



# Asamblea General

Distr. general  
27 de mayo de 2011  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

17º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

### **Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie**

**Las empresas y los derechos humanos en regiones afectadas por  
conflictos: dificultades y opciones respecto de las respuestas de  
los Estados\***

#### *Resumen*

Los atentados más graves contra los derechos humanos en relación con las empresas ocurren en zonas afectadas por conflictos y otras situaciones de violencia generalizada. Los atentados contra los derechos humanos pueden causar o intensificar conflictos, y los conflictos a su vez pueden conducir a ulteriores atentados contra los derechos humanos. La gravedad de los atentados contra los derechos humanos exige una respuesta, aunque en las zonas afectadas por conflictos no puede anticiparse que funcione según lo esperado el régimen internacional de derechos humanos. Estas situaciones exigen que los Estados adopten medidas con carácter de urgencia, pero los Estados aún no tienen bien definido qué políticas e instrumentos novedosos, proactivos y, sobre todo, prácticos, encierran el mayor potencial para prevenir o mitigar los abusos en relación con las empresas en situaciones de conflicto. En el presente informe, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas esboza una gama de opciones de política de que disponen o que podrían elaborar los Estados de origen, receptores o vecinos para prevenir y atajar los atentados contra los derechos humanos en relación con las empresas en contextos de conflicto.

---

\* El presente informe se presentó con retraso para poder incluir la información más actualizada.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–3	3
II. Dificultades de los Estados para apoyar el respeto de los derechos humanos por las empresas en situaciones de conflicto .....	5–8	3
III. Opciones de los Estados en cuanto al funcionamiento de las empresas en zonas afectadas por conflictos .....	9–18	4
A. Empresas cooperativas.....	12–16	5
B. Empresas que se niegan a cooperar .....	17–18	7
IV. Conclusiones: primeras y siguientes medidas .....	19–21	8

## **I. Introducción**

1. El mandato del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas incluye identificar medios y arbitrios para que los Estados y las empresas prevengan, mitiguen y reparen las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos. En su resolución 8/7, el Consejo de Derechos Humanos acogió unánimemente el marco basado en los principios de proteger, respetar y remediar propuesto por el Representante Especial y prorrogó su mandato por tres años adicionales con la tarea de formular opiniones y recomendaciones concretas y prácticas sobre su aplicación.

2. Como parte de la puesta en práctica de la obligación del Estado de proteger los derechos humanos, el Representante Especial convocó a tres talleres con la participación de funcionarios de un grupo pequeño pero representativo de Estados con objeto de generar ideas prácticas y novedosas y propuestas de políticas para respaldar el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas en las zonas afectadas por conflictos y contribuir a velar por que las empresas comerciales que operen en esos contextos no incurran en abusos. Se invitó a los participantes sobre la base de su interés en abordar la cuestión, su exposición a ella en el pasado o en la actualidad y su voluntad de participar en un proceso de esta índole, y buscando la representación y el equilibrio entre los denominados Estados de origen y Estados receptores. Varios países convinieron en participar, incluidos Bélgica, el Brasil, el Canadá, China, Colombia, los Estados Unidos de América, Guatemala, Nigeria, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sierra Leona y Suiza.

3. Cada taller se estructuró como una reunión de reflexión en torno a determinado escenario hipotético. Se pidió a los participantes que respondieran al escenario con miras a identificar la gama de opciones de política de que disponen o que podrían elaborar los Estados de origen, receptores y vecinos para prevenir o atajar nuevos atentados contra los derechos humanos en relación con las empresas en contextos de conflicto. En el taller N° 1 se abordaron las opciones de los Estados para el trato con empresas físicamente presentes en situaciones de conflicto. En el taller N° 2 se abordaron las opciones de los Estados para el trato con empresas dedicadas a inversión extranjera y actividades comerciales que abarcan situaciones de conflicto. En el taller N° 3 se hizo hincapié en los papeles individual y colectivo del Estado para el fomento de la responsabilidad empresarial, en particular las respuestas del Estado ante las empresas comerciales que se abstienen de participar en compromisos constructivos. El carácter de la actividad empresarial difería de un escenario a otro, y en cada escenario se asumían situaciones de conflicto que entrañaban una violencia progresiva o de especial variabilidad.

