

Responsabilidad social,  
empresas  
y derechos humanos

*Responsabilidad social, empresas y derechos humanos*

Dr. Humberto Cantú Rivera

Es una publicación de la Coordinación  
para la Atención de los Derechos Humanos  
del Gobierno del Estado de Oaxaca.

CADH

M. Bravo No. 117, Col. Centro

C.P. 68000

Oaxaca de Juárez, Oaxaca

Impreso en Oaxaca, México, 2018

---

## RESPONSABILIDAD SOCIAL, EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

---

Dr. Humberto Cantú Rivera<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos es una temática que, en épocas recientes, en el marco de la globalización, se ha colocado en el centro de la atención internacional. Lo anterior resulta, ciertamente, de la creciente importancia de los intercambios comerciales internacionales; de la participación de las empresas en diferentes ámbitos de la vida pública; y como resultado de lo anterior, en la creciente posibilidad de que sus actividades u operaciones generen impactos –positivos o negativos– en los derechos humanos. A lo anterior, el sector empresarial a nivel internacional ha respondido a través del uso de programas o proyectos de responsabilidad social empresarial, que buscan generar una contribución positiva de la empresa en la sociedad en que operan. Sin embargo, dicha idea ha sido cuestionada en casos en que las empresas se encuentren involucradas en afectaciones importantes a los derechos humanos.

El objetivo principal de este cuadernillo es el de presentar a las y los lectores una perspectiva panorámica sobre el estado actual del debate sobre la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos. De tal manera, se hará una introducción general sobre los derechos humanos y su vínculo con el desarrollo, previo a abordar el proyecto que se ha gestado desde 2004 en la Organización

---

<sup>1</sup> Profesor titular de la Escuela de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey (UDEM); Director Ejecutivo del Instituto de Derechos Humanos y Empresas de la UDEM. Miembro nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

de las Naciones Unidas sobre esta temática. Asimismo, se analiza el vínculo del documento principal emanado de dicho proyecto frente a dos cuestiones de especial relevancia para el sur de México: el impacto de las actividades empresariales en los derechos de los pueblos indígenas; y la utilización del proyecto de Naciones Unidas en el contexto de las políticas públicas, previo a presentar una serie de recomendaciones generales para la utilización de estos insumos por las autoridades municipales.

## 2. ¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?

Los derechos humanos son prerrogativas que tienen las personas, originalmente frente al Estado, para proteger y garantizar su dignidad por su propia naturaleza humana. Como resultado de numerosos acontecimientos políticos, bélicos y jurídicos, en 1945 se comienza a contemplar la idea de los derechos humanos en el marco jurídico internacional, particularmente en la Carta de las Naciones Unidas, que los identifica como uno de sus principales pilares. La idea se consolida en 1948, con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y su posterior legalización a través de los Pactos Internacionales de 1966.

Por las características relativas a su implementación, en 1966 se determinó que se adoptaran un Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>2</sup> y un Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>3</sup> lo cual indica la existencia tanto de derechos civiles y políticos (que principalmente requieren del Estado una abstención), como de derechos económicos, sociales y culturales (que se refieren en particular a acciones que el Estado debe tomar para su realización). Sin embargo, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, en Viena, Austria, se determinó que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e

---

<sup>2</sup> Joseph, Sarah y Castan, Melissa, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2013.

<sup>3</sup> Sobre este, véase Saul, Ben, Kinley, David y Mowbray, Jacqueline, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

interrelacionados, lo cual implica que los Estados deberán tomar las medidas necesarias para lograr una implementación equitativa.

En México, los derechos humanos se encuentran definidos en distintas partes de la Constitución Política. Sin embargo, es en el artículo 1º constitucional donde se consagra una obligación constitucional para todas las autoridades de respetar, promover, proteger y garantizar todos los derechos humanos, tanto aquellos de índole constitucional, como aquellos incluidos en tratados internacionales ratificados por el Senado. La reforma constitucional de 2011 en la materia dio rango constitucional a los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales, señalando que las autoridades deberán prevenir, y en su caso investigar, sancionar y reparar, cualquier violación a los derechos reconocidos en dichos marcos jurídicos.

### 3. LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO

Todos los derechos humanos tienen como premisa básica el desarrollo de las personas y de las colectividades para lograr la plena realización de sus derechos y libertades. Lo anterior ha sido reconocido desde la Carta de las Naciones Unidas de 1945, pero se consolidó con la adopción de la Declaración sobre el derecho al desarrollo<sup>4</sup> por la Asamblea General, en 1986. En ella, su artículo primero establece el sentido y alcance del derecho al desarrollo:

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.
2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos interna-

---

<sup>4</sup> Asamblea General, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, A/RES/41/128 (4 de diciembre de 1986).

cionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.<sup>5</sup>

Como se puede observar, este derecho tiene dimensiones tanto individuales como colectivas, que implican para el Estado el garantizar que existan las condiciones para que toda persona o grupo pueda lograr un desarrollo pleno y con autonomía. Sin embargo, el desarrollo es un elemento que se compone –y es afectado– por varios factores y actores, lo cual hace que su realización sea compleja.

En la era de la globalización, el desarrollo –especialmente macroeconómico– depende en muchas ocasiones de los intercambios comerciales y de inversión que se realicen entre Estados y otros actores no estatales, como las empresas. Lo anterior subraya, por consecuencia, la necesidad de que existan no sólo las condiciones que permitan una interacción económica adecuada entre los distintos eslabones de la economía global, sino también los mecanismos para identificar y controlar los impactos negativos que dicho desarrollo pueda tener en la sociedad en general.

Dichos aspectos, presentes en las discusiones de Naciones Unidas desde la década de 1960, se han ido ligando cada vez más con la temática de los derechos humanos, al grado que se ha llegado a consolidar una corriente que aborda a los principales agentes del desarrollo económico en un mundo globalizado –las empresas transnacionales– con sus impactos negativos en los derechos y libertades de las personas. Tras algunos períodos de dificultades para lograr avances en dicha temática, la (ahora extinta) Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas comenzó a trabajar dicha cuestión a principios de los años 2000, dando comienzo a una serie de iniciativas y proyectos para clarificar el alcance de la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, art. 1.

