nota publicada en el Diario *El País* (España) de enero de 2023 se describió la realidad que todavía enfrentan varias asociaciones de pescadores artesanales, que no han podido volver a trabajar como lo hacían antes del derrame por la contaminación generada, así como los incumplimientos y retrasos en el pago de los montos acordados con la empresa²⁷. En muchos de estos escenarios, los acuerdos de compensación económica resultaron insuficientes para cubrir lo que ganaban antes los pescadores y cierran las vías para que puedan reclamar estos hechos ante las instancias judiciales correspondientes.

Este es un claro ejemplo de cómo los mecanismos judiciales y legislativos actuales son insuficientes para garantizar la protección, respeto y reparación de los derechos humanos vulnerados a raíz de la

24. Aymara, LEÓN & Mario, ZÚÑIGA (2020). “La sombra del petróleo Informe de los derrames petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y el 2019”. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La-sombra-del-petroleo-esp.pdf

25. Disponible en: <https://convoca.pe/agenda-propia/repsol-el-catastrofico-derrame-de-petroleo-cumple-un-ano-sin-solucion>

26. Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/derrame-de-petroleo-mas-de-700-pescadores-consideran-que-acuerdo-con-repsol-es-abusivo/>

27. Disponible en: <https://elpais.com/america-futura/2023-01-17/pescadores-en-tierra-y-opacidad-asi-esta-la-costa-peruana-un-ano-despues-del-derrame-de-repsol.html>

actividad empresarial, pues la empresa continúa operando en el país, a pesar del grave daño que ha generado. Asimismo, se trata de una empresa que deliberadamente ocultó información y se contradijo en sostenidas ocasiones para minimizar el impacto de sus acciones.

Por otro lado, en el plano laboral, es un dato ampliamente conocido que el Perú es uno de los países con mayor precariedad e informalidad laboral en la región. Si bien las causas de ambos fenómenos siguen en discusión, la precariedad, falta de estabilidad e inseguridad de los empleos, así como la debilidad de las organizaciones sindicales generada como consecuencia de las políticas de ajuste estructural impuestas en la década de 1990 constituyen factores que impactan directamente en la acción colectiva de la clase trabajadora para hacerle frente a los abusos empresariales. A ello se le suma la persistencia de fenómenos económico-productivos como la *tercerización* y subcontratación —y más recientemente la prevalencia de plataformas digitales como fuentes generadoras de empleo dependiente no reconocido como tal— junto con la existencia de una estructura legal que facilita la explotación laboral con total impunidad.

Con relación al impacto de la subcontratación, un estudio del Programa Laboral de Desarrollo (PLADES) del año 2021 da cuenta de cómo el uso de esta figura en la cadena productiva minera se ha vuelto uno de los principales mecanismos de las empresas para i) descentralizar las áreas con mayor sindicalización, ii) iniciar ceses colectivos para cerrar unidades con alta prevalencia de trabajadores afiliados a un sindicato, iii) desarrollar estrategias para reconocer la existencia de organizaciones de trabajadores que buscan agruparse en función de las empresas principales (sindicatos de contratas), y iv) facilitar la discriminación impuesta a los trabajadores de las contratistas que no perciben los beneficios económicos derivados de su trabajo, como en el reparto de utilidades que genera la empresa principal²⁸.

De ahí que una de las principales demandas de las organizaciones de trabajadores haya sido la modificación de la normativa de subcontratación en el Perú, lo que sucedió durante el año 2021 con la aprobación del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, que limitó las actividades que una empresa principal podía tercerizar, restringiendo su ámbito de aplicación y alcance. Esta medida, que podría haber tenido un impacto altamente positivo en la protección de los derechos de los trabajadores, no tuvo el efecto deseado pues las organizaciones de empleadores cuestionaron la norma a nivel político-legislativo, judicial y administrativo, debilitando el alcance de dicha norma y volviéndola inaplicable. Esta es una de las razones por las que es necesario contar con una norma de rango de ley (y no un decreto supremo, que en el Perú tienen nivel reglamentario) para evitar justamente que a nivel administrativo y judicial sean inaplicadas.

A lo anterior debemos sumar las amplias violaciones al derecho a la vida, seguridad e integridad de los trabajadores en el Perú. Está ampliamente documentado que el uso intensivo de la contratación temporal junto con la subcontratación, fomentan la siniestralidad laboral²⁹. Un ejemplo de ello fue la muerte, hace menos de 1 mes, de 27 trabajadores que fallecieron como consecuencia de un incendio en una mina, mientras desempeñaban sus funciones³⁰.

A la incapacidad y/o poca efectividad de la fiscalización laboral y la ausencia de tutela efectiva por parte del sistema judicial actual, se suma un diseño legislativo que permite que las empresas encuentren o usen artificios legales dirigidos a desvincularse de la responsabilidad directa que les cabe en este tipo de violaciones de derechos humanos, lo que obedece, muchas veces, a la estructura normativa pensada casi exclusivamente en la vinculación societaria y no en la vinculación comercial empleada como estrategia de organización productiva dominante en la actualidad.

28. PLADES (2021). Informe animal. Conducta empresarial responsable (CER) y cumplimiento de derechos laborales en la cadena de la minería - 2021. Lima: PLADES, CNV Internationaal y FENTECAMP.

29. PLADES (2021). Informe animal. Conducta empresarial responsable (CER) y cumplimiento de derechos laborales en la cadena de la minería - 2021. Lima: PLADES, CNV Internationaal y FENTECAMP.

30. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-05-07/un-incendio-en-una-mina-cause-varios-muertos-en-peru.html>

Esta situación no es indiferente a la comunidad internacional, como lo revela la muy baja calificación que año a año otorga la Confederación Sindical Internacional – CSI al Perú en su indicador de derechos laborales internacionales. Durante los últimos dos años, la CSI ha considerado que el Perú es uno de los países que presenta mayor número de violaciones sistemáticas de derechos laborales, tanto en el ámbito de la legislación como en la práctica³¹.

Lo señalado previamente se hace más patente cuando se advierte que existen numerosas investigaciones que dan cuenta, a su vez, del hecho de que la conducta de violación de derechos humanos no es exclusiva de las empresas de capital peruano. Así, dos estudios liderados por el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú EQUIDAD³², muestran el alcance del incumplimiento de estándares laborales internacionales tanto por las empresas de capital chino (cuyo accionar no dista de lo encontrado en las empresas del norte global), como por las empresas de capital español. Si bien, con ciertos matices y diferencias, el patrón de violación sistemática de derechos humanos laborales se repite en dichas organizaciones, independientemente del origen de la propia empresa.

Respecto de este punto, podemos añadir también el impacto negativo que otras actividades productivas tienen en el ecosistema productivo peruano. Una de ellas es el cultivo y explotación de la palma aceitera, aspecto sumamente cuestionado a nivel mundial. Un estudio del año 2021 realizado por Oxfam cuantificó que en las últimas dos décadas los cultivos de palma aceitera se incrementaron en 700% en el país, lo que tiene un impacto directamente proporcional en la reducción de bosques de la amazonía peruana. Dicho estudio permitió conocer que durante estas dos décadas se emitieron 2 '800,000 toneladas de carbono a la atmósfera a raíz de la instalación de cultivos de palma aceitera. Si dicha cifra es convertida a dióxido de carbono, se obtendría un total de 10 '494, 493 toneladas de emisiones, lo que es "equivalente a lo generado por el consumo de energía de más de un millón de hogares durante todo un año"³³. Al impacto de la deforestación de los bosques para el cultivo de este producto se le suma la violación ampliamente conocida de derechos humanos laborales asociadas a esta actividad económica.

1.4. Ventana de oportunidad para posicionar la regulación

A pesar de los condicionantes políticos y algunas controversiales prácticas empresariales, en el Perú es claramente posible -y además deseable- continuar avanzando en la adopción de medidas específicas para incorporar el deber de debida diligencia de las empresas en cuanto al respeto y protección de los derechos humanos. Contar con una política pública dedicada especialmente a este aspecto, como es el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025, recientemente aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2021-JUS, con las virtudes asociadas a elaboración (concluida luego de un proceso de diálogo social que duró más de 2 años entre 132 instituciones representativas del Estado, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sindicales, representantes de comunidades indígenas), constituye un factor que aporta valor en este sentido.

A lo anterior debe sumarse el que, tal como se consigna en este plan, los gremios empresariales del país han procurado incipientes avances en lo que hace a la promoción de medidas asociadas al deber

31. CSI. Índice Global de Derechos de la CSI 2021. Resumen ejecutivo. Disponible en: https://files.mutualcdn.com/ituc/files/ITUC_GlobalRightsIndex_2021_ES-1-final.pdf

32. Véase: Dolores, J., Manky, O. y Sousa, E. (2020). Relaciones laborales, obligaciones extraterritoriales y derechos humanos en inversiones chinas en el Perú. El caso de las empresas mineras Shougang y Chinalco. Disponible en: <https://equidad.pe/publicacion/relaciones-laborales-obligaciones-extraterritoriales-y-derechos-humanos-en-inversiones-chinas-en-el-peru/>; y Equidad (2019). Impacto en los derechos humanos de las empresas españolas que operan en el Perú. Disponible en: <https://equidad.pe/publicacion/impacto-en-los-derechos-humanos-de-empresas-espanolas-que-operan-en-el-peru/>

33. Oxfam Perú (2021). "Agronegocios y crisis climática". Disponible en: https://oi-files-cng-v2-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Agronegocios-y-crisis-clim%C3%A1tica-Per%C3%BA.pdf

de debida diligencia. En ese sentido, constituye un dato relevante el que se haya revelado, a raíz de un estudio elaborado el 2019 por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP, el gremio que más empresas aglomera en el país) que el 79% de las empresas estudiadas (de una muestra total de 252) contaba con sistemas integrados de gestión de riesgos, mientras que otro 86%, 75% y 71% contaba con políticas especialmente dedicadas a los derechos laborales, las cadenas de suministro o proveedores y el medio ambiente, respectivamente.

Ahora bien, a pesar de los datos positivos destacados previamente, uno de los principales retos identificados en el estudio en cuestión es, paradójicamente, la muy débil alineación de estas empresas con los Principios Rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos, pues únicamente el 5% de dichas organizaciones manifestaron estar alineadas con dichos principios. De ahí que, si bien se observan avances relativos, hay claramente un amplio margen de acción para que las empresas incorporen adecuadamente el deber de debida diligencia en sus actividades productivas.

A lo anterior se suma el que la muestra del estudio resumido previamente se circunscribe a las empresas formales, no obstante que el empleo asalariado en el Perú se concentra mayoritariamente en el sector informal de la economía y esa es una limitante que no puede perderse de vista.

En efecto, de acuerdo con la información estadística citada en el plan bajo comentario, el 19% del PBI nominal peruano fue generado por el sector informal en el año 2018, mientras que el empleo en condiciones de informalidad, supera el 75%. En esa línea, lo que la data existente revela es que el trabajo asalariado en condiciones de informalidad se concentra fundamentalmente en empresas de 1 a 10 trabajadores; y de dicho grupo, el 87.3% de los/las trabajadores/as no cuenta acceso a la seguridad social o trabajaba en unidades de producción no registradas.

Lo señalado previamente representa un reto particular para la sistema de protección de derechos humanos en el Perú pues es indispensable que las medidas planteadas no se concentren únicamente en las empresas formales de escala mediana o grande, sino que también busque abarcar a las unidades productivas de pequeña o micro escala, especialmente informales; reconociendo que un mecanismo para ello es velar porque aquellas empresas formales incorporen el deber de debida diligencia a lo largo de toda su cadena productiva tal como lo ha planteado la OCDE en su estudio sobre Políticas Públicas sobre Conducta Empresarial Responsable (CER) en el Perú de 2020³⁴.

A lo anterior se agrega el que, en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, se introduce una línea de base cuyo fin es delimitar el punto desde el cual se parte en esta materia. En este destaca un elemento fundamental: el 64% de los conflictos sociales registrados en el país tienen un origen socio-ambiental, junto con las graves denuncias de violaciones de derechos humanos ampliamente conocidas en el Perú. En el siguiente apartado ahondaremos más en ese aspecto.

Todo esto ocurren en un contexto en el que, a nivel global, varios países han avanzado ya en la adopción de medidas legislativas específicas para abordar la responsabilidad de las empresas en materia de protección, respeto y reparación de los derechos humanos. Y, en no pocos casos, esta tendencia se ha concentrado en la regulación concreta del deber de debida diligencia de dichas empresas, sobre todo en las cadenas productivas y áreas de influencia donde tienen impacto a raíz de sus operaciones productivas y económicas.

En el caso del Perú cabe señalar, además, que se ha elaborado ya -desde la sociedad civil- un proyecto de ley sobre debida diligencia que cuenta con opinión técnica favorable del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

34. OCDE, Estudio sobre Políticas Públicas sobre Conducta Empresarial Responsable (CER) en el Perú, 2020. Ver en: <https://mneguidelines.oecd.org/Estudios-de-la-OCDE-sobre-politicas-publicas-de-conducta-empresarial-responsable-Peru.pdf>

II. Contexto normativo peruano

Si bien existen mandatos constitucionales concretos que se alinean con los estándares internacionales de protección a los derechos humanos, el marco normativo actual en Perú no proporciona una cobertura afín o similar a la prevista por normas existentes en otros países sobre el respeto empresarial de los derechos humanos o la implementación del deber de actuar con la debida diligencia. En ese sentido, existen espacios y oportunidades significativas que deben ser asumidas por las autoridades para fortalecer y ampliar la protección de los derechos humanos en el marco de la actividad empresarial.

Específicamente, la legislación peruana claramente muestra aspectos susceptibles de mejora en las siguientes materias:

1. **Legislación laboral:** Pese a que Perú ha ratificado los convenios fundamentales de la OIT en materia de libertad sindical, la legislación vigente tiene aún un alto grado de intervencionismo en la autonomía sindical, que afecta el desenvolvimiento de la actividad de las organizaciones. Asimismo, presenta una reglamentación excesiva e ineficaz para las negociaciones a nivel supraempresarial (rama de actividad, grupo de empresas, entre empresas tercerizadas, entre otros).

La inspección del trabajo también muestra amplias oportunidades de mejora en materia de derechos fundamentales como la igualdad y la libertad sindical. Si bien en los últimos años, el número de inspectores de trabajo se ha incrementado sustancialmente, se constatan severos déficits de logística y el nivel de competencias y preparación del cuerpo inspectivo muchas veces no es el adecuado para detectar casos de discriminación o de represalias antisindicales o situaciones indebidas de injerencia.

La única forma de generar cierta responsabilidad en materia laboral, en las empresas principales, respecto de su cadena de producción, está dada por la Ley de intermediación laboral, Ley N° 27626 y la Ley de Tercerización de Servicios, Ley 29245, pero ambas alcanzan únicamente supuestos en los que las empresas proveedoras trasladan personal al local de la empresa principal de manera permanente.

2. **Legislación medioambiental:** La legislación peruana no prevé un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que garantice transparencia y una adecuada verificación y evaluación del impacto de las actividades extractivas o industriales en el ecosistema y las comunidades involucradas.

Esa tarea, se debe desarrollar dentro de un contexto normativo que analizamos a continuación.

2.1. La Constitución Política del Perú: el rol subsidiario del Estado en la economía

La Constitución Política del Perú consagra el rol subsidiario y subordinado del Estado en la economía. Por ello, la iniciativa privada tiene un rol gravitante en la provisión de bienes y servicios a la sociedad. Desde la norma constitucional se establece que el Estado puede intervenir en la economía en dos modalidades: como empresario, solo en casos muy específicos y extraordinarios, o como regulador, en salvaguarda de la competencia y la protección de los derechos fundamentales.

Respecto al Estado empresario, el artículo 60 de la Constitución establece que la actividad empresarial estatal solo es admisible si 1) si es aprobada por ley expresa y 2) si responde a un alto interés público

o manifiesta conveniencia nacional³⁵. No obstante, se excluyen de este análisis las actividades de ius imperium y asistenciales. Al referirnos a las actividades de ius imperium, ello nos remite a aquellas vinculadas a la expedición de normas legales o reglamentarias, la defensa nacional o la administración de justicia, otorgamiento de títulos habilitantes, actividad de recaudación tributaria, fiscal, entre otras³⁶. De otro lado, las actividades asistenciales son aquellas medidas adoptadas por el Estado para ayudar a la población de recursos escasos -aspecto que inspira el Estado social de derecho-, los cuales han sido históricamente los servicios de salud, educación y seguridad social³⁷. Sobre ellos, el Estado se obliga a proveerlos bajo los rasgos de continuidad y universalidad, ya que este no tiene más opción que ofrecerlos³⁸.

En relación a la reserva de ley para la actuación empresarial del Estado, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 31 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0034-2004-PI/TC, estableció que la ley que autoriza la actividad empresarial del Estado tiene que responder a una reserva de ley *absoluta*, es decir, por una Ley emitida por el Congreso de la República.