4. No se anticipaba que los Estados participantes llegaran a un consenso o aprobaran posición alguna, sino que contribuyeran a un análisis de políticas en que el Representante Especial pudiera basarse al formular sus propias recomendaciones, que figuran en el presente informe.

## **II. Dificultades de los Estados para apoyar el respeto de los derechos humanos por las empresas en situaciones de conflicto**

5. Las situaciones de conflicto figuran entre las circunstancias más difíciles en materia de derechos humanos. Los atentados contra los derechos humanos suelen causar o agravar conflictos, y los conflictos a su vez suelen conducir a ulteriores atentados contra los

derechos humanos. Muchas empresas comerciales se ven obligadas a operar en esas circunstancias ya sea porque sus actividades les exigen su presencia en determinada zona ya afectada por un conflicto o porque se ven envueltas en el estallido de un conflicto. No es de extrañar que los atentados más graves contra los derechos humanos en relación con las empresas también ocurran en esas circunstancias, donde no cabe anticipar que el régimen humano funcione conforme a lo esperado.

6. Es importante que todos los Estados aborden las cuestiones precozmente antes de que las situaciones sobre el terreno se deterioren. En las zonas afectadas por conflictos, es posible que el Estado "receptor" no esté en condiciones de proteger los derechos humanos adecuadamente debido a la falta de un control efectivo. Por lo tanto, cuando se trata de empresas transnacionales, incumbe a sus Estados "de origen" la tarea de prestar asistencia tanto a esas empresas como a los Estados receptores para garantizar que las empresas no incurran en atentados contra los derechos humanos, en tanto que los Estados vecinos pueden proporcionar un valioso apoyo adicional.

7. En varias iniciativas existentes se abordan aspectos particulares del papel de las empresas en las zonas de conflicto. Entre ellas cabe mencionar actividades recientes en las Naciones Unidas en relación con los conflictos y los recursos naturales; la labor de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Banco Mundial en relación con las zonas de deficiente gestión de los asuntos públicos y Estados frágiles; el Proceso de Kimberley sobre los diamantes procedentes de zonas afectadas por conflictos; o iniciativas como los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos, los Principios rectores sobre las empresas responsables en zonas afectadas por conflictos y zonas de alto riesgo (*Guidance on Responsible Business in Conflict-Affected and High-Risk Areas*) del Pacto Mundial o la publicación sobre las empresas y el derecho internacional humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja.

8. En la mayoría de estas iniciativas se aborda principalmente el papel de las empresas. Ofrecen una orientación útil a las empresas responsables, que procuran cada vez más evitar perjudicar los derechos humanos en estos difíciles contextos. Sin embargo, no brindan mucha orientación a los Estados, por lo cual no queda totalmente claro qué políticas e instrumentos novedosos, proactivos y, sobre todo, prácticos, tienen a su disposición o deben adquirir los Estados para impedir o mitigar los abusos en relación con las empresas en situaciones de conflicto.

### **III. Opciones de los Estados en cuanto al funcionamiento de las empresas en zonas afectadas por conflictos**

9. Se precisa de un compromiso de los Estados con las empresas comerciales para ayudar a las empresas a superar las dificultades que supone trabajar en zonas afectadas por conflictos, en particular para evitar contribuir a atentados contra los derechos humanos. Los Estados no deben asumir que las empresas invariablemente prefieren la inercia gubernamental o que esta las favorece, y no deben titubear en comunicarse con las empresas proactivamente.

10. El compromiso mencionado debe establecerse precozmente, porque la prevención resulta más barata que la reacción tanto para los Estados como para las empresas. Además es más probable que el compromiso ayude efectivamente a las empresas a evitar incurrir en atentados contra los derechos humanos si se asume antes de una propagación de la violencia. Sin embargo, es posible que no baste la prevención, y los Estados deben seguir comprometidos con la empresa durante todo el ciclo de conflicto.