#### 4. MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ‘PROTEGER, RESPETAR Y REMEDIAR’

La Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas –actualmente el Consejo de Derechos Humanos– determinó solicitar al Secretario General de la ONU que nombrara a un Representante Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (en adelante el ‘Representante Especial’). El profesor John Ruggie, de la Universidad de Harvard, fue nombrado para tal cargo en 2005, con el mandato de clarificar las responsabilidades tanto de los Estados como de las empresas respecto de los derechos humanos, y en particular de conceptos controversiales como “complicidad” y “esfera de influencia”.<sup>6</sup>

Su mandato inicial, de dos años y prolongado por un tercer año como resultado de la transición de la Comisión al Consejo, tuvo dos elementos de particular relevancia: en primer término, abordó la cuestión de las metodologías empresariales para identificar sus potenciales impactos en materia de derechos humanos, a través de herramientas como las evaluaciones de impacto;<sup>7</sup> y en segundo término, abordó uno de los aspectos más relevantes en la discusión sobre derechos humanos y empresas: la cuestión de la extraterritorialidad.<sup>8</sup> Esta tiene dos supuestos: en primer término, que un Estado puede regular a las empresas registradas o constituidas bajo su jurisdicción, incluso en relación a operaciones realizadas más allá de sus fronteras; y en segundo término, que el tribunal de un país pueda conocer de un caso que

---

<sup>6</sup> Comisión de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, E/CN.4/RES/2005/69 (20 de abril de 2005).

<sup>7</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos: Resolución de cuestiones metodológicas esenciales. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/4/74 (5 de febrero de 2007).

<sup>8</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Responsabilidad empresarial con arreglo al derecho internacional y cuestiones relacionadas con la regulación extraterritorial: Resumen de los seminarios jurídicos. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/4/35/Add.2 (15 de febrero de 2007).

haya tenido lugar fuera de su territorio o jurisdicción, pero con el que exista algún vínculo particular que le permita ejercer esa competencia.

Ambos elementos sirvieron para enmarcar la discusión, y también para identificar los principales ámbitos de acción en donde debería trabajar el Representante Especial: en los deberes de los Estados de regular o “controlar” las actividades empresariales, y garantizar el acceso a la justicia para las víctimas; y en lo que deben hacer las empresas para evitar la generación de impactos negativos en los derechos humanos. Como resultado de una serie de estudios, análisis y consultas con diferentes actores, el Representante Especial presentó en 2008 el *Marco para proteger, respetar y remediar*,<sup>9</sup> al Consejo de Derechos Humanos, un informe en el que planteaba su visión sobre qué se requería hacer para generar una mayor responsabilidad del sector empresarial con respecto a los derechos humanos.

La premisa era sencilla: bajo el derecho internacional de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de proteger los derechos humanos, incluso frente a los actos de actores no estatales, como las empresas. En ese sentido, el Estado debe actuar de forma diligente para prevenir todo tipo de afectación a los derechos humanos que resulte de las actividades empresariales, y de no ser posible, tomar las medidas necesarias para investigar, sancionar y reparar. En el contexto de América Latina, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció desde su primera sentencia este principio, al señalar en *Vélásquez Rodríguez v. Honduras*<sup>10</sup> los deberes existentes del Estado frente a actores privados:

*Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se*

<sup>9</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/8/5 (7 de abril de 2008).

<sup>10</sup> Corte IDH. *Caso Vélásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

*agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.<sup>11</sup> (énfasis añadido)*

De tal manera, el Estado tiene una obligación de diligencia frente a actores privados que operan en su territorio, que implica un deber de actuar de manera que esté en condiciones de prevenir cualquier impacto negativo en los derechos humanos, y en caso de que lo anterior no sea posible, de investigar, sancionar y reparar los daños que hayan sido ocasionados. Lo anterior implica que el Estado tenga tanto un papel preventivo, por vía de la regulación, como un papel de reparación, a través de mecanismos que protejan los derechos de las víctimas.

Ese deber del Estado se complementa con un segundo elemento, que es independiente: la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. En palabras del Representante Especial, John Ruggie:

*Respetar los derechos humanos significa básicamente no infringir los derechos de los demás, es decir, no causar perjuicios. Dado que las empresas pueden afectar virtualmente a todos los derechos reconocidos internacionalmente, deberían considerar la responsabilidad de respetar todos esos derechos, aunque algunos puedan requerir mayor atención en algunos contextos. Hay situaciones en que las empresas pueden tener responsabilidades adicionales: por ejemplo, cuando desempeñan determinadas funciones públicas o cuando han asumido voluntariamente compromisos adicionales. Pero la responsabilidad de respetar constituye la expectativa básica de todas las empresas en todas las situaciones.*<sup>12</sup>

<sup>11</sup> *Ibíd.*, par. 172.

<sup>12</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos. Informe del Representante Especial del*

Este aspecto en particular fue significativo, pues estableció una expectativa importante y explícita sobre lo que se espera del sector empresarial en relación con los derechos humanos. El papel de las empresas en este ámbito, todavía insuficientemente claro apenas cinco años antes, habría de evolucionar, en parte como resultado de un reconocimiento de parte del sector privado del papel que deben desempeñar en la materia, resultando tanto de las exigencias sociales, como de la propia licencia social para operar que deben obtener las empresas.<sup>13</sup> Asimismo, el planteamiento de la existencia de una responsabilidad de respetar los derechos humanos resaltaría una diferencia fundamental con la responsabilidad social empresarial: que el respeto de los derechos humanos no puede ser sustituido por acciones filantrópicas o voluntarias del sector empresarial; por el contrario, son normas que imponen la adopción de medidas positivas para prevenir un impacto en ellos. En ese sentido, resulta importante el siguiente pasaje del informe de 2008 que introdujo el *Marco para proteger, respetar y remediar*:

*La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos existe independientemente de los deberes de los Estados... Además, como la obligación de respetar los derechos es una expectativa básica, una empresa no puede compensar el perjuicio causado a los derechos humanos realizando actos de beneficencia en otra parte.<sup>14</sup>*

Este segundo principio se complementaría con un elemento clave, y que es la fuente de la discusión sobre las empresas y los derechos humanos: la necesidad de que las víctimas cuenten con mecanismos efectivos de acceso a la reparación. En efecto, es factible que a pesar de que los Estados pudieran contar con un marco legislativo y regulatorio apropiado, y que las empresas tuvieran mecanismos internos

---

*Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, A/HRC/8/5 (7 de abril de 2008), par. 25.*

<sup>13</sup> Morrison, John, *The Social License: How to Keep Your Organization Legitimate*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2014.

<sup>14</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, A/HRC/8/5 (7 de abril de 2008), par. 55.*

que les ayuden a prevenir afectaciones a los derechos humanos, habrá situaciones en donde ninguno de esos elementos sean suficientes para evitar tal impacto negativo. Ante dichos escenarios, se identificó como un aspecto altamente importante que las víctimas tengan acceso a mecanismos de reparación, a fin de resarcir los derechos que les hayan sido vulnerados.

