



EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

**Avances, desafíos y propuestas para
acelerar una agenda de trabajo colaborativa**



TULIO DE SAGASTIZABAL

Nació en 1948, en Posadas, provincia de Misiones. Vive y trabaja en Buenos Aires. Es uno de los grandes maestros argentinos de la abstracción geométrica contemporánea.

Meteoro 1 (2015)
Acrílico sobre tela
120x120 cms

LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN EL CENTRO DE LAS ACCIONES

La obra elegida en la tapa de esta publicación simboliza la diferencia entre lo central y la periferia, el punto del centro con sus matices y los segmentos que, en su diversidad también lo rodean. Las iniciativas, acciones y propuestas, deben encaminarse al objetivo central de preservar los derechos humanos de los impactos adversos de la actividad empresarial. El centro, como en el juego de tiro, debe estar siempre en la mira y debe incentivar acciones reflexivas y firmes direccionadas hacia la meta. Cuando las estrategias están alineadas y apuntan todas hacia un mismo lado, los esfuerzos se potencian unos con otros y los cambios, que históricamente han demorado en llegar, al final llegan.

Agradecemos a Tulio de Sagastizábal quien ha cedido generosamente el uso de la obra "Meteoro" como portada de este Dossier Especial.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Alejandro Amor

DIRECTORA EJECUTIVA

Mg. Silvina Pennella

SECRETARIA DE REDACCIÓN

Dra. Alessandra Cutuli

PRODUCTORA EJECUTIVA

Lic. Natalia Rodríguez

COORDINACIÓN EDITORIAL DOSSIER ESPECIAL

Mariana Ahualli

María Fernanda Cabrera

Magdalena García Elorrio

DISEÑO

Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de
las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan la opinión de las organizaciones.

- 6 EDITORIAL**
Por Alejandro Amor, Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA

- 10 Empresas y derechos humanos, acuerdos y tensiones**
Por Jan Jarab
- 19 Hacia una coexistencia justa, digna y por la vida: estándares interamericanos sobre empresas y derechos humanos**
Por Soledad García Muñoz
- 30 Empresas e igualdad de género: avances del Programa Ganar-Ganar en Argentina**
Por Verónica Baracat
- 40 Los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo: los aportes de la OIT a la creación de una cultura de protección, promoción y respeto de los derechos humanos en el marco de la actividad empresarial**
Por Nicolás Torres Vieira
- 51 Los avances y desafíos de las empresas argentinas en materia de implementación de los PRNU**
Por María José Alzari
- ### **MECANISMOS DE REPARACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA**
- 63 La reparación en el ámbito de derechos humanos y empresas en América Latina: reflexiones sobre el estado de la cuestión**
Por Humberto Cantú Rivera
- 70 La experiencia del Punto Nacional de Contacto argentino en materia de reparaciones: desafíos y oportunidades para su fortalecimiento**
Por Florencia Wegher Osci

83 **Empresas, crímenes de lesa humanidad y justicia transicional en Argentina**
Por Victoria Basualdo

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA MAYOR COHERENCIA POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DE LOS PRNU

93 **Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos y el control del tabaco: una experiencia de gestión pública en Argentina**
Por Denisse Cufre y Anabella Valle Ruidiaz

115 **Desafíos y oportunidades para la efectiva realización de los PRNU en el Plan Local de Acción de Derechos Humanos**
Por Silvina Pennella y Magdalena García Elorrio

136 **Contrataciones públicas desde el enfoque de empresas y derechos humanos**
Por Daniel Morris

145 **Lineamientos para la igualdad de género en empresas y sociedades del Estado argentino**
Por Pilar Escalante



Por Alejandro Amor
**DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA
CIUDAD DE BUENOS AIRES**

En el ámbito internacional se ha reconocido que las instituciones de derechos humanos –como lo es esta Defensoría del Pueblo– tienen un rol central en la protección y la promoción de los derechos humanos en contextos de actividades empresariales. Así, por ejemplo, los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (PRNU) han enfatizado la importancia de nuestras instituciones como mecanismos estatales no judiciales de reparación frente a violaciones de derechos humanos cometidos por empresas.

En el marco de esta función, esta Defensoría contribuye activamente en la detección e identificación de los riesgos a los derechos humanos, brinda soporte a las víctimas a través de los canales de resolución de conflictos y asesoramiento, y vela por la protección de los derechos humanos, a través de recomendaciones a empresas privadas, a empresas públicas y/o empresas prestadoras de servicios públicos y/o esenciales. Asimismo, la temática de Empresas y Derechos Humanos se aborda principalmente desde dos ópticas de trabajo.

La primera –que se encuentra a cargo de la Unidad de Política Institucional de la Defensoría (UPI)– se centra en la realización de acciones para promover el enfoque de derechos humanos en la actividad empresarial, a través de iniciativas que involucren alianzas estratégicas con los actores implicados. Así, en 2018 nuestra Institución fue elegida para formar parte de la Mesa Directiva de la Red Argentina del Pacto Global –que integra desde 2006– y que, cómo iniciativa pública-privada, tiene por objetivo central la difusión de los 10 Principios Universales de derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción y la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para incentivar negocios sostenibles. Cabe destacar que recientemente fue reelecta para integrar la Mesa Directiva para el período 2020-2022.

A partir de su participación en Pacto Global, la Defensoría –a través de UPI– ha participado de diversas acciones de promoción de los derechos humanos, como diversos talleres sobre debida diligencia, para que las empresas mejoren sus estándares en materia de derechos humanos, laborales y medioambientales, y ha llevado adelante una capacitación en comunicación no sexista para empresas a fin de brindar herramientas para generar un cambio cultural en los distintos actores del sector privado y mejorar la comunicación externa e interna. Asimismo, ha propuesto la creación de un Programa de Derechos Humanos para Empresas de Propiedad Estatal, en alianza con la Red Ar-

gentina de Pacto Global y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), enmarcado en el proyecto de Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe (CERALC) –implementado de manera conjunta por la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el ACNUDH.

También hemos auspiciado la XIII Cátedra del Pacto Global de las Naciones Unidas: Diploma en gestión de la Sustentabilidad, llevado a cabo en la provincia de Neuquén, co-organizado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Neuquén. Como Institución de derechos humanos, formamos parte del jurado de la Guía de prácticas destacadas del sector privado argentino sobre el respeto y promoción de los derechos humanos, convocatoria lanzada por la Red y abierta a todas las empresas con operaciones en la Argentina, para presentar casos empresariales que constituyan buenas prácticas en la implementación de los pilares “Respetar” y/o “Remediar” de los Principios Rectores de las Naciones Unidas. Y con el objetivo de sensibilizar sobre esta temática a nivel internacional y regional, se lanzó un Especial sobre Empresas y Derechos Humanos con el Portal Noticias de América Latina y el Caribe (NODAL), en la cual se convocaron diversas instituciones aliadas en esta temática, como el ACNUDH, Pacto Global, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina; el Grupo de Trabajo para el Protocolo de San Salvador de la Organización de Estados Americanos, así como Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Colombia y El Salvador. Este camino recorrido se inició a partir de la decisión política de profundizar acciones en el marco del Objetivo 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que propone forjar alianzas para lograr los Objetivos.

La segunda óptica, se trabaja implementando acciones de monitoreo y seguimiento de las políti-

cas públicas en la materia, a través del Consejo de Derechos Humanos de la Defensoría entre las cuales se destacan las siguientes.

La elaboración de un informe sobre los principales ejes de la temática y el rol de las Defensorías del Pueblo en dicho ámbito. El documento tuvo por objeto principal sistematizar las cuestiones centrales sobre la temática de Empresas y Derechos Humanos, con especial énfasis en el rol de las Defensorías del Pueblo respecto del Estado, las empresas y las personas damnificadas en sus derechos como consecuencias de la acción y/u omisión estatal o empresarial.

En el marco del seguimiento y monitoreo de políticas públicas, se destacan las investigaciones sobre trata de personas y el trabajo forzado en talleres textiles, como último eslabón de la cadena de producción que involucra empresas que operan en la Ciudad. Fruto de estas investigaciones hemos publicado el informe “El trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral: una aproximación a la situación de los talleres textiles clandestinos en la Ciudad de Buenos Aires”, cuyo objeto fue efectuar una aproximación a las formas modernas de esclavitud, que se verifican en los talleres textiles clandestinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al modo en que los diferentes niveles de gobierno intervienen para cohibir estas prácticas delictivas y proteger los derechos humanos de sus víctimas.

Por otra parte, estamos realizando un estudio sobre contrataciones públicas con enfoque de derechos humanos que tiene como objetivo general efectuar un análisis sobre el estado de situación en CABA en materia de contratación pública, derechos humanos y sustentabilidad, no sólo respecto de los mecanismos e instrumentos disponibles en el GCABA y sino en cuanto su efectividad teniendo en cuenta su contenido, alcance, progresión (en sentido de evolución en el tiempo) y rol que desempeñan en el proceso de contratación. El Proyecto cuenta con el apoyo

técnico del ACNUDH y el Proyecto CERALC de las Naciones Unidas.

De igual forma, estamos efectuando el monitoreo de las políticas del GCABA sobre el Plan Local de Derechos Humanos en lo referente a este tema; ello, en el marco del seguimiento de la implementación de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos y demás Directrices y Guías Internacionales, por el Estado local y las empresas públicas y privadas con asiento en la Ciudad.

Asimismo, a través de la facultad para ejercer la iniciativa legislativa, la Defensoría también ha contribuido a la mayor protección de los derechos humanos respecto de la actividad de las empresas; ejemplo de ello fue el proyecto de ley para mejorar las condiciones de trabajo en los talleres textiles de la Ciudad y la implementación de un sistema de etiquetamiento de prendas para garantizar el respeto de los derechos humanos en las cadenas de producción. Cabe destacar, en este punto que todos los proyectos de ley que presenta la Defensoría fincan en cada uno de los ODS de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

En el marco del profuso trabajo que lleva la Defensoría en materia de Empresas y Derechos Humanos, este número especial de REC tiene como objetivo difundir cuáles son los principales avances y desafíos pendientes en materia de consolidación de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas en nuestro país y aportar a la discusión de esta temática con una mirada más vinculada con la realidad argentina. Es por ello que en el desarrollo de este Dossier se parte de una introducción general de los Principios desde el enfoque más global, para posteriormente poner el foco de análisis en la experiencia latinoamericana y, principalmente, nacional.

Para ello, se han elegido interlocutores e interlocutoras que entienden y conocen de las contro-

versias en nuestro contexto regional para aportar luces hacia construcciones colectivas desde el respeto de las idiosincrasias y las particularidades de nuestro país. En este sentido, se ha centrado la atención en lo que está pasando en Argentina y cuáles son los desafíos pendientes y la hoja de ruta que es necesario consolidar para poner en marcha avances claros con el norte en el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Finalmente, a través de esta publicación se pretende poner especial atención en los mecanismos de reparación y acceso a justicia de las víctimas y las políticas públicas destinadas a fortalecer la coherencia política de los Estados y a la efectividad de los Principios. Como ha planteado incansablemente el Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, estamos convencidos que el Estado debe liderar con el ejemplo y en nuestro país eso exige liderar en tres áreas centrales: asumir un compromiso político con el tema a través de la adopción de planes de acción nacionales en empresas y derechos humanos; integrar los estándares de derechos humanos e igualdad de género en las empresas públicas y sociedades del Estado; y adoptar políticas públicas que garanticen los derechos humanos en las contrataciones públicas con privados. El rol de la Defensoría del Pueblo, desde su mandato constitucional de protección de los derechos humanos, será, contribuir a consolidar estas áreas centrales, marco en el cual se inscribe este número especial de REC.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA

Empresas y derechos humanos, acuerdos y tensiones

Por Jan Jarab

Hacia una coexistencia justa, digna y por la vida: estándares interamericanos sobre empresas y derechos humanos

Por Soledad García Muñoz

Empresas e igualdad de género: avances del Programa Ganar-Ganar en Argentina

Por Verónica Baracat

Los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo: los aportes de la OIT a la creación de una cultura de protección, promoción y respeto de los derechos humanos en el marco de la actividad empresarial

Por Nicolás Torres Vieira

Los avances y desafíos de las empresas argentinas en materia de implementación de los PRNU

Por Maria José Alzari

Empresas y derechos humanos, acuerdos y tensiones



Por Jan Jarab

REPRESENTANTE DE LA OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA DEL SUR DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

I. Las empresas y los derechos humanos: poniendo a las personas en el centro

A través de la historia de nuestras sociedades, la idea de derechos ha pasado por numerosas transformaciones y conceptualizaciones. Lo que por siglos fue concebido como privilegios –libertades y otros derechos de unos, que les distinguen de los demás– se transformó en el periodo de la Ilustración en una demanda de derechos para todos los ciudadanos, por supuesto tan sólo hombres... y blancos. Se necesitó mucho más tiempo (y sufrimiento) para llegar a la Declaración Universal de Derechos Humanos y aún más para que sus promesas sean concretadas en Convenciones específicas que protegen los derechos de quienes eran antes excluidos del concepto de “todos”: las minorías raciales, las mujeres, los niños, las personas privadas de libertad, los migrantes, las personas con discapacidad, y los pueblos indígenas. Estos últimos, por supuesto, hasta la fecha tan sólo en una Declaración no vinculante.

En todos estos siglos de crecimiento del concepto de derechos, lo que cambiaba era la definición de los titulares de derechos, hacía una visión cada vez más incluyente, y las obligaciones concretas de los Estados como responsables de deberes. Sin embargo, nunca se dudó de que los responsables, quienes tienen obligaciones, son los Estados, empezando con los reyes absolutos y terminando con los gobiernos democráticamente elegidos: el poder político.

Desde esta perspectiva, la reflexión y discusión sobre la responsabilidad de las empresas representa no solo un fenómeno reciente, sino también una importante innovación de la teoría “clásica” de derechos humanos, identificando actores no estatales como responsables de deberes. Reconociendo que el poder económico también afecta a derechos humanos. Un reconocimiento que viene en la época de megaempresas transnacionales, algunas de ellas más poderosas que los Estados débiles, a veces capturados. Un reconocimiento tardío, por supuesto, dado que el desarrollo de actividades empresariales y la preocupación sobre sus impactos en derechos humanos van de la mano desde la colonización europea de las Américas. Recordemos que el propio Américo Vespucci, cuyo nombre recibió el nuevo continente, fue enviado al Nuevo Mundo en 1499-1500 como contratista de la primera emblemática empresa del Renacimiento, el banco Medici. Tan sólo 11 años después, el primer defensor de derechos humanos, Bartolomé de Las Casas, hizo en su Sermón de Adviento la primera crítica de las violaciones de derechos humanos de los indígenas por los encomenderos españoles: “¿Cómo los tenéis tan oprimidos y fatigados, sin darles de comer y curarlos en sus enfermedades, que de los excesivos trabajos que incu-

“... y se os mueren, y por mejor decir os matáis, por sacar y adquirir oro cada día?”.