En cuanto a la necesidad de un alto interés público o conveniencia nacional, Kresalja³⁹ sostiene que son conceptos indeterminados, con contenido jurídico y político, cuya definición debe ser discutida por las fuerzas políticas en Congreso de la República. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha adelantado que el interés público es "aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa"⁴⁰. Asimismo, este refiere que el interés público es "simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo"⁴¹.

Por otro lado, por mandato del artículo 61 de la Constitución, el Estado no solo tiene la función de facilitar y vigilar la libre competencia, sino también la de combatir prácticas que la limiten y el abuso de la posición de dominio o monopólicas. Sin embargo, el artículo 62 de la misma norma convierte al Estado en un actor que define preferencias en el mercado, en particular con la suscripción de contratos-ley que no pueden ser modificados por leyes o de proteger la libertad de contratar con la inmunidad de los pactos contractuales por sobre las leyes u otras disposiciones.

2.2. Aspectos centrales de la legislación laboral peruana

Pese a que el Perú ha ratificado, sin excepción, todos los convenios fundamentales de la OIT en materia de libertad sindical, el grado de incumplimiento de estos es muy alto y se encuentra por encima del promedio de los países de la OCDE. Los peores problemas se advierten en el alto grado de intervencionismo sobre la autonomía sindical que limita tremendamente el desenvolvimiento de la

35. **Artículo 60.-** El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

36. Trevijano García, J. A. (1971). "Tratado de derecho administrativo". Editorial RDP. pp. 20 y ss.

37. Kresalja, B. (2016). Estado o mercado: El principio de subsidiariedad en la Constitución peruana. Fondo Editorial de la PUCP. pp. 108.

38. Ídem.

39. Kresalja, B. (2016). Estado o mercado: El principio de subsidiariedad en la Constitución peruana. Fondo Editorial de la PUCP. pp. 108.

40. Fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC.

41. Ídem

actividad de las organizaciones conformadas por los trabajadores, afectadas estructuralmente tanto por el impedimento de constituir sindicatos cuando las empresas reúnan un número menor a los 20 trabajadores (lo que alcanza a más del 90% de las unidades empresariales del Perú conformadas por micro y pequeñas empresas, cuanto por la generosa permisividad establecida para la contratación temporal que ha conducido a que casi las tres cuartas partes de los trabajadores del sector formal de la economía estén vinculados a sus empresas por contratos de corta duración. Esta situación opera como un disciplinante implícito que es empleado por los empleadores para no renovar los contratos de sus trabajadores cuando estos se afilian a una organización sindical. Otro problema clave es la excesiva reglamentación de las negociaciones colectivas, especialmente para hacer difícil cuando no imposible las negociaciones colectivas a nivel supraempresarial (rama de actividad, grupo de empresas, entre empresas tercerizadas, entre otros). En el caso del ejercicio del derecho de huelga, el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (DS. 010-2003-TR) y su Reglamento (DS.011-92-TR) imponen requisitos desproporcionados para la realización de estas, y sitúa la calificación de la legalidad de estas en un órgano dependiente y subordinado del Poder Ejecutivo lo que ha conducido a que más del 90% de las comunicaciones de huelga sean declaradas improcedentes o ilegales por la Autoridad Administrativa de Trabajo.

La inspección del trabajo también muestra oportunidades de mejora en materia de derechos fundamentales como la igualdad y la libertad sindical. Si bien en los últimos años, el número de inspectores de trabajo se ha incrementado sustancialmente, el nivel de competencias y preparación del cuerpo inspectivo muchas veces no es el adecuado para detectar casos de discriminación o de represalias antisindicales o actores de injerencia. Adicionalmente, el diseño del procedimiento inspectivo hace que su limitada y escasa acción disuasiva sea altamente cuestionada por organizaciones sindicales que han llegado a solicitar que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral desaparezca por considerarla inoperante. Debe tomarse en cuenta que si bien la etapa de actuaciones inspectivas es relativamente célere, el subsecuente proceso administrativo sancionador puede durar unos 4 años considerando el potencial empleo empresarial del recurso de revisión ante el Tribunal de Fiscalización Laboral y, luego de ello, si se concluye a favor de la infracción y la imposición de la multa, todavía los mecanismos de ejecución coactiva suelen ser bastante lentos o pueden ser judicializados.

Ese escenario es más complejo aun cuando nos enfocamos en la realidad del sector informal de la economía, en el que la imposición de una multa para una unidad de producción informal, termina siendo un mecanismo poco efectivo o llanamente inútil.

Por ello, resulta pertinente que las unidades productivas más desarrolladas, puedan asumir más responsabilidades en materia de vigilancia laboral y, en particular, en lo que atañe a los derechos laborales fundamentales, previendo que para ello se deban desplegar ciertas conductas de prevención de riesgos a lo largo de toda su cadena de suministro, ya sea en el sector formal o informal de la economía.

En la actualidad de la legislación laboral peruana, en el ámbito de la tercerización laboral, existe disposiciones que prevén la responsabilidad solidaria de las empresas usuarias o principales (que por regla general son las más desarrolladas) para dar mayor protección a los trabajadores que podrían encontrarse en situación de vulnerabilidad como consecuencia de tales mecanismos de subcontratación. Sin embargo, tal mecanismo de responsabilidad solidaria sólo se prevé para las empresas usuarias o principales, respecto del personal que se destaque a sus centros de trabajo en función de la celebración de contratos de intermediación laboral, regulados por la Ley de intermediación laboral, Ley N° 27626; o por contratos de tercerización de servicios, regulados por la Ley de Tercerización de Servicios, Ley 29245. Queda fuera de esta previsión legal, toda forma de encadenamiento productivo comercial que no suponga desplazamiento de personal a la empresa principal.

2.3. Modelo de sistema de responsabilidad civil

Otro aspecto al que conviene prestar atención es el modelo de responsabilidad civil que impera en la cultura jurídica laboral del Perú.

La poca efectividad del sistema de inspección del trabajo, obliga a que el control de las conductas sociales atentatorias de los derechos fundamentales laborales deba recaer también sobre el aparato judicial.

La herramienta ideal para esto es la indemnización por daños y perjuicios derivada de la responsabilidad contractual o extracontractual del empleador, en particular en lo que respecta a la indemnización por daño moral. En la Europa continental ya se viene replicando cada vez con mayor frecuencia, la imposición de indemnizaciones por afectación al daño moral cuando se advierte la vulneración de derechos fundamentales. Se concibe que las indemnizaciones que se ordenan pagar como consecuencia de la imposición de una sentencia condenatoria por afectación de un derecho fundamental, no se agotan en una función meramente reparadora de daños patrimoniales o a la salud física. Se le asigna a la indemnización por daños y perjuicios, no solo una función resarcitoria sino también una función preventiva: evitar que el mismo sujeto vuelva a actuar en contra de los derechos afectados; y evitar, asimismo, que otros sujetos en similares situaciones repliquen conductas lesivas de derechos fundamentales.

Esta evolución de la función preventiva de la indemnización se asemeja a la figura de los *punitive damages* que en el *common law* se conoce desde hace larga data.

Es de anotar que en el Perú cada vez más autores civilistas se pliegan a la concepción “punitiva” de la indemnización por daño moral, tales como Fernando de Trazegnies y Leysser León. Sin embargo, en el ámbito laboral no es un tema suficientemente desarrollado. Si bien en el VI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral⁴² se determinó que en casos de accidentes de trabajo se reconocerá de oficio un daño punitivo a favor del trabajador cuando haya mediado una conducta indebida del empleador tales como no haber reconocido la relación laboral, no haber asegurado al trabajador, o no haberle dado atención debida; estableciéndose que el monto no debería superar el equivalente a la indemnización por el daño principal que se hubiera determinado (daño patrimonial o daño moral). Igualmente, en el V Pleno Casatorio Laboral⁴³, se estableció como acuerdo 3.6 que en caso de despidos fraudulentos o incausados, de oficio se podría determinar el pago de una indemnización por daños punitivos, en un monto equivalente a los aportes a las AFP (sistema privado de pensiones) que hubiera correspondido realizar mientras el trabajador estuvo fuera de la empresa. No obstante, este último pleno ha sido luego inaplicado por que recobró fuerza la tesis de la indemnización puramente resarcitoria.

2.4. El Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos

El Plan Nacional de Acción sobre empresas y derechos humanos aprobado el año 2021 constituye un significativo y positivo paso en orden a asegurar que el Estado peruano refuerce las obligaciones internacionales suscritas en los tratados internacionales de los que es parte.

Al respecto, es relevante considerar que el Estado peruano ha ratificado instrumentos clave en materia de derechos humanos, así como tratados específicos en materia laboral y ambiental, entre otros. De

42. Ver punto 1.7 del VI Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral. Disponible en: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/34eb79804a5627cfa962fdb1377c37fd/VI+PLENO+JURISDICCIONAL+SUPREMO+LABORAL+A%C3%B1o+2017-comprimido.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=34eb79804a5627cfa962fdb1377c37fd>

43. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/v-pleno-jurisdiccional-supremo-en-materia-laboral-y-previsio-separata-especial-v-pleno-jurisdiccional-supremo-laboral-y-previsional-1550981-1/>

igual forma, se ha adherido y comprometido a la implementación a nivel nacional de importantes normas de *soft law* como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, entre otros. Desde este punto de vista, la vinculatoriedad de estos diversos instrumentos demanda, en primer lugar, hacer efectivo el compromiso de adecuar la regulación a los estándares internacionales, y en segundo lugar, garantizar la vigencia de los mismos tanto en el ordenamiento jurídico nacional como en la práctica.

En ese sentido, la aplicación de estos instrumentos exige de un mayor refuerzo y vinculatoriedad enfocado en actores sociales muy importantes, situados más allá de la esfera del Estado. En particular, reforzando los marcos jurídicos vigentes mediante la adopción de estándares sobre empresas y derechos humanos que alineen la práctica internacional vigente con la nacional. A partir de ello, las obligaciones de *soft law* sobre debida diligencia, que son ya empleados en una serie de cadenas de suministro que operan en nuestro país, o son aplicadas en ámbitos como el de la buena gobernanza corporativa (*Due Diligence*) o el de la seguridad y salud en el trabajo, podrán tener de forma progresiva y sostenida un mayor alcance y hacerse más efectivas en muchas más empresas.

En este sentido, cabe destacar el trabajo realizado en el proceso de formulación y aprobación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, que ha supuesto un esfuerzo colectivo relevante y singular. El proceso se desarrolló entre septiembre de 2019 y marzo de 2021, implicando una amplia evaluación sobre los vacíos y deficiencias en la implementación de los Principios Rectores en nuestro país, contando con la asistencia técnica de cuatro universidades y la participación de 132 actores (o partes interesadas), entre las que cabe mencionar a un número significativo de entidades estatales, sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, organizaciones de trabajadores, organismos internacionales y de cooperación internacional. Por otro lado, los resultados consensuados entre todas las partes participantes se enfocaron en construir un diseño macro, según los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional de Derechos Humanos.

Aprobado el plan, la tarea del Estado, en este momento, pasa por desplegar mayores esfuerzos para su implementación a través de acciones que fortalezcan tanto su apropiación y desarrollo por parte de las instituciones empresariales, sindicales, indígenas y de la sociedad civil, como el concurso de todas ellas en favor de políticas públicas sobre la materia y las modificaciones normativas concomitantes.

En particular y en relación con el objetivo del presente informe, interesa destacar, en primer lugar, el Lineamiento N° 5 sobre el «diseño y fortalecimiento de mecanismos para garantizar a los afectados por las vulneraciones a derechos humanos vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo para que puedan acceder a una reparación». Una directriz orientada a fortalecer los mecanismos estatales para reparar y proteger a las personas en el ámbito empresarial, que demanda la implementación de una acción macro dirigida a promover multidimensionalmente la debida diligencia, lo que –exige, a su vez, la promoción de modificaciones normativas que “garanticen mecanismos de reparación idóneos, conforme a la normativa internacional”. En segundo lugar, también conviene relevar, la acción número 30, incluida en el Plan, que establece que; al 2024; se deberá “Evaluar, teniendo en cuenta los avances alcanzados a través del PNA en el fortalecimiento de la política pública sobre PR-CER, una propuesta normativa sobre debida diligencia en el sector empresarial”. Ello supone, entre otras cosas, la implementación de espacios de revisión legislativa; evaluar la ampliación de responsabilidades penales en el marco de las sanciones a personas jurídicas; y perfeccionar las normas internas sobre los deberes de prevención en materia de derechos humanos que deben asumir las empresas.

III. Desafíos

Como se ha desarrollado previamente, el marco normativo vigente en el Perú presenta serias deficiencias en materia de estándares sobre empresas y derechos humanos. Dicha desprotección y falta de atención promueve un estado de cosas que genera volatilidad y afectaciones a derechos, especialmente en sectores económicos en donde existe una alta demanda y concentración empresarial, tales como minería, hidrocarburos, agroindustria, entre otros; en los que, a su vez, es muy difundida la “desarticulación” empresarial en un ámbito societario, pero en el que a su vez existe una vinculación comercial muy intensa entre las empresas principales y sus tercerizadoras o proveedoras de servicios.

En el contexto peruano subsisten serios desafíos en materia de empresas y derechos humanos que es necesario encarar, visto además el interés nacional por hacer factible el acceso del Perú a la OCDE. No obstante, lejos de presentar un listado, es importante atender a sus aspectos clave o implicancias. En ese sentido, a nivel macro, y siguiendo las recomendaciones planteadas por el informe de la CIDH en la materia⁴⁴, el Estado debe abordar prioritariamente los siguientes aspectos:

1. **Obligación de respeto de los derechos humanos y de debida diligencia:** Un aspecto esencial del marco normativo en materia de empresas y derechos humanos pasa por establecer la obligación legal empresarial de respeto de los derechos humanos y realizar un proceso de debida diligencia. En concreto, este diseño implica identificar, prevenir, mitigar, rendir cuentas y hacerse responsables por los impactos negativos en los derechos humanos y el medio ambiente derivados de sus operaciones, productos o servicios.
2. **Alcance de la debida diligencia:** Ligado al primer aspecto, corresponde a la norma definir cuál es el alcance de la debida diligencia. En particular, esta tarea pasa por determinar qué aspectos tienen que ser cubiertos por el deber de diligencia.
3. **Evaluación:** Acompañado con el deber de debida diligencia, un marco regulatorio sobre empresas y derechos humanos necesita de una exigencia de evaluación acerca de riesgos, que apunte a identificar posibles impactos negativos en los derechos humanos asociados con sus actividades. Esto implica, cabe precisar, analizar los riesgos a lo largo de toda la cadena de suministro, incluyendo proveedores, contratistas y socios comerciales.
4. **Medidas preventivas:** Por otro lado, el marco regulatorio debe incluir obligaciones sobre medidas preventivas dirigidas a evitar los posibles impactos negativos identificados. Estas pueden incluir políticas, procedimientos, capacitación, monitoreo y seguimiento de proveedores, y otras acciones concretas para abordar los riesgos identificados.
5. **Transparencia y divulgación de información:** Las obligaciones dispuestas deben incluir o estar acompañadas de obligaciones o deberes de proporcionar información clara y transparente sobre sus políticas, prácticas y medidas, en el marco de la debida diligencia en materia de derechos humanos.
6. **Mecanismos de rendición de cuentas:** Una eventual normativa requiere establecer mecanismos efectivos para garantizar la rendición de cuentas de las empresas en supuestos de abuso a los derechos humanos o al medio ambiente. Estos instrumentos pueden configurarse de manera diversa, incluyendo sanciones, multas, procesos de denuncia y, en todo caso, mecanismos efectivos de reparación.

44. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. Washington: OEA. p.202.

Por otro lado, a nivel sectorial, es necesario encarar también varios de los desafíos pendientes. A continuación, presentamos dos relativos a las relaciones laborales y el medio ambiente cuya atención es impostergable:

1. En **materia de relaciones laborales**, la promoción de la aplicación efectiva de los estándares internacionales de la OIT sobre los convenios fundamentales constituye un camino esencial a seguir, pues es a través de estos que se logra el empoderamiento de las organizaciones de trabajadores para fortalecer el ejercicio de sus derechos, así como la tutela oportuna y efectiva de las y los trabajadores. Asimismo, estos instrumentos internacionales también procuran mejorar la cobertura de negociación colectiva por medio del respeto a la autonomía sindical y protección de las y los trabajadores contra los actos de injerencia indebida sobre sus organizaciones y programa de acción.
2. En **materia de medio ambiente**, resulta fundamental que los Estados adopten planes específicos dirigidos a abordar el cambio climático, así como a reducir los efectos generados en el ambiente por la actividad industrial. En ese sentido, se requiere *"elaborar planes de descarbonización exhaustivos y urgentes que respeten los derechos humanos, poniendo límites estrictos a las empresas de combustibles fósiles y aquellas industrias que suelen generar deforestación y degradación del ambiente, sea de forma local o transnacional"*⁴⁵. Por otro lado, y con relación a ello, también resulta importante garantizar tutela integral a las personas defensoras del medio ambiente.