11. Las empresas responsables solicitan cada vez más orientación de los Estados sobre cómo evitar contribuir a perjudicar los derechos humanos en estos difíciles contextos. Así

pues, las opciones de los Estados pueden diferir según la buena voluntad de las empresas de cooperar con ellos.

## **A. Empresas cooperativas**

12. Los Estados deben advertir a las empresas acerca del acrecentado riesgo de incurrir en abusos flagrantes de los derechos humanos en zonas afectadas por conflictos y deben comunicar inequívocamente sus expectativas en relación con el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas, aún en esas difíciles circunstancias. Con pocas excepciones, los Estados deben cumplir aún con informar acerca de sus expectativas en cuanto al comportamiento de las empresas en situaciones de conflicto. Normalmente, los Estados comunicarían esas expectativas mediante políticas, leyes y reglamentaciones. Por ejemplo, en la esfera de la lucha contra la corrupción, en los últimos años los Estados han convenido y comunicado sus expectativas en relación con las normas del comportamiento empresarial frente al soborno mediante convenios internacionales y políticas y reglamentaciones nacionales. Sin embargo, a diferencia de la lucha contra la corrupción, el marco jurídico y de política existente relativo a las regiones afectadas por conflictos no incluye un componente ideado específicamente para abordar los problemas de la participación empresarial.

13. Esta escasez de claridad normativa limita la capacidad de los Estados de comprometer a las empresas o de asesorarlas en materia de una conducta aceptable en regiones afectadas por conflictos o regiones afines. Por lo tanto, los Estados deberían examinar si en sus políticas, su legislación, sus reglamentaciones y sus medidas de ejecución se aborda eficazmente el acrecentado riesgo de que las empresas que operan en situaciones de conflicto incurran en violaciones flagrantes de los derechos humanos, entre otras cosas mediante disposiciones para que las empresas observen la debida diligencia en materia de derechos humanos. Deben asegurarse de que sus marcos normativos sean adecuados, que se aclare su aplicabilidad a las empresas y, en la situación más extrema, deben verificar que los organismos pertinentes dispongan de medios adecuados para abordar el problema de la implicación de las empresas en delitos internacionales o transnacionales, tales como la corrupción, los crímenes de guerra o los crímenes de lesa humanidad.

14. Los Estados también pueden ayudar a las empresas comerciales a evaluar y abordar el riesgo de incurrir en atentados contra los derechos humanos proporcionando información básica y contribuyendo a identificar los instrumentos necesarios para que las empresas hagan lo propio. Por ejemplo, el concepto de la debida diligencia, presentado en 2008 por el Representante Especial en el marco de los principios de "proteger, respetar y remediar" ha sido elaborado como un método por la OCDE en sus Directrices sobre la diligencia debida para la gestión responsable de las cadenas de suministro de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos y zonas de alto riesgo, y aprobado tanto por la Comisión Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos como por el Consejo de Seguridad en su examen de la República Democrática del Congo.

15. Los Estados deberían verificar que sus propios organismos sean lo suficientemente competentes como para proporcionar un asesoramiento útil y efectivo. En particular, los Estados de origen deben fomentar una cooperación más estrecha entre sus organismos de asistencia para el desarrollo, los ministerios de relaciones exteriores y de comercio y las instituciones de financiación de las exportaciones en sus capitales y en sus embajadas, así como entre estos organismos y los agentes del gobierno receptor. Esto es especialmente importante para los funcionarios comerciales y políticos de las embajadas, los organismos de crédito a la exportación y otros órganos de esa índole que tienen que ver directamente con el sector privado. Los organismos que actúan en el mercado, o en el extranjero, donde

operan las empresas comerciales, cumplen una función crítica de comunicación de las expectativas en materia de comportamiento empresarial. Los Estados deberían abundar en esfuerzos como, por ejemplo, la formación de los funcionarios diplomáticos comerciales en materia de "indicadores de alerta" relativos a los derechos humanos, alentando a los organismos de crédito a la exportación a comenzar a analizar los derechos humanos como parte de los riesgos no financieros (sociales y ambientales), así como a desarrollar indicadores de alerta temprana para prevenir a los organismos gubernamentales y a las empresas respecto de cualesquiera problemas.