Se trata, entonces, de un reconocimiento tardío del “elefante” que se encontraba en la sala de los derechos humanos desde el inicio de la narrativa: pero sí, un reconocimiento de suma importancia. Si queremos una sociedad que respeta los derechos humanos, no puede existir poder sin responsabilidad, y el objetivo de enriquecimiento —adquirir el oro cada día, como lo dijo el fraile Bartolomé— no puede eclipsar las obligaciones de la humanidad.

Por supuesto que las empresas también generan impactos positivos, como fuente de crecimiento económico, empleo decente, innovaciones tecnológicas, y bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, no se puede negar que las actividades empresariales tienen muchas veces impactos negativos sobre los seres humanos, el medio ambiente y la sociedad en su conjunto. Estos impactos pueden ser directos o indirectos, previsibles o no. Algunas empresas han comenzado a identificarlos, desde hace algún tiempo, a través de procesos de análisis de riesgos, de manera más o menos comprensiva. Sin embargo, en su mayoría, estos procesos han puesto en el centro a la propia empresa, focalizándose en los riesgos para la organización empresarial, y olvidando en el debate a las personas, al medio ambiente y a las sociedades. Redefinir el análisis de riesgo, centrándolo en las personas y comunidades, incorporar estos aspectos es fundamental para que las empresas sean sostenibles —para que contribuyan a la construcción de sociedades que convivan de manera pacífica, justa, inclusiva y próspera, como lo marca el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030.

En consonancia con la Agenda 2030, la agenda de derechos humanos y empresas parte de un principio básico, “no hacer daño”, y de un enfoque preventivo. Se sustenta en los derechos humanos, internacionalmente reconocidos por instrumentos acordados por los distintos países, en muchos casos, de manera prácticamente unánime. A pesar de ello, día a día persisten las vulneraciones y abusos de derechos por donde sea que miremos. La informalidad laboral en América Latina alcanza al 54% de la población, según datos de la Organización Internacional del Trabajo. El trabajo infantil y las nuevas formas de esclavitud moderna persisten. La discriminación hacia distintos grupos como pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas migrantes y refugiadas, personas en situación de calle, personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales, y otras minorías, no se ha logrado erradicar. Las brechas de género en el ámbito laboral son moneda corriente. Los compromisos pactados en los acuerdos internacionales no logran hacer frente al cambio climático. La vida de defensores y defensoras de derechos humanos, que alzan su voz para denunciar injusticias y atrocidades, corre peligro.

La emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 nos pone a prueba y nos interpela sobre qué futuro aspiramos. ¿Queremos construir un camino distinto al que hemos transitado hasta aquí, que nos lleve hacia la inclusión, la justicia, la paz y la prosperidad? El momento es ahora: de lo contrario, avanzaremos hacia un futuro con aumento de las desigualdades, la pobreza, los conflictos, las crisis climáticas y la discriminación.

Para responder a esta pregunta, es pertinente recordar dos compromisos realizados por los Estados, los cuales reconocen al sector empresarial como parte de la solución. El primero, es el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 que fomenta la revitalización de las alianzas mundiales y los esfuerzos mancomunados.

nados entre los distintos actores de la sociedad para avanzar en la Agenda 2030. El segundo, son los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en adelante, los Principios Rectores) que establecen un marco para una conducta responsable por parte del sector empresarial. Los Principios Rectores, elaborados por el Representante Especial del Secretario General de la ONU, John Ruggie, luego de varios años de investigación exhaustiva y una diversidad de consultas multi-actor en todas las regiones, parten de derechos y obligaciones ya reconocidos en distintos instrumentos internacionales, como los derechos laborales, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la salud, derecho a la igualdad, derecho a la participación, entre tantos otros.

Los Principios Rectores organizan el conjunto de derechos y obligaciones relativas a las empresas y los derechos humanos en tres pilares: los Estados deben proteger los derechos humanos, las empresas tienen la responsabilidad de respetarlos, y cuando se producen daños, las víctimas deben acceder a una reparación efectiva.

II. Proteger, respetar y remediar: el Estado

Para cumplir con su deber de proteger, los Estados deben crear un ambiente propicio, a nivel normativo y de políticas públicas, de presupuesto y coordinación gubernamental, así como de control y rendición de cuentas, con incentivos adecuados para que las empresas respeten los derechos humanos. Se necesita una “combinación inteligente” de medidas, que tome en cuenta cuatro dimensiones: el ámbito internacional, el ámbito nacional, normativas obligatorias, e incentivos voluntarios. ¿Por qué? Porque estos años nos han demostrado que la voluntariedad no alcanza para lograr cambios sustantivos en el comportamiento de las empresas.

Entre las estrategias para crear un ambiente propicio, los Principios Rectores y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas llaman a los Estados a generar Planes de Acción Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos (PANs). Claro que los PANs no lo son todo, son simplemente herramientas, un elemento dentro de un sistema complejo que debe ser acompañado de otras herramientas y mecanismos. Sin embargo, cuando están bien desarrollados y promueven una coherencia de las políticas públicas en la materia –una articulación homogénea de las autoridades estatales alrededor de una agenda de Estado; una apropiación de las estrategias por parte de los distintos actores; una implementación efectiva; monitoreo y legitimidad a través de mecanismos participativos– se constituyen en un pilar fundamental para la política pública en la materia.

La agenda de empresas y derechos humanos no sólo compete a los Ministerios de Justicia y Derechos

“¿Queremos construir un camino distinto al que hemos transitado hasta aquí, que nos lleve hacia la inclusión, la justicia, la paz y la prosperidad? El momento es ahora: de lo contrario, avanzaremos hacia un futuro con aumento de las desigualdades y la pobreza, conflictos, crisis climáticas y discriminación.”

Humanos o de Relaciones Exteriores, pero también interpela otros ministerios clave como el Ministerio de Economía, de Hacienda, de Medio Ambiente, de Energía, entre otros. Además, esta agenda trasciende el ámbito ejecutivo, ya que medidas legislativas y de sometimiento a la justicia juegan un papel crítico en la agenda de empresas y derechos humanos.

Por consiguiente, la construcción de un PAN, como herramienta catalizadora de acciones del Estado, adoptadas e implementadas de forma coherente con los Principios Rectores, requiere de una colaboración significativa a nivel de instituciones estatales. La creación de grupos de trabajo interministeriales con la participación de otros poderes (poder legislativo y poder judicial) y las instituciones nacionales de derechos humanos, ayudan a facilitar y sostener una conversación sobre la agenda y la toma de medidas adecuadas. También, los procesos de desarrollo de un PAN crean la oportunidad para un diálogo horizontal con las partes interesadas en esta agenda, como es el propio sector empresarial, las personas trabajadoras, las organizaciones indígenas, y la sociedad civil, dándole lugar a los titulares de derechos a participar en el diagnóstico de las problemáticas que los atraviesan, en el diseño de las soluciones y en el monitoreo posterior para poder denunciar cuando las vulneraciones y abusos de derechos persisten. Es por eso, que el proceso es tan importante como el producto final, porque implica transitar un aprendizaje y un diálogo franco que genera confianza entre los actores y legitima los Planes. Éste es, sin dudas, el ideal al que todo país debe aspirar. Un PAN es una política pública en permanente evolución.

Cuenten o no con PANs, los Estados como parte de su deber de protección deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por vía judicial, administrativa, legislativa o de otro tipo, el acceso a mecanismos de reparación eficaces siempre que se produzcan vulneraciones de derechos en su territorio o jurisdicción.

Además de crear un ambiente propicio, no es posible ignorar el importante papel del Estado como actor económico, tanto en los mercados nacionales como en la economía mundial. En este sentido, los Principios Rectores son claros. El principio 4 establece que los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control. ¿Las razones? Coherencia política, obligaciones jurídicas, reputación y credibilidad, señaladas por el Grupo de Trabajo en su informe dedicado a la materia¹. En lo que respecta a la coherencia política, el poder político no puede exigir más a las empresas privadas que a aquellas sobre las que tiene un control más directo. Se debe liderar con el ejemplo. La coherencia política también supone que los gobiernos apoyen y den las herramientas a los departamentos y organismos competentes, para que puedan cumplir con sus obligaciones de control sobre las empresas.

Por su parte, las contrataciones públicas también se presentan como una oportunidad para establecer las expectativas de los Estados en el cumplimiento de los estándares de derechos humanos esperados por parte de empresas proveedoras. En este aspecto, las discusiones en la región han girado principalmente en torno a la prevención de la corrupción o al desarrollo de guías para promover compras sosten-

¹ Naciones Unidas, Asamblea General, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas", A/HRC/32/45, (4 de mayo de 2016), disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/091/74/PDF/G1609174.pdf?OpenElement>

tables. Sin embargo, un enfoque de derechos humanos requiere un esfuerzo mayor para lograr una mirada holística y preventiva de los impactos de las empresas, estableciendo mecanismos efectivos de debida diligencia.

Por último, la creciente captura corporativa del Estado por parte de empresas privadas, a nivel global, nos obliga a preguntarnos sobre qué medidas se pueden tomar para prevenir distorsiones en los mecanismos y procesos gubernamentales que vayan en detrimento del acceso a los derechos de las personas, de sus posibilidades de reclamo, del uso justo y equitativo de los recursos naturales y de los fondos públicos, entre otros. La concentración de poder y las asimetrías crecientes, crean mecanismos de influencia con consecuencias negativas para atender demandas urgentes y básicas de las sociedades.

III. Proteger, respetar y remediar: las empresas

Empresas grandes o pequeñas, de todos los sectores, cualquiera sea su ubicación geográfica, todas se encuentran interpeladas por el respeto de los derechos humanos, y eso, en toda su cadena de valor. Aquellas que creen no tener nada que ver con los derechos humanos se equivocan. Todas producen algún tipo de impacto y, por ello, deben actuar de manera responsable. Esto significa hacer esfuerzos para identificar esos impactos, ya sean reales o potenciales, propios o vinculados con sus relaciones comerciales (como las cadenas de valor, aunque no exclusivamente), y que surjan de sus actividades, por acción u omisión. Una vez identificados, en diálogo con distintos grupos de interés y personas afectadas, se deben gestionar, es decir, prevenir, mitigar, eliminar. Por último, pero no menos importante, es necesario que las empresas rindan cuentas sobre estos procesos de manera transparente y, en los casos en que no sea posible prevenir las vulneraciones, es menester contar con múltiples opciones de reparaciones a las víctimas, ya que la experiencia ha demostrado que distintos mecanismos pueden ser más efectivos que otros según la situación y el contexto. Es por esto que “la capacidad de los titulares de derechos para elegir y obtener un abanico de reparaciones en función de las circunstancias particulares de cada caso será, por lo tanto, una condición previa esencial para el acceso a reparaciones efectivas”².

Para identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas, las empresas cuentan con una multiplicidad de herramientas, todas las cuales tienen como mínimo común la implementación de procesos periódicos de debida diligencia. Estos procesos deben adaptarse a las características de la empresa y a las particularidades del entorno en donde opera. De todas formas, no deben faltar algunos aspectos esenciales. Entre ellos, se encuentran las consultas sustantivas con personas y grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas relevantes, las cuales deberán llevarse adelante durante todo el proceso, garantizando una participación efectiva y transparente. Las asimetrías de poder entre los distintos actores deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar los espacios de participación continua.

Finalmente, el proceso de debida diligencia debe abarcar los efectos no sólo de la empresa, sino de sus

² UN Doc. A/72/162, Asamblea General, “Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, 18 de julio de 2017, documento disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/218/68/PDF/N1721868.pdf?OpenElement>

operaciones y relaciones comerciales. Esto incluye socios, subsidiarias, proveedores, franquicias, licenciarios, inversores, clientes, contratistas, entre otros.

IV. CERALC, un proyecto innovador

Son tres los instrumentos clave a considerar cuando hablamos de conducta empresarial responsable: los mencionados Principios Rectores, la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la Organización Internacional del Trabajo, y las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Empresas Multinacionales. Aunque tienen raíces filosóficas distintas y sin duda se pueden identificar diferencias importantes entre ellos, vale destacar los denominadores comunes que comparten:

- las expectativas en relación con las normas internacionales atañen a todas las empresas, independientemente de su tamaño, sector, contexto operativo, entre otros;
- la noción de impacto en derechos humanos incluye derechos laborales, el medio ambiente y la sociedad, pueden ser positivos o negativos, las empresas pueden generarlos directamente o contribuir a que otro actor los produzca, puede hacerlo a través de sus operaciones, productos o servicios; por acción u omisión;
- las empresas deben implementar procesos de debida diligencia para identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas reales y potenciales, y deben hacerlo a través de procesos de consulta;
- considera los impactos que la empresa puede causar o contribuir a través de sus propias actividades y también aquellos vinculados a sus relaciones comerciales;
- los Estados y las empresas deben garantizar el acceso a mecanismos de reparación.

Sobre estos marcos de acuerdos comunes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, el ACNUDH), la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, la OIT) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante, la OCDE), se han unido para liderar el proyecto de Conducta Empresarial Responsable para América Latina y el Caribe (Proyecto CERALC), aportando cada uno su valor diferencial, basado en los mandatos y la experiencia propia. Esta es la primera vez que estas organizaciones unen sus esfuerzos por un proyecto común. El ACNUDH y el Grupo de Trabajo suman su experiencia en el ámbito de empresas y derechos humanos, así como los mandatos de derechos humanos de las Naciones Unidas. La OIT pone a disposición su estructura tripartita y la autoridad sobre las Normas Internacionales del Trabajo. Por su parte, la OCDE contribuye con su enfoque amplio de conducta empresarial responsable y la relación con las políticas económicas.