Con estos tres elementos centrales del *Marco para proteger, respetar y remediar*, el Representante Especial sobre empresas y derechos humanos contribuyó a una definición más clara del papel que tanto Estados como empresas deben desempeñar para que las víctimas de violaciones a derechos humanos relacionadas con el ámbito empresarial puedan ser protegidas, o en su caso, para beneficiarse de una reparación integral.

Dicha contribución fue reconocida por los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos: a través de la resolución 8/7, el Consejo de Derechos Humanos reconoció la aportación hecha por el Representante Especial mediante un proceso de consultas, estudios y análisis, y decidió extender el mandato por un período complementario de tres años. Asimismo, solicitó a John Ruggie que formulara recomendaciones sobre formas de promover el cumplimiento del deber del Estado de proteger todos los derechos humanos contra los abusos que cometan o en que estén implicadas las empresas; que abordara el contenido de la responsabilidad empresarial, brindando una orientación concreta sobre lo que deben hacer al respecto; y que estudiara las posibilidades existentes en diferentes ámbitos para aumentar el acceso a recursos efectivos disponibles para las víctimas.<sup>15</sup>

A partir de dicha resolución, la labor del Representante Especial fue de obtener evidencias de la práctica tanto de Estados como de empresas, con el fin de construir una serie de elementos que guiaran su práctica en materia de derechos humanos. Para ello, recurrió a una serie de consultas multiactor, en las que los diferentes actores involucrados en la temática hicieron propuestas específicas y compartieron experiencias sobre la forma en que se involucraban con la temática de

---

<sup>15</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Mandato del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/RES/8/7 (18 de junio de 2008), par. 4.

derechos humanos en el contexto de la responsabilidad empresarial. En el año 2010 se puso a consulta abierta el último informe del Representante Especial, mismo que presentaría en marzo de 2011 bajo el título de *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*.

## 5. LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS

El 21 de marzo de 2011, a través de su informe 17/31, el Representante Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos* (los Principios Rectores). Dicho informe, el último presentado en su mandato, fue la culminación de seis años de consultas y análisis sobre la manera en que tanto Estados como empresas abordan la cuestión de la responsabilidad en materia de derechos humanos. Construidos sobre la base del *Marco para proteger, respetar y remediar* de 2008, los Principios Rectores giran alrededor de tres pilares interdependientes y 31 principios: el deber de protección a cargo del Estado, incluso frente a actores no estatales; la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos; y finalmente, la necesidad de que las víctimas cuenten con acceso a mecanismos de reparación. Cada uno de ellos se describe a continuación.

### 5.1 El deber del Estado de proteger los Derechos Humanos

El primer pilar, sobre el deber de protección de los derechos humanos a cargo del Estado, señala que los Estados deben tomar medidas legislativas, regulatorias, judiciales y de política pública para regular de forma efectiva las operaciones y actividades empresariales, a fin de proteger los derechos humanos frente a posibles abusos derivados de ellas. Lo anterior implica una serie de medidas que los Estados deben adoptar para ajustar sus marcos jurídicos y políticos, a fin de tener la capacidad de regular efectivamente las actividades del sector empresarial.

Dentro de ese contexto, el Representante Especial identificó cuatro grandes áreas de acción: en primer término, hace referencia al *marco normativo* que regula las actividades empresariales en el derecho interno, el cual menciona que debe señalar expresamente la responsabili-

dad empresarial de respetar los derechos humanos. En este sentido, se hace referencia a las leyes y normas que regulan el derecho societario o corporativo, en las que los Estados deben incluir disposiciones que impongan directamente en el derecho interno dicha responsabilidad empresarial en la materia.

Un segundo ámbito de preocupación especial lo constituye el *nexo entre Estados y empresas*, mismo que se puede ver reflejado en diferentes circunstancias: por ejemplo, en el caso de las empresas públicas o con participación estatal mayoritaria, el Estado tendría la obligación de “predicar con el ejemplo”, es decir, tomar medidas adecuadas para que la empresa pública respete los derechos humanos en el marco de sus operaciones y relaciones comerciales. Otra situación similar existe en el contexto de la privatización de servicios públicos, en donde dicha actividad impondría al Estado un deber reforzado de fiscalización. Lo anterior ocurre en la actualidad en muchos ámbitos, particularmente en los casos de la educación, la salud, e incluso en otras áreas como en la provisión de agua potable.<sup>16</sup> Un último ejemplo de este punto son las licitaciones o contratación públicas, en donde el Estado permite que actores privados realicen obras públicas o donde contrata servicios privados; en estos contextos, los Principios Rectores señalan la importancia de que el Estado use su control sobre dichas operaciones para imponer obligaciones de derechos humanos en aquellos actores que desarrollen dichas actividades.

Un tercer elemento se refiere a las actividades empresariales realizadas en *zonas afectadas por conflicto*, en donde se señala la trascendencia de que el Estado desempeñe un papel de guía para aquellas empresas que desarrollen actividades en la zona, a fin de evitar su participación en contextos de violaciones graves a derechos humanos. Ese elemento también hace referencia al papel de influencia que puede ejercer el Estado sobre las empresas que operen en ese contexto, donde deberá

---

<sup>16</sup> Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149; Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171; Corte IDH, *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261.

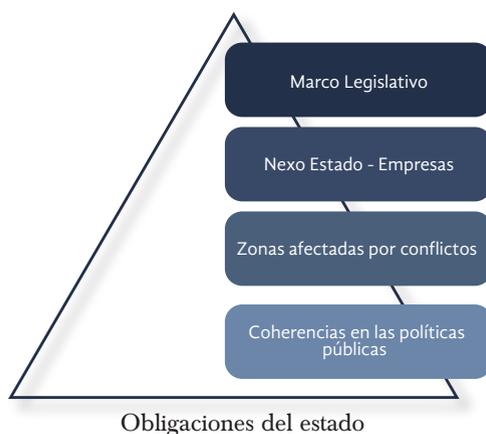
tomar las medidas necesarias para asegurar que aquellas que estén involucradas en ese tipo de situaciones no reciban fondos públicos, o que sean ejercido el marco jurídico para sancionar toda participación en situaciones de violaciones (graves) a los derechos humanos.