45. Ibid. p.205.

IV. Estrategia

Gracias al esfuerzo de diversos colaboradores, en el Perú ya contamos con un proyecto de ley sobre debida diligencia que cuenta ya con un informe técnico favorable por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho informe es una buena base para el inicio de la deliberación del proyecto entre todas las partes interesadas y el inicio del proceso de su aprobación formal por el Congreso de la República. Para lograr el objetivo trazado, se ha pensado en una estrategia que puede reposar en tres alternativas concurrentes y no excluyentes.

La primera de ellas supone que tras un proceso de socialización que podría coincidir con los talleres que se deben realizar con la sociedad civil, se logre un apoyo de la ciudadanía suficiente como para que determinados colectivos presenten el proyecto legislativo al despacho de algunos congresistas a efectos de que éstos lo hagan suyo e inicien el camino de aprobación formal. Ese proceso supone que el congresista comprometido con la iniciativa presente el proyecto ante la mesa directiva del Congreso. Luego, ésta lo asigna a una o dos comisiones legislativas de acuerdo al criterio de la comisión. Al interior de las comisiones, se elabora un predictamen que se vota al interior de la comisión. Si se logra su aprobación, luego el dictamen se deriva al pleno donde se esperaría su aprobación. Sin embargo, dado el escenario político descrito previamente, consideramos que, aunque no debe dejar de impulsarse esta vía, podría no ser de muy fácil consecución y más bien quedaría condicionada a un muy largo e impredecible trámite.

La segunda alternativa es apoyarse en el Poder Ejecutivo para, de un lado, impulsar cambios de nivel reglamentario y, de otro lado, que el proyecto de ley sea presentado como un proyecto de iniciativa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, por el contexto político peruano, también parece un momento complejo para impulsar reformas pro derechos humanos desde el Gobierno.

La tercera vía es recurrir a una iniciativa legislativa para que, en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 26300, desde la misma ciudadanía se presente el proyecto directamente ante el Congreso de la República sin que se requiera de que un congresista o el Poder Ejecutivo lo hagan suyo. Para esto se requiere el respaldo de un 0,3% de la población electoral que, actualmente, en el Perú es de casi 25 millones, por lo que apenas se requerirían 75,000 firmas. El trámite de estas iniciativas legislativas es preferente y tiene un plazo máximo de 90 días calendario, lo que es un plazo bastante corto para los tiempos del Congreso de la República. Esta norma permite, además, que si el proyecto es rechazado o se considera que luego de eventuales modificaciones introducidas en el Congreso, el mismo ha quedado desnaturalizado, la norma puede ser sometida por sus promotores a un referéndum, ofreciendo la ventaja de que, ya sea durante el proceso de recolección de firmas para la presentación de la iniciativa a conocimiento del Congreso o, si hiciera falta luego, para recabar las firmas necesarias para que se convoque formalmente a un referéndum sobre la propuesta de ley, dicho proceso operaría como catalizador de un vasto y descentralizado proceso de sensibilización y educación pública a nivel nacional en torno a la exigencia de conductas responsables con los derechos humanos por parte de las empresas.

CHILE



Derechos Humanos y Empresas: contexto, local, global y desafíos para Chile

José Aylwin y Marcel Didier, Observatorio Ciudadano

LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE

ANTECEDENTES GENERALES

Chile tiene una de las economías más competitivas y de rápido crecimiento de América Latina. Se trata de una economía orientada a la exportación para los mercados globales, que se ha visto facilitada por los acuerdos comerciales internacionales suscritos con más de 60 estados en las últimas décadas. La minería – con cobre y litio –, la celulosa y el salmón, constituyen al 2022 los principales rubros productivos de Chile⁴⁶.

Las empresas que impulsan estas actividades extractivas, así como las que proveen energía, han generado severos impactos en derechos humanos y al medio ambiente como lo ha constatado por años el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). En efecto, de acuerdo al Mapa de Conflictos Socioambientales elaborado por dicha entidad, existen a la fecha al menos un centenar de conflictos generados por empresas, de los cuales el 37% es generado por empresas de energía, el 26% minería, 8% saneamiento ambiental, y 30% otros sectores, incluyendo forestal y salmonicultura. De ellos el 31% afecta el derecho al medio ambiente, otro 31% afecta el derecho al territorio y al acceso a recursos naturales⁴⁷.

Una de las industrias que mayor afectación en derechos humanos genera es la minería. Esta industria de gran magnitud y complejidad, en 2021 representó un 14,6% del PIB nacional, y se espera que en 2023 supere la producción de 6 millones de toneladas métricas (TM) de cobre (17% prod. mundial), siendo el principal productor del mundo. CODELCO, principal empresa productora de cobre del país, es estatal y ha estado involucrada en casos de contaminación ambiental y vulneraciones de derechos humanos, a pesar de contar con políticas de sostenibilidad; estos acontecimientos incluso han ocurrido fuera del territorio nacional.

A la afectación que genera la empresa estatal CODELCO se agregan las producidas por el sector privado y empresas transnacionales que operan en el país. El estado chileno ha facilitado las inversiones de empresas domiciliadas en Canadá y China, a través de la celebración de acuerdos comerciales, pero sin la debida coherencia de acuerdo a los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas. Los desechos mineros y el alto consumo de agua impactan el medio ambiente, alteran procesos naturales, transforman hábitats, modifican especies, poblaciones, comunidades y ecosistemas.

De especial gravedad son los impactos de la minería en los pueblos indígenas. Uno de los pueblos más afectados es el lickanantay o atacameño, ribereños a la cuenca del Salar de Atacama. Las empresas de litio que operan desde la década de 1980 en el Salar han impactado seriamente hasta el agotamiento del recurso hídrico y la destrucción de ecosistemas únicos. Esta ha tenido consecuencias nefastas en su vida cultural y tradicional, además de violaciones a su derecho a la consulta previa y a la participación.

A la presencia de esta industria en el Salar de Atacama se agregan hoy las autorizaciones ambientales otorgadas a empresas para explotar el litio en el Salar de Maricunga, territorio tradicional del pueblo colla. A pesar de los problemas ambientales y sociales generados por la industria del litio, esta sigue creciendo debido al aumento proyectado en la demanda de este mineral no metálico, especialmente en el sector de vehículos eléctricos y de tecnología. Actualmente existen propuestas de ley para establecer una Estrategia Nacional del Litio y la creación de una Empresa Nacional del Litio, temas que continúan siendo objeto de discusión y debate.

La industria forestal, con sus monocultivos de pino y eucaliptus que ocupan más de tres millones de hectáreas, dos tercios de los cuales se ubican entre las regiones del Bío Bío y Los Lagos, en el territorio tradicional mapuche, destinados a la producción de madera y celulosa para la exportación, también han generado serios impactos en el pueblo mapuche. A pesar de su dimensión, y de los severos impactos ambientales que ha provocado – como el desecamiento de las aguas y la pérdida de biodiversidad – los monocultivos forestales de propiedad de grandes conglomerados privados, de

46. Disponible en: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/minuta-mensual/informe_mensual_de_comercio_exterior_enero_diciembre_2022.pdf?sfvrsn=30c6bbf4_3.

47. Disponible en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>. Los conflictos reportados por el INDH suman 131: 73 activos, 34 latentes, y 24 cerrados.

acuerdo a la legislación vigente, no son sometidos a evaluación de impacto en derechos humanos⁴⁸. La sobreposición de estos monocultivos a tierras legalmente reconocidas por el Estado a comunidades mapuche y a tierras de ocupación tradicional, ha sido documentada. Todo lo anterior ha generado uno de los mayores conflictos socio políticos que enfrenta el país hoy.

Más al sur, la industria del salmón ha generado también severos impactos en los derechos humanos. Con más de 1300 concesiones de acuicultura, esta actividad se ha expandido enormemente en los últimos años desde las regiones de la Araucanía hasta Magallanes. Además de los severos impactos ambientales que ha generado, incluyendo contaminación del borde costero y mar, y la afectación de derechos laborales, esta actividad se emplaza en parte importante en espacios – ríos, lagos, canales, marinos – del pueblo mapuche, mapuche huilliche, chono, kawésqar y yagán. A la ausencia de consulta y participación, y de reparación por los daños causados, se agrega la afectación de las actividades tradicionales de dichas comunidades y de sus iniciativas de protección sobre espacios que estos han solicitado como Espacios Costero Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO)⁴⁹.

Evaluaciones de impacto en derechos humanos realizadas por diversas entidades, dan cuenta que las empresas que impulsan proyectos de inversión no han tenido debida diligencia para prevenir la vulneración de derechos humanos de estos pueblos. Tampoco han reparado los daños provocados. Entre los derechos de estos pueblos más afectados por estas empresas se encuentran la consulta y el consentimiento previo, el derecho a la libre determinación, y los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos de ocupación tradicional, en especial las aguas y el derecho al medio ambiente⁵⁰.

En cuanto a las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), Chile destaca como un promotor impulsor de estas energías debido a su estrategia de descarbonización desde 2022 y la creciente demanda de fuentes limpias para abastecer a sectores como la minería. En los últimos seis años, el país ha multiplicado por cinco su capacidad solar y eólica, aprovechando condiciones naturales óptimas y la significativa reducción de costos (82% en solar y 40% en eólica terrestre entre 2010 y 2019), contando con un potencial energético de más de 1.800 GW, 70 veces la demanda nacional. Ante la variabilidad de algunas fuentes renovables, el hidrógeno verde emerge como una alternativa clave para respaldar la red eléctrica, posicionando a Chile como potencial líder mundial en su producción.

No obstante, muchas de las empresas de ERNC carecen de una política de derechos humanos. Esto se refleja en la ausencia de procesos adecuados de debida diligencia al llevar a cabo sus proyectos. Además, estas empresas no asumen responsabilidad ni reparan los efectos negativos que sus proyectos generan en las comunidades afectadas. A pesar de que varias de estas empresas tienen su sede en países del norte global como Europa, Estados Unidos y Canadá, no aplican en Chile los estándares que siguen en sus países de origen. En su lugar, argumentan que cumplen con los requisitos de la legislación nacional chilena. Todo esto ocurre en un contexto donde las regulaciones son relativamente permisivas

NORMAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y PUEBLOS INDÍGENAS PERTINENTES A PROYECTOS DE INVERSIÓN

La Constitución Política de 1980 (CPR), sienta las bases para la explotación de recursos o bienes naturales en Chile, manteniendo un Estado subsidiario y favoreciendo la iniciativa privada en este ámbito. Proteger férreamente el derecho a la propiedad privada, limita la expropiación y establece la acción constitucional de protección, como recurso especial para su resguardo. Estos elementos han sido determinantes en la privatización de los recursos naturales del país.

No obstante lo anterior, se han ratificado diversos instrumentos legales internacionales de derechos humanos, incluyendo PIDCP, PIDESC, ICERD, CEDAW, CCT, CDN, y convenciones de la OIT, que establecen la obligación de respetar y proteger los derechos humanos en su territorio, incluso frente a violaciones cometidas por terceros como empresas. Además, Chile es parte del SIDH al haber firmado la CADH, principal tratado de protección regional. Todas estas normas internacionales complementan

48. Disponible en: https://cl.fsc.org/sites/default/files/2021-12/2017_04_08_InformeMapucheFinal_espanol.pdf

49. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1739>. Del centenar de ECMPO solicitados solo 10 han sido otorgados por el Estado a la fecha.

50. Disponible en: <https://observatorio.cl/publicaciones-oc/>.

la CPR, según la disposición del artículo 5 inciso 2º, fortaleciendo el resguardo en materia de derechos humanos.

El marco jurídico que regula la explotación de los recursos naturales, se encuentra disperso en diversas normativas de rango legal y reglamentario. La minería chilena está regulada por el Código de Minería (Ley 18.248, 1983) y la LOC sobre Concesiones Mineras (Ley 18.097, 1982), estableciendo que los recursos mineros pertenecen al Estado, pero cualquier persona puede solicitar concesiones para explorar y explotarlos. Estas normas no hacen referencia a los derechos humanos en la ejecución de los proyectos mineros. A pesar de los impactos en derechos humanos y medio ambientales de esta industria, a la fecha no se ha establecido ninguna regulación que permita asegurar que empresas domiciliadas en Chile no vulneren los derechos humanos a través de sus inversiones fuera de sus fronteras.

La industria del litio encuentra su regulación según la fecha de inscripción de la pertenencia minera. El Decreto Ley N° 2.886 (1979), estableció la reserva del Estado sobre el litio por razones de interés nacional y exceptuó aquellas pertenencias constituidas con anterioridad a su dictación, manteniendo las concesiones otorgadas, las cuales siguen siendo explotadas al día de hoy. La LOC de Concesiones Mineras y el Código de Minería reiteraron la declaración de no susceptibilidad de concesión minera del litio. No obstante, actualmente y de forma excepcional, se puede disponer nuevas explotaciones, ya sea por el Estado o sus empresas, por concesiones administrativas, o por contratos especiales de operación de litio (CEOL). En base a esta particular regulación, las empresas SQM Salar de capitales nacionales – y desde 2018 de capitales chinos (Tianqi) – y Albemarle, de capitales estadounidenses, han operado en el Salar de Atacama, controlando parte significativa de la producción mundial de sales de litio.

Por su parte, el Código de Aguas (Ley 21.435, 2022) regula los derechos sobre los recursos hídricos. Aunque declara que las aguas son bienes nacionales de uso público, esta legislación permite asignar derechos de aprovechamiento en propiedad a particulares y comercializarlos, estando protegidos como propiedad privada según la CPR. Este modelo de asignación a través del mercado, además de presentar problemas de equidad social, es un obstáculo para implementar el derecho humano al agua reconocido por la ONU en 2010.

La industria forestal, basada en monocultivos de pino y eucalipto, ha sido regulada desde 1974 por el Decreto Ley 701 sobre fomento forestal, que promovió la expansión de plantaciones forestales mediante subsidios estatales, beneficiando principalmente a grandes conglomerados nacionales como Arauco (grupo Angelini) y Empresa CMPC (grupo Matte). Aunque el decreto expiró formalmente en 2012, siguió otorgando subsidios hasta 2017, beneficiando fundamentalmente a grandes conglomerados forestales. Parte importante de las actividades de estas empresas se basa en la producción de celulosa, posicionando a Chile entre los mayores productores de América Latina⁵¹.

En cuanto a la industria de la pesca y acuicultura, se rige por la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley 18.892, 1989) junto con sus enmiendas posteriores (Ley 19.079, 1991 y Ley 21.532, 2023). Esta legislación, en línea con un enfoque extractivista, ha promovido el acceso libre a la pesca industrial y la creación de derechos exclusivos, generando la sobreexplotación de recursos marinos. La acuicultura, especialmente la salmonicultura, se destaca en Chile y depende de concesiones que se otorgan a las empresas con derechos exclusivos para operar en áreas específicas. La falta de una regulación y fiscalización exhaustiva han causado impactos significativos en los ecosistemas y comunidades locales, excluyendo a las comunidades indígenas de áreas concesionadas y limitando sus actividades tradicionales.

Sobre las ERNC, su regulación se encuentra dispersa en diversas normativas, según el sector en cuestión. Entre ellas, destaca la Ley 20.257 (2008), que obliga a las empresas generadoras eléctricas, con cierta capacidad de producción, a comercializar un 10% de energía proveniente de fuentes renovables no convencionales o de centrales hidroeléctricas con potencia inferior a 40.000 kilowatts. Por su parte, la Ley 20.698 (2013), modificó la Ley General de Servicios Eléctricos, con el objeto de elevar de forma escalonada la meta de generación eléctrica a través de ERNC, que pasará del 10% para el 2023 a un 20% para 2025. Además, establece que el Ministerio de Energía está obligado a realizar procesos de licitación de carácter público con el propósito de adquirir bloques anuales de energía generada a partir de fuentes de ERNC.

A pesar de la popularidad que han ganado las ERNC en los últimos años debido a su potencial para reducir la dependencia de combustibles fósiles y disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero,

51. Disponible en: <https://dfsud.com/america/la-reconfiguracion-de-la-industria-de-la-celulosa-latinoamericana-con>

no están exentas de impactos sociales y ambientales. En el caso de la energía solar y eólica, se limita el acceso y uso de la tierra, que implica la conversión de áreas naturales o agrícolas en terrenos dedicados a la instalación de paneles solares y de aerogeneradores, impactando además en el paisaje y la vida silvestre local. En el caso de la energía geotérmica, en su explotación, se liberan gases como dióxido de carbono, sulfuro de hidrógeno y amoníaco, peligrosos para la salud de las personas y la fauna local. Las hidroeléctricas (presas y embalses), generan alteración del ecosistema acuático, la modificación del flujo y ciclo del agua, la obstrucción de la migración de peces, y el desplazamiento de comunidades locales.

Si bien los impactos que pueden generar las ERNC son comparativamente menores con los efectos negativos más amplios asociados con los combustibles fósiles, es esencial abordar estos impactos y tomar medidas para mitigarlos a medida que se expande su uso en todo el país.

NORMAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y PUEBLOS INDÍGENAS PERTINENTES A PROYECTOS DE INVERSIÓN

La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA, 19.300), establece varios instrumentos de gestión ambiental, incluido el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En este sistema, los proyectos se someten a evaluación a través de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) o Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), según la envergadura de los impactos generados por cada proyecto.