El proyecto es financiado por y forma parte del compromiso de la Unión Europea de promover los derechos humanos, el trabajo decente y el desarrollo sostenible. Fue lanzado en 2019, con fecha inicial de duración hasta 2022, para ser implementado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Perú. Cuenta con tres ejes principales, en sintonía con los tres pilares. En primer lugar, busca apoyar a los gobiernos de América Latina y el Caribe en el desarrollo e implementación de los Planes de Acción Nacional sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Según el estado en que se encuentra cada país, pone el foco en el proceso de elaboración, la participación y la construcción de

consenso, o bien en la implementación efectiva con resultados concretos y mecanismos de monitoreo. El segundo eje, busca mejorar la comprensión y la capacidad de las partes interesadas (especialmente las empresas) para implementar la diligencia debida y así identificar, prevenir y abordar los impactos adversos sobre los derechos humanos, el trabajo decente y el medio ambiente. Por último, el tercer eje, tiene por objetivo facilitar el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, y desarrollar iniciativas conjuntas que promuevan las prácticas de conducta empresarial responsable, con distintos actores como cámaras, sindicatos, organizaciones de empleadores, pequeñas y medianas empresas y otros actores de la sociedad civil.

En Argentina, en particular, se han tejido redes de trabajo con organizaciones de distintos sectores, gobierno, sociedad civil, actores empresariales e institutos nacionales de derechos humanos, con el fin de impulsar la agenda de empresas y derechos humanos. En ese marco, se han desarrollado una multiplicidad de actividades de sensibilización, capacitación y diálogo que se propusieron difundir información y evidencia para mejorar el accionar del Estado y de las empresas en la materia.

Además, recientemente hemos lanzado junto con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y el Pacto Global de las Naciones Unidas, un programa con empresas de propiedad estatal y un estudio sobre compras públicas a nivel subnacional. A nivel regional, hemos desarrollado un estudio sobre acceso a mecanismos de reparación por violaciones de derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial y otro comparativo sobre compras públicas a niveles nacionales. Asimismo, hemos comenzado un relevamiento comparativo de la región sobre prácticas y regulaciones dirigidas a empresas de propiedad estatal, y sus avances y desafíos. Por último, como todos los años, en 2020 hemos llevado adelante el V Foro Regional sobre Empresas y Derechos Humanos, pero esta vez de manera virtual, con un alcance inédito de 4000 registrados, logrando una participación multi-actor y de alto nivel muy enriquecedora.

V. El rol de las empresas en emergencia: ¿cómo afrontar mejor el COVID-19?

El mundo está atravesando una crisis global de múltiples dimensiones y consecuencias devastadoras en los derechos humanos de millones de personas. América Latina y el Caribe están enfrentando una de las mayores crisis de los últimos tiempos. La pandemia ha cobrado un millón de vidas. La crisis económica ha hecho escalar el desempleo, profundizar la precariedad laboral y el riesgo de las personas de caer en la trata y la explotación, aumentar los niveles de pobreza y las desigualdades en una región ya marcadas por injusticias en el acceso a derechos. Las consecuencias del COVID-19 se han visto más crudamente en poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, debido a la falta de seguridad social, protección social, la dificultad de alcanzar los medios de vida, la mayor exposición al contagio, entre otros. La pandemia amenaza la convivencia pacífica y el desarrollo, y abordarla requiere de una apuesta mayor a la actual en el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. La emergencia sanitaria del COVID-19 también ha obstaculizado el acceso a mecanismos judiciales y no judiciales de reparación para las víctimas, acentuando dificultades preexistentes vinculadas a las distancias geográficas, los costos, el idioma, la extensión de los procesos, la falta de asistencia legal. Esta situación se ve agravada para ciertos grupos de la sociedad como las mujeres, las personas LGBTI, las personas migrantes y los pueblos indígenas. Las personas defensoras de dere-

chos humanos, en muchos casos amenazadas y cuyas vidas corren peligro, han tenido que continuar con su trabajo en el contexto de aislamiento y con restricciones múltiples en el acceso a la justicia.

Las condiciones laborales de muchas empresas, en algunos casos ya precarias con antelación a la emergencia sanitaria, aumentan los riesgos de contagio por falta de equipamiento de protección personal y por la imposibilidad de distanciamiento físico. En el contexto donde una multiplicidad de sectores de la economía ha debido cesar sus actividades, hay industrias –como la tala desproporcionada de bosques, la minería con impacto ambiental adverso o, peor aún, las economías ilícitas– que no han cesado y continúan poniendo en riesgo los derechos humanos. Más aún, en varios países de la región, se ha documentado un aumento de estas tendencias durante la misma pandemia.

Al mismo tiempo, preocupa el riesgo de que los gobiernos, priorizando la recuperación económica por sobre otros criterios también fundamentales, puedan entregar más territorios indígenas, bosques e incluso zonas protegidas, a la explotación minera y otras actividades empresariales, con menos control, con consultas previas aceleradas o virtuales, que no cumplen con los estándares internacionales. En este sentido, es importante mencionar la Observación General Nro. 24 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2017, que destacó que los Estados están obligados a regular el actuar del sector empresarial y determinó que no se puede condicionar la implementación de sus obligaciones valorando sólo el ingreso económico que generan los proyectos de desarrollo, sin tomar en cuenta los posibles efectos adversos de estas actividades en el disfrute de derechos por parte de las personas y las comunidades.

Es el deber de los Estados, hoy más que nunca, proteger a los trabajadores y las comunidades. La oportunidad de reconstruir mejor debe considerar todos estos aspectos. Los derechos humanos no detienen el desarrollo económico, sino que lo hacen más sostenible y equitativo. Los Principios Rectores siguen consolidándose como un compás ineludible para guiar la recuperación socioeconómica poniendo a las personas en el centro del actuar de los Estados y las empresas. Reunir cada vez a más gobiernos y empresas en pos de este objetivo, será preciso para lograr sociedades más justas, un medio ambiente más sano y sostenible, y acercarnos paso a paso al logro en 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

VI. Avances, desafíos y la agenda que se viene

Se ha logrado construir un consenso necesario y un lenguaje común. Esto nos permite dialogar con los gobiernos y las empresas, sobre la base de expectativas explícitas sobre su accionar. A partir de los Principios Rectores, algunos gobiernos de la región han desarrollado Planes de Acción Nacional (como Chile y Colombia) y otros han asumido el compromiso de hacerlo (como Honduras, México, Costa Rica, Ecuador y Perú). Muchas empresas se han comprometido públicamente con políticas de derechos humanos y otras han llevado adelante procesos de debida diligencia en derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de que estos logros son importantes, no se han visto, todavía, cambios significativos en la vida de las personas y el cuidado del medio ambiente. Los desafíos en el seguimiento de estos PANs para verificar transformaciones concretas, quedan aún pendientes. Los compromisos específicos y tangibles faltan y, cuando están, no son totalmente monitoreados.

Las empresas que han avanzado son aún vistas como pioneras. Los Principios Rectores no han logrado permear a todos sectores de la economía ni a todas las empresas. Las pequeñas y medianas empresas, que representan un porcentaje muy significativo del empleo en la región, están aún muy lejos de participar en estos debates.

En estos diez años de los Principios Rectores, el tercer pilar ha sido rezagado, pero no podemos continuar ignorándolo. Es momento de darle la importancia central que tiene cuando hablamos de derechos humanos. Los mecanismos de acceso a la reparación son escasos, poco conocidos, y los obstáculos para acceder a ellos son demasiados.

Esta serie de desafíos no marcan un fracaso, sino que nos señalan el rumbo. Los logros hasta ahora han sido importantes, pero requieren de un nuevo empuje por parte de todos los actores de la sociedad, actuando de manera articulada y estratégica para que los esfuerzos comunes se potencien como nunca antes.

Hacia una coexistencia justa, digna y por la vida: estándares interamericanos sobre empresas y derechos humanos



Por Soledad García Muñoz*

**RELATORA ESPECIAL SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES DE LA COMISIÓN
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)**

“Construyamos entonces sociedades capaces de coexistir de manera justa, digna y por la vida”

Berta Cáceres

Mujer indígena defensora de derechos humanos y el ambiente,
beneficiaria de medidas cautelares de la CIDH en el marco de un proyecto empresarial energético.
Fue asesinada el 3 de marzo de 2016.

I. Afrontando el panorama de empresas y derechos humanos en América Latina

Las empresas pueden representar un rol positivo para generar riqueza y empleos, contribuyendo al bienestar de los habitantes de los países en los que operan, a la reducción de pobreza y hasta al alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030¹. Por otro lado, cuando estas actividades empresariales se llevan a cabo a expensas del respeto pleno y garantía de los derechos humanos de las personas o grupos de personas, su resultado no es precisamente desarrollo². La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y su Relatoría Especial de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (en lo sucesivo REDESCA)³ enfatizan este aspecto en su Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, lanzado en 2019. La trayectoria de instrumentos jurídicos y contextos que anteceden este Informe se caracteriza por la creciente relevancia del tema de empresas y derechos humanos, tanto a nivel global, como en el continente americano.

Entre enero 2019 y octubre 2020, hubo por lo menos 4 casos remitidos por la CIDH a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH) por violación de derechos humanos a partir

*Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la CIDH, deja constancia de su reconocimiento a la pasante Ana Suazo (Honduras) en la redacción del presente artículo bajo su supervisión, así como el apoyo del especialista Luis Buob (Perú) y la becaria Paula Mora (Colombia).

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución No. 70/1 “Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, (25 de septiembre de 2015).

² CIDH y REDESCA, “Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”, OEA/Ser.LV/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, (1 de noviembre de 2019), párr. 2 y 3, disponible: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

³ Fundada en 2017, la REDESCA es una Oficina de la CIDH, especialmente creada para apoyar a la Comisión en el cumplimiento de su mandato de promoción y protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el continente americano.

de actividades empresariales⁴. Asimismo, 6 de las 13 visitas realizadas por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de las Naciones Unidas –el cual fue creado como parte del mandato de la adopción de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos– se han llevado a cabo en el continente americano hasta la fecha.

Lo anterior indica un panorama que justifica claramente la especial atención que se le ha dado a la temática de empresas y derechos humanos en el sistema interamericano, compuesto por la CIDH y la Corte IDH. Fue bajo solicitud particular de la CIDH que el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) designó al Profesor John Ruggie como Representante Especial para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Al culminar su trabajo, el profesor Ruggie elaboró los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, los cuales se dividen en tres pilares fundamentales: el deber de los Estados de protegerlos, la responsabilidad de las empresas de respetarlos y el acceso a mecanismos de reparación efectiva cuando son violados.

Dentro del sistema interamericano, la CIDH abordó el impacto diferenciado de industrias extractivas en pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en su Informe temático publicado en 2015⁵. Utilizando la Declaración Americana, Convención Americana y precedentes interamericanos como puntos de referencia, la Comisión desarrolló las obligaciones estatales con respecto de esta temática en torno a seis ejes centrales: la adopción de un marco normativo adecuado y efectivo; la prevención de violaciones de derechos humanos; la supervisión y fiscalización de las actividades de extracción, explotación y desarrollo; la garantía de mecanismos de participación efectiva y acceso a la información; prevención de actividades ilegales y violencia; y la garantía a la justicia a través de la investigación, sanción y acceso a la reparación adecuada.

Si bien esta iniciativa de la CIDH abordó una problemática particular e importante dentro del marco de empresas y derechos humanos, la amplitud de este campo re-

“ Entre enero 2019 y octubre 2020, hubo por lo menos 4 casos remitidos por la CIDH a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH) por violación de derechos humanos a partir de actividades empresariales. Asimismo, 6 de las 13 visitas realizadas por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de las Naciones Unidas –el cual fue creado como parte del mandato de la adopción de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos– se han llevado a cabo en el continente americano hasta la fecha. ”

⁴ CIDH Página Web. Decisiones de Casos en la Corte. 2019 y 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp>

⁵ CIDH, “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, (31 de diciembre de 2015).

quería un análisis más exhaustivo y sistemático para establecer una base común sobre esta temática dentro del sistema interamericano. Por ello, bajo solicitud de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) en su Resolución 2887⁶, y como parte de su mandato estipulado en el Plan Estratégico 2017-2021 de la CIDH⁷, la REDESCA fue encomendada con la elaboración de un Informe temático para abordar este asunto. Lanzado el 6 de noviembre del 2019, el Informe de Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos (en adelante, el Informe), preparado por la REDESCA de la CIDH, abordó por primera vez este campo de manera comprensiva y directa a partir de los antecedentes del sistema ONU y su marco jurídico, así como fundamentalmente de la normativa, experiencia y jurisprudencia del sistema interamericano.

En la preparación del Informe, destaca la amplia gama de actores de la región que participaron en el proceso de consultas y de recolección de insumos obtenidos mediante un conjunto de actividades organizadas por la REDESCA. Con el valioso soporte financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se llevaron a cabo diversos talleres, eventos, reuniones de trabajo, audiencias públicas, cuestionarios abiertos y consultas de expertos y expertas para este fin. Así, con la participación de Estados, organizaciones de sociedad civil, representantes de la academia y otros actores interesados, la REDESCA veló por mantener un amplio espacio de diálogo y colaboración multi-actoral a lo largo de todo el proceso que llevó hasta la elaboración del Informe.

II. El Informe: avanzando en la *interamericanización* sobre empresas y derechos humanos

El Informe proporciona cinco principales aportes al enfoque interamericano de empresas y derechos humanos a lo largo de sus capítulos, resumidos a continuación:

A. Criterios fundamentales

El Informe utiliza el marco general del derecho internacional de los derechos humanos, del desarrollo específico en el sistema regional interamericano, y de la aplicación progresiva que los órganos interamericanos han ido dando respecto a las empresas y los derechos humanos en casos en los que las empresas se encuentran de alguna manera involucradas con la afectación de dichos derechos⁸.

De esta manera, el Informe sistematiza los criterios fundamentales a ser considerados de forma transversal en la adopción de mecanismos para abordar los desafíos en este campo desde un enfoque de derechos humanos. Los criterios, elaborados en el segundo capítulo del Informe, son los siguientes:

- Centralidad de la persona y dignidad humana
- Universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de tanto los DESCAs como los derechos civiles y políticos
- Igualdad y no discriminación con enfoque interseccional y diferencial
- Derecho al desarrollo sostenible
- Derecho a un medio ambiente sano

⁶ OEA, Asamblea General, Resolución 2887, "Promoción y Protección de los Derechos Humanos", AG/RES. 2887 XLVI-O/16, (14 de junio de 2016).

⁷ CIDH, "Plan Estratégico" 2017/2021, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, (20 de marzo de 2017), pp. 35 y 36.

⁸ CIDH y REDESCA, "Informe sobre Empresas y Derechos Humanos...", *op.cit.* párr. 25.