Un último aspecto abordado en los Principios Rectores, de alta importancia, es la necesidad de que exista *coherencia en las políticas públicas*. Lo anterior se refiere a que todos los departamentos y agencias del gobierno, independientemente de su área de enfoque, deben estar plenamente capacitadas en materia de derechos humanos, a fin de evitar que una acción descoordinada entre ellas pueda dar origen a violaciones a derechos humanos. Lo anterior es particularmente relevante en contextos como la atracción de inversión extranjera, en donde las dependencias a cargo de dicha función en muchas ocasiones no tienen conocimiento suficiente sobre las obligaciones de derechos humanos del Estado, o no las toman en consideración al momento de desempeñar sus funciones. De tal forma, el hecho de que los Estados tomen en consideración dichas obligaciones en materia de derechos humanos al momento de realizar sus funciones, permitiría establecer acuerdos y normas claras en la materia, que designen de forma explícita las expectativas del Estado en materia de derechos humanos respecto a las actividades empresariales.

En sí, el primer pilar de los Principios Rectores es una reinterpretación de las obligaciones convencionales establecidas en el ámbito universal de los derechos humanos, una suerte de dictamen que permite a los Estados entender de forma más clara cuáles son las áreas donde existe principal preocupación, y algunas recomendaciones sobre cómo abordar dichos aspectos.

## 5.2 La responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos

El segundo pilar de los Principios Rectores constituye una de las principales aportaciones del Representante Especial a esta temática, y en particular al derecho internacional de los derechos humanos, puesto que, hasta ese momento, no existía un consenso sobre qué obligaciones deberían tener las empresas bajo el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, para poder lograr tal consenso, fue



necesario hacer una diferencia clara entre las obligaciones del Estado y lo que se esperaba de las empresas.

En ese sentido, el Representante Especial decidió utilizar la “responsabilidad” como criterio orientador de la actividad de las empresas, no en un contexto jurídico, sino como resultado de las expectativas sociales al respecto. Lo anterior implica que la sociedad espera (y en muchos casos exige) que cualquier empresa respete los derechos humanos, es decir, que no participe en actividades que lesionen dichos derechos. Ese es el principio general que define el sentido del segundo pilar de los Principios Rectores: que las empresas deben respetar –es decir, abstenerse de infringir– todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, y por lo menos, aquellos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Como premisa básica, queda establecido entonces que las empresas pueden afectar distintos derechos humanos, lo cual resalta además su carácter indivisible, interrelacionado e interdependiente. Sin embargo, además de esa distinción entre el deber del Estado –un deber jurídico bajo el derecho internacional– y la responsabilidad de

las empresas –una responsabilidad que existe como resultado de la expectativa de la sociedad, pero que además puede cristalizarse en el marco jurídico de los Estados a nivel interno–, el segundo pilar hace una segunda aportación relevante en términos de generar un diagnóstico y recomendaciones explícitas para abordar tal problemática.

De acuerdo con los Principios Rectores, para que las empresas puedan estar en condiciones de respetar los derechos humanos tanto en sus operaciones y actividades como en sus relaciones comerciales, es necesario que se adopten tres pasos básicos: la formulación de una declaración explícita al respecto; el desarrollo de mecanismos de identificación de riesgos; y la participación efectiva en mecanismos de reparación. En cuanto al primer elemento, el segundo pilar reconoce que uno de los principales déficits en esta temática es la ausencia de una cultura empresarial de respeto a los derechos humanos; por tanto, el primer paso es contribuir a crear o reforzar esa cultura, y para ello, se identifica como necesaria la emisión de una *declaración* al más alto nivel de la empresa. La premisa es muy sencilla: si uno de los objetivos estratégicos que la empresa debe perseguir es el respeto a los derechos humanos, y se convierte en una política empresarial adoptada a nivel gerencial, será más sencillo crear un ambiente conducente para lograr tal propósito. Lo anterior ya es una práctica relativamente desarrollada en el ámbito empresarial a nivel internacional, ya sea a través de la creación de políticas empresariales de derechos humanos, o de la inclusión de tal elemento dentro de otras políticas empresariales.

El segundo elemento, que ha sido considerado como la más importante contribución del Representante Especial, es el establecimiento de un procedimiento de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos. La debida diligencia es un concepto proveniente del derecho anglosajón, y rutinariamente utilizado en el marco del derecho mercantil cuando se dan fusiones o adquisiciones entre diferentes sociedades comerciales, que involucra un análisis de los posibles factores de riesgo para la empresa que hace la adquisición o fusión. Sin embargo, el Representante Especial plantea una nueva concepción de dicho concepto, acotado al ámbito de los derechos humanos y las empresas, que es adecuadamente explicado por la Oficina del Alto Comisionado para

los Derechos Humanos: “En el contexto de los Principios Rectores, la diligencia debida en materia de derechos humanos constituye un proceso continuo de gestión que una empresa prudente y razonable debe llevar a cabo, a la luz de sus circunstancias (como el sector en el que opera, el contexto en que realiza su actividad, su tamaño y otros factores) para hacer frente a su responsabilidad de respetar los derechos humanos.”<sup>17</sup> Como se puede observar, lo anterior implica un cambio de paradigma, puesto que la evaluación que realice la empresa debe centrarse en los riesgos que sus actividades pueden provocar en los derechos de terceros, y no en los riesgos a los que puede enfrentarse la empresa.

En ese sentido, la debida diligencia en derechos humanos plantea diferentes elementos o pasos que deben darse para poder prevenir impactos negativos en los derechos humanos provenientes de sus actividades o relaciones comerciales. En primer lugar, se establece que las empresas deben, en conjunto con asesoría especializada en derechos humanos, llevar a cabo una *evaluación del impacto real y potencial* de sus actividades sobre los derechos humanos. Una evaluación de impacto en derechos humanos supone que todas las actividades realizadas por una empresa sean medidas frente a los distintos estándares internacionales de derechos humanos que puedan ser afectados por sus operaciones; lo anterior implica que la empresa, dependiendo de su sector y contexto, deberá por lo menos realizar dicha evaluación respecto a aquellos daños o afectaciones que puedan resultar de sus actividades, incluyendo a través de la realización de consultas a grupos potencialmente afectados. Por ejemplo, una empresa que trabaja en el ámbito de las tecnologías de información podría verse involucrada en potenciales afectaciones al derecho a la privacidad o a la libertad de expresión, mientras que una empresa de la industria extractiva podría tener impactos en los derechos al agua o a la salud. De tal forma, las empresas deberán priorizar aquellos derechos que por su giro o actividad puedan ser impactados, aunque sin dejar de tomar en consideración el resto de derechos humanos internacionalmente reconocidos.

---

<sup>17</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos: Guía para la interpretación*, HR/PUB/12/2, 2012, p. 7.