Los procedimientos de evaluación ambiental están regulados por el Decreto Supremo N° 40/2013, del Ministerio del Medio Ambiente (Reglamento SEIA). Estos procedimientos incorporan mecanismos de participación ciudadana y consulta indígena. Sin embargo, estos mecanismos han sido duramente criticados por ser insuficientes y restrictivos en comparación con los estándares internacionales, especialmente en lo que respecta a la consulta indígena.

Esta regulación colisiona con los mecanismos internos del ordenamiento jurídico chileno que buscan salvaguardar los derechos fundamentales establecidos en la CPR y los tratados internacionales. Específicamente, afecta los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales tradicionales. Esto se evidencia en el referido Mapa de Conflictos Socioambientales del INDH.

Por otro lado, la Ley 19.253, de protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas reconoce a estos como sujetos colectivos e individuales, buscando proteger sus tierras, permitir su ampliación y promover su desarrollo en armonía con sus culturas. Esta norma prohíbe la enajenación de tierras indígenas a no indígenas y ha impulsado la expansión de tierras a través del mercado y un Fondo de Tierras y Aguas. También crea las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) para mejorar la calidad de vida de los indígenas en territorios específicos.

Además, la ley contiene disposiciones especiales para pueblos indígenas, como los andinos, reconociendo sus derechos ancestrales sobre tierras y aguas. Por su parte, la Ley 20.249 (2008) establece el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO) para preservar las culturas y formas de vida costeras.

A pesar de estos avances, el reconocimiento de los pueblos indígenas en la CPR es limitado, y las normativas sectoriales sobre recursos naturales no consideran sus derechos ni la consulta previa y consentimiento en procesos concesionales, a excepción de la nueva Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), que contempla la consulta a organizaciones representativas de pueblos indígenas. El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por Chile, junto con la Ley 19.253, establecen la responsabilidad estatal de proteger y promover los derechos indígenas mediante medidas especiales. Sin embargo, no se han tomado medidas legislativas o administrativas para asegurar sus derechos sobre recursos naturales ancestrales en las regulaciones sectoriales.

El aumento de la presión por la explotación de los recursos o bienes naturales en territorios indígenas y comunidades locales ha sido evidente. El Estado ha favorecido el otorgamiento indiscriminado de concesiones a empresas nacionales y transnacionales para explotar dichos recursos en territorios indígenas, como aguas, yacimientos mineros, fuentes de energía geotérmica e hidráulica, recursos marinos y otros. Es necesario modificar la normativa actual para garantizar que esta actividad empresarial sea compatible con los derechos humanos.

PROPUESTA LEY DEBIDA DILIGENCIA

En el ordenamiento jurídico chileno no se encuentra una norma de carácter general que establezca explícitamente la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, ni tampoco se dispone de una normativa que exija a las empresas implementar mecanismos o procesos de debida diligencia en materia de derechos humanos. Tampoco existen normas en el derecho mercantil, societario o del comercio, que contemplen estas obligaciones relacionadas a la debida diligencia. Tampoco se han establecido indicadores relacionados con las expectativas de resultados en materia de derechos humanos ni ha presentado ejemplos de buenas prácticas y métodos de debida diligencia en este ámbito.

Con todo, cabe señalar que el programa de gobierno del presidente Boric contempló la creación de una ley sobre debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos, que permitiría hacer efectiva la responsabilidad corporativa por vulneración a los derechos humanos⁵². Luego de un año de dilación, en julio de 2023 la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos anunció la elaboración de una propuesta de ley sobre la materia, para posteriormente ser enviada al Congreso Nacional.

Por cierto, para ser efectiva esta ley, debiese cumplir con los estándares internacionales revisados, abordar todos los sectores económicos relevantes, incluyendo el sector financiero y reflejar adecuadamente la libre competencia, la igualdad de trato entre las empresas nacionales y transnacionales, y la distinción entre grandes holdings y medianas, pequeñas y microempresas. También debiese estar integrada en un sistema de regulación y fiscalización sólido, siendo esencial que se fortalezcan los mecanismos de ayuda legal para asegurar el acceso a la justicia, sin discriminación por razones económicas, raciales, de género u otras.

Entre los elementos que se consideran como fundamentales para una ley de debida diligencia en Chile, están los siguientes:

Prevención. La nueva legislación debe procurar establecer una obligación legal para las empresas de respetar los derechos humanos y el medio ambiente, o prevenir abusos contra los derechos humanos y daño al entorno, y que deberá, entre otras cosas, abarcar toda la cadena de valor y las conexiones comerciales; hacer referencia a todos los derechos humanos que han sido internacionalmente reconocidos, tanto a nivel regional y global; considerar al medio ambiente como un bien intrínseco; incorporar compromisos vinculados al cambio climático; con un alcance que se aplique a empresas públicas y privadas, así como a instituciones financieras; incluir a pequeñas y medianas empresas; y extenderse más allá de las fronteras nacionales.

Responsabilidad legal por abusos. La exigencia de respeto y prevención según la ley debe estar respaldada por posibles repercusiones legales en ámbitos civiles, penales y administrativos en situaciones donde ocurran abusos a los derechos humanos o se produzcan perjuicios al medio ambiente. En esta línea, las compañías son responsables de afrontar las consecuencias económicas derivadas de los abusos a los derechos humanos o los efectos negativos en el entorno ambiental que hayan ocasionado, contribuido a ellos, o que se podrían haber evitado mediante la implementación de medidas de precaución adecuadas según las circunstancias específicas de cada caso.

Acceso a la Justicia. Para garantizar la prioridad de las víctimas en la formación de regímenes de responsabilidad empresarial, se requiere establecer normativas y mecanismos legales que autentiquen su derecho a la justicia. Esto implica crear nuevas leyes o ajustar las existentes para eliminar barreras que limitan dicho acceso en caso de abuso por parte de las empresas, asegurando igualdad en los procedimientos judiciales y reparación íntegra. También es esencial eliminar obstáculos sustanciales, procesales o prácticos que impidan el acceso y reparación efectiva para las víctimas de abusos empresariales.

Ejes transversales. La nueva legislación y regulaciones efectuadas, deben incorporar y fortalecer los derechos vinculados a la participación, consulta y al consentimiento libre, previo e informado de manera específica: como derechos fundamentales que las empresas y las autoridades tienen la responsabilidad de respetar y salvaguardar, en consonancia con su obligación general de proteger los derechos humanos; e incorporándolos, de manera integral, en los procedimientos de funcionamiento,

52. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>.

tanto de las entidades gubernamentales como de las empresas, para que formen parte esencial de su modus operandi.

Finalmente, resulta esencial que en la elaboración de esta ley se garantice la participación de todos los sectores interesados, especialmente los más vulnerables afectados por la actividad empresarial, y que se consulte a los pueblos indígenas de acuerdo con los estándares internacionales.

POLÍTICA PÚBLICA: PLANES DE ACCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS

Respondiendo a la recomendación del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas con mira a impulsar planes nacionales de acción sobre la materia, como política pública para la implementación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas de 2011 suscritos por Chile, el 2017 aprobó – con escasa participación ciudadana y sin consulta a los pueblos indígenas – un Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas (PAN 1).

Las medidas consideradas en este Plan no asumieron los Principios Rectores referidos señalados en su totalidad, como lo es la necesidad de que el Estado revise y adecue su legislación para proteger los derechos humanos de la actuación de las empresas, tanto públicas como privadas. Además de ello, pusieron énfasis en el deber del Estado de proteger los derechos humanos y no en la responsabilidad de las empresas de respetar los mismos derechos. Como si fuese poco, la mayor parte de sus recomendaciones no fueron implementadas⁵³. La participación de sociedad civil y de pueblos indígenas en la instancia prevista para su monitoreo, el Comité 360, fue definida desde el Estado, y por lo mismo, es muy limitada.

Un Segundo Plan de Acción Nacional (PAN 2), aprobado nuevamente de manera incon- sulta el 2022 en los últimos días del gobierno del presidente Piñera, reitera esta tenden- cia, poniendo énfasis en la responsabilidad del Estado, no así en la que corresponde a las empresas. Si bien el gobierno ha propuesto ampliar la representación de la ciuda- danía en la instancia considerada para su monitoreo, dicha ampliación no ha incluido a la fecha a representantes de comunidades afectadas por empresas, como pueblos indígenas y comunidades de zonas de sacrificio. Por lo anterior, no es esperable que este permita generar cambios sustanciales para avanzar hacia una debida diligencia de las empresas en la matéria.

En paralelo el gobierno actual ha seguido impulsando una agenda para incentivar la actividad de empresas extractivas. Un ejemplo de ello es la Estrategia Nacional del Litio anunciada en abril de este año por el presidente Boric. En ella se propone la creación de una Empresa Nacional del Litio y de un Instituto Tecnológico y de Investigación Público de Litio y Salares. A ello se agrega la incorporación del Estado en la actividad productiva del Salar de Atacama y la prospección de otros salares que no sean declarados como protegi- dos, promoviendo en ellos un régimen de explotación que considere el uso de tecnologías de bajo impacto ambiental.

En sus anuncios el presidente señaló la importancia del diálogo y participación de los diversos actores relacionados con el litio, la necesidad del involucramiento de territorios y comunidades, incluyendo su participación en los beneficios generados por el litio. Aun cuando refirió a la necesidad de conversar de esta iniciativa, dicha conversación fue posterior al lanzamiento de la Estrategia Nacional. Ello contrasta con las conversaciones previas a dicho anuncio, que, de acuerdo a toda evidencia, su gabinete sostuvo con las prin- cipales empresas involucradas en la explotación del litio.

53. Disponible en: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2021/03/estudio-de-actualizacion-evaluacion-del-plan-de-accion-nacional-de-derechos-humanos-y-empresas-y-propuesta-para-la-elaboracion-de-su-segunda-version.pdf>

MARCO INTERNACIONAL SOBRE LAS EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

El 2011 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos⁵⁴ (PR de UN). Los Principios Rectores sobre la materia se basan en tres pilares fundamentales:

El Pilar 1, establece la obligación del Estado de proteger frente a los abusos de derechos humanos cometidos por las empresas. Para ello dispone que estos tienen la obligación de: “a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias; b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas; c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades; d) Alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos” (Principio 3).

El Pilar 2 establece la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos disponiendo que estas deben “abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación” (Principio 11). Con el fin de prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas en derechos humanos de sus actividades, las empresas deben proceder con debida diligencia haciendo “una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas” (Principio 17). Se trata de las consecuencias negativas que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones o servicios prestados por sus relaciones comerciales. Los PR agregan que cuando las empresas han provocado consecuencias negativas, estas “deben repararlos o contribuir a su reparación por medios legítimos” (Principio 22).

El Pilar 3 establece la necesidad que tanto los estados como las empresas deben garantizar que las víctimas de abusos a sus derechos humanos, por empresas, tengan acceso a mecanismos de reparación. Como parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, “los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces” (Principio 25). Además, deben facilitar el acceso a mecanismos de reclamación no estatales. Igualmente, las empresas “deben garantizar la disponibilidad de mecanismos de reclamación eficaces” (Principio 30).

Si bien se trata de principios no vinculantes, salvo en lo referido al deber del Estado de proteger, estos han tenido importante impacto en incorporar – al menos en el discurso de los actores económicos tanto públicos como privados – el enfoque de los derechos humanos. En la práctica, como vemos en el caso de Chile, dichos actores están lejos de seguir las directrices de los PR. Por ello la tendencia actual es la de la elaboración de normativa vinculante sobre la materia, tanto a nivel nacional como internacional.

54. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, DERECHO AL MEDIO AMBIENTE Y LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

La relación entre la actividad empresarial y los derechos humanos ha adquirido una relevancia significativa en las últimas décadas, debido a la creciente globalización económica y a los impactos que las operaciones empresariales pueden tener en las comunidades y en el entorno. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), compuesto por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), desempeña un papel crucial en la tarea de establecer estándares y mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.

En esta línea, el SIDH ha abordado la responsabilidad de las empresas en relación con los derechos humanos a través de varios mecanismos y enfoques. Por un lado, la CIDH desempeña un papel vital en la protección de los derechos humanos frente a la actividad empresarial a través de su labor de monitoreo, investigación y recomendaciones. La CIDH ha elaborado informes y pronunciamientos que destacan la responsabilidad de las empresas en la violación de los derechos humanos y que instan a los Estados a adoptar medidas para prevenir y remediar dichas violaciones.

En particular, la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la CIDH, elaboró el informe “Empresas y Derechos Humanos: Normativas Interamericanas”, donde identifica las responsabilidades internacionales de los Estados en cuestiones de derechos humanos cuando las empresas están de alguna manera vinculadas a la realización o violación de tales derechos⁵⁵.

Este informe recopila varios comunicados que se han emitido dentro del SIDH en relación con esta temática. También realiza un análisis metódico y progresivo destinado a esclarecer, ordenar y ampliar los deberes gubernamentales y los impactos que podrían recaer sobre las empresas en términos de su adhesión, basándose en la experiencia jurídica en el ámbito interamericano.

Por su parte, la Corte IDH, ha emitido sentencias históricas que abordan la responsabilidad de las empresas en casos de violaciones de derechos humanos⁵⁶. Estas sentencias establecen jurisprudencia sobre la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos frente a la actividad empresarial y de garantizar el acceso a la justicia para las víctimas. Además, la Corte IDH ha reconocido la importancia de aplicar el principio de debida diligencia en la conducta de las empresas para prevenir y abordar los impactos negativos en los derechos humanos.

Además, en esta materia, destaca la Opinión Consultiva N° 23/2017 de la Corte IDH⁵⁷, solicitada por Colombia, para obtener orientación sobre el alcance y contenido de las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. Específicamente, la OC-23/2017, señaló cuáles son las obligaciones de los estados en materia de protección del medio ambiente, señalando que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho fundamental, y como derecho autónomo, protege los componentes del medio ambiente, como bosques, ríos, mares y otros, y aclaró que debe ser protegido como interés jurídico en sí mismo, independientemente de su conexión con riesgos o impactos negativos a los derechos humanos (párr. 62).

Agrega que los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales y proteger el medio ambiente, y añade que los Estados deben garantizar que se realicen evaluaciones de impacto ambiental antes de aprobar proyectos que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente. Además, sostiene que los Estados deben garantizar que las personas y comunidades tengan acceso a la información y participación en los procesos de toma de decisiones medioambientales, y acceso a recursos efectivos cuando se violen sus derechos medioambientales.

55. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

56. Entre ellos, véase: Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemeth Morris y otros) Vs. Hon duras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432; Corte IDH. Caso Vera Rojas Vs. Chile. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 439; Corte IDH. Caso Pueblos Kalina y Lokono Vs. Surinam. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309. En todas ellas, la Corte IDH utilizó los PR de NU para su resolución, y establecer obligaciones generales de los Estados en materia de empresas y derechos humanos.

57. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

En cuanto a la debida diligencia, la Corte IDH señaló que los Estados deben cumplir sus obligaciones bajo la CADH, asociada a su responsabilidad en el derecho internacional. Este deber ha sido aplicado en diferentes ámbitos, como el DIH, DM y el DIMA. En el ámbito de los derechos humanos, implica adoptar medidas para lograr la efectividad de los DESC. También obliga a garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos en la CADH para todas las personas bajo su jurisdicción, asegurando su protección y preservación mediante estructuras que garanticen su ejercicio pleno y jurídico (párr. 123).

La Corte IDH agrega que la mayoría de las obligaciones en temas ambientales se fundamentan en el deber de debida diligencia. Así, destaca que es crucial garantizar una protección adecuada al medio ambiente para el bienestar humano y el ejercicio de varios derechos humanos, como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud y al acceso a un medio ambiente saludable (párr. 124).

Además, la Corte IDH, considerando los PR, hace un llamado en cuanto a que las empresas deben actuar conforme con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, esto, sin perjuicio de la obligación de los Estados de supervisar y fiscalizar actividades que pudieran causar daños significativos al medio ambiente (párr. 155).

A pesar de estos avances, persisten desafíos en la protección de los derechos humanos frente a la actividad empresarial en el SIDH. La falta de mecanismos vinculantes para hacer cumplir las obligaciones de las empresas y la limitada cooperación de algunos Estados y empresas en la rendición de cuentas siguen siendo obstáculos importantes. La evolución continua de los estándares y la jurisprudencia en este ámbito refleja la importancia de abordar de manera integral la intersección entre los intereses empresariales y los derechos humanos en la región interamericana.

ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA: ACUERDO DE ESCAZÚ

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina, también conocido como acuerdo de Escazú, fue adoptado en Costa Rica el 4 de marzo de 2018 y ha sido ratificado por 15 países de América Latina y el Caribe. El Prólogo de este acuerdo, señala como objetivo: "[...] luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible." Se trata de un instrumento que permitiría "[...] prevenir conflictos, lograr que las decisiones se adopten de manera informada, participativa e inclusiva y mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza"⁵⁸.