- Derecho a defender los derechos humanos
- Transparencia y acceso a la información oportuna, accesible y completa
- Consulta libre, previa e informada y mecanismos generales de participación
- Prevención y debida diligencia por parte de las empresas en materia de derechos humanos
- Rendición de cuentas y efectiva reparación
- Extraterritorialidad
- Combate a la corrupción y a la captura del Estado

El objetivo principal de estos criterios es guiar los debates y evaluaciones que se hagan sobre este campo dentro del Sistema Interamericano y dentro de las propias iniciativas de los Estados partes. Destaca el primero de ellos, referido al valor de la dignidad humana y la centralidad de la persona como eje dinamizador y guía en el campo de empresas y derechos humanos, por encima de cualquier lucro o beneficio material de proyectos operados por actores empresariales. Resaltan también los derechos al medio ambiente sano, a defender los derechos humanos y al desarrollo, al tener especial relación y aplicación en dicha tarea. Tanto la Comisión, como el Informe, hacen hincapié en el hecho de que no hay propiamente desarrollo sin respeto pleno por los derechos humanos⁹.

En el contexto de la pandemia, se resalta el criterio de la debida diligencia, el cual, en este contexto empresarial se refiere a que los Estados, dentro del marco legal interno, deben exigir a las empresas un proceso continuo de gestión, el cual la empresa 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”¹⁰. En el mismo sentido, en la reciente Resolución 4/2020, la CIDH y su REDESCA subrayan que para garantizar los derechos de las personas con COVID-19, los Estados tienen una obligación reforzada de exigir que los actores no estatales o privados del sector de salud respeten y adopten la debida diligencia en sus operaciones, así como fortalecer mecanismos transparentes y efectivos de monitoreo y rendición de cuentas de “las empresas con actividades transnacionales relacionadas con el sector de la salud, sobre las que los Estados ejerzan influencia o control”¹¹.

B. Obligaciones estatales

El tercer, cuarto y quinto capítulo del Informe representan la parte más sustantiva del trabajo, pues proporcionan un análisis sistemático y evolutivo que busca clarificar, organizar y desarrollar los deberes estatales y los efectos que se pueden generar sobre las empresas en su cumplimiento.

En relación con el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, el Informe identifica dentro del marco convencional – procedente de las obligaciones generales delineadas en el Pacto de San José – que los Principios Rectores y los tres pilares de obligación estatal de proteger, respetar y reparar tienen cabida dentro del Sistema Interamericano¹².

⁹ Ídem, párr. 2.

¹⁰ Ídem, párr. 50.

¹¹ CIDH, Resolución No 4/2020, “Derechos Humanos de las Personas con Covid-19”, (27 de julio 2020), párr. 29 y 30.

¹² Corte IDH, Caso “Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares” Vs. Brasil. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones

Regionalmente, la obligación general para los Estados miembros de la OEA de promover y proteger los derechos humanos nace primeramente de las obligaciones enmarcadas en la Carta de la OEA, y luego de la Convención Americana y la Declaración Americana, las cuales enfatizan el deber de respetar y garantizar el ejercicio efectivo de los mismos¹³. A partir de esta obligación general, el Informe detalla y analiza su aplicación y contenido en el contexto de actividades empresariales, dando especificidad y contexto a deberes particulares como los de regular, fiscalizar, prevenir o asegurar el acceso a la justicia por quienes ven afectados sus derechos en estas circunstancias.

Por un lado, la obligación de respeto implica que los Estados deban abstenerse de practicar conductas vinculadas a actividades empresariales que transgredan el ejercicio de los derechos humanos. Esto sucedería, por ejemplo, si el Estado adopta tratados bilaterales o multilaterales de inversión o comercio en conflicto con sus obligaciones de derechos humanos¹⁴, una temática que es abordada por el Informe como un contexto interamericano de especial atención en materia de empresas y derechos humanos¹⁵. Esto también ocurre cuando el Estado asiste, colabora, instruye o controla la conducta de empresas, sean públicas o privadas, que implique violaciones a los derechos humanos, aun cuando la asistencia o control estatal se realiza respecto de otros organismos internacionales vinculados a actividades empresariales¹⁶.

Dentro de la obligación de garantizar, tanto la CIDH como la Corte IDH han señalado que la misma implica el deber de los Estados partes de “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”¹⁷. En vista de esto, y teniendo en cuenta los Principios Rectores, la CIDH y su REDESCA identificaron cuatro deberes estatales claros para dar cumplimiento a esta obligación dentro del contexto de actividades empresariales:

1. La prevención de violaciones de derechos humanos

Para efectos del Informe, el deber de prevenir estipula que las autoridades correspondientes adopten medidas adecuadas o aseguren que la empresa involucrada tome tales medidas "para evitar que los riesgos reales contra los derechos humanos provenientes de la actuación de empresas de los que tengan o deberían tener conocimiento se concreten"¹⁸. Estas instituciones incluyen la Policía, el Poder

y Costas. Voto Razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. párr. 14, Sentencia 15 de julio de 2020, Serie C No. 407.

¹³ CIDH, “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales...” *op.cit.*, párr. 37.

¹⁴ Sobre este supuesto, por ejemplo, los Principios Rectores se refieren al deber de los Estados de asegurar un marco normativo adecuado que proteja los derechos humanos en el marco de acuerdos políticos sobre actividades empresariales, como los tratados o contratos de inversión, sin que ello signifique dejar de ofrecer la protección necesaria para los inversores. Véase: Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, UN Doc. A/HRC/17/31, (21 de marzo de 2011), principio 9 (comentario).

¹⁵ CIDH y REDESCA, “Informe sobre Empresas y Derechos Humanos...”, *op.cit.*, párr. 287.

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación General No 24”, UN Doc. E/C.12/GC/24, (10 de agosto de 2017), párrs. 12 y 13; Véase *mutatis mutandi* Comisión Internacional de Juristas y la Universidad de Maastricht, “Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Maastricht, (28 de septiembre de 2011), principios 20 y 21; Comisión Internacional de Juristas, Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan, y la Universidad de Maastricht, “Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, (22-26 de enero de 1997), párr. 14. Cfr. CIDH y REDESCA, “Informe sobre Empresas y Derechos Humanos...”, *op.cit.*, párr. 69.

¹⁷ CIDH y REDESCA, “Informe sobre Empresas y Derechos Humanos...”, *op.cit.*, párr. 81.

¹⁸ *Idem*, párr.87.

Judicial, el Congreso, los órganos relacionados con las políticas públicas, entre otros.

Un ejemplo de lo anterior se refiere a un caso del Estado brasileño, el cual no garantizó la protección de 85 trabajadores sometidos a formas de esclavitud contemporánea y trata de personas en una hacienda de crianza de ganado al norte del país. La Corte IDH se refirió en su examen al deber de prevención exigido al Estado, después que dos de las víctimas presentaron denuncias particulares y su deber de prevención anterior por su el conocimiento previo del Estado de las prácticas de trabajo esclavo y explotación de trabajadores que se daban en la referida hacienda¹⁹.

2. La supervisión del disfrute efectivo de los derechos humanos

La Corte IDH, en particular, ha manifestado que la fiscalización estatal comprende tanto servicios prestados por el Estado, directa o indirectamente, como los ofrecidos por particulares²⁰. El Informe resalta las palabras de la Corte IDH al respecto, la cual indica que la responsabilidad estatal puede resultar por la omisión en el deber de supervisar la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas²¹.

Sin esta debida supervisión, las actividades empresariales pueden resultar en la violación de varios derechos. Un ejemplo de ello son los casos de la comunidad de la Oroya en Perú, quienes denunciaron afectación al derecho a la salud y al medio ambiente sano, presuntamente provocados por “un complejo metalúrgico inicialmente administrado por una empresa del Estado peruano y luego por una empresa privada extranjera”²².

3. La regulación y adaptación del derecho interno para la protección de los derechos humanos

Consagrada en el artículo 2 de la Convención Americana, existe una obligación estatal general de adecuar el derecho interno a las normas de la Convención para garantizar los derechos humanos reconocidos en ella. Esto implica dos deberes: la supresión de normas y prácticas que entrañen violación de derechos humanos, junto al desarrollo de normas y prácticas conducentes a la efectiva observancia de las garantías previstas en la Convención²³.

Esto también incluye el deber de regulación de las actividades empresariales locales y transnacionales por empresas domiciliadas en su territorio, del cual el sistema universal de derechos humanos de la ONU ha hecho diversos pronunciamientos²⁴. Una iniciativa positiva resaltada por el Informe en esta ma-

¹⁹ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párrs. 322-328. Cfr. CIDH y REDESCA. “Informe sobre Empresas y Derechos Humanos...” *op.cit.*, párr. 91.

²⁰ Al respecto ver: Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149; Corte IDH. *Caso Albán Cornejo 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. Cfr. CIDH y REDESCA, “Informe sobre Empresas y Derechos Humanos ...”, *op.cit.*, párr. 97.

²¹ Corte IDH. *Caso Albán Cornejo Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007, Serie C No. 171, párr. 119. CIDH y REDESCA, “Informe sobre Empresas y Derechos Humanos...”, *op.cit.*, párr. 98.

²² CIDH. Informe de Admisibilidad No. 76/09. Comunidad de la Oroya (Perú), 5 de agosto de 2009.

²³ Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207; Corte IDH. *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260. párr. 293.

²⁴ Véase, inter alia, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, “Conclusiones Finales” (Estados Unidos de América), UN Doc. CERD/C/USA/

teria es la ley de transparencia en las cadenas de suministro aprobada en 2010 por el estado de California en Estados Unidos²⁵. Otro caso ilustrativo es el recurso judicial del Ministerio Público del Trabajo de Brasil contra 7 entidades bancarias, requiriendo la elaboración de una política de responsabilidad que identifique riesgos sociales y ambientales en su relación con clientes de servicios que puedan involucrar violaciones de derechos humanos de naturaleza laboral²⁶.

4. La investigación, sanción y garantía de reparación

Constituyendo uno de los tres pilares fundamentales de los Principios Rectores de las Naciones Unidas en materia de empresas y derechos humanos, el acceso a la justicia es una obligación en la cual los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar que las personas y comunidades afectadas por violaciones de sus derechos humanos producidas bajo su jurisdicción tengan acceso a mecanismos de reparación efectivos.

Por ejemplo, en 2019 se remitió a la Corte IDH el caso de Victorio Spoltore contra el Estado de Argentina por denegación de justicia y demora en el proceso judicial contra su empleadora Cacique Camping S.A.²⁷. En relación a casos como este, la CIDH y su REDESCA enfatizan que los marcos normativos implementados en el marco de empresas y derechos humanos deben estar orientados al combate contra la impunidad y evitar la repetición de estas ocurrencias por medio de la efectiva rendición de cuentas de los Estados y las empresas²⁸, la determinación de su responsabilidad penal, civil o administrativa, y el acceso a la información de estos mecanismos para la población²⁹.

En función de estas obligaciones, el cuarto capítulo delimita el alcance extraterritorial de las obligaciones de los Estados cuando se cometen abusos a los derechos humanos como resultado de operaciones o actividades transnacionales bajo su jurisdicción, pero fuera de su territorio. Teniendo en cuenta diversos antecedentes, tanto de órganos o procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas³⁰, como de la propia trayectoria jurídica interamericana³¹, el Informe subraya que estas obligacio-

CO/6, (8 de mayo de 2008), párr. 30; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "Observaciones Finales" (Suiza). UN Doc. CEDAW/C/CHE/CO/4-5, (25 de noviembre de 2016), párr. 41.

²⁵ California Transparency in Supply Chains Act of 2010, Civil Code Section 1714.43.

²⁶ Ministério Público do Trabalho (Brasil). Ações Cíveis Públicas No. 1000620-60.2019.5.02.0062, 1000641- 81.2019.5.02.0047, 1000639-03.2019.5.02.0083, 1000645-23.2019.5.02.0014, 1000686-37.2019.5.02.0063, 1000590-12.2019.5.02.0713, 1000618-68.2019.5.02.0037 presentadas ante el Tribunal Regional del Trabajo de la 2ª Región.

²⁷ CIDH. Informe de Fondo No. 74/17. Victorio Spoltore (Argentina), 5 de julio 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2019/12656-FondoEs.pdf>

²⁸ CIDH y REDESCA, "Informe sobre Empresas y Derechos Humanos...", *op.cit.*, párr. 51.

²⁹ Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas", UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, principios 25-31. Cfr. CIDH y REDESCA, "Informe sobre Empresas y Derechos Humanos...", *op.cit.*, párr. 121.

³⁰ Comité de Derechos Humanos. López Burgos c. Uruguay, UN. Doc. CCPR/C/13/D/52/1979, 29 de julio de 1981; Comité de Derechos Humanos. Celiberti c. Uruguay, UN Doc. CCPR/C/13/D/56/1979, 29 de julio de 1981; Comité de Derechos Humanos. Observaciones Finales (Chipre), UN Doc. CCPR/C/79/Add.39, 21 de septiembre de 1994, párr.3; Comité de Derechos Humanos. Observaciones Finales (Israel), UN Doc. CCPR/C/79/Add.93, 18 de agosto de 1998, párr.10; Comité de Derechos Humanos. Observaciones Finales (Israel), UN Doc. CCPR/CO/78/ISR, 21 de agosto de 2003, párr.11; Comité de Derechos Humanos. Observaciones Finales (Bélgica), UN Doc. CCPR/C/79/Add.99, 19 de noviembre de 1998, párr. 14; Comité de Derechos Humanos. Observaciones Finales (Países Bajos), UN Doc. CCPR/CO/72/NET, 27 de agosto de 2001, párr. 8; Comité de Derechos Humanos. Observaciones Finales (Bélgica), UN Doc. ONU CCPR/CO/81/BEL, 12 de agosto de 2004, párr. 6.

³¹ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17* de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 72. En el mismo sentido, ver, inter alia, TEDH, *Ilaşcu y otros Vs. Moldavia y Rusia* [GS], No. 48787/99. Sentencia de 8 de julio de 2004, párr. 311; TEDH, *Al-Skeini y otros Vs. Reino Unido* [GS], No. 55721/07. Sentencia de 7 de julio de 2011, párr. 130, y TEDH, *Chiragov y otros Vs. Armenia* [GS], No. 13216/05, Sentencia de 16 de junio de 2015, párr. 168.

nes de respetar y garantizar los derechos humanos se mantienen vigentes extraterritorialmente porque existe una relación fáctica de control entre el Estado demandado y la persona afectada, independientemente de su ubicación. Asimismo, el capítulo destaca el deber de los Estados de cooperar, como principio aplicable y norma de conducta en estos supuestos por las características propias de las actividades empresariales transnacionales y sus efectos sobre los derechos humanos.