El segundo paso en el proceso de debida diligencia en derechos humanos, una vez identificados los potenciales riesgos derivados de las actividades de las empresas, es la *integración de los resultados* en los procesos y actividades empresariales. Lo anterior es necesario a fin de que las empresas puedan efectivamente corregir aquellos actos que podrían causar afectaciones a los derechos humanos, y de tal forma, prevenir su vulneración. El paso de evaluación de impactos, sin embargo, puede dar como resultado que se identifique que el riesgo no es provocado por la empresa misma, sino por alguna otra con la que ésta trabaje o tenga alguna relación comercial. En ese sentido, los Principios Rectores hacen una aportación significativa:

Si una empresa no ha contribuido a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos pero esas consecuencias guardan relación directa con las operaciones, productos o servicios prestados por otra entidad con la que mantiene relaciones comerciales, la situación es más compleja. Entre los factores que determinan la elección de las medidas adecuadas en situaciones de este tipo figuran la influencia de la empresa sobre la entidad en cuestión, la importancia de esa relación comercial para la empresa, la gravedad de la infracción y la posibilidad de que la ruptura de su relación con la entidad en cuestión provoque en sí misma consecuencias negativas sobre los derechos humanos.

...

Si la empresa tiene influencia para prevenir o mitigar las consecuencias negativas, debe ejercerla. Y si carece de influencia sobre la entidad en cuestión, puede encontrar la forma de potenciarla. Puede incrementar su influencia, por ejemplo, ofreciéndole fomento de la capacidad u otros incentivos, o colaborando con otros actores.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del Marco para proteger, respetar y remediar. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/17/31 (21 de marzo de 2011), Comentario al Principio 19.

Una vez integradas las modificaciones a las actividades o procesos productivos de la empresa, esta debe *monitorear la eficacia* de las medidas adoptadas en relación con el respeto a los derechos humanos. Lo anterior tiene como finalidad verificar que los efectos negativos desaparezcan o por lo menos se reduzcan, con la intención de que eventualmente puedan ser erradicados. Asimismo, la empresa debe *comunicar hacia el exterior* de forma efectiva las medidas tomadas, a fin de mantener un diálogo con distintos interlocutores, incluyendo con sus inversionistas, y particularmente con aquellos grupos o personas que puedan estar en situaciones de vulnerabilidad.

Por último, aun cuando las empresas hayan tomado las medidas preventivas necesarias, podrá haber situaciones en que sea inevitable impedir o provocar un impacto negativo en los derechos humanos. Ante dichos supuestos, los Principios Rectores plantean una expectativa de que las empresas *reparen o contribuyan a la reparación* de las consecuencias negativas generadas como resultado de sus actividades o relaciones comerciales, a fin de resarcir los daños causados en los derechos humanos de personas o comunidades afectadas:

*Si una empresa detecta una situación de este tipo, ya sea mediante el proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos o por otros medios, debe emplearse a fondo, en virtud de su responsabilidad de respetar los derechos humanos, para remediar esa situación, por sí sola o en cooperación con otros actores. El establecimiento de mecanismos de reclamación a nivel operacional para los posibles afectados por las actividades empresariales puede constituir un medio eficaz de reparación, siempre que cumplan ciertos requisitos que se enumeran en el Principio 31.*

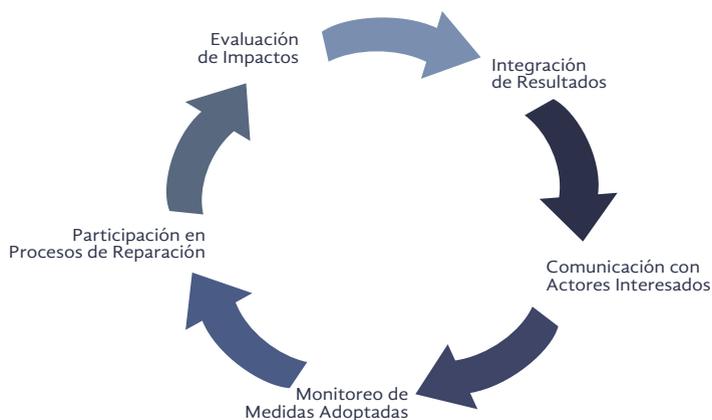
*Si se han producido consecuencias negativas que la empresa no ha provocado ni ha contribuido a provocar, pero que guardan relación directa con operaciones, productos o servicios prestados por una relación comercial suya, la responsabilidad de respetar los derechos humanos no exige que la empresa misma deba reparar los daños, aunque puede desempeñar un papel en el proceso de reparación.*<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Comentario al Principio 22.

Los Principios Rectores plantean que las empresas deberán siempre buscar cumplir con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, independientemente del contexto local en que operen, ante la posibilidad de exigencias jurídicas menores o incluso contradictorias entre el país de recepción de la inversión y el Estado de origen, en donde usualmente tendrá su sede la empresa matriz.

Siendo un proceso de implementación permanente y cíclico, la debida diligencia en materia de derechos humanos podría permitir a las empresas detectar de manera más precisa los ámbitos en los que debe poner atención para prevenir consecuencias negativas en los derechos humanos, y de esa forma, contribuir a evitar no sólo riesgos jurídicos, financieros y reputacionales para sí mismas, sino para los derechos humanos de personas que puedan verse afectadas por sus actividades, operaciones o relaciones comerciales.



Proceso de debida diligencia en derechos humanos

### 5.3 Acceso a mecanismos de reparación

El tercer pilar de los Principios Rectores aborda los mecanismos que deben existir para aquellos casos en que el Estado no protege los derechos humanos y las empresas no los respetan: el acceso a mecanismos de reparación para las víctimas. Este aspecto, que se ha consolidado tanto en el derecho internacional como regional de los derechos hu-

manos, implica que el Estado debe contar con mecanismos efectivos que permitan a las víctimas de violaciones de derechos humanos el acceso a la justicia. Así lo han consagrado, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y muchos otros tratados en la materia, con la intención de que, en la medida de lo posible, las víctimas puedan obtener una *restitutio in integrum*.

Sin embargo, una importante contribución de los Principios Rectores es el reconocimiento de que los mecanismos de reparación no se limitan únicamente a aquellos de naturaleza judicial. Por el contrario, se reconoce que además de los mecanismos judiciales, las víctimas deben poder acceder a mecanismos extrajudiciales, e incluso a otros de carácter no estatal, a fin de tener una posibilidad más amplia de acceso a la reparación. Ese “bouquet de remedios” debe estar centrado en las víctimas, y en reducir los obstáculos jurídicos y prácticos a los que se puedan enfrentar en su lucha por obtener reparación.