El Acuerdo, que constituye un tratado internacional, tiene una gran potencialidad como herramienta para prevenir y/o reparar la afectación en derechos humanos, y en particular, los impactos al ambiente generados por la actividad de empresas. Ello al establecer disposiciones que permitirían, como señala su título, ejercer por parte de las comunidades afectadas por dicha actividad, los derechos de información y participación. En él se contienen un conjunto de normas aplicables a los grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo a los pueblos indígenas, que resulta pertinente destacar aquí:

Acceso a la información (art. 5)	3. Cada Parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.
Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (art. 7)	14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación. 15. En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.
Acceso a la justicia en asuntos ambientales (art 8)	1. Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso. 3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: g. mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.

58. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>, Prólogo, pp. 5-6

El Estado de Chile, si bien promovió la elaboración de este Acuerdo, no lo ratificó sino hasta el 2022. Durante el 2023 el Ministerio de Medio Ambiente ha anunciado una estrategia de trabajo para identificar acciones prioritarias para su implementación en el país. No obstante ello, dada su jerarquía como tratado internacional de derechos humanos, se trata de una herramienta que debe ser utilizada por las comunidades afectadas en sus derechos por la actividad de empresas⁵⁹.

AVANCES SOBRE UN TRATADO VINCULANTE

En junio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra adoptó la Resolución 26/9, dando origen a un Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta (IGWG, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es desarrollar un tratado internacional de alcance global y con fuerza vinculante que regule las actividades de empresas transnacionales y otras empresas comerciales en relación a los derechos humanos. Esto fue un acontecimiento histórico que tuvo lugar después de décadas de debates e infructuosos intentos dentro de las Naciones Unidas.

En 2017 el presidente emitió los elementos para el proyecto del instrumento jurídicamente vinculante, en julio de 2018 el IGWG presentó el denominado “Borrador Cero” y posteriormente el “Borrador de Protocolo Opcional”, el que fue sujeto a observaciones por las partes interesadas. Según el artículo 2 del borrador del Tratado, éste tendría por propósito “fortalecer el respeto, la promoción, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos” y “garantizar el acceso efectivo a la justicia y reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos” en el contexto de las empresas transnacionales, además de “promover la cooperación internacional en este sentido”.

Entre 2019 y 2022, se han celebrado diversas sesiones y realizado diversos borradores revisando la propuesta inicial, surgiendo enmiendas a diversos articulados propuestos, entre ellos, la prevención (art. 6), el acceso a la reparación (art. 7), la responsabilidad legal (art. 8), la jurisdicción adjudicativa (art. 9), la prescripción (art. 10), la ley aplicable (art. 11), y la asistencia judicial recíproca y la cooperación judicial internacional (art. 12). Recientemente en julio de 2023 se publicó un nuevo borrador actualizado y se convocó a la novena sesión del IGWG para octubre del presente año.

En este contexto, distintas organizaciones, comunidades indígenas y locales, y aliados han trabajado colectivamente en la incidencia de este Tratado. A modo de ejemplo, se creó la Campaña Global para un Tratado Vinculante de las Naciones Unidas para Empresas Transnacionales en materia de Derechos Humanos, cuyo objetivo es impulsar este tratado internacional y poner fin a la impunidad de las empresas transnacionales y examinar su capacidad sistémica que ha resultado en consecuencias sin precedentes en la vida diaria de las comunidades afectadas⁶⁰.

Apoyando también dicha iniciativa, trabaja la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH)⁶¹, como asimismo la Red de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red DESC)⁶².

LEGISLACIÓN COMPARADA

La insuficiencia de los PR de NU antes referidos para hacer efectiva la responsabilidad de las empresas por la violación de derechos humanos, ha determinado, además del debate internacional sobre la necesidad de un tratado internacional vinculante sobre la materia, del desarrollo de marcos normativos a nivel de los estados a objeto de generar mecanismos para hacer exigible dicha responsabilidad.

El desarrollo de estas legislaciones de debida diligencia de empresas en derechos humanos, ha sido alentado por el propio sistema de Naciones Unidas⁶³. Es así como durante la última década comenzaron

59. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/notas/ministra-medio-ambiente-sra-maisa-rojas-inaugura-la-jornada-sensibilizacion-acuerdo-escazu>

60. Disponible en: <https://www.stopcorporateimpunity.org/tratado-vinculante-proceso-en-la-onu/?lang=es>

61. Disponible en: <https://www.fidh.org/es/temas/empresas-derechos-humanos-y-medio-ambiente/>

62. Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/rendicioncuentascorporativa/tratado>

63. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas (2018). Véase: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-business>

a producirse iniciativas legislativas y desde la sociedad civil en algunos países europeos, que han llevado a la aprobación de leyes nacionales en Gran Bretaña (Ley de Esclavitud Moderna, 2015), Francia (Ley del deber de vigilancia de 2017), Noruega (Ley de Transparencia 2021), Suiza (2022), y Alemania (2021, pero en vigor hasta 2023).

A modo de ejemplo, la ley de debida diligencia de Francia introduce en el Código de Comercio un deber de vigilancia, es decir, una obligación legal de conducta diligente en derechos humanos y el medio ambiente a las empresas matrices de los grupos que emplean al menos a 5.000 empleados en Francia o a 10.000 empleados en todo el mundo. Para ello deben y publicar las medidas de vigilancia para identificar los riesgos y prevenir los graves impactos sobre estos derechos. Ello incluye las empresas que controlan la matriz, y la cadena de valor. La ley prevé dos mecanismos judiciales para garantizar su aplicación efectiva en caso de incumplimiento y vulneración de derechos humanos.

En la actualidad la Unión Europea está desarrollando una Directiva sobre el deber de diligencia obligatoria en derechos humanos. De acuerdo a dicha directiva, actualmente aprobada por el Parlamento Europeo, las empresas de tamaño grande deberán integrar la diligencia debida en sus estrategias; determinar los efectos negativos en los derechos humanos y el medio ambiente; prevenir o mitigar posibles efectos negativos; poner fin a los efectos negativos reales o reducirlos al mínimo; establecer y mantener un procedimiento de reclamación.

La misma directiva, establece que las víctimas pueden emprender acciones legales por los daños y perjuicios que podrían haberse evitado con medidas adecuadas de diligencia debida. La propuesta introduce la obligación de los directivos de establecer y supervisar la aplicación de la diligencia debida y de integrarla en la estrategia empresarial. Además, al cumplir su deber de actuar en el mejor interés de la empresa, los directivos deben tener en cuenta las consecuencias de sus decisiones en materia de derechos humanos, cambio climático y medio ambiente. Las autoridades administrativas nacionales designadas por los Estados miembros serán responsables de supervisar estas nuevas normas y podrán imponer multas en caso de incumplimiento.

A nivel de América Latina se tiene conocimiento de dos proyectos de ley en discusión en materia de debida diligencia y derechos humanos. Un primer caso es el del Perú, donde la Plataforma de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos elaboró, en mayo de 2022, una Propuesta de proyecto de ley para regular la Actividad Empresarial y la Debida Diligencia en materia de Derechos Humanos y Ambiente. Esta iniciativa tiene como marco institucional la obligación del Estado de cumplir con el objetivo estratégico Núm. 30 del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 (PNAEDH), que establece una evaluación sobre la necesidad de aprobar un marco regulador vinculante en debida diligencia. Entre las objetivos y propuestas centrales de esta propuesta de ley se identifican los siguientes:

- Que las empresas respeten los derechos humanos incluyendo el medio ambiente, amplificando su vigencia efectiva en toda la cadena de valor.
- Que se ajuste el comportamiento de las empresas a obligaciones claramente definidas para prevenir y remediar los daños provocados por la actividad empresarial.
- Que las obligaciones establecidas abarquen a todas las empresas (públicas, privadas, a toda la cadena de suministro) y protegen todos los derechos humanos.
- Que se garantice a las PYMES procedimientos simplificados y se establezcan para ellas capacitaciones y asistencia.
- Que se institucionalice la política y el PNAEDH sobre la materia, aprobados por una Mesa Multiactor, que brinde capacitación a los funcionarios y asistencia técnica a las empresas.
- Que se constituya un registro público de empresas infractoras y compromisos de ajuste para facilitar reparaciones.
- Que se definan los componentes de debida diligencia (plan consultado, deber de información periódica, mecanismos de monitoreo, acceso a recursos a partes afectadas)
- Que se obligue a las empresas a consultar a todas las personas que se ven o puedan verse afectadas por sus actividades, y a obtener su consentimiento cuando sea necesario⁶⁴.

El segundo es el de Brasil, Proyecto de Ley N° 572/2022, que “Crea una ley marco nacional sobre Empresas y Derechos Humanos y establece directrices para la promoción de políticas públicas en

64. Perú Equidad. PPT “La propuesta de ley para regular la debida diligencia empresarial en derechos humanos”, 2022.

el tema⁶⁵. Según este proyecto, en análisis en la Cámara de Diputados, el Estado y las empresas tienen obligaciones de respetar y no violar los derechos humanos, y no cometer actos de colaboración, complicidad, instigación y encubrimiento económico, financiero o de servicios con otras entidades, instituciones o personas que violen los derechos humanos.

Dichas obligaciones se aplicarán a los agentes e instituciones del Estado, incluido el sistema de Justicia, así como a las empresas e instituciones financieras que operen en el territorio nacional y/o con actividad transnacional. Las empresas domiciliadas o económicamente activas en territorio brasileño serán responsables por las infracciones causadas directa o indirectamente por sus actividades y toda su cadena productiva.

En caso de infracciones, las empresas y entidades estatales deberán:

- Actuar para lograr la reparación integral de las violaciones de derechos humanos.
- Garantizar el pleno acceso a todos los documentos e informaciones que puedan ser útiles para la defensa de los derechos de las personas afectadas.
- Asegurar que el proceso de remediación no genere nuevas violaciones.
- Actuar en cooperación en la promoción de actos de prevención, reparación y reparación de los daños causados a los afectados.

Por su parte, corresponderá a la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios exigir la implementación de mecanismos de reparación integral para las personas afectadas por las violaciones y formular políticas públicas, normas y reglamentos para el cumplimiento de la ley. Entre las medidas consideradas para estos efectos se identifica la creación de mecanismos extrajudiciales de denuncia para la recepción y tramitación, a nivel administrativo, de violaciones de derechos humanos por parte de las empresas. Los recursos resultantes de la implementación de las acciones deben ser asignados a través del presupuesto de la empresa.

En Chile, como se señalara, se trata de una tarea pendiente considerada en el programa de gobierno del presidente Boric, y comprometida en julio de 2023 por la Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos.

MECANISMOS DE PROTECCIÓN FRENTE A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

MECANISMOS NACIONALES

Ante la ausencia de normas relativas a la debida diligencia, es la CPR la que proporciona mecanismos para proteger los derechos y garantías constitucionales de las personas que enfrenten privación, perturbación o amenaza a sus derechos debido a actos u omisiones arbitrarias o ilegales que puedan cometer personas naturales o jurídicas, como las empresas. En este sentido, la acción constitucional de protección, contenida en el artículo 20, se presenta como uno de los principales mecanismos estatales judiciales disponibles para hacer frente a las violaciones de derechos humanos por parte de las empresas.

Esta especial acción garantiza una serie de derechos fundamentales, como la igualdad ante la ley, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la libertad de trabajo, el derecho a la seguridad social y el derecho a sindicarse. Sin embargo, no cubre todo el catálogo de derechos humanos, especialmente aquellos relacionados con la educación y salud, quedando mayormente desprotegidos frente a la actividad empresarial. Por su parte, ciertas materias quedan fuera de su alcance, debido a la presencia de otros recursos y vías especiales de reclamación, dificultando en ciertos casos el acceso a la justicia.

65. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/861969-PROJETO-CRIA-MARCO-NACIONAL-SOBRE-DIREITOS-HUMANOS-E-EMPRESAS>

Cabe señalar que en materia ambiental, la acción de protección ha enfrentado limitaciones prácticas debido a las restricciones en la interpretación de su contenido que alude al derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N° 8 CPR). Además, este recurso ha sido desplazado en ciertos casos por las competencias especiales otorgadas a los Tribunales Ambientales mediante la Ley 20.600. Con todo, han tenido injerencia en el cese de conductas, condenas de actuación, sometimiento a condiciones y reparación ambiental de las empresas, teniendo un efecto positivo en la protección última del medioambiente.

En relación al acceso a medidas de reparación por parte de los pueblos indígenas, también esta acción constitucional es una vía efectiva para garantizar el ejercicio de sus derechos. Generalmente ha sido presentada en contra de actos administrativos – como resoluciones de calificación ambiental (RCA) o concesiones –, dictados sin llevar a cabo consultas indígenas y sin el consentimiento previo.

Ahora bien, además de la acción constitucional de protección, a nivel nacional encontramos otros tipos de mecanismos estatales judiciales de protección frente a la actividad empresarial, que pueden ser presentados y conocidos por tribunales de justicia ordinarios o especiales, como lo son los referidos Tribunales Ambientales o también los Laborales, entre otros. Mediante estos mecanismos, y según el caso y contexto específico, se puede obtener distintas medidas de reparación, como la compensación pecuniaria y restitución de derechos (por medio de acciones civiles), disculpas públicas, y garantías de no repetición.

Además, en Chile encontramos mecanismos estatales no judiciales de reparación, como el Punto Nacional de Contacto para las Líneas Directrices de la OCDE, cuya función principal es recibir y gestionar las denuncias relacionadas con presuntas violaciones de las Líneas Directrices de la OCDE por parte de empresas multinacionales; la Dirección del Trabajo, que recibe denuncias por vulneraciones a derechos relativos al trabajo, seguridad social y actos antisindicales; las Superintendencias, como órganos de la administración del Estado, que fiscalizan, supervigilan, controlan e imparten instrucciones en diversos sectores, como salud, medio ambiente, pensiones, servicios sanitarios, y electricidad; y el INDH, que entre sus funciones se encuentran la realización de investigaciones y publicaciones sobre casos específicos de eventuales vulneraciones de derechos humanos, e iniciar acciones legales ante tribunales de justicia, como la tramitación de acciones de protección o amparos.

También existen mecanismos no estatales de remediación, siendo principalmente los mecanismos propios de reclamación nivel operacional dentro de las empresas y los mecanismos de quejas de la Corporación Financiera Internacional.

En cuanto a la responsabilidad extraterritorial de Chile por violaciones de derechos humanos cometidas por empresas chilenas en el extranjero, es un asunto crítico. La apertura económica ha impulsado la expansión de empresas chilenas en más de 60 países entre América, Europa, Asia, Oceanía y África, con 1.200 empresas y 3.000 proyectos en diversos sectores⁶⁶, realizando inversiones en rubros como la generación y distribución eléctrica, minería, sector forestal, transporte aéreo y comercio minorista.

Ante la falta de mecanismos de protección frente a la actividad empresarial de capitales chilenos en el exterior, el Comité DESC de NU, llamó la atención a Chile, instándole a que “[a]dopte medidas legislativas y administrativas adecuadas para asegurar la responsabilidad legal de las empresas y sus filiales que tengan su sede en el territorio del Estado parte o estén gestionadas desde él, en relación con las violaciones de los DESC en sus proyectos en el extranjero” (Párr. 11, b).

66. Disponible en: <https://www.chile.gob.cl/honduras/asuntos-comerciales/para-invertir-en-chile/inversiones-de-chile-en-el-exterior/inversiones-de-chile-en-el-exterior>

MECANISMOS INTERNACIONALES

Los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos frente a la actividad empresarial han ganado importancia en las últimas décadas debido a la creciente influencia de las empresas en la sociedad global. Las empresas pueden tener impactos significativos en los derechos humanos a través de sus operaciones, cadenas de suministro y actividades en diferentes países. Entre los principales mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos en este contexto, además de los PR de NU, encontramos:

Mecanismos de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas

El Sistema de Naciones Unidas ha desarrollado diversos mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos para supervisar y regular las prácticas empresariales. Por su parte, los procedimientos y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos, pueden recibir informes y presentaciones sobre violaciones de derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial. En términos de supervisión y rendición de cuentas, los mecanismos internacionales incluyen:

Pacto Global de la ONU: Esta iniciativa alienta a las empresas a comprometerse voluntariamente con principios relacionados con los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción. Aunque no tiene poder de ejecución, proporciona un marco para que las empresas demuestren su compromiso con la sostenibilidad y los derechos humanos.

Foro de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos: Este foro anual brinda un espacio para el diálogo entre gobiernos, empresas,

sociedad civil y otros actores sobre temas relacionados con empresas y derechos humanos, facilitando el intercambio de buenas prácticas y desafíos, promoviendo la colaboración y el aprendizaje.

Procedimientos de vigilancia de los tratados: Algunos tratados de derechos humanos, como el PIDCP, han establecido comités de expertos para supervisar el cumplimiento de los Estados con sus obligaciones. Estos comités pueden examinar las políticas y prácticas empresariales en el contexto de derechos humanos.