C. Efectos de las obligaciones estatales en las empresas

Asimismo, a partir de la revisión de normativa y la experiencia jurídica interamericana, el quinto capítulo enfatiza que la responsabilidad internacional de un Estado parte no sólo se compromete cuando la violación de derechos humanos es perpetrada por sus propios agentes, sino también cuando estos actos u omisiones son cometidos por un particular, como las empresas, siempre que el Estado haya actuado con falta de diligencia para prevenir la violación o tratarla conforme a lo que se establece en la Convención Americana³².

Debido a la capacidad real de las empresas de afectar negativamente el respeto y garantía de los derechos humanos, la CIDH y su REDESCA enfatizan que las obligaciones estatales pueden generar efectos sobre las empresas a un nivel local o nacional, aunque con grados y alcances diferenciados de los exigidos a los Estados. Para solidificar estos efectos, los Estados deben formular, supervisar y adjudicar responsabilidades jurídicas explícitas y vinculantes dirigidas hacia el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas a nivel interno, al hacerlo deben considerar las normas y estándares internacionales de derechos humanos³³.

D. Contextos interamericanos y poblaciones en situación de especial vulnerabilidad

Otra contribución clave que hace el Informe es la estructuración y aproximación a contextos interamericanos de especial atención para el desarrollo del ámbito de empresas y derechos humanos, detallados en el sexto capítulo. Esta sección va un paso más allá del informe temático de la CIDH sobre pueblos indígenas y afrodescendientes e industrias extractivas, pues incorpora otros contextos interamericanos de alta relevancia para este campo e identifica sus desafíos principales. Descritos desde un enfoque de empresas y derechos humanos, los contextos son:

- la justicia transicional y rendición de cuentas de actores económicos;
- los servicios públicos esenciales para la garantía de derechos humanos en contextos de privatización;
- el cambio climático y degradación ambiental;
- las políticas fiscales, prácticas tributarias empresariales y poder de influencia en la toma de decisiones públicas; y
- el ámbito de tecnologías de información y comunicación.

Adicionalmente, cabe resaltar que una de las situaciones que se más se vio reflejada durante el período

³² Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr.172; CIDH, "Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Recursos Naturales..." párr. 46. Cfr. CIDH y REDESCA, "Informe sobre Empresas y Derechos Humanos..." *op.cit.*, párr. 58.

³³ CIDH y REDESCA, "Informe sobre Empresas y Derechos Humanos..." *op.cit.*, párr. 196.

de recopilación de información de este Informe estuvo relacionada con los impactos diferenciados sobre poblaciones en situación de vulnerabilidad. Por ello, el Informe también subraya la obligación de los Estados de prestar especial atención a ciertos grupos, detallando en el capítulo siete cómo las actividades empresariales pueden impactar el disfrute de sus derechos, incluyendo un enfoque interseccional. Los grupos son:

- Personas defensoras de derechos humanos
- Mujeres
- Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y población campesina
- Niñez y adolescencia
- Personas privadas de libertad
- Personas en contextos de movilidad humana
- Personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales e intersex

E. Recomendaciones a diversos actores

Finalmente, después de recopilar algunas iniciativas positivas en el ámbito de empresas y derechos humanos en el capítulo ocho, el último capítulo del Informe formula 22 recomendaciones a los Estados respecto a la aplicación de los criterios y obligaciones descritas a todas las acciones que se emprendan en este ámbito.

Dos innovaciones del Informe en esta materia son las recomendaciones a las empresas, a manera de herramienta para que las empresas cuenten con políticas y procedimientos apropiados de debida diligencia en materia de derechos humanos dentro de sus operaciones, y las recomendaciones a otros órganos de la OEA, solicitando su continuo apoyo logístico para seguir desarrollando la amplitud de los temas planteados en el Informe. Para estos efectos, la REDESCA viene dando seguimiento cercano al tema y aportando análisis especializados, tanto dentro del mecanismo de casos, como dentro de las funciones de monitoreo, en audiencias públicas, capacitaciones, visitas in loco, comunicados y otras actividades.

III. Conclusión

Con estos aportes al ámbito de empresas y derechos humanos desde el sistema interamericano, el informe analizado es el primero en su género. Partiendo de instrumentos universales y evolutivos como los Principios Rectores, el Informe viene a interamericanizar una temática central para la efectiva vigencia de todos los derechos humanos, ello en un contexto en el cual las violaciones de dichos derechos bajo vinculaciones empresariales han ido incrementando.

De esta manera, el Informe deja la puerta abierta para que se continúen desarrollando los estándares interamericanos de esta materia en la región, constituyendo una herramienta de enorme potencialidad para mejorar y fortalecer la legislación, las prácticas y las políticas públicas que buscan enfrentar las violaciones y abusos de derechos humanos en el contexto de las operaciones empresariales. Un ejemplo de su impacto es la huella que ya ha comenzado a dejar en el trabajo de otros órganos interamericanos

a menos de un año de su lanzamiento, como muestra su cita en la sentencia de la Corte IDH del Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil de Julio 2020³⁴.

Aun más allá de este enorme potencial práctico, el Informe es un testamento de los logros posibles cuando se abren espacios de diálogo lo suficientemente amplios para involucrar a varios actores en un trabajo conjunto para la protección de los derechos humanos de todas las personas. En las palabras de la activista hondureña indígena Berta Cáceres, este trabajo busca dirigimos colectivamente hacia sociedades capaces de coexistir de manera justa, digna y por la vida. La pandemia del COVID-19 viene a reforzar aún más si cabe ese objetivo, que abarca tanto los derechos humanos en su indivisibilidad, como la impostergable protección del ambiente y la naturaleza en la región más desigual del planeta.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas. “Resolución No. 70/1. Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, 2015.
- CIDH y REDESCA. “Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”, 2019.
- CIDH. “Informe de Admisibilidad No. 76/09. Comunidad de la Oroya (Perú)”, 2009.
- CIDH. “Informe de Fondo No. 74/17. Victorio Spoltore (Argentina)”, 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2019/12656FondoEs.pdf>
- CIDH. “Plan Estratégico 2017/2021”, 2017.
- CIDH. “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”, 2015.
- CIDH. “Resolución No 4/2020. Derechos Humanos de las Personas con Covid-19”, 2020.
- CIDH. Decisiones. “Casos en la Corte”, 2019 y 2020. Recuperado en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp>
- Corte IDH. *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de julio de 2020, Serie C No. 407.
- Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318.
- Corte IDH. *Caso Albán Cornejo Vs. Ecuador*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007, Serie C No. 171.
- Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52.
- Corte IDH. *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260.
- Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

³⁴ Corte IDH. *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Voto Razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. párr. 15, Sentencia 15 de julio de 2020, Serie C No. 407.a

- OEA. Asamblea General. “Resolución 2887, Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, 2016.
- ONU. “Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, 2011.

Empresas e igualdad de género: avances del Programa Ganar-Ganar en Argentina



Por Verónica Baracat*
ESPECIALISTA NACIONAL DE SECTOR PRIVADO DE ONU
MUJERES ARGENTINA

I. Introducción

Las mujeres se enfrentan a múltiples obstáculos y discriminaciones por motivos de género que dificultan su empoderamiento económico. Esta falta de reconocimiento de sus derechos se ve reflejada en las características de su inserción en el mercado de trabajo, así como en su acceso al crédito, los recursos y la tecnología. Las mujeres tienen una tasa de empleo 20 puntos menor a la de los varones y además sufren, en mayor medida, el desempleo y la informalidad. En un mercado de trabajo segmentado, las mujeres se desempeñan en rubros productivos “tradicionalmente femeninos” y peor remunerados. Además del empleo doméstico, las mujeres se ocupan principalmente en las áreas de enseñanza, servicios sociales y salud. Incluso, dentro de las empresas, existe una segregación de las mujeres en determinados procesos de trabajo, áreas, cargos y calificaciones laborales que tienen salarios inferiores a los de los hombres¹. Solo cerrando estas brechas pueden generarse economías más estables y democráticas, con capital humano capacitado y diverso.

Reducir la desigualdad de género no es solo una cuestión de derechos humanos, sino también una preocupación para el desarrollo social y económico. Las mujeres son agentes económicos que crean prosperidad, empleo, innovación y son un potente motor de crecimiento en sus comunidades. Si las mujeres participaran equitativamente en la economía, el PBI mundial anual crecería 28 mil millones de dólares para 2025². Además, eliminar la desigualdad de género en países o regiones emergentes y en desarrollo contribuiría a la reducción de la pobreza³.

En Argentina, varios factores han aportado a la aceleración de los procesos de igualdad de género en el sector privado en la última década. Por un lado, se encuentra el movimiento feminista, quien histórica-

* Verónica Baracat es Licenciada en Administración (Facultad de Ciencias Económicas, UBA), Msc en Estudios de Género (London School of Economics, Reino Unido) y Máster en Derechos Humanos, Estado y Sociedad (UNTREF). Actualmente se desempeña como Especialista Nacional de Sector Privado de ONU Mujeres Argentina y coordina el Programa “Ganar-Ganar: la igualdad de género es un buen negocio” en el país. Agradecemos la colaboración para la elaboración de este artículo a Elisabet Golerons Gallardo, consultora de comunicación del Programa Ganar-Ganar.

¹ Baracat, Verónica. El principio de igualdad y no discriminación en las grandes empresas que operan en la Argentina. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina, 2018.

² Woetzel, James *et al*, Report “How advancing women’s equality can add \$12 trillion to global growth”, *McKinsey Global Institute*, September 1, 2015, disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth>

³ Díaz Langou, Gala y Brest Lopez, Caterina, “The economic case for reducing gender gaps in the labour market”, *CIPPEC*, 2018, disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/Diaz-Langou-y-Brest-Lopez-octubre-2018-The-economic-case-for-reducing-gender-gaps-in-the-labour-market-vf.pdf>

mente asumió la lucha por los derechos de las mujeres e incrementó su protagonismo en la vida política y social argentina, ampliándose y renovándose en su afán de reconocer e incluir a todas las diversidades y disidencias. En este contexto, fruto de la lucha contra la violencia hacia las mujeres, nació en 2015 el movimiento Ni una menos –extendido a otros países de Latinoamérica, Europa y Asia–, y se produjeron movilizaciones masivas para debatir la legalización del aborto en 2018, lo que dio un impulso a una agenda de género que se instaló al interior de los hogares, las instituciones y, por supuesto, las empresas⁴.

Por otro lado, resulta fundamental el rol del Estado, quien mediante legislación y políticas puede desnaturalizar y visibilizar la desigualdad de género para promover transformaciones e igualdad en nuestra sociedad. Durante el pasado decenio, se aprobaron y se pusieron en marcha varias leyes fundamentales: la ley de Protección Integral contra la violencia contra las mujeres (2009), el matrimonio igualitario (2010), la ley de identidad de género (2011), la ley Micaela (2018) o la paridad de género en ámbitos de representación política (2019), entre otras. Si bien en Argentina queda mucho camino por recorrer, se trata de uno de los países de la región pioneros en cuanto a políticas públicas y legislación con enfoque de género. Prueba de ello, es la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad en diciembre de 2019, y el reconocimiento en el Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19 –recientemente presentado por ONU Mujeres y PNUD–, el cual reveló que, de 195 países analizados, Argentina fue el que más políticas públicas con perspectiva de género implementó en todo el mundo durante la pandemia.

Un tercer factor que contribuyó a la agenda de género en el sector privado fue el reconocimiento de que la igualdad de género también genera beneficios a nivel empresarial. En primer lugar, fomentar la participación de mujeres se traduce en una mayor productividad por trabajador/a, que podría aumentar hasta un 40% si se eliminaran todas las formas de discriminación contra las trabajadoras y las barreras para acceder a cargos de dirección⁵. En el caso de países y regiones emergentes o en desarrollo, se estima que las industrias dominadas por hombres podrían aumentar su productividad entre el 3% y el 25%, simplemente aumentando la representatividad femenina en la fuerza de trabajo⁶. En segundo lugar, las compañías que promueven la igualdad de género obtienen un mejor ambiente laboral, mayor inversión, creatividad e innovación. Las empresas con fuerzas de trabajo diversas son 22% más productivas, 27% más rentables y obtienen un 39% más de satisfacción de clientes⁷. En tercer lugar, una mayor heterogeneidad en la experiencia de la dirección está asociada con un mayor valor de la compañía, lo mismo que sucede con directorios con diversidad de género⁸. A pesar de estas evidencias, actualmente solo el 7.4% de CEOs de empresas de la lista Fortune 500 son mujeres⁹ y en Argentina, solo el 11,2% de los cargos de dirección en el total del mercado de capitales argentino está ocupado por mujeres¹⁰, por lo

⁴ Baracat, Verónica, "El principio de igualdad y no discriminación...", *op. cit.*, 2018.

⁵ Herramienta Empresarial de Género WEP. "El Caso para la Igualdad de Género", 2020 <https://weps-gapanalysis.org/case-for-gender-equality/>

⁶ Díaz Langou, Gala y Brest Lopez, Caterina, "The economic case for reducing gender gaps ...", *op.cit.*

⁷ Herramienta Empresarial de Género WEP. "El Caso para la Igualdad de Género", 2020, disponible en: <https://weps-gapanalysis.org/case-for-gender-equality/>

⁸ Díaz Langou, Gala. y Brest Lopez, Caterina., "Razones económicas para reducir las brechas de género en el mercado laboral", *CIPPEC*, 2018, disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/razones-economicas-para-reducir-las-brechas-de-genero-en-el-mercado-laboral/>

⁹ Hinchliffe, Emma, "The number of female CEOs in the Fortune 500 hits an all-time record", *Fortune*, 2020, disponible en: <https://fortune.com/2020/05/18/women-ceos-fortune-500-2020/>

¹⁰ Comisión Nacional de Valores, "Informe sobre Género en los Directorios de las Empresas del Mercado de Capitales", 2019 <https://www.cnv.gov.ar/SitioWeb/Prensa/Post/1308/1308informe-sobre-genero-en-los-directorios-de-las-empresas-del-mercado-de-capitales>

que es urgente asegurar más mujeres en puestos de liderazgo o sectores donde todavía hay una baja representatividad. En cuarto lugar, el mercado de las mujeres resulta una oportunidad comercial, ya que se estima que para 2028 controlarán alrededor de un 75% de los gastos discrecionales en todo el mundo. Por ello, es importante que los procesos de adquisiciones incorporen una perspectiva de género y se desarrollen productos y servicios en base a las necesidades tanto de consumidores hombres como mujeres¹¹. En suma, las empresas que se comprometan con la cuestión de género no solo contribuirán a la igualdad y a un mundo más justo, sino también podrán aprovechar las ventajas competitivas que les ofrece crear equipos más diversos.