16. Entre los mecanismos del sector público por cuyo conducto podría aplicarse lo señalado se incluyen:

- a) Un reglamento que exija una política en que se tengan en cuenta los derechos humanos y los conflictos (análogo a una promesa antisoborno) por parte de las empresas que operan en contextos violentos.
- b) La reunión y comunicación de información sobre las obligaciones jurídicas (por ejemplo, la legislación del Estado de origen, las sanciones del Consejo de Seguridad y otras sanciones) y los servicios de asesoramiento (como, por ejemplo, el asesoramiento del Estado en relación con determinados contextos operacionales, las responsabilidades en materia de derechos humanos y los instrumentos empresariales de responsabilidad social).
- c) La reunión y transmisión de información de interés público sobre la situación de los derechos humanos en determinada zona de conflicto.
- d) El establecimiento y la comunicación de normas más rigurosas de debida diligencia en situaciones de conflicto, tales como las Directrices de la OCDE sobre la diligencia debida para la gestión responsable de las cadenas de suministro de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos y zonas de alto riesgo.
- e) La elaboración de "listas blancas" de empresas cooperativas para las transacciones de adquisición, inversión, crédito a la exportación y otras transacciones del Estado sobre la base de políticas y prácticas de debida diligencia.
- f) La recomendación de cautela o la adopción de ciertas medidas en zonas de riesgo, por ejemplo, un modelo de "recomendaciones sobre viajes" que propicie un mayor compromiso o diferentes tipos de compromiso entre los organismos del Estado y las empresas comerciales.
- g) La garantía de que los organismos serán capaces de cumplir las obligaciones del Estado para impedir que ingresen en su jurisdicción bienes robados o saqueados.
- h) El ofrecimiento de servicios gubernamentales u otros servicios de conciliación o mediación allí donde la empresa se vea afectada por conflictos locales.
- i) El ofrecimiento de asesoramiento confidencial por parte de los ministerios de relaciones exteriores, de comercio o industria, ya sea en las respectivas capitales o por conducto de las embajadas. Además de las actividades de fomento del comercio, varios países obligan a sus promotores comerciales a desalentar a las empresas de desviarse hacia actividades a todas luces problemáticas, como por ejemplo la corrupción. La creación de una obligación simultánea relativa, por ejemplo, a la delincuencia internacional, exigiría la asignación y la formación de funcionarios/secciones comerciales y de asuntos políticos en las embajadas y en los ministerios de relaciones exteriores.
- j) El trabajo bilateral con Estados asociados para garantizar una cooperación efectiva entre todos los Estados pertinentes en relación con la operación de las empresas en determinadas situaciones de conflicto. Por ejemplo, cuando un Estado receptor pide a las empresas un pago directo a las fuerzas armadas o de seguridad (es decir, directamente a las unidades y no mediante el pago de impuestos al fisco) o la prestación de asistencia

logística, la diplomacia bilateral podría dar fe de que tales relaciones entre las empresas y las fuerzas armadas se rigen por acuerdos debidamente firmados y transparentes.

k) Un modelo de examen entre homólogos mediante el cual podrían abordarse las respuestas de los Estados a las empresas en regiones afectadas por conflictos, siguiendo el modelo del Mecanismo de examen entre los propios países africanos, en que se hace hincapié en el buen gobierno.