Dentro de los *mecanismos judiciales*, una amplia mayoría de Estados contempla las vías judiciales de naturaleza civil, administrativa, y en algunos casos, penal. Lo anterior depende del tipo de sistema jurídico (de derecho continental o civil, o de derecho anglosajón o *common law*), así como de los desarrollos legislativos a nivel interno que permitan, por ejemplo, la responsabilidad penal de las personas morales. Sin tener un carácter eminentemente prescriptivo, los Principios Rectores abogan por que los mecanismos judiciales sean propicios para favorecer la igualdad de armas<sup>20</sup> entre las partes, además de que deben contar con características de imparcialidad, integridad y de respeto al debido proceso.

Por su parte, el último informe del Representante Especial contempla también que el Estado puede contar con *mecanismos extrajudiciales*,

---

<sup>20</sup> Esta expresión se refiere a que no debe haber un desequilibrio en el acceso a herramientas para la defensa de las acciones jurídicas entre las partes de un litigio, que usualmente ocurre con empresas que pueden cubrir servicios de asesoría jurídica especializada de alto nivel, y víctimas que enfrentan un obstáculo práctico para realizar su derecho de acceso a la justicia, ante la escasez de recursos financieros o técnicos.

que por su naturaleza puedan ser más flexibles y orientados a la protección efectiva de la víctima. En ese sentido, destacan dos elementos en particular: las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Comisiones de derechos humanos, Defensorías del pueblo, Procuradurías de derechos humanos, etc.) con capacidad para recibir quejas sobre violaciones a derechos humanos, y los Puntos de Contacto Nacional<sup>21</sup> de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Además de las funciones de asesoría o diálogo que dichos mecanismos pueden tener frente a Estados o empresas, una de las ventajas principales reside en la flexibilidad de sus mecanismos de queja (en particular en el caso de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos), puesto que al ser menos exigentes que sus contrapartes judiciales, pueden ser más favorables a las perspectivas de las víctimas. Asimismo, en el caso de las primeras, el hecho de no tener competencia directa para conocer de casos relativos a actividades empresariales no debe ser interpretado como una limitante, ya que los impactos negativos que resulten de las actividades de las empresas podrían comprometer la responsabilidad del Estado por omisión, lo cual es una base jurídica que recae dentro de la esfera de competencia de dichas instituciones.

Finalmente, el tercer pilar de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos contempla también la existencia de *mecanismos no estatales* de reparación. Al respecto, el comentario al principio 28 señala que:

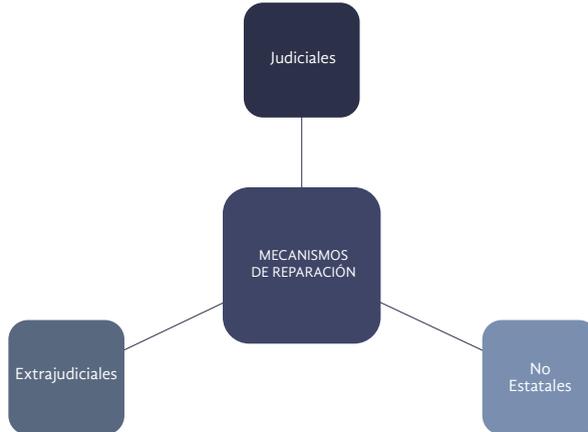
*Una categoría de mecanismos de reclamación no estatales incluye los mecanismos administrados por una empresa por sí sola o juntamente con las partes interesadas, por una asociación económica o por un grupo multilateral de partes interesadas. Se trata de mecanismos extrajudiciales, pero pueden usar procesos de resolución, de diálogo u otros dispositivos culturalmente apropiados y compatibles con derechos. Estos mecanismos pueden ofrecer ventajas concretas, como la rapidez de acceso y reparación, unos costos reducidos y/o alcance transnacional.<sup>22</sup>*

<sup>21</sup> Sobre esta cuestión, véase Cantú Rivera, Humberto, *La responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos*, México, CNDH, 2018, pp. 101-150.

<sup>22</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del Marco para proteger, respetar y remediar*. Informe del

Los mecanismos de reclamación a nivel operacional, es decir, aquellos implementados directamente por las empresas, pueden tener dos ventajas particulares: contribuyen a que las personas afectadas puedan expresar su preocupación o potenciales afectaciones directamente a la empresa, lo cual le permitiría ocuparse de los daños y reparar las consecuencias negativas de forma temprana y directa. Sin embargo, para ser mecanismos eficaces, deben cumplir con algunos criterios establecidos en el Principio 31: ser legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, transparentes, compatibles con los derechos, y ser fuentes de aprendizaje continuo, además de estar basados en la participación y el diálogo.

En términos generales, la existencia o utilización de ciertos mecanismos de reparación no excluye la utilización de los demás; es precisamente esa la virtud del tercer pilar, que reconoce la posibilidad de que existan distintos mecanismos que puedan ofrecer distintos tipos de reparación a las víctimas, mismos que deben ser complementarios e incluso simultáneos, para lograr resarcirla en sus derechos.



Mecanismos de reparación

---

*Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, A/HRC/17/31 (21 de marzo de 2011), Comentario al Principio 28.*

Ahora bien, los aspectos señalados en el tercer pilar de los Principios Rectores son elementos básicos que deben ser analizados a la luz del derecho interno, a fin de encontrar la medida exacta que pueda ser compatible con su sistema jurídico; además, en muchas ocasiones requerirá que se lleven a cabo estudios y análisis para verificar la eficacia de los mecanismos de reparación judicial, extrajudicial y no estatal. Lo anterior puede significar que los Estados deberán llevar a cabo reformas legislativas, reglamentarias o de otro tipo, a fin de permitir que los mecanismos existentes sean compatibles con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, y alineados con los Principios Rectores. De tal manera, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos ha desarrollado diversos informes que abordan los elementos centrales que deben contemplarse en el marco jurídico interno para que tanto los mecanismos judiciales como extrajudiciales sean efectivos en su misión de garantizar el acceso a la reparación para las víctimas.<sup>23</sup>

\*\*\*

Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos fueron presentados al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2011. En junio de ese mismo año, el Consejo de Derechos Humanos los adoptó por consenso,<sup>24</sup> y determinó “hacerlos suyos”, lo cual implica una confirmación del respaldo político de los Estados miembros del Consejo a dicha iniciativa, siendo la primera vez que se tomó dicha postura frente a un documento que no hubiera sido negociado

<sup>23</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/32/19 (10 de mayo de 2016); Consejo de Derechos Humanos, *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales a través de los mecanismos no judiciales del Estado. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/38/20 (14 de mayo de 2018). Ambos informes contienen addendums que explican en detalle las recomendaciones de los informes principales.