II. Programa “Ganar-Ganar: la igualdad de género es un buen negocio”

En este contexto, y para un crecimiento sostenible, inclusivo y equitativo, surge en el año 2018 el Programa “Ganar-Ganar: La igualdad de género es un buen negocio”¹², en alianza entre la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) y la Unión Europea (en adelante UE), principal financiador del Programa a través de su Instrumento de Asociación. El Programa promueve la igualdad de género con el fin de aumentar el empoderamiento económico y el liderazgo de las mujeres. Además de en Argentina, se implementa en Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica y Uruguay. Desde el Programa se busca fortalecer las capacidades de los actores del sector público y privado, para dar visibilidad a los beneficios empresariales que genera la igualdad de género, fortaleciendo el liderazgo de las mujeres en los negocios, promoviendo su participación en la fuerza de trabajo, su acceso al trabajo decente y a la seguridad de sus ingresos, al emprendimiento y a la autonomía y al empoderamiento económico.

El Programa Ganar-Ganar continuará su implementación hasta agosto de 2021, a través de actividades organizadas en tres pilares:

- Fortalecimiento de redes y cooperación entre las empresas dirigidas por mujeres;
- refuerzo de las capacidades de las empresas y las organizaciones de empleadores, intercambio de conocimiento y buenas prácticas y abogacía para apoyar la igualdad de género en el sector privado;
- mecanismos de financiación para apoyar la innovación y los emprendimientos liderados por mujeres. Dado que el tercer pilar es de implementación regional, se presentarán los avances logrados en los dos primeros.

A. Fortaleciendo redes de empresarias y emprendedoras

La implementación del Programa Ganar-Ganar en Argentina se enfrentó al desafío de trabajar de manera articulada con la diversidad de agrupaciones de mujeres de negocios que existen en el país. Desde asociaciones y redes de empresarias y emprendedoras nacionales y locales, departamentos de mujeres de las principales gremiales empresarias a nivel nacional con sus correspondientes estructuras

¹¹ Chin, Keric *et al.*, “El poder de las adquisiciones: cómo adquirir productos y servicios de empresas que son propiedad de mujeres”, *ONU Mujeres*, 2018, disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/12/guia-adquisiciones-con-perspectiva-de-genero-para-empresas>

¹² ONU Mujeres. “Ganar-Ganar: La igualdad de género es un buen negocio”, 2020 <https://lac.unwomen.org/es/que-hacemos/empoderamiento-economico/ganar-ganar>

federales, hasta asociaciones de mujeres profesionales y otras redes sectoriales que agrupan a empresarias y emprendedoras, la diversidad es tan grande como la geografía del país.

El desafío era desarrollar acciones que permitieran avanzar hacia la confluencia de las integrantes de las distintas redes, así como también sumar a otras empresarias y emprendedoras, teniendo en cuenta las características federales del país. Para ello, en octubre de 2019 se lanzó el Programa “Fortaleciendo Redes de Mujeres Empresarias y Emprendedoras”¹³, con el doble objetivo de favorecer la apropiación de contenidos claves para el desarrollo de los negocios de empresarias y emprendedoras, así como acompañarlas en el establecimiento de redes laborales, es decir, fortalecer sus capacidades asociativas y ampliar así el acceso a nuevos mercados. La iniciativa tuvo dos vías de implementación: una plataforma virtual y 10 talleres presenciales realizados en 10 provincias argentinas. Estos talleres, si bien en principio tenían el objetivo de ser espacios de profundización de contenidos, devinieron en espacios de establecimiento de redes de contactos (*networking*) espontáneos, instancias de encuentro entre empresarias y emprendedoras. Una vez leídos estos efectos, se enfatizó con las docentes la lógica metodológica de taller, potenciando el uso de casos prácticos derivados de las realidades territoriales.

Se tomó también la decisión de acompañar la creación por parte de las participantes de un grupo de WhatsApp –vigente hasta el día de hoy– que funcionó como espacio paralelo a la plataforma, donde intercambiaban experiencias de los talleres e informaciones que potenciaban la incorporación de la perspectiva de género en sus negocios y carreras laborales.

Finalizaron el programa 270 mujeres –en su mayoría representantes de asociaciones, redes y cámaras de mujeres empresarias de todo el país–, que ascienden a 432 si se suma a las que asistieron a los encuentros presenciales. Si bien esta primera edición tuvo carácter nacional, contó con participantes de Uruguay y despertó el interés de los otros países que forman parte del Programa Ganar-Ganar.

En consecuencia, en el año 2020, la segunda edición de la formación tomó carácter regional, ampliándose la convocatoria a empresarias y emprendedoras de los seis países en los que está presente el Programa Ganar-Ganar y recibiendo más de 1.000 postulaciones. Dada la cantidad de inscriptas, se seleccionó a 344 empresarias de rubros diversos (alimentación, auditoría y consultoría, artesanía, comercio o turismo, entre otros), en su mayoría propietarias de emprendimientos y empresas de entre 3 y 20 años de funcionamiento. Argentina resultó el país que concentró el mayor número de inscriptas (396) y participantes.

Finalizaron la formación 282 empresarias (104 de Argentina), lo cual indica una retención del 82%, un porcentaje altísimo si se tiene en cuenta que se trató de una actividad de dos meses de duración, fuera de línea y sin costo. En los foros de debate y las evaluaciones, las participantes enfatizaron la calidad de la programación, los contenidos y los aprendizajes nuevos, especialmente aquellos financieros y de *networking*. Sin embargo, interesa analizar los cuatro principales efectos que tuvo la formación para el cumplimiento de los objetivos del Ganar-Ganar.

¹³ La formación se desarrolló en articulación con el Centro de Desarrollo Económico de la Mujer (CEDEM) del Ministerio, dependiente hasta diciembre de 2019 de la Secretaría de Emprendedores y de la PyME del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

En primer lugar, la formación inspiró la conformación de mesas de diálogo y trabajo intersectoriales a nivel federal en distintas provincias (Santa Fe, Mendoza, San Juan, La Rioja, Chubut, Río Negro y La Pampa), algunas de ellas lideradas y/o integradas por mujeres que participaron en esta iniciativa. El objetivo de las mesas fue generar espacios de visibilización y consenso sobre las iniciativas, metas y desafíos que plantea la agenda de la autonomía económica de las mujeres y diversidades genérico-sexuales, con el propósito de facilitar sinergias y optimizar recursos y esfuerzos en los niveles locales y provinciales. En segundo lugar, se impulsó la difusión de la importancia de incluir a las empresas lideradas por mujeres dentro de la cadena de proveedores de las grandes empresas y del Estado, a través de un módulo específico y talleres sobre la temática¹⁴. En tercer lugar, se difundió la necesidad de generar una gran base de mujeres empresarias y emprendedoras empoderadas en temas de género, articulada entre sí, que se sumó a la Red de Empresarias y Emprendedoras de América Latina y el Caribe, creada por la OIT en el marco del Programa Ganar-Ganar el 10 de junio de este año. Por último, sobresale el interés que despertó la formación entre las representantes de asociaciones y cámaras, y entre las mismas empresarias, para incorporar la temática de género al interior de sus organizaciones.

Una de las barreras identificadas para el crecimiento de las empresas lideradas por mujeres es su acceso limitado al capital social, particularmente para establecer redes y contactos comerciales¹⁵. Dado que los espacios de liderazgo en las compañías habitualmente operan como “clubes de hombres” atravesados por lógicas masculinas que dejan fuera la experiencia y subjetividad femenina, las mujeres líderes o propietarias de empresas tienen una experiencia en común en tanto mujeres en puestos de conducción, pero, a su vez, carecen de modelos de rol o de instancias para compartir sus desafíos y aspiraciones.

De este modo, ellas encuentran en el Programa un espacio de intercambio de experiencias con otras mujeres en el mundo de los negocios y, también, una vía para canalizar su compromiso con la igualdad de género¹⁶. Este interés se plasmó en la firma de los Principios de Empoderamiento de las Mujeres (WEPs, por sus siglas en inglés) por parte de empresas lideradas por mujeres y en la promoción de un mayor compromiso e involucramiento por parte de las entidades gremiales, impulsado por sus referentes mujeres, como fue el caso de la Confederación Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa (CAME) y la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA).

B. Un modelo sostenible de igualdad de género en el sector privado

El sector empresarial como actor económico y social, es un socio clave en el avance en la Agenda 2030 y en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El informe final, del Grupo de Alto Nivel sobre Empoderamiento Económico de las Mujeres de las Naciones Unidas¹⁷, concluyó que modificar la cultura y la práctica de los negocios es uno de los principales impulsores para el empoderamiento eco-

¹⁴ ONU Mujeres, “Perspectiva de Género en las compras públicas. Llamado a la acción”, *ONU Mujeres*, 2020, disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/10/ganar-ganar-perspectiva-de-genero-en-las-compras-publicas>

¹⁵ Chin, Keric *et al.*, “El poder de las adquisiciones: cómo adquirir...”, *op.cit.*

¹⁶ ONU Mujeres, “Reporte de buenas prácticas de empresas WEPs en Argentina 2019”, *ONU Mujeres*, 2019, disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/04/argentina-buenas-practicas-empresas-weeps-ganar-ganar>

¹⁷ Drakeman L., C., “Leave No One Behind, Taking action for transformational change on Women’s Economic Empowerment”, UN Secretary-General’s High-Level Panel on Women’s Economic Empowerment, 2017. <https://www.unscn.org/uploads/web/news/UNSG-HLP-WEE-2nd-Report.pdf>

nómico de las mujeres. El desafío es transformar los compromisos en acciones específicas y medibles, que pongan el foco en el incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Para ello, el Programa Ganar-Ganar se propone promover la instalación de un modelo sostenible de igualdad de género en las empresas, utilizando como principal herramienta los Principios de Empoderamiento de las Mujeres (en adelante WEPS).

Los WEPS son una iniciativa de ONU Mujeres y el Pacto Global de las Naciones Unidas de 2010, firmados por casi 4.000 empresas en todo el mundo y 1.200 en América Latina y el Caribe. Se trata de una plataforma para que las compañías impulsen la igualdad de género de manera integral en toda su operatoria comercial, desde su liderazgo y estrategia, el lugar de trabajo, el mercado y la comunidad. “Se trata de siete principios basados en estándares internacionales relacionados con el trabajo y los derechos humanos y en la convicción de que las empresas tienen una responsabilidad en el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Además de servir como orientación práctica para las compañías, los WEPS proveen información e inspiración para quienes quieran comenzar a transitar el camino hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”¹⁸. Pueden adherir empresas (privadas, públicas, estatales y cooperativas) de cualquier tamaño e industria, asociaciones industriales y cámaras de comercio, quienes al hacerlo, se comprometen a medir el estado actual de las brechas de género de la empresa¹⁹ y a generar un plan de acción con objetivos concretos y medibles.

En Argentina, desde la implementación del Programa Ganar-Ganar en 2018 se ha avanzado de 31 a 166 empresas adheridas en 2020. El Reporte “Buenas prácticas de empresas WEPS en Argentina 2020”²⁰ identificó que los WEPS tienen la posibilidad de impactar a través de sus iniciativas a favor de la igualdad de género en más de 144.000 mujeres empleadas en las compañías adheridas. Este impacto se multiplica si se suman las iniciativas orientadas a la cadena de valor y a la comunidad, que benefician indirectamente a un gran número de personas. El 57% de las firmas adheridas son grandes, un 36% pequeñas y medianas (en adelante PYMEs) y un 7% micro-empresas. “En el caso de las grandes empresas, las iniciativas en favor de la igualdad de género habitualmente se enmarcan en iniciativas globales o corporativas más amplias, que son acompañadas por el compromiso del *management* local. En el caso de las PYMEs, se observa un fuerte impulso derivado del compromiso personal de sus dueñas/os

“Argentina, desde la implementación del Programa Ganar-Ganar en 2018 se ha avanzado de 31 a 166 empresas adheridas en 2020. El Reporte “Buenas prácticas de empresas WEPS en Argentina 2020” identificó que los WEPS tienen la posibilidad de impactar a través de sus iniciativas a favor de la igualdad de género en más de 144.000 mujeres empleadas en las compañías adheridas.”

¹⁸ ONU Mujeres. “Reporte de buenas prácticas de empresas WEPS en Argentina 2019”, *op.cit.*

¹⁹ Desde el Programa Ganar-Ganar se promueve la utilización de la Herramienta Empresarial de Género WEP de forma sencilla, gratuita y confidencial disponible en <https://weps-gapanalysis.org/>

²⁰ ONU Mujeres. “Reporte de buenas prácticas de empresas WEPS en Argentina 2020” (Edición COVID-19), *ONU Mujeres*, 2020 (próxima publicación).

o fundadoras/es, reforzado por una cultura organizativa alineada a dichos valores. Además, como se mencionó en el apartado anterior, muchas de las PYMEs adheridas a los WEPs en Argentina son de propiedad de mujeres, quienes encuentran en el Programa un aliado para trabajar en favor de la igualdad de género²¹.

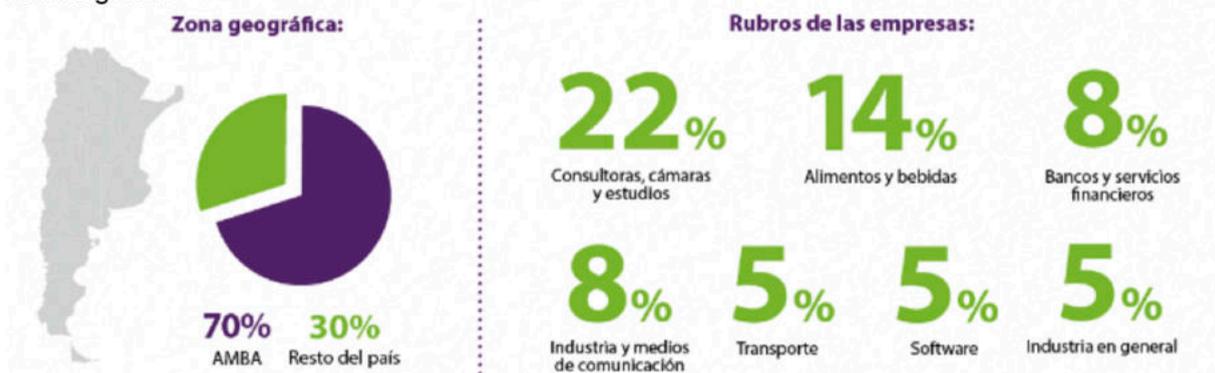


Gráfico 2. Zona geográfica y rubro de las empresas WEPs. Fuente: Reporte de buenas prácticas de empresas WEPs en Argentina 2020 (próxima publicación)

El primer paso a seguir, luego de adherir a los WEPs es realizar un autodiagnóstico para conocer el grado de avance de la empresa en términos de igualdad de género y contar con una “hoja de ruta” para la elaboración del plan de acción que permita cerrar las brechas identificadas, así como también medir el progreso a lo largo del tiempo. En Argentina ya son 97 las empresas que completaron su autodiagnóstico, encontrándose en su mayoría en el nivel “intermedio” (entre un 25 y 50%) de desempeño, tal como se observa en el gráfico a continuación:



Gráfico 3. Grado de avance al momento de la adhesión. Fuente: Reporte de buenas prácticas de empresas WEPs en Argentina 2020 (próxima publicación)

En base a los resultados obtenidos en el autodiagnóstico y a sus prioridades estratégicas, el Programa Ganar-Ganar brinda asesoramiento personalizado a las empresas WEPs para la elaboración de un plan de acción, a través del cual se proponen encarar iniciativas que les permitan avanzar en las áreas donde identificaron oportunidades de mejora. Durante el año 2020, 37 firmas finalizaron el diseño de su plan de acción, sumándose a las 21 empresas que lo habían hecho el año anterior.