## **B. Empresas que se niegan a cooperar**

17. Cuando un Estado estime que determinada empresa se niega a acatar las normas establecidas, no pone en práctica los procesos recomendados de buena fe o se niega a abstenerse de comportamientos nocivos para los derechos humanos, cabe examinar la posibilidad de considerar medidas adicionales. Estas medidas, que podrían considerarse según una escala móvil, podrían consistir, entre otras cosas, en lo siguiente:

- La solicitud a una embajada u otro organismo estatal para que proceda a una investigación;
- La realización de intervenciones oficiales a nivel superior, comunicándose las expectativas del Estado a la dirección de la empresa caso de tratarse de grandes empresas, por ejemplo, mediante reuniones de funcionarios superiores con los directores comerciales, o mediante una comunicación del ministro pertinente a un director general;
- La formulación de declaraciones en los medios de difusión o en el Parlamento, cuestionándose el comportamiento de la empresa y/o el distanciamiento del Estado de la empresa;
- El nombramiento de una misión encargada de investigar y de informar, por ejemplo, al Parlamento;
- La activación de un mecanismo de defensores del pueblo o de coordinadores nacionales;
- La participación, a iniciativa de países vecinos de la región, de países asociados en la investigación, la conciliación y la mediación, por ejemplo, por conducto de la Unión Europea, la Unión Africana o la Organización de los Estados Americanos;
- La amenaza, por parte del Estado, de retirar su apoyo consular o su apoyo al desarrollo;
- El inicio de un proceso para excluir a una empresa del mercado de adquisiciones del Estado, de su ámbito de inversiones, de su derecho a recibir créditos a las exportaciones y de otras transacciones estatales.

18. En la mayoría de las situaciones extremas, cuando las empresas incurran en violaciones flagrantes de los derechos humanos o contribuyan a ellas, haciendo caso omiso de todo consejo de mitigar o controlar su repercusión, podrían considerarse otras medidas adicionales, por ejemplo:

- Los Estados deben examinar la responsabilidad civil, administrativa o penal;
- Pueden imponerse sanciones unilaterales o multilaterales (dirigidas contra determinada persona o entidad empresarial);
- Pueden decomisarse lotes de mercancías, caso de determinarse que existe un riesgo razonable de que estas sean ilícitas (por ejemplo, similar a la norma sobre los

artículos de doble uso), o cuando un país de origen o el Consejo de Seguridad hayan impuesto una prohibición;

- Pueden expedirse órdenes de congelación de activos, de detención o reclusión contra personas clave sospechosas en relación con delitos internacionales;
- El Consejo de Seguridad podría anotar en una lista a toda empresa o personal ejecutivo superior que apoye a las partes en el conflicto (en cuyo caso el Estado miembro tendría que proporcionar nombres para su inclusión en la lista pertinente);
- Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley podrían investigar/inculpar por delitos internacionales tanto al personal directivo superior como a la propia empresa;
- Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley podrían investigar/inculpar a un director ejecutivo o a una empresa por lavado de dinero, por ejemplo, con arreglo a las disposiciones sobre los "productos del delito";
- Los Estados deben considerar enfoques multilaterales para prevenir y abordar las violaciones flagrantes de los derechos humanos en relación con las empresas y apoyar medidas colectivas eficaces.

#### **IV. Conclusiones: primeras y siguientes medidas**

19. Algunos Estados ya han comenzado a aplicar varias de las medidas expuestas más arriba, encaminadas a fortalecer el papel consultivo del Estado en los casos de participación de las empresas en zonas afectadas por conflictos. Estas serían las primeras medidas lógicas en el desarrollo de opciones de política públicas para los Estados afectados por estas cuestiones.

20. Los Estados deberían también considerar la posibilidad de aprovechar la gama de opciones de que disponen para responder a las empresas que hacen caso omiso de las buenas prácticas. Una de las primeras medidas consiste en definir qué riesgos o actividades deben propiciar una respuesta del Estado y qué respuestas serían apropiadas y necesarias.

21. Estas actividades de normalización se verían muy favorecidas por un acuerdo multilateral sobre los riesgos y las actividades prohibidas en relación con las empresas en situaciones de conflicto u otras situaciones de alto riesgo. Los Estados se inclinan más a adoptar políticas que sienten normas que no sometan a sus propias empresas a desventajas injustas, indicando que la elaboración de normas multilaterales a este respecto puede ser un elemento necesario para asegurar que los Estados avancen en el cumplimiento de su obligación de proteger los derechos humanos.

---