Control y rendición de cuentas: La rendición de cuentas es un componente esencial para garantizar que las empresas respeten los derechos humanos. Los mecanismos de control incluyen la creación de puntos de contacto nacionales, la presentación de informes periódicos por parte de los Estados ante organismos como el Comité de Derechos Humanos y el Comité DESC de NU, y los referidos comités de expertos.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

El SIDH es un conjunto de instrumentos y órganos establecidos por la Organización de los Estados Americanos para proteger y promover los derechos humanos en la región. Sus órganos principales son la CIDH y la Corte IDH, los que desempeñan un papel fundamental en la supervisión de los Estados miembros en relación con sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluida la responsabilidad de regular las actividades empresariales para prevenir abusos.

Entre los mecanismos de protección del SIDH, encontramos:

Normas y principios: El SIDH se basa en tratados como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Estos documentos establecen los principios fundamentales de los derechos humanos y ofrecen la base normativa para evaluar las acciones empresariales.

Petición Individual: Las víctimas de violaciones de derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial pueden presentar peticiones ante la CIDH para buscar justicia y reparación. Esto permite que las personas afectadas busquen rendición de cuentas en casos en los que los estados no hayan cumplido con su deber de proteger.

Informes Temáticos: La CIDH ha elaborado informes temáticos sobre los impactos de las actividades empresariales en los derechos humanos, lo que contribuye a la concienciación y a la promoción de estándares de respeto por parte de las empresas.

Estos informes a menudo identifican patrones de abusos en sectores como la minería, agricultura, industria extractiva y otras áreas donde la actividad empresarial puede tener impactos significativos en las comunidades y el medio ambiente.

Opiniones Consultivas: Tanto la CIDH como la Corte IDH emiten opiniones consultivas sobre cuestiones legales y normativas. Estas opiniones, a solicitud de los Estados parte, pueden aclarar la relación entre las obligaciones de los Estados y la actividad empresarial en el ámbito de los derechos humanos.

Otros mecanismos internacionales de protección

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales son un conjunto de recomendaciones que abordan la conducta responsable de las empresas multinacionales en áreas como derechos humanos, empleo, medio ambiente y anticorrupción. Los países adheridos a la OCDE, como Chile, se comprometen a promover y aplicar estas directrices.

Mecanismos de Quejas del Banco Mundial: El Banco Mundial tiene un mecanismo de quejas que permite a las personas y comunidades presentar reclamos si consideran que han sido afectadas adversamente por proyectos financiados por el Banco.

Acuerdos de Libre Comercio e Inversiones: Algunos acuerdos bilaterales y regionales incluyen disposiciones relacionadas con los derechos humanos y la responsabilidad social de las empresas. Estas disposiciones pueden establecer estándares para la conducta empresarial responsable y proporcionar mecanismos de solución de controversias.

Mecanismos de Quejas de Organizaciones Internacionales: Algunas organizaciones internacionales, como la OCDE y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ofrecen mecanismos de quejas a través de los cuales las personas afectadas por las actividades empresariales pueden presentar denuncias y buscar remedios.

Jurisprudencia Internacional: Los tribunales internacionales y regionales, como la Corte Internacional de Justicia y la Corte IDH, han emitido fallos que establecen responsabilidades de los Estados y empresas en casos relacionados con derechos humanos y actividades empresariales.

Es importante considerar que, aunque existen estos mecanismos, la aplicación y efectividad de la protección de los derechos humanos frente a la actividad empresarial varían según las circunstancias y la voluntad política de los Estados; y en algunos casos, las violaciones de derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial pueden ser difíciles de abordar debido a la complejidad de las cadenas de suministros globales y las jurisdicciones involucradas. La presión de la sociedad civil, la transparencia y la colaboración entre gobiernos, empresas y organizaciones de derechos humanos desempeñan un papel crucial en la promoción de prácticas empresariales responsables.

DESAFÍOS EXISTENTES EN CHILE EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS

A pesar de los avances en los mecanismos internacionales y nacionales de protección de los derechos humanos frente a la actividad empresarial, los desafíos para avanzar en Chile para hacer exigible la responsabilidad de las empresas en derechos humanos no son menores. La falta de cumplimiento y la dificultad para responsabilizar a las empresas por abusos continúan siendo serios problemas; además, la globalización y la complejidad de las cadenas de suministro dificultan la aplicación efectiva de las regulaciones.

En Chile, estos desafíos y dificultades, se enmarcan en el contexto actual en que los sectores políticos que representan el empresariado cuentan con una representación significativa en el Congreso Nacional que dificulta la aprobación de leyes que afecten los intereses, como ha ocurrido con los proyectos de reforma del sistema de AFP, o incluso con una reforma tributaria que permite subir las tasas impositivas. Por otro lado, cuentan con un poder relevante en los medios de comunicación a través de los cuales han desinformado a la opinión pública sobre los impactos de las empresas en derechos humanos, como

ocurrió por ejemplo ante el fallo de la Corte Suprema que obligó a las ISAPRES a devolver los montos discriminatorios cobrados en exceso a los usuarios por estas entidades privadas de salud⁶⁷.

Sin renunciar a las modificaciones normativas, identificamos entre los desafíos más relevantes los siguientes:

La implementación de la normativa internacional que protege los derechos de las comunidades y de los pueblos indígenas en el marco de la actividad empresarial. Entre estos identificamos como de especial relevancia el desarrollo de marcos regulatorios y de políticas públicas con miras a hacer efectivo los derechos de acceso a información, participación y acceso a la justicia considerados en el Acuerdo de Escazú. De la misma manera resulta indispensable una adecuación regulatoria de la normativa del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, en especial en lo relativo a protección de las tierras indígenas de ocupación tradicional, y de recursos naturales como el agua, así como el derecho a la consulta con miras al consentimiento frente a medidas administrativas que inciden en proyectos de inversión susceptibles de afectarles.

La adopción de un marco normativo que haga exigible la responsabilidad corporativa en materia de derechos humanos, con énfasis en una legislación de debida diligencia en derechos humanos. Ello en forma concordante con la tendencia internacional antes referida, así como de regulaciones que hagan de esta debida diligencia obligatoria en el contexto de las empresas del Estado, y en el caso de la Estrategia Nacional del Litio anunciada. Ello a objeto de prevenir los impactos en derechos humanos de estas empresas y de reparar los daños que estos provoquen o contribuyan a provocar.

Finalmente, pero no por ello menos importante, se requiere fortalecer el conocimiento y capacidad de los pueblos y de las comunidades para apropiarse y hacer uso de las herramientas, mecanismos – como el VIII Foro Regional de Derechos Humanos y Empresas a realizarse en Santiago en octubre de 2023 – y espacios que el derecho internacional y nacional otorgan para hacer exigible la responsabilidad corporativa por violaciones de derechos humanos que les son imputables

67. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2023/05/23/crisis-de-las-isapres-donde-estamos/>

BRASIL



Oportunidades e desafios para uma legislação brasileira de direitos humanos e empresas

Eduardo Baker e Melisanda Trentin, Justiça Global

Mikaell Carvalho, Justiça nos Trilhos

Paulo César Carbonari, Movimento Nacional de Direitos Humanos MNDH

I – Estágio atual do debate sobre direitos humanos e empresas

Assim como a maioria dos países latino-americanos, o Brasil se insere no mercado global majoritariamente por meio da exportação de *commodities*. Embora ocupe uma posição menos dependente desse tipo de exportação do que seus vizinhos e outros BRICS⁶⁸, seus marcos legais de proteção aos direitos humanos e meio ambiente acabam também sendo afetados pela dinâmica conhecida como “race to the bottom”, ou corrida para o fundo do poço, que se traduz pela competição entre países do Sul Global pela atração de investimentos externos diretos, a qual, por sua vez, leva ao rebaixamento dos *standards* de proteção dos Direitos Humanos. Tal dinâmica se instaurou, de forma sistemática nos anos 80, como parte das condicionantes para que os países em desenvolvimento, ou novos “mercados emergentes” pudessem voltar a ser atores relevantes e galgar uma melhor posição na ordem econômica global neoliberal.

No âmbito da atividade empresarial, o não cumprimento das leis de proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente está relacionada a uma série de fatores, entre eles a captura corporativa do Estado, a fragilidade das instituições públicas, a assimetria de poder entre as empresas e as pessoas atingidas por suas atividades, entre outros⁶⁹. Além disso, muitas empresas, fundações empresariais, academia, mídia e grupos políticos, sustentam uma narrativa que contribui para a criminalização de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, sindicatos, pessoas defensoras dos Direitos Humanos e em assuntos ambientais frente às atividades empresariais violadoras de direitos, assim como para o aumento da violência contra esses mesmos grupos.

Nesse contexto, para que uma lei seja efetiva, é importante que considere o peso das assimetrias de poder econômico, político e jurídico existentes entre as empresas, pessoas atingidas e, grupos econômicos, agentes políticos, e outros campos em disputa na direção do Estado. Por isso, desenvolver legislações e políticas efetivas e capazes de responder às demandas das vítimas de violações perpetradas por grupos empresariais é o grande desafio deste campo. É necessário que as leis apontem objetivamente as obrigações do Estado e sua capacidade de as fazer cumprir, bem como as obrigações das empresas⁷⁰. É importante destacar que as obrigações dos Estados com relação aos Direitos Humanos são amplamente reconhecidas, apesar de muitas vezes descumpridas. Por outro lado, a atuação empresarial ainda carece de um maior aperfeiçoamento regulatório nacional e internacional.

No Brasil, apesar do conteúdo garantidor de textos constitucionais e demais normas, o país vivenciou um intenso desmonte e retrocessos dos direitos sociais no último período, sob o governo Bolsonaro. Zubizarreta (2016) afirma que na América Latina, embora todas as áreas ligadas ao bem-estar social e aos direitos da maioria tenham sido desregulamentadas, todos os direitos vinculados a contratos e negócios de grandes corporações foram reajustados. De fato, a reinterpretação da lei em favor das grandes empresas, juntamente com a assimetria regulatória em relação aos direitos da maioria, está deslocando o estado de direito, a separação de poderes e a própria democracia. Inúmeros são os projetos de lei, decretos, emendas constitucionais e outras espécies de atos normativos que fazem parte deste desenho de ataque a direitos já conquistados⁷¹. Ainda assim, a partir de 2014, o Brasil tem percorrido um importante caminho no que diz respeito à institucionalização do debate sobre direitos humanos e empresas.

Vale mencionar, entretanto, que essa agenda nacional sobre Direitos Humanos e empresas, como também pode ser observado em outros países, compreende tanto processos mais transparentes, democráticos e participativos, quanto outros, na maioria das vezes conduzidos pelo próprio Estado, os quais se mostram mais subservientes aos interesses empresariais, expressão da reconhecida “captura corporativa”, que interfere em espaços variados de formulação de política públicas, tomada de decisões, alcançando inclusive o sistema de justiça.

68. De acordo com o relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) 2014, as exportações representam 6,8% do PIB brasileiro.

69. Informe Regional: agenda legislativa para a responsabilidade legal das empresas por abusos aos direitos humanos e danos ao meio ambiente (tradução livre de documento orientador em elaboração por Gabriela Quijano)

70. idem

71. Direitos Humanos e Empresas: a Vale S.A. e as estratégias de dominação, violações e conflitos envolvendo territórios, água, raça e gênero. Justiça nos Trilhos Fevereiro de 2020

Assim, em dezembro de 2015, o Grupo de Trabalho da Organização das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (GTEDH-ONU) realizou visita ao Brasil, para verificar a situação de proteção aos direitos humanos com relação às empresas. Desta visita resultou um relatório com 28 recomendações ao Estado brasileiro, às empresas públicas e privadas e à sociedade civil, com base nos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, sendo uma delas “desenvolver um Plano de Ação Nacional sobre empresas e direitos humanos” sob orientação do guia elaborado pelo próprio Grupo de Trabalho sobre o tema⁷². Ainda em 2015, a Secretaria Nacional de Cidadania do Ministério de Direitos Humanos realizou uma oficina de trabalho intitulada *Direitos Humanos e Empresas: dos Princípios Orientadores ao Plano Nacional*. O objetivo do encontro foi “facilitar o diálogo entre representantes do governo e outras partes interessadas para identificar progressos e compartilhar desafios e experiências em relação a políticas públicas capazes de promover condutas corporativas responsáveis, com foco nos princípios orientadores e na construção de Planos de Ação Nacional sobre Empresas e Direitos Humanos”⁷³.

Em novembro de 2017, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), do Ministério Público Federal em articulação com o GT Corporações⁷⁴, grupo diverso e representativo da sociedade civil, realizou a audiência pública ‘*Direitos humanos e empresas: qual é a política pública que o Brasil precisa?*’. O encontro reuniu representantes do poder público, organismos internacionais, organizações e movimentos sociais. O objetivo do encontro foi efetivar uma instância de diálogo e troca de experiências para subsidiar a construção de um plano de ação do Grupo de Trabalho Direitos Humanos e Empresas da PFDC^{75 76}. Ainda em novembro de 2017, a Secretaria Nacional de Cidadania do Ministério dos Direitos Humanos, em parceria com o Centro de Direitos Humanos e Empresas, da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, publicou a cartilha “*Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: o dever de proteger do Estado e a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos*”. A cartilha apresenta três objetivos centrais: abordar possíveis mudanças promovidas pelos princípios orientadores e seus reflexos no dever dos Estados de proteger os direitos humanos e na responsabilidade das empresas de respeitar esses direitos; apontar exemplos de temas a serem considerados na política brasileira que venha a implementar os princípios orientadores; e sugerir próximos passos para a implementação dos princípios orientadores no Brasil⁷⁷.

O Decreto nº 9.751/2018⁷⁸ estabeleceu as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. O Decreto estabeleceu que as diretrizes serão implementadas voluntariamente pelas empresas e que a responsabilidade do Estado com a proteção dos direitos humanos em atividades empresariais estará organizada por meio de capacitação de servidores públicos sobre a temática de direitos humanos e empresas, com foco nas responsabilidades da administração pública e das empresas, de acordo com os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU.⁷⁹ Entretanto, o Decreto

72. Conectas direitos humanos. Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Relatório do Grupo de Trabalho da ONU. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/direitos-humanos-e-empresas-no-brasil-relatorio-grupo-de-trabalho-da-onu>

73. Conectas direitos humanos. Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Relatório do Grupo de Trabalho da ONU. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/direitos-humanos-e-empresas-no-brasil-relatorio-grupo-de-trabalho-da-onu>

74. Integram o GT Corporações: Amigos da Terra Brasil; Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS - ABIA; Conectas Direitos Humanos; Confederação de Trabalhadores da Agricultura Familiar - Contraf; Fórum da Amazônia Oriental - FAOR; FASE; HOMA/UFJF; IBASE; INESC; International Accountability Project - IAP; Instituto Equit; Instituto Observatório Social - IOS; Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS; Internacional de Serviços Públicos - ISP Brasil; Justiça Global; Movimento de Atingidos por Barragens - MAB; Movimento pela Soberania Popular na Mineração - MAM; Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu MIQCB; Serviço Franciscano de Justiça Paz e Ecologia - SINFRAJUPE; Rede Brasileira pela Integração dos POvos - REBRIP; Repórter Brasil; Terra de Direitos; Articulação Internacional de Atingidas e Atingidos pela Vale; Vigência e FES.

75. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal. PFDC publica ata de realização da audiência pública “Direitos humanos e empresas: qual é a política pública que o Brasil precisa?”. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atualizacao-do-mpf/audiencias-publicas/ata-da-audiencia-direitos-humanos-e-empresas-qual-e-a-politica-publica-que-o-brasil-precisa/at_download/file

76. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14955.pdf>

77. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU: o dever do Estado de proteger e a obrigação das empresas de respeitar os direitos humanos. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/sdh/noticias/2017/novembro/em-parceria-com-fgv-ministerio-publica-cartilha-sobre-empresas-e-direitos-humanos/empresas-e-direitos-humanos.pdf>

78. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9571.htm

79. Secretaria Nacional de Proteção Global. Compilação de artigos do I Seminário sobre empresas e Direitos Humanos: reflexões e contribuições para uma agenda nacional. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/dezembro/mmfdh-publica-artigos-academicos-sobre-a-tematica-de-empresas-e-direitos-humanos/copy_of_diagramacaocompilacaodeartigosseminarioempresas-e-dh.pdf

não contou com a participação da sociedade civil, movimentos sociais e vítimas em seu processo de elaboração e tampouco trouxe previsão de responsabilização de empresas por violações de direitos humanos. Assim, a tendência do Estado brasileiro a respeito da criação de marcos normativos e políticas públicas sobre direitos humanos e empresas segue imprecisa e distante das vítimas, sem que seus mecanismos legais e institucionais sejam capazes de oferecer proteção e reparação justa. O Decreto ignorou temas importantes como o conceito de devida diligência apresentado nos Princípios Orientadores da ONU, a extraterritorialidade, o consentimento livre, prévio e informado, além das leis voltadas para cadeias produtivas.

Embora se sustente que o Decreto 9571/2018 representa a adoção do Plano Nacional de Ação em nível brasileiro, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos não o reconhece como tal.⁸⁰ De todo modo, importante mencionar que o Decreto vem sendo utilizado para responsabilizar judicialmente as empresas

Em março de 2020, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), como uma resposta direta ao Decreto, que não expressava o acúmulo sobre o tema por várias organizações da sociedade civil, assim como o pleito de atingidos e atingidas por violações de Direitos Humanos por empresas, publicou a Resolução nº 5, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas. A resolução, apelidada à época de “anti-decreto” pelo próprio CNDH, é direcionada a agentes e instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, assim como a empresas e instituições financeiras. O objetivo da resolução é orientar e auxiliar na aplicação de normas nacionais e internacionais de proteção dos direitos humanos, em particular os direitos econômicos, sociais, culturais, civis, políticos, laborais, o direito ao desenvolvimento, ao trabalho decente, à autodeterminação e a um meio ambiente equilibrado, incluindo o do trabalho, bem como todos os direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais⁸¹.

Já, em agosto de 2020, aconteceu a 1ª Consulta Nacional sobre Tratado de Direitos Humanos e Empresas, em formato virtual, organizada pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, Centro de Direitos Humanos e Empresas da Universidade Federal de Juiz de Fora, Amigos da Terra Brasil, Fundação Friedrich Ebert Brasil, Justiça Global e Movimento dos Atingidos por Barragens. A edição brasileira integrou uma série de consultas, debates e coleta de sugestões da sociedade latino-americana ao tratado⁸².

Em setembro de 2020, foi publicada a versão em português do *Guia da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico de Devida Diligência para uma Conduta Empresarial Responsável*, com a participação do Ponto de Contato Nacional do Brasil, representante da União Europeia, do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos, da Organização Internacional do Trabalho, do Pacto Global e da academia⁸³. Em dezembro de 2020, o Comitê Nacional de Investimentos, do Ministério da Economia, emitiu a Resolução nº 2, aprovando o mandato do Ponto de Contato Nacional para desenvolver um Plano de Ação Nacional sobre Conduta Empresarial Responsável nos termos definidos pelo Comitê de Investimentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁸⁴.

Em 2021, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos realizou o “1º Fórum Nacional Responsabilize-se: Reflexões sobre a construção de uma política pública sobre direitos humanos e empresas”⁸⁵. Na oportunidade, incluiu os seguintes representantes no debate: Ministério da Economia, Organização das Nações Unidas (ONU), Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). Destaca-se que tais espaços, mesmo diante de tamanha relevância, continuam sem

80. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-business/national-action-plans-business-and-human-rights>

81. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução nº 5, de 12 de março de 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_ResolucaoDHeempresas.pdf

82. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Direitos humanos e empresas: Argentina aprova lei que devolve condição de empregados a desaparecidos durante a ditadura militar, Uruguai defende atenção nas compras públicas, no Brasil vítimas dos desastres de Brumadinho e Mariana seguem desamparadas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/direitos-humanos-e-empresas-argentina-aprova-lei-que-devolve-condicao-de-empregados-a-desaparecidos-durante-a-ditadura-militar-uruguai-defende-atencao-nas-compras-publicas-no-brasil-vitimas-dos-desastres-de-brumadinho-e-mariana-seguem-desamparadas>

83. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Guia da OCDE de devida diligência para uma conduta empresarial responsável. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/guia-da-ocde-de-devida-diligencia-para-uma-conduta-empresarial-responsavel.pdf/view>

84. Resolução nº 2 do Comitê Nacional de Investimentos do Ministério da Economia, de 22 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-coninv-n-2-de-22-de-dezembro-de-2020-296044638>

85. 1º Fórum Responsabilize-se debate a construção de política pública sobre direitos humanos e empresas

considerar a participação das demais entidades da sociedade civil, movimentos sociais, organizações de direitos humanos e as populações mais afetadas. Não pode haver a construção de um verdadeiro e efetivo plano nacional em direitos humanos neste tema sem a participação dos sujeitos mais interessados e que enfrentam no cotidiano suas violações e a ausência de normativas.

Em 2022, o Coletivo RPU Brasil, que monitora o cumprimento de recomendações provenientes do processo da Revisão Periódica Universal, publicou seu *Relatório Temático - Empresas e Direitos Humanos*⁸⁶. A submissão conjunta enviada ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, enquanto relatório paralelo de sociedade civil para assistir ao Grupo de Trabalho da Revisão Periódica Universal (MRPU) em sua 41ª Sessão em novembro de 2022, aponta que, conforme a avaliação do Coletivo, nenhuma das recomendações do 3º Ciclo foi cumprida.⁸⁷ No 4º Ciclo RPU, recentemente concluído, o Brasil recebeu e acolheu quatro recomendações específicas a respeito do tema direitos humanos e empresas, sendo três delas no sentido da elaboração de um Plano Nacional de Ação. Mas, ainda em abril de 2021, quando da realização da Audiência Pública temática sobre Empresas e Direitos Humanos para o MRPU, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, presidida pelo Deputado Federal Carlos Veras, a então Ministra Damara Alves do Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, anunciou que o Brasil iria elaborar o Plano Nacional de Ação, tendo como um dos fundamentos essenciais o então Decreto 9571/2018. Tal anúncio gerou preocupação nos já mencionados segmentos atuantes na temática de Direitos Humanos e empresas, levando-os a buscar um caminho estratégico para a proposição de um marco legal que pudesse ser considerado pelo governo e expressasse verdadeiramente as demandas sociais, até o momento.

Desta forma, em 2022, uma articulação entre parlamentares, organizações e movimentos sociais, centrais sindicais e academia, apresentou, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PL) nº 572/22.⁸⁸ A proposta pretende instituir um marco nacional sobre direitos humanos e empresas. A chamada Lei Marco estabelece a obrigação estatal de assegurar a participação de pessoas e comunidades afetadas por atividades empresariais em vários âmbitos: desde atividades de monitoramento, prevenção e reparação por violações de direitos humanos no contexto de grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura; na elaboração de estudos de impacto social e ambiental; na implementação de medidas preventivas de violações aos direitos humanos; durante a negociação e assinatura de acordos de reparação entre estado e empresas e no contexto de processos de reparação. Mais amplamente, a Lei Marco requer que o Estado assegure a participação pública na elaboração e implementação de políticas destinadas a implementar a lei, incluindo, por exemplo, o monitoramento de processos de reparação, propostas de fortalecimento de mecanismos de fiscalização, acesso à informação e de monitoramento de cadeias de fornecimento e estudos de impacto ambiental e sobre direitos humanos. Em relação a povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, o Projeto de Lei exige que o Estado garanta o direito à consulta prévia, livre, informada e de boa fé quando seus direitos estejam ameaçados por atividades empresariais e no contexto de negociações e acordos de reparação celebrados entre Estados e empresas⁸⁹.

Em relação às empresas, a Lei Marco inclui uma obrigação empresarial expressa de respeitar os direitos de consulta dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais e de consulta prévia e participação efetiva dos trabalhadores e das trabalhadoras ou de seus representantes nos processos que possam impactar seus direitos trabalhistas. Estabelece também a obrigação empresarial de assegurar a participação de trabalhadoras, trabalhadores e comunidades na elaboração, gestão e fiscalização de planos de prevenção no contexto de atividades empresariais perigosas. No âmbito da reparação, requer que as empresas criem mecanismos para a viabilidade material da participação comunitária na tomada de decisões sobre os processos de reparação, incluindo transporte e alimentação durante os eventos de consulta popular. Finalmente, estabelece o direito dos sindicatos de exercer controle externo da atividade empresarial⁹⁰.

É fundamental frisar que a Lei Marco nasce como uma proposta de legislação de Direitos Humanos, seguindo sua lógica e fundamentos, direcionada para as empresas transnacionais, consideradas beneficiárias de uma arquitetura estrutural de impunidade, em sua atuação

86. https://plataformarpu.org.br/storage/publications_documents/XT2Kv54nf0WuQubwD44uriFCDGgh0rZeDkTuBvHv.pdf

87. idem

88. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2148124&filename=PL%20572/2022

89. Informe Regional: agenda legislativa para a responsabilidade legal das empresas por abusos aos direitos humanos e danos ao meio ambiente (tradução livre de documento orientador em elaboração por Gabriela Quijano)

90. idem

especialmente no Sul Global. Isso explica o que torna o Projeto inédito no mundo, apresentando como elemento transversal a participação e o protagonismo de atingidos e atingidas, grupos vulneráveis amplamente reconhecidos, assim como trabalhadores e trabalhadoras. Pode-se observar a natureza essencialmente protetiva dos Direitos Humanos em seus princípios, como alguns dos previstos no artigo 3º: “I-A universalidade, indivisibilidade, inalienabilidade e interdependência dos Direitos Humanos; III-A sobreposição das normas de Direitos Humanos sobre quaisquer acordos, inclusive os de natureza econômica, de comércio, de serviço e investimento; IV-O direito das pessoas e comunidades afetadas à reparação integral pelas violações de Direitos Humanos cometidas por empresas, com observância do princípio da centralidade do sofrimento da vítima; VI- Na hipótese de conflito entre normas de Direitos Humanos, prevalecerá a norma mais favorável à pessoa atingida; IX – A não criminalização e não perseguição das pessoas e comunidades afetadas por violações de Direitos Humanos, assim como trabalhadores, trabalhadoras, cidadãos e cidadãs, coletivos, movimentos sociais institucionalizados, ou não, suas redes e organizações”, dentre outros princípios.

Um elemento que atribui ainda mais relevância para o debate sobre o tema no Brasil e coloca holofotes sobre a negociação do Projeto de Lei no Congresso Nacional, foi a nomeação do novo Ministro de Direitos Humanos e Cidadania, Silvio Almeida, que logo em seu discurso de posse afirma que uma das prioridades da sua gestão, como uma política não apenas de governo, mas que se pretendia uma política também de Estado, seria regulamentar a conduta empresarial com relação aos Direitos Humanos. Em março de 2023, por meio da Portaria nº 188 do Ministério de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania, foi nomeado Luiz Gustavo Lo-Buono, como o Coordenador-Geral de Empresas e Direitos Humanos do Gabinete do Ministro.

II – Contexto Normativo

O Brasil possui importante legislação esparsa sobre proteção ambiental, trabalhista e direitos humanos, porém, o marco legal em vigor possui lacunas significativas na regulação da atuação empresarial no território brasileiro e na reparação efetiva das vítimas, em parte devido ao fato de que essas normativas não foram concebidas sob uma perspectiva de direitos humanos, mas sim a partir do debate teórico e legislativo relativo a cada área específica. Ainda assim, não se deve perder de vista que o texto constitucional aborda, ainda que de forma genérica, a atuação corporativa no seu Título VII, relativo à ordem econômica e financeira, colocando como fundamento da ordem econômica, ao lado da livre iniciativa, a valorização do trabalho humano, a garantia de uma existência digna e a justiça social.

A Constituição Federal de 1988 nasceu de um processo histórico violento, que encerrou 21 anos de Ditadura Militar. A dignidade da pessoa humana passou a ser o valor central do ordenamento jurídico brasileiro. Garantias, direitos sociais e humanos passaram a ser previstos.

No plano internacional, a partir de sua Constituição Federal de 1988, foram ratificados pelo Brasil, dentre outros: a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 1989 (e seu protocolo facultativo em 2003); a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1990; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 1992; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1992; a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1992; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 1995; Estatuto do Tribunal Penal Internacional, em 2000; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2006; Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, em 2007.

Brasil é parte em 25 acordos de comércio exterior⁹¹ e em aproximadamente cem convenções na da Organização Internacional do Trabalho, tais como: Convenção 141 “Organizações de Trabalhadores

91. Acordos dos quais o Brasil é parte: Preferência Tarifária Regional entre países da ALADI (PTR-04); Acordo de Sementes entre países da ALADI (AG-02); Acordo de Bens Culturais entre países da ALADI (AR-07); Brasil - Uruguai (ACE-02); Brasil - Argentina (ACE-14); Mercosul (ACE-18); Mercosul - Chile (ACE-35); Mercosul - Bolívia (ACE-36); Brasil - México (ACE-53); Mercosul - México (ACE-54); Automotivo Mercosul - México (ACE-55); Mercosul - Peru (ACE-58); Mercosul - Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59); Brasil/Guiana/São Cristóvão e Névis (AAPA25TM 38); Brasil - Suriname (ACE-41); Brasil - Venezuela (ACE-69); Mercosul - Colômbia (ACE-72); Mercosul - Cuba (ACE-62); Mercosul/ Índia; Mercosul/ Israel; Mercosul/ SACU (União Aduaneira da África Austral); Mercosul/Egito; Mercosul/Palestina - AINDA SEM VIGÊNCIA; Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil - Peru (AINDA SEM VIGÊNCIA); Brasil - Paraguai (ACE-74)

Rurais”; Convenção 154 “Fomento à negociação coletiva”; Convenção 169 “Sobre Povos Indígenas e Tribais”, prescrevendo a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada; Convenção 176 “Sobre segurança e saúde nas minas”.

Em relação à matéria ambiental no plano interno, a legislação brasileira parte das previsões constitucionais sobre meio ambiente e sobre empresas e meio ambiente⁹² e tem como principal documento a Política Nacional do Meio Ambiente⁹³ (PNMA), que prevê importantes instrumentos no controle da atividade empresarial potencialmente poluidora, como a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento ambiental, instrumentos econômicos (como o seguro ambiental), dentre outros.⁹⁴ A lei do PNMA também prevê que a responsabilidade civil em matéria ambiental, o que abarca a responsabilização das empresas por danos ambientais, se dá na modalidade objetiva, ou seja, não é necessário provar a culpa ou intenção da empresa para que ela responda por danos ambientais.⁹⁵

A responsabilização criminal por danos ambientais está regulada na Lei n. 9.605. Essa é a única hipótese de sanção penal a empresas no Brasil. Não há previsão de crimes corporativos para nenhuma outra matéria e a expansão desse rol exigiria uma alteração constitucional.⁹⁶ A lei prevê desde multa até a suspensão total das atividades da empresa. A Lei Ambiental brasileira permite, ademais, a desconsideração da personalidade jurídica, quando sua existência prejudicar a reparação integral de um dano ambiental. Trata-se de instrumento da maior importância, que expande o instituto da desconsideração da personalidade jurídica da esfera cível, manejado em geral apenas em caso de fraude.

Ainda que não seja caso de sanção penal, em caso de exploração de trabalho escravo ou cultivo de plantas psicotrópicas ilícitas, o artigo 243 da Constituição prevê a expropriação da propriedade em questão, seja ela rural ou urbana, para fins de reforma agrária ou programas de habitação popular sem que o antigo proprietário tenha direito a qualquer indenização. A inclusão do trabalho escravo como causa para essa expropriação se deu através de Emenda Constitucional n. 81 de 2014. Entretanto, apesar da norma contar com quase uma década de existência, a ausência de uma regulamentação específica tem impedido sua aplicação prática.⁹⁷

Ainda que menos diretamente relacionada ao tema de empresas e direitos humanos, há três outras legislações que trazem sanções aplicáveis a pessoas jurídicas em áreas de possível cruzamento com os direitos humanos. A primeira é o Código de Defesa do Consumidor⁹⁸ (CDC), que traz a responsabilidade civil objetiva da empresa por danos ao consumidor. Apesar de focado na figura do consumidor, por ser uma das primeiras legislações pós-1988 tratando da proteção de direitos difusos e coletivos, o tratamento de direito processual inaugurado pelo CDC tem sido utilizado como base para ações coletivas de forma mais ampla, inclusive por condutas empresariais. O CDC traz um rol diversificado de possíveis sanções administrativas, incluindo a interdição total da atividade e a cassação de licença ou permissão. Além disso, contribui no tema, na medida em que traz a definição de cadeia produtiva, que pode servir de base para um possível desenvolvimento legislativo a respeito, pois já é muito empregado nos tribunais em ações judiciais propostas pelo Ministério Público do Trabalho, em tentativas de responsabilizar empresas por violações trabalhistas que se dão ao longo de cadeias produtivas específicas.

92. O artigo 170, VI, da Constituição, coloca como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente e o artigo 225 traz o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e todas, além de já prever a necessidade da legislação regulamentar e exigir estudos prévios de impacto ambiental para atividades potencialmente poluidoras.

93. Lei n. 6.938 de 1981.

94. O artigo 9º lista os instrumentos que compõem a PNMA.

95. Artigo 14, §1º: Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

96. A legislação brasileira apenas pode, segundo o entendimento que predomina no Brasil, criar crimes corporativos caso haja previsão constitucional expressa autorizando essa criação. No caso do dano ambiental, o parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição traz essa possibilidade de forma expressa (“As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”), mas não há nenhuma outra previsão semelhante para outros tipos de crimes.

97. Em setembro de 2022, o Ministério Público Federal ingressou com ação direta de inconstitucionalidade por omissão para pressionar o Congresso Nacional a editar a norma faltante e, em abril de 2023, o Projeto de Lei n. 5.970, de 2019, foi aprovado pela Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, mas ainda deve passar por outros órgãos internos do Legislativo antes que possa virar lei.

98. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.

A segunda lei correlata é a Lei de Improbidade Administrativa.⁹⁹ O ato de improbidade administrativa é, em linhas gerais, a conduta que atenta contra a integridade do patrimônio público em casos de enriquecimento ilícito, prejuízo aos cofres públicos ou violação de princípios da Administração Pública. As sanções podem alcançar a pessoa jurídica envolvida nos atos, assim como eventuais administradores, sócios e outras pessoas ligadas à empresa que tenham se beneficiado do ato.

O Brasil possui a chamada Lei Anticorrupção¹⁰⁰ que pune atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Diferentemente da lei de improbidade administrativa, a Lei Anticorrupção também visa proteger estados estrangeiros. Para que alcance empresas estrangeiras, é necessário que a empresa tenha operado, ainda que temporariamente, no território brasileiro. Seu escopo é mais restrito que o da lei de improbidade, ao focar apenas o tema da corrupção, e, se aplicável, exclui a incidência da lei de improbidade como instrumento para responsabilizar as empresas envolvidas. Tanto a Lei de Improbidade Administrativa, como a Lei Anticorrupção trazem a possibilidade das empresas envolvidas celebrarem acordos reconhecendo sua responsabilidade pelos danos causados em troca de uma negociação quanto a sanção a ser aplicada.

No plano regulatório ambiental, o principal órgão regulador é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, que trata do licenciamento ambiental nas suas resoluções n. 1 (23 de janeiro de 1986), n. 9 (3 de dezembro de 1987) e n. 237 (19 de dezembro de 1997). Essas resoluções preveem, por exemplo, a obrigatoriedade de realização de audiências públicas, em alguns casos. Os estudos prévios de impacto são, em regra, custeados pelas empresas envolvidas através de assessorias externas contratadas para esse fim. O licenciamento ambiental, no Brasil, também é o momento no qual se avalia o potencial impacto do empreendimento para comunidades tradicionais e povos indígenas.

Para comunidades tradicionais e povos indígenas, a proteção legal se funda no artigo 231 da Constituição e, no plano infraconstitucional, ainda está vigente o chamado Estatuto do Índio, de 1973, marcado por uma postura integracionista e assimilacionista. Especificamente em relação às comunidades quilombolas, a base é o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.¹⁰¹ Não há um diploma legal tratando mais diretamente do tema de empresas e direitos humanos na sua relação com esses povos e comunidades, exceto uma muito breve menção nas já mencionadas Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos.

No contexto brasileiro, uma das principais áreas conectadas ao tema de direitos humanos e empresas é a atividade minerária. Além da questão ambiental já mencionada acima, a principal lei é o Código de Minas de 1967, elaborado durante o regime ditatorial.¹⁰² O documento foi objeto de algumas reformas, principalmente em 1996 e 2022. Apesar da previsão constitucional, não há uma regulamentação da exploração minerária em terras indígenas.¹⁰³ Não há tratamento das obrigações extraterritoriais de empresas mineradoras brasileiras na sua atuação em outros países. Vale dizer, porém, que no campo judicial do direito do trabalho algumas decisões aplicaram o princípio da extraterritorialidade pelo menos parcialmente para reconhecer a responsabilidade de empresas brasileiras por violações aos direitos de trabalhadores brasileiros em Angola.¹⁰⁴

A mineração tem sido uma das atividades econômicas de maior risco no Brasil e no mundo com mortes, aposentadorias antecipadas, doenças e uma série de sequelas. As primeiras manifestações de proteção no mundo do trabalho na OIT, desde 1919, foram as referentes à atividade mineral. O rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, em Mariana (2015) e, em seguida, o rompimento da barragem no córrego do Feijão, em Brumadinho (2019), ambos no estado de Minas Gerais, são considerados casos emblemáticos de desastres sociotécnicos criminosos da mineração. Nos dois casos esteve envolvida a transnacional brasileira Vale.

99. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.

100. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013.

101. A principal norma legal sobre comunidades quilombolas é o Decreto n. 4.887, mas o documento se limita a tratar da regularização fundiária.

102. Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967, assinado pelo primeiro “presidente” da Ditadura Militar, o general Castelo Branco.

103. O artigo 231, parágrafo 3º, e artigo 49, inciso XVI, ambos da Constituição trazem a possibilidade de exploração minerária em terra indígena mediante autorização do Congresso e ouvidas as comunidades afetadas.

104. <https://oglobo.globo.com/economia/grupo-odebrecht-condenado-em-50-milhoes-por-trabalho-escravo-em-obras-em-angola-17374693>

A reforma trabalhista de 2017, implementada pela Lei nº 13.467/2017, trouxe mudanças significativas na legislação brasileira que regula as relações trabalhistas desde a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. Atualmente, a negociação coletiva permite que as empresas negociem com os sindicatos de trabalhadores a flexibilização de alguns direitos trabalhistas previstos na legislação. A reformulação legal de 2017 também permite a terceirização irrestrita em todas as atividades das empresas, inclusive na atividade-fim. A reforma trabalhista alterou as regras da jornada de trabalho, permitindo, por exemplo, a jornada de 12x36, sem a necessidade de autorização prévia do Ministério do Trabalho. A flexibilização dos direitos trabalhistas contida na reforma de 2017 traz como uma de suas principais consequências a redução de custos com mão de obra. Vale lembrar, ainda, que o Ministério do Trabalho foi extinto em janeiro de 2019, no primeiro dia de governo Bolsonaro, sendo recriado apenas no final de 2021.

Finalmente, em que pese a existência de muitos dispositivos protetivos, segue como uma grave lacuna no ordenamento jurídico brasileiro a não extensão da responsabilidade da empresa pelas violações ocorridas em sua cadeia de produção. Em decorrência disso, muitos casos que envolvem a violação de direitos de trabalhadores e comunidade afetada terminam sem uma efetiva responsabilização da empresa que se beneficia dessas violações, causando uma ineficaz reparação, além da contumácia nas violações.

III – Caminhos a percorrer - é necessário regulamentar a devida diligência no Brasil?

Apesar de haver avanços relevantes no debate e na institucionalização da agenda de direitos humanos e empresas, ainda há pontos críticos a serem considerados para se consolidar uma legislação e políticas efetivas e em consonância com a realidade brasileira.

Devida diligência em direitos humanos é o termo utilizado para designar processos de governança empresarial alinhados com obrigações e compromissos de proteção e promoção de direitos humanos. Isto se dá por meio da identificação, prevenção, mitigação e responsabilização de danos que causem ou contribuam através de suas atividades e operações em toda a cadeia produtiva (conjunto de atividades necessárias para a produção, distribuição e comercialização de bens e serviços, que abarca desde a extração e manuseio da matéria-prima até a distribuição do produto)¹⁰⁵.

Uma legislação específica que responsabilize as empresas pelos danos produzidos em suas atividades e operações não seria suficiente para solucionar, por si só, as violações de direitos humanos no Brasil. A chamada devida diligência em direitos humanos é um conceito que amadureceu na Europa e que tem como ponto de partida a lógica voluntarista organizadora dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU. A busca por instrumentos normativos vem se dando como uma tentativa de fortalecer a capacidade coercitiva do conteúdo de tais princípios.

Além disso, a adoção de uma lei específica para a devida diligência em direitos humanos pressupõe uma institucionalidade sólida capaz de garantir sua efetividade. A possível regulação da devida diligência também demonstra, ainda, incertezas a respeito de violações efetivamente cometidas, tendo em vista a utilização de mecanismos unilaterais de avaliação e monitoramento da atividade empresarial, desenvolvidos exclusivamente pelas próprias corporações, mantendo, assim, a lógica de autorregulação das empresas. A consequência possível disso seria obstaculizar o acesso à justiça e à reparação integral para as vítimas das violações.

O Princípio Orientador 31 da ONU preconiza que os mecanismos não judiciais de denúncia devem ser legítimos, acessíveis, previsíveis, equitativos, transparentes, compatíveis com os direitos, devendo também funcionar com uma fonte de aprendizagem contínua, de forma a cumprirem efetivamente a sua função, uma vez que mecanismos de denúncia inviáveis ou de precária aplicação terminam por corroborar o sentimento de insatisfação por parte dos afetados e a desconfiança quanto ao processo. Ressalta-se, ainda, o disposto no Princípio 13 B, segundo o qual a responsabilidade de respeito aos direitos humanos impõe à empresa o dever de buscar prevenir ou mitigar os impactos negativos sobre os direitos humanos diretamente relacionadas com operações, produtos ou

105. <https://www.conectas.org/noticias/entenda-o-que-e-devida-diligencia-em-direitos-humanos/>

serviços prestados por suas relações comerciais, ainda que não tenham contribuído para gerá-los¹⁰⁶.

No caso brasileiro, no que se refere ao instituto da devida diligência, o PL 572/2022 estabelece, em seu segundo capítulo, as obrigações das empresas e do Estado. A ideia de mitigação de riscos e impactos por parte das empresas, introduzida pelas diretrizes dos princípios orientadores, foi substituída pela **obrigação de respeitar e não violar**. A garantia de **reparação integral**, baseada na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, é assegurada como mecanismo de superação da responsabilidade social corporativa, assim, o automonitoramento também é deixado de lado e se concede maior poder de fiscalização aos sindicatos.

Os artigos 7º e 9º do PL 572/22 abordam o instituto da diligência e ampliam sua aplicação como forma de superar a exclusividade do automonitoramento.

“Art. 7º. As empresas deverão realizar processo de devida diligência para identificar, prevenir, monitorar e reparar violações de direitos humanos, incluindo direitos sociais, trabalhistas e ambientais, devendo, no mínimo: I – Abranger aquelas que a empresa pode causar ou para as quais possa contribuir, por meio de suas próprias atividades, ou que estejam diretamente relacionadas às suas atividades e operações, produtos ou serviços por meio de suas relações comerciais; II – Ser contínuo, reconhecendo que os riscos de violação aos direitos humanos podem mudar com o passar do tempo, conforme se desenvolvem suas atividades e operações e o contexto operacional da empresa;”

“Art. 9º. inciso XVIII – Evitar que o monitoramento da atividade empresarial pelas próprias empresas substitua a fiscalização destas por parte do Estado, no tocante às medidas de segurança, preventivas de ocorrência de desastres e de graves acidentes de trabalho, cumprimento da legislação ambiental, bem como quaisquer outras relacionadas às garantias fundamentais de proteção aos Direitos Humanos em todas as suas dimensões”

Assim, não faria sentido trocar uma iniciativa legislativa mais abrangente e protetiva por outra que não comportaria todo o espectro regulatório da Lei Marco. Por outro lado, o momento político, ainda muito desfavorável para o avanço da agenda no Congresso Nacional, de conformação majoritariamente conservadora e atrelada a diversos setores empresariais, requer toda a concentração de esforços nas negociações do Projeto de Lei.

106. Dossier Diligencia Debida en Derechos Humanos: fortalezas y debilidades de un mecanismo en construcción. *Homa Publica* - Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas, Vol. 06, nº 01, Ene/Jun 2022. Disponível em <https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/issue/view/1602>

Mantengamos los ojos abiertos

fidh

Director de la publicación:

Alice Mogwe

Jefe de redacción:

Éléonore Morel

Autores:

Eduardo García Birimisa, Javier Mujica y Enrique Fernández Maldonado Mujica, Peru Equidad. José Aylwin y Marcel Didier, Observatorio Ciudadano. Eduardo Baker e Melisanda Trentin, Justiça Global. Mikael Carvalho, Justiça nos Trilhos. Paulo César Carbonari, Movimento Nacional de Direitos Humanos MNDH

Diseño:

FIDH/CB

Determinar los hechos - Misiones de investigación y de observación judicial

Apoyo a la sociedad civil - Programas de formación y de intercambio

Movilizar a la comunidad de Estados - Un lobby constante frente a las instancias intergubernamentales

Informar y denunciar - La movilización de la opinión pública

Para la FIDH, la transformación de la sociedad reposa en el trabajo de actores locales.

El Movimiento Mundial por los Derechos Humanos actúa a nivel nacional, regional e internacional en apoyo de sus organizaciones miembro y aliadas para abordar las violaciones de derechos humanos y consolidar procesos democráticos. Nuestro trabajo está dirigido a los Estados y actores en el poder, como grupos de oposición y empresas multinacionales.

Los principales beneficiarios son organizaciones nacionales de derechos humanos miembro del Movimiento y, a través de ellas, víctimas de violaciones de derechos humanos. La FIDH también coopera con otras organizaciones aliadas y actores de cambio.

fidh

CONTÁCTENOS

FIDH

17, passage de la Main d'Or

75011 Paris - France

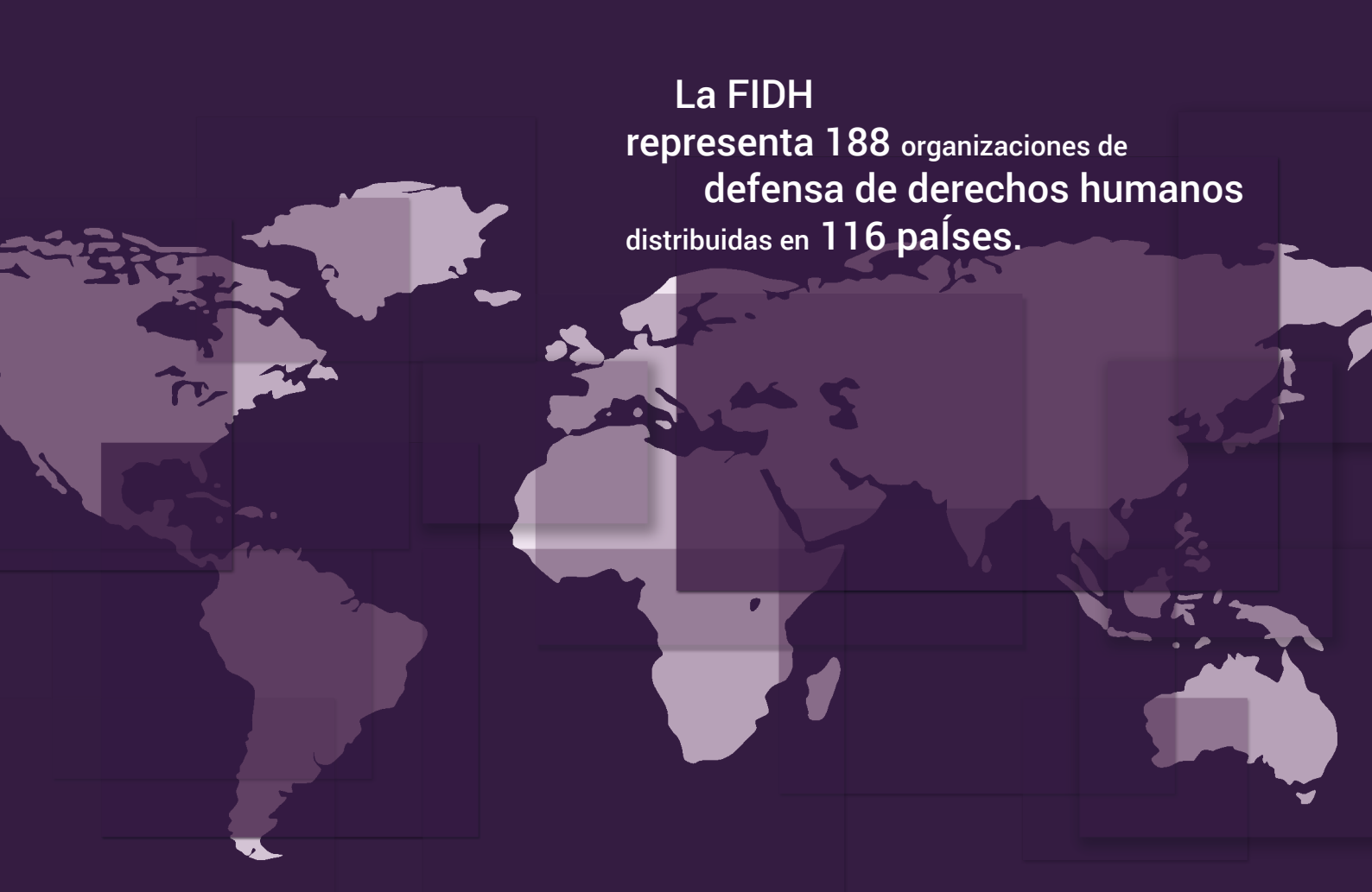
Tel: (33-1) 43 55 25 18

www.fidh.org

Twitter: @fidh_en / fidh_fr / fidh_es

Facebook:

<https://www.facebook.com/FIDH.HumanRights/>



La FIDH
representa 188 organizaciones de
defensa de derechos humanos
distribuidas en 116 países.

fidh

LO QUE CONVIENE SABER

La FIDH trabaja para proteger a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, para prevenir estas violaciones y llevar a los autores de los crímenes ante la justicia.

Una vocación generalista

Concretamente, la FIDH trabaja para asegurar el cumplimiento de todos los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

Un movimiento universal

Creada en 1922, hoy en día la FIDH federa 188 ligas en más de 116 países. Así mismo, la FIDH coordina y brinda apoyo a dichas ligas, y les sirve de lazo a nivel internacional.

Obligación de independencia

La FIDH, al igual que las ligas que la componen, es una institución no sectaria, aconfesional e independiente de cualquier gobierno.