²¹ Idem.

El 45% de las iniciativas planificadas están orientadas a impulsar la igualdad de género en el lugar de trabajo, en particular a través de acciones para brindar apoyo a los trabajos de cuidado; asegurar la igualdad de género en los procesos de contratación; impulsar la promoción y el desarrollo de carrera de las mujeres; apoyar a empleadas víctimas de violencia, acoso o explotación; y facilitar el equilibrio de las responsabilidades de la vida y el trabajo. Un segundo grupo de iniciativas, son aquellas orientadas a impulsar la igualdad de género en el mercado, principalmente a través de la introducción de empresas de propiedad de mujeres dentro de su cadena de proveedores y de la inclusión del enfoque de género en sus acciones de comunicación y marketing. Actualmente estas acciones representan un 25% del total, lo cual es un importante crecimiento logrado en el marco del Programa, dado que, al momento de la adhesión, las empresas tenían pocas iniciativas orientadas al mercado. Por último, un 14% de las acciones de las empresas abordan la incorporación de la perspectiva de género en las acciones dirigidas a la comunidad²².

Asimismo, desde el Programa Ganar-Ganar se difunden las buenas prácticas implementadas por las empresas WEPs, consideradas particularmente relevantes o novedosas para impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Dentro de éstas, interesa destacar:

- Las licencias compartidas que promueven la corresponsabilidad en los cuidados
- Los objetivos o metas de inclusión de mujeres en cargos directivos
- Los protocolos de prevención y eliminación de violencia y acoso sexual en el lugar de trabajo
- La reducción de la brecha salarial a través de diagnósticos de igualdad de remuneración
- El impulso a la contratación y desarrollo de mujeres en sectores y puestos no tradicionales
- La promoción de compras a empresas de propiedad de mujeres
- La eliminación de estereotipos sexistas en la comunicación y publicidad
- El empoderamiento económico de las mujeres en comunidades

Este conjunto de acciones, son algunos ejemplos que evidencian el rol de las empresas como agentes de cambio para la eliminación de brechas de género, tanto al interior de las compañías como en su relación con el mercado y las comunidades. El Programa Ganar-Ganar potencia los esfuerzos y provee orientación para seguir avanzando en esta dirección.

III. Avances y desafíos en el año de la pandemia

La emergencia sanitaria por COVID-19 ha producido una fuerte carga social y económica sobre la sociedad argentina en general, pero ha tenido efectos diferenciados para las mujeres y, en consecuencia, ha profundizado las brechas de género. La pandemia ha impuesto sobre las mujeres una “triple jornada” de trabajo, profundizando su histórico rol como cuidadoras y responsables de las tareas domésticas. En Argentina, las mujeres dedican el doble de tiempo a las tareas de cuidado que los varones (6,4 horas contra las 3,4 que dedican los hombres)²³, y si antes el 68% de las tareas del hogar eran realizadas por las mujeres, en la cuarentena subió al 71%²⁴. A su vez, a partir del 20 de marzo, esto ha potenciado la

²² Idem.

²³ Rodríguez Enríquez, Corina, “El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado”, Documentos de Trabajo “Políticas públicas y derecho al cuidado” 2, *Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)*, 2014, disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/objetos/adjunto.cfm?codcontenido=2077&codcampo=20&aplicacion=app187&cnl=87&opc=53>

²⁴ Waisgrais, Sebastián, *et al*, “Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el go-

violencia de género, una problemática previa que se vio intensificada en la situación de tensión experimentada al interior de los hogares, observándose un aumento de las denuncias del 39%²⁵.

La emergencia sanitaria también ha profundizado las desigualdades preexistentes en el mercado laboral mencionadas en el primer apartado, dado que las mujeres se desempeñan en algunos de los sectores más afectados por las medidas de aislamiento, tales como el empleo doméstico en casas particulares o empresas y/o emprendimientos en turismo y servicios personales, entre otros. Asimismo, como se concentran en negocios de menor tamaño, su capacidad para absorber el efecto económico de la crisis es menor que la de los varones²⁶. Por último, las mujeres constituyen el 70% del empleo en el sector de la salud²⁷ pero son minoría en la toma de decisiones (por ejemplo, solo ocupan el 25% de las direcciones ejecutivas en las instituciones hospitalarias en la provincia de Buenos Aires²⁸). Esta situación las expone de manera desigual al riesgo de contagio y a una sobrecarga física y emocional.

Por lo tanto, la pandemia de COVID-19 exige una respuesta coordinada, centrada en las personas y sensible al género. Es de suma importancia trabajar en alianza con los gobiernos, las empresas, las entidades empresarias, los representantes de los trabajadores/as y las asociaciones de mujeres para mitigar su impacto en la vida de las mujeres. En este sentido, el Programa Ganar-Ganar promueve el compromiso del sector empresarial con la pandemia desde un enfoque de género a través de la difusión de material informativo²⁹, la generación de encuentros sobre la temática y la difusión de buenas prácticas empresariales. Asimismo, se visibiliza a las empresas lideradas por mujeres, sus desafíos y estrategias de superación ante la crisis, entendiendo que es una herramienta fundamental para dar respuesta a la pandemia con enfoque de género.

Un aspecto destacable de lo ocurrido durante este período fue el aprovechamiento de la virtualidad para potenciar el alcance de las actividades del Programa en todo el país y en la región, lo que repercutió en un aumento significativo de su audiencia. Asimismo, facilitó el intercambio con mujeres empresarias de la Unión Europea, notándose similitudes en ambos continentes tanto en los impactos diferenciados de la pandemia sobre las mujeres como en las estrategias para salir de la crisis con igualdad de género. Este es también el principal desafío del Programa para el 2021: profundizar su rol articulado con la Unión Europea para seguir generando puntos de encuentro entre empresarias y emprendedoras de Latinoamérica y Europa, y promoviendo su integración a las cadenas de valor de los grandes compradores de los sectores público y privado.

En conclusión, solo cerrando las brechas de género se podrá lograr una real recuperación económica

bierno sobre la vida cotidiana", UNICEF, abril 2020. <https://www.unicef.org/argentina/media/8051/file>

²⁵ ONU Mujeres. "COVID-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental", 2020, disponible en: <https://www.onu.org.ar/stuff/Informe-COVID-19-Argentina.pdf>

²⁶ ONU Mujeres. "COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis", 2020, disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covid-como-incorporar-a-las-mujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta>

²⁷ Laurence, Tim *et al*, "COVID-19 y la situación de las trabajadoras de la salud en Argentina", UNFPA, ONU Mujeres y OIT, 2020, disponible en: https://argentina.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/wcms_754614.pdf

²⁸ Catterberg, Gabriela *et al*, "Feminización y brechas laborales: Género en el Sector Salud", Serie Aportes para el desarrollo humano en Argentina, n° 9, PNUD, 2018.

²⁹ ONU Mujeres. "COVID-19. Respuesta con igualdad de género en el ámbito laboral", Programa Ganar-Ganar, marzo de 2020, disponible en: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6650768164932120576>

por la crisis de COVID-19. Explorar nuevas estrategias y alianzas para el desarrollo de una sociedad más sostenible e inclusiva es un imperativo para enfrentar la crisis, atenuar los efectos del cambio climático y crear oportunidades para hombres y mujeres, sin dejar a nadie atrás.

Los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo: los aportes de la OIT a la creación de una cultura de protección, promoción y respeto de los derechos humanos en el marco de la actividad empresarial



Por Nicolás Torres

COORDINADOR NACIONAL PARA CHILE, ARGENTINA Y BRASIL, DEL PROYECTO DE CONDUCTA EMPRESARIAL RESPONSABLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CERALC)

I. Introducción

Cuando hablamos de derechos humanos en el contexto de América Latina, y de Argentina en particular, no podemos sino pensar en las terribles violaciones a los derechos fundamentales cometidas por las distintas dictaduras militares durante las décadas de 1970 y 1980. Es que la fractura democrática ocurrida a lo largo y ancho de nuestra América Latina ha dejado cicatrices que perduran hasta el día de hoy. Los regímenes militares estuvieron marcados por un desdén hacia la vida y dignidad humana, sobre las cuales descansan todos los demás derechos.

En ese contexto, existía, hasta no hace mucho, una lógica vertical sobre la temática de los derechos humanos, creyendo que estos sólo podían ser conculcados por parte del Estado, especialmente en situaciones de regímenes no democráticos.

Sin embargo, los derechos humanos no se agotan en el pasado y hoy su concepción es más bien horizontal. Los derechos humanos no han cambiado, por cuanto se configuran desde la esencia de la persona humana y desde su intrínseca dignidad y su promoción, protección y respeto corresponden a toda la comunidad. Los derechos humanos son un continuo universal, interconectado, indivisible e inalienable cuya interpretación y avance se enriquece día a día mediante la actividad de la comunidad internacional.

Es en este contexto, y reconociendo que los derechos humanos pueden verse afectados por actores diversos a los Estados, que en 2011 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó de forma unánime los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (en adelante PRNU), tras el trabajo desarrollado por el profesor John Ruggie, designado por el Secretario General de la ONU para abordar esta temática. Este instrumento consiste en 31 principios desarrollados alrededor de tres pilares fundamentales: el deber del Estado de proteger los derechos humanos; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y la remediación de los impactos causados por las empresas, mediante mecanismos eficaces, eficientes y accesibles, tanto estatales –sean estos judiciales o administrativos– así como adoptados por las mismas empresas.

Estos Principios Rectores no se adoptan en el vacío, sino que recogen esfuerzos realizados por la co-

munidad internacional para abordar los impactos de las empresas multinacionales, tanto positivos como negativos, sobre los derechos humanos, el medio ambiente y el trabajo decente. Así, los Principios hacen expresa mención a otros instrumentos internacionales como la Declaración Tripartita de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, adoptada en 1977, y las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, actualizadas igualmente el año 2011.

Si bien los Estados son los principales garantes de los derechos humanos, en cuanto tienen una obligación jurídicamente vinculante con la comunidad internacional y nacional, mediante los tratados de derechos humanos y las propias cartas de derechos y garantías contenidas en sus propios textos constitucionales, una concepción moderna y horizontal de estos derechos obliga a la comunidad toda a su respeto.

Las empresas son el principal motor de la economía, generan tecnologías que transforman el mundo, generan empleos e intercambio de ideas, y son constructoras esenciales del progreso y del desarrollo humano. Fomentar esta contribución positiva es tarea fundamental de los Estados, pero también de las mismas empresas. Atrás ha quedado esta concepción empresarial inspirada en Milton Friedman, quien señalaba que el único rol social de las empresas es maximizar sus utilidades, cumpliendo las reglas mínimas del juego. Hoy, un enfoque de conducta empresarial responsable coherente y moderno ha superado a la filantropía y al cumplimiento de los mínimos. Se busca que las empresas maximicen sus aportes positivos, que vayan más allá del mero cumplimiento normativo y se transformen en actores de cambio, alineando sus objetivos corporativos con aquellos de sus clientes, trabajadores y comunidades.

Pero las empresas no sólo aportan progreso. Muchas veces, son directa e indirectamente responsables de vulneraciones a los derechos humanos de sus trabajadores y de las comunidades en las que operan, dañan el medioambiente, o puede corromper la democracia y la integridad de la función pública. Estos daños pueden ser producidos directamente por las empresas mediante sus operaciones, o a través de sus relaciones comerciales o sus cadenas de suministro, las cuales son cada vez más globales, interconectadas y complejas.

Configurándose como un marco de acción universal, común y horizontalmente aceptado, los PRNU entregan directrices para la puesta en marcha del marco de protección estatal de los derechos humanos y de su respeto por parte de los actores empresariales.

“ Hoy, un enfoque de conducta empresarial responsable coherente y moderno ha superado a la filantropía y al cumplimiento de los mínimos. Se busca que las empresas maximicen sus aportes positivos, que vayan más allá del mero cumplimiento normativo y se transformen en actores de cambio, alineando sus objetivos corporativos con aquellos de sus clientes, trabajadores y comunidades. ”

II. ¿Cuáles son los derechos humanos protegidos por los Principios Rectores de la ONU?

Los PRNU señalan cuáles son los derechos humanos que se encuentran protegidos y que deben ser respetados por las empresas, haciendo mención a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, los que abarcan como mínimo:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966
- Los Protocolos Facultativos de los pactos mencionados anteriormente
- Los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo establecidos en la Declaración de la OIT de 1998

III. ¿Por qué se consideran como derechos humanos los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo?

La Declaración de la OIT de 1998¹, adoptada de manera tripartita, nos recuerda que el organismo fue creado para avanzar hacia la justicia social, sin la cual no es posible alcanzar la paz universal y permanente, que si bien el crecimiento económico es fundamental, este no basta por sí mismo para asegurar el progreso social, y que por lo tanto, para mantener un vínculo sostenible entre ambos, crecimiento y progreso, se requiere garantizar ciertos derechos mínimos que aseguren a las personas la posibilidad de reivindicar su aporte en el mundo del trabajo. Esta declaración compromete a los Estados miembros del organismo internacional a respetar y promover principios y derechos fundamentales, recogidos en cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios internacionales del trabajo correspondientes, obligándose por el sólo hecho de pertenecer a la OIT.

Estos derechos y principios fundamentales en el trabajo son la libertad de asociación y el ejercicio efectivo a la negociación colectiva, la eliminación de la discriminación en el empleo y en la ocupación, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio y la abolición del trabajo infantil. Para la OIT, estas cuatro categorías de derechos y principios importan la base mínima que permiten a los hombres y a las mujeres a desenvolverse en condiciones de trabajo decente, esto es, aquel empleo libremente elegido, productivo y desarrollado en condiciones dignas.