<sup>24</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/RES/17/4 (16 de junio de 2011).

por los Estados. Asimismo, se determinó crear un Grupo de Trabajo sobre las empresas y los derechos humanos, cuyo mandato es contribuir a la difusión e implementación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos.

## 6. LOS PRINCIPIOS RECTORES Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos son una serie de recomendaciones generales de política pública. En ese sentido, el Representante Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas no brindó atención específica a la cuestión de los retos generados por las actividades y operaciones empresariales a los grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, el Grupo de Trabajo sobre las empresas y los derechos humanos a cargo de la difusión e implementación de los Principios Rectores dedicó su informe a la Asamblea General de 2013 a la temática de los derechos de los pueblos indígenas.<sup>25</sup>

La cuestión de los pueblos indígenas es particular, puesto que con frecuencia se ven confrontados la cuestión del desarrollo económico y social de los Estados, por una parte, y los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación y a participar en los procesos de toma de decisiones que puedan afectarles, por la otra. En ese sentido, la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 169, que prevé el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, y en ciertos casos el derecho a otorgar su consentimiento, respecto a cualquier proyecto que pueda afectar sus derechos humanos. Aunque no es posible entrar a detalle sobre la discusión entre consulta y consentimiento en este espacio, el Convenio 169 de la OIT ha establecido la obligación de que los pueblos indígenas sean consultados previo al inicio de cualquier proyecto que pueda afectar sus derechos; sin embargo, sólo reconoce la obligación de obtener su consentimiento en aquellos casos en que deban ser reubicados de sus territorios ancestrales. Por el contrario, tanto el derecho declarativo

---

<sup>25</sup> Asamblea General, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/68/279 (7 de agosto de 2013).

(la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas) como la interpretación jurisprudencial realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos han ido más allá, intentando consagrar el “derecho al consentimiento” como parte del conjunto de derechos existentes en el derecho internacional de los derechos humanos. En todo caso, distintos Relatores Especiales de Naciones Unidas han señalado que si bien no se puede imponer a los Estados una suspensión de cualquier proyecto de desarrollo que pueda afectar a los pueblos indígenas, la consulta previa, libre e informada debe realizarse con el ánimo de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas; y en caso de decidir continuar con cualquier proyecto a pesar de la falta de consentimiento de los pueblos potencialmente afectados, el Estado no cesará de tener las obligaciones de proteger y respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas.<sup>26</sup>

Respecto a los Principios Rectores, si bien los tres pilares serían aplicables a cualquier contexto de actividades de exploración en territorio de los pueblos indígenas, hay un elemento en particular que vendría a complementar uno de los desarrollos que se han dado particularmente en el contexto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte ha reconocido que en el marco de la consulta previa, libre e informada que deben llevar a cabo los Estados, también deben realizarse evaluaciones de impacto ambiental y social previo al inicio de cualquier tipo de actividad de exploración.<sup>27</sup> Sin embargo, como fue señalado en el informe de 2007 del Representante Especial, dichas evaluaciones son útiles y adecuadas, pero no necesariamente podrán detectar el rango completo de afectaciones a derechos humanos que puedan ocurrir en el contexto de las actividades empresariales.

De tal manera, un desarrollo que sería apropiado y deseable es

---

<sup>26</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*, A/HRC/24/41 (1 de julio de 2013), pars. 25, 38.

<sup>27</sup> Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, pars. 129, 143.

que, en el contexto de actividades que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas, se lleven a cabo evaluaciones de impacto en los derechos humanos conforme a los estándares planteados por los Principios Rectores, en el marco de la consulta previa, libre e informada, para que las empresas puedan identificar, y en su caso tomar las medidas necesarias, para prevenir o mitigar las afectaciones que sus operaciones pudieran causar en ellos. Lo anterior serviría para complementar las evaluaciones de impacto ambiental y social, a fin de aumentar la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo, en el contexto de actividades de exploración y desarrollo, los Estados podrían imponer como requisito que las empresas que participen en dichos procesos tengan mecanismos de reparación a nivel operacional, de conformidad con los Principios Rectores –y en particular con los criterios del principio 31–, a fin de abordar en etapas tempranas cualquier desacuerdo o afectación que pudiese ser denunciada por las poblaciones indígenas potencialmente afectadas.

## 7. CÓMO INCORPORAR LOS PRINCIPIOS RECTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El pilar 1 de los Principios Rectores señala que los Estados deberán tomar todas las medidas necesarias para proteger los derechos humanos frente a las actividades de terceros, incluso las empresas. Aunque con frecuencia se señala que los Estados adoptan o reforman su legislación para dar cumplimiento a dicho mandato, en menos ocasiones se ha identificado el papel que las políticas públicas pueden desempeñar al respecto. El Grupo de Trabajo sobre las empresas y los derechos humanos, siguiendo una iniciativa de la Unión Europea, ha reconocido que las políticas públicas pueden ser muy útiles para lograr la implementación efectiva de los Principios Rectores, y en ese sentido, han recomendado que los Estados desarrollen *Planes de Acción Nacional sobre empresas y derechos humanos*.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Cantú Rivera, Humberto, *La responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos*, México, CNDH, 2018, pp. 187-218.

Los Planes de Acción Nacional son estrategias evolutivas de política desarrolladas por el Estado para proteger los derechos humanos frente a los impactos adversos ocasionados por las empresas, de conformidad con los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Como herramientas públicas, el Grupo de Trabajo los identifica como un elemento por medio del cual “los Estados hacen balance de las medidas que ya tienen en marcha para aplicar los Principios Rectores y determinan las carencias que exigen nuevas medidas normativas a esos efectos”.<sup>29</sup> A la fecha, poco más de 20 Estados han adoptado Planes de Acción Nacional sobre empresas y derechos humanos. Aunque no son sustitutos de medidas legislativas y por sí mismos no generan necesariamente efectos en los mecanismos de reclamación –en particular en aquellos de naturaleza judicial–, lo cierto es que son herramientas públicas que pueden generar una mayor difusión del contenido de los Principios Rectores entre las diferentes áreas de la función pública, lo cual podría contribuir a una mayor capacitación y conocimiento sobre las obligaciones de derechos humanos del Estado en el contexto de las actividades empresariales.

En el caso de México, en septiembre de 2015 se instaló un Grupo de Trabajo nacional coordinado por la Secretaría de Gobernación, en el que participan la administración pública federal, el sector empresarial, la sociedad civil, los sindicatos y la academia. En el año 2017 se generó un borrador del Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos,<sup>30</sup> que sigue estando en proceso de validación por las distintas dependencias involucradas. Las bases de dicho programa están construidas sobre distintos elementos del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, que por primera vez reconoce algún tipo de responsabilidad de las empresas en la materia.