Cada uno de estos derechos y principios fundamentales en el trabajo se encuentra reconocido en diferentes Convenios de la OIT, es decir tratados internacionales jurídicamente vinculantes en materia de estándares del trabajo, adoptados de manera tripartita. Estos Convenios son:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (y su Protocolo de 2014)

¹ Véase: <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-es/index.htm>

- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Por lo general, los Convenios son obligatorios para un Estado miembro cuando este ha sido firmado y ratificado de acuerdo a su legislación interna. Sin embargo, en el caso de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, se entiende que su deber de observarlos, promoverlos y respetarlos es independiente de la ratificación del instrumento internacional que los reconoce, siendo por tanto obligatorios por el sólo hecho de pertenecer a la OIT. Sin perjuicio de ello, el mandato de la OIT es propender a la ratificación universal de estos instrumentos, de manera que exista un compromiso de toda la comunidad internacional con respecto a estos estándares, a través de la vinculación jurídica de estos tratados con las legislaciones internas de cada país. En 2020, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182) se convirtió en el primer convenio de la OIT en alcanzar ratificación universal por parte de sus 187 Estados miembros².

Lo anterior no hace más que reafirmar el carácter universal de estos principios y derechos fundamentales, los cuáles se configuran como derechos humanos laborales, alineándose con la concepción general de los derechos humanos, en cuanto son imprescriptibles, inalienables, indivisibles, interrelacionados e interdependientes. Bajo esta concepción, no es posible concebir el pleno desarrollo material y espiritual de las personas, en especial en el mundo del trabajo, sin el reconocimiento, protección y respeto de los derechos humanos, incluidos por cierto aquellos de naturaleza eminentemente laboral como aquellos contenidos en la Declaración de la OIT de 1998.

IV. ¿Qué regulan estos convenios de la OIT en materia de derechos humanos laborales?

Estos convenios fundamentales de la OIT establecen el núcleo de los derechos humanos de corte laboral, es decir, aquella esfera irreductible de protección y promoción de la dignidad humana que permite la realización misma de las personas en el mundo del trabajo. Estos derechos humanos de corte laboral, o específicamente laborales, son los garantes del trabajo decente y del ejercicio de todo otro derecho en el trabajo.

Los Convenios de la OIT sobre la eliminación de la discriminación (C.100 y C.111) buscan garantizar el principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres por trabajos del mismo valor, es decir, respecto de trabajos realizados por hombres y mujeres que detentan responsabilidades y tareas equivalentes, no necesariamente las mismas, dentro de una empresa o para un mismo empleador. Asimismo, estos Convenios prohíben toda distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

² Véase: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_749895/lang-es/index.htm

Respecto de la eliminación del trabajo forzoso (C.29 y C.105), se define el trabajo forzoso como todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente, y se insta a los gobiernos a suprimir todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, especialmente cuando éste es utilizado como medio de coerción o de castigo; como movilización y utilización de mano de obra con fines de fomento económico; como medida de disciplina en el trabajo; como castigo por haber participado en huelgas o como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Por su parte, los Convenios relativos a la erradicación del trabajo infantil (C.138 y C.182) instan a los países a desarrollar una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y niñas de manera de hacer posible su más completo desarrollo físico y mental, elevando progresivamente la edad mínima de admisión al empleo, la cual en todo caso no deberá ser inferior a los quince años o inferior a la edad en que cesan las obligaciones escolares. Se definen las peores formas de trabajo infantil, entendiéndose por tales todas formas de esclavitud o práctica análogas, tales como el uso de menores en conflictos armados, la prostitución y pornografía infantil, actividades ilícitas como la producción y tráfico de drogas, y todos los trabajos que por su naturaleza dañen la salud, seguridad o moralidad de los niños y niñas.

Finalmente, en materia de libertad sindical y negociación colectiva (C.87 y C.98), los Convenios establecen que tanto empleadores como trabajadores tienen el derecho a constituir, sin distinción y sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a estas organizaciones, sin más requisitos que observar sus propios estatutos. Por su parte, se deberán adoptar las medidas adecuadas para que los empleadores y sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores desarrollen y utilicen procedimientos de negociación voluntaria para reglamentar, mediante contratos colectivos de trabajo, las condiciones de empleo.

V. Derechos humanos laborales en otras cartas internacionales

Los derechos humanos propiamente laborales no están solamente reconocidos en los instrumentos de la OIT. Si bien la OIT ha sido pionera en promover estándares internacionales del trabajo, adelantándose en varias décadas a otros instrumentos internacionales de derechos humanos, lo cierto es que estos estándares han sido recogidos en instrumentos universales adoptados tanto en el marco de las Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos.

Así, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la recién creada Organización de las Naciones Unidas, en 1948, señala que nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre y que la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas (art.4), garantiza la igualdad ante la ley y el derecho a la protección contra la discriminación (art.7), y el derecho al trabajo, a su libre elección, y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; a la igualdad salarial por trabajos de igual valor, a una remuneración equitativa y digna y a fundar sindicatos y a sindicarse para defender sus intereses (art. 23).

Finalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada en 1969 al alero de la Organización de los Estados Americanos, garantiza igualmente la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso (art.6) y la libertad de asociación (art. 16).

En consecuencia, existe una coherencia intrínseca entre los instrumentos internacionales de derechos humanos, mundiales y regionales, con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los cuales la OIT y sus mandantes tripartitos, han elevado a la categoría de requisitos mínimos para el trabajo decente y para la realización de todas las personas en el mundo del trabajo.

VI. El diálogo social como garante de los derechos humanos

El diálogo social, junto con el establecimiento de estándares en el mundo del trabajo, es la razón de ser de la OIT. El diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas, incluso el mero intercambio de información, entre los actores tripartitos: gobierno, empleadores y trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. El principal objetivo del diálogo social es la promoción del consenso y de la participación democrática de los actores sociales en el mundo del trabajo. El diálogo social puede ser institucional o informal, sin embargo, aquellas estructuras y procesos de diálogo social exitosas tienen la ventaja de solucionar importantes temas económicos y sociales, mejorar la paz y la estabilidad social e impulsar el progreso económico de todos y todas.

El diálogo social, para ser efectivo, serio, libre y transformador, requiere como requisito habilitante, el respeto irrestricto de las libertades y derechos fundamentales, sean estos individuales o colectivos³, así como el apego a un sistema democrático que garantice la participación de los actores sociales, en condiciones de libertad y respeto. Es decir, el diálogo social está íntimamente relacionado con los derechos humanos, de manera que no es posible concebir el uno sin los otros y viceversa.

Cabe destacar la Resolución de 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano superior de la OIT, la cual señala que “los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles⁴”. Es decir, no se puede hablar de libertad sindical, piso mínimo del diálogo social, si no existe respeto por los demás derechos humanos.

El diálogo social se nutre de los derechos humanos, por cuanto establece las condiciones habilitantes para el despliegue del diálogo franco, constructivo y en condiciones de igualdad entre los actores sociales, empleadores, trabajadores y el gobierno. Y a su vez, los derechos humanos, su protección, respeto y promoción, se nutren del diálogo social, mediante el cual se construyen espacios de respeto de las diferencias y de progreso social y económico, fundamentales para el mantenimiento de una cultura de los derechos humanos al interior de las empresas.

³ Véase: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/denis.pdf

⁴ Véase: http://white.lim.ilo.org/qvilis_mundial/spanish/infobd/l_anexoiii.html

Finalmente, el diálogo social, y en particular la negociación colectiva, facilita la adopción de mecanismos de queja y reparación al interior de las empresas, garantizando la consecución del tercer pilar de los PRNU, mediante el desarrollo de mecanismos efectivos y consensuados. Una empresa donde la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social son centrales, estará mejor preparada para adoptar e incorporar un enfoque de derechos humanos en sus operaciones, incluyendo la debida diligencia interna y en sus cadenas de suministro.

VII. La Declaración Tripartita sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social y el marco normativo internacional en materia de empresas y derechos humanos

Como hemos visto, la temática de los derechos humanos en el mundo del trabajo se encuentra en el corazón de la labor de la OIT. Por una parte, fomentando el diálogo social entre los actores tripartitos, el cual requiere y permite a su vez, el goce y ejercicio de los derechos humanos en el contexto empresarial; y por la otra, fomentando la adopción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los cuales ayudan a garantizar el Trabajo Decente y el ejercicio de los derechos humanos de naturaleza laboral.

Como señalamos anteriormente, la conducta empresarial responsable implica no sólo el cumplimiento de mínimos normativos, sino que importa la maximización de los impactos positivos de las empresas y de su contribución al desarrollo sostenible e inclusivo. En ese sentido, la OIT adoptó de manera tripartita una declaración para promover esta contribución positiva de las empresas. La Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social⁵ de 1977, actualizada en 2017, entrega una serie de directrices a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y a las empresas, cualquiera sea su tamaño, ubicación geográfica o la estructura de su propiedad, para la consecución del trabajo decente, el verdadero diálogo social y la plena protección de los derechos y principios fundamentales en el trabajo. La Declaración Tripartita busca relevar la contribución positiva de las empresas en el desarrollo social y cubre materias específicas para el mundo del trabajo, incluyendo la necesidad de contar con una política activa del gobierno para el pleno empleo productivo y libremente elegido y el trabajo decente, consultas tripartitas antes del inicio de las operaciones comerciales de las empresas, tecnologías que produzcan empleo, transición a la economía formal, pisos de seguridad social, eliminación del trabajo forzoso e infantil, eliminación de la discriminación, protección de empleos, seguridad y salud en el trabajo, formación continua, libertad sindical y negociación colectiva, mecanismos de reparación y solución de conflictos laborales.

Esta Declaración se enmarca en los esfuerzos de la comunidad internacional para avanzar hacia el pleno respeto de los derechos humanos en la actividad empresarial, haciendo mención expresa a las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Estos tres instrumentos contienen elementos comunes que configuran directrices internacionales y universales sobre la materia de empresas y derechos humanos y conducta empresarial responsable. Estos

⁵ Véase: https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124924/lang-es/index.htm

elementos comunes han sido identificados en el documento “Empresas Responsables: Mensajes Claves de los Instrumentos Internacionales”⁶, documento de trabajo adoptado de manera conjunta entre la OIT, la OCDE y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Estos elementos comunes son:

- Un marco para todas las empresas: independientemente de su tamaño, sector, contexto operativo, propiedad –sea pública o privada– y estructura, todas las empresas están llamadas a evitar y hacer frente a los efectos adversos de sus operaciones directas e indirectas, y a contribuir al desarrollo sostenible en los países en los que operan.
- Comprensión común del impacto: Se refiere a los impactos tanto positivos como negativos sobre los derechos humanos, los derechos laborales, el medio ambiente y la sociedad, que puedan producir sus operaciones directas, productos o servicios o sus relaciones comerciales.
- Proceder con la debida diligencia: para identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas de sus operaciones, reales y potenciales. Para ello se debe adoptar mecanismos de consulta y diálogo.
- Responsabilidad a lo largo de la cadena de suministro: la responsabilidad abarca no sólo los impactos que haya generado o contribuido a generar la empresa con sus propias actividades, sino que también, los efectos vinculados a sus operaciones, productos o servicios, incluyendo sus relaciones comerciales.
- Acceso a mecanismos de reparación: cuando las empresas determinen que han causado o contribuido a causar consecuencias negativas, deben repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos. Lo anterior no obsta a la responsabilidad del Estado de garantizar mecanismos estatales judiciales y no judiciales de reparación.

Estos tres instrumentos internacionales, y sus elementos comunes, se configuran como el marco jurídico de directrices internacionales en materia de empresas y derechos humanos. Cabe destacar que los tres instrumentos hacen expresa mención a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo como esfera de protección, respeto y promoción de los derechos humanos laborales.

VIII. El futuro del trabajo y la OIT en Argentina

En el año 2019 se cumplieron 100 años de la creación de la OIT y para celebrar su centenario, los constituyentes adoptaron la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo⁷. Esta Declaración hace un balance del estado actual del mundo del trabajo, marcado por las transformaciones tecnológicas, los cambios demográficos en el mundo, el cambio climático y el calentamiento global, así como la globalización, y sus desigualdades persistentes. Es en este contexto, que la OIT hace un llamado a que el futuro del trabajo esté centrado en las personas y en su dignidad, con especial foco en el fortalecimiento del diálogo social, la protección y promoción de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y de los derechos de los trabajadores para alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo. Asimismo, para hacer realidad el trabajo centrado en las personas, la OIT hace un llamado al acompañamiento de las y los trabajadores durante toda su vida, fortaleciendo los sistemas de seguridad social, la recon-

⁶ Véase: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/FolletoalineacionCER.pdf>

⁷ Véase: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf

versión productiva a la luz de los avances tecnológicos y la integración de las mujeres, los trabajadores migrantes, los jóvenes, los trabajadores con discapacidades, y otros grupos vulnerables.

Es este llamado que hace la OIT en su centenario para construir a través del diálogo social un futuro del trabajo basado en el ser humano y su dignidad intrínseca, los derechos humanos laborales están en el centro. Asimismo, la OIT reconoce la importancia del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y de la creación de empleo, para lo cual es necesario promover un entorno favorable a la iniciativa empresarial y para el desarrollo de empresas sostenibles, con especial foco en las pequeñas y medianas empresas.

La OIT en Argentina, presente en el país desde hace más de 50 años, ha sido un actor clave para avanzar la temática de las empresas y los derechos humanos y la conducta empresarial responsable. Desde el punto de vista de los derechos humanos laborales, y en particular la eliminación del trabajo forzoso, la oficina de la OIT ha acompañado a Argentina en el proceso de ratificación del protocolo de 2014 relativo al Convenio 29 sobre trabajo forzoso. Por su parte, el país ha tomado medidas significativas para la erradicación de la trata y el trabajo forzoso, tales como la sanción de la ley 26.842 y la creación del Consejo Federal de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas.

Respecto del trabajo infantil, este se encuentra legalmente prohibido respecto de menores de 16 años, penalizándose a aquellos empleadores que se aprovechen económicamente del trabajo de menores. Por su parte, Argentina cuenta con un listado de trabajo infantil peligroso desde el año 2016, de manera de alinear su legislación con el Convenio 182, cuya ratificación es universal. En la actualidad, la OIT junto con UNICEF están brindando su apoyo técnico para el desarrollo e implementación del cuarto plan para la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente.

En cuanto a la eliminación de