Sin embargo, el hecho de que esté en proceso de construcción un Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos no implica que ningún otro órgano pueda adoptar medidas –incluyendo legisla-

---

<sup>29</sup> Asamblea General, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/69/263 (5 de agosto de 2014), par. 6.

<sup>30</sup> La última versión pública del borrador puede consultarse en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225507/3.Borrador\\_PNEDH.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225507/3.Borrador_PNEDH.pdf)

tivas o de política pública– al respecto. Por el contrario, el carácter federal del Estado mexicano permitiría que, en el caso de las entidades federativas, éstas puedan desarrollar políticas públicas estatales en la materia, por lo menos con la finalidad de difundir entre sus funcionarios el contenido de los Principios Rectores, y de adaptar sus propios procesos internos para cumplir con la obligación de protección a cargo del Estado. Lo anterior podría incluso incluir al sector privado que opera en las distintas entidades federativas, a través de procesos o talleres de capacitación y difusión sobre el marco de Naciones Unidas, o bien, abordar aquellas situaciones en donde el Estado tenga un nexo contractual o de otra naturaleza con el sector privado.

De la misma manera, es particularmente importante que los marcos jurídicos que no sean de naturaleza exclusivamente federal –por ejemplo, los códigos sustantivos o procesales en materia civil– puedan ser revisados, a fin de que las víctimas reales o potenciales de abusos a derechos humanos relacionados con empresas puedan tener acceso a mecanismos efectivos de reparación. Lo anterior podría incluir una revisión al marco legislativo y a los lineamientos establecidos en materia de contratación pública o de prestación de servicios públicos por entidades privadas, en donde los diferentes niveles de gobierno pueden adoptar disposiciones para cumplir con su obligación de protección de los derechos humanos frente a las actividades del sector empresarial.

## 8. RECOMENDACIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS RECTORES PARA LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

Las autoridades municipales, como parte del Estado, tienen el deber de implementar distintas obligaciones que derivan del derecho internacional de los derechos humanos, y que han sido refinadas al ámbito de la responsabilidad empresarial por medio de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Aunque cada municipio tendrá diferentes prioridades y responsabilidades según el marco normativo que lo rija, a continuación, se plantean algunas recomendaciones generales en relación a la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos.

- Los municipios deben llevar a cabo una revisión de su marco normativo (reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general) para verificar que, en el marco de sus competencias, estén en posibilidades de proteger los derechos humanos frente a las actividades empresariales que pudieran generarles alguna afectación.
- De particular importancia resultará que cuando las funciones de los municipios se privaticen, o se permita la intervención de empresas privadas en su realización (por ejemplo, en relación a los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; seguridad pública, entre otras), se tomen las precauciones necesarias para mantener un espacio de regulación efectiva de las actividades de dichos prestadores de servicios públicos.
- En el marco de la privatización de servicios públicos, los municipios deberán incluir en las concesiones o en los contratos administrativos correspondientes las cláusulas necesarias que impongan sobre los prestadores de servicios la obligación de contar con mecanismos cíclicos de debida diligencia en materia de derechos humanos, de conformidad con el segundo pilar de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos.
- En lo relativo a las facultades de los municipios en materia de zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, de creación y administración de reservas territoriales, de formulación de planes de desarrollo regional, de utilización del suelo, entre otras dispuestas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en otros marcos normativos aplicables, deberán velar por la protección de los derechos humanos, y en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo a través de la utilización del principio *pro persona*, cuando las actividades empresariales puedan representar un riesgo para la población bajo su jurisdicción.
- Los municipios deberán requerir que las empresas que realicen funciones públicas o que presten servicios públicos, cuenten con mecanismos no estatales de reparación que cumplan con los criterios establecidos en el numeral 31 de los Principios Rectores sobre las em-

presas y los derechos humanos. Asimismo, deberán incluir cláusulas que vuelvan obligatoria su participación de buena fe ante mecanismos extrajudiciales de reparación, incluyendo los organismos públicos de derechos humanos o en otros procedimientos apropiados.

- Los municipios deberán velar porque en sus procedimientos administrativos, se verifique el debido respeto de los derechos humanos por las empresas involucradas en la prestación de servicios públicos.

- En la medida de sus posibilidades y competencias, los municipios deberán establecer parámetros claros de exigibilidad de la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos, incluyendo del contenido que deberán contener las evaluaciones de impacto en derechos humanos, que deberán realizar las empresas que presten servicios públicos o que requieran su autorización para el ejercicio de sus funciones o proyectos.

## 9. REFERENCIAS

### Doctrinales

Cantú Rivera, Humberto, *La responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos*, México, CNDH, 2018.

Joseph, Sarah y Castan, Melissa, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2013.

Morrison, John, *The Social License: How to Keep Your Organization Legitimate*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2014.

Saul, Ben, Kinley, David y Mowbray, Jacqueline, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

### Resoluciones de Naciones Unidas

Asamblea General, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, A/RES/41/128 (4 de diciembre de 1986).

Comisión de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, E/CN.4/RES/2005/69 (20 de abril de 2005).

## Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos

Consejo de Derechos Humanos, *Mandato del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/RES/8/7 (18 de junio de 2008).

Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/RES/17/4 (16 de junio de 2011).

### Informes de Naciones Unidas

Consejo de Derechos Humanos, *Evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos: Resolución de cuestiones metodológicas esenciales. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/4/74 (5 de febrero de 2007).

Consejo de Derechos Humanos, *Responsabilidad empresarial con arreglo al derecho internacional y cuestiones relacionadas con la regulación extraterritorial: Resumen de los seminarios jurídicos. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/4/35/Add.2 (15 de febrero de 2007).

Consejo de Derechos Humanos, *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/8/5 (7 de abril de 2008).

Consejo de Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del Marco para proteger, respetar y remediar. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/17/31 (21 de marzo de 2011).

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*, A/HRC/24/41 (1 de julio de 2013).

Asamblea General, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/68/279 (7 de agosto de 2013).

Asamblea General, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/69/263 (5 de agosto de 2014).

Consejo de Derechos Humanos, *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/32/19 (10 de mayo de 2016).

Consejo de Derechos Humanos, *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales a través de los mecanismos no judiciales del Estado. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/38/20 (14 de mayo de 2018).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos: Guía para la interpretación*, HR/PUB/12/2, 2012.

### Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171.

Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

Corte IDH, *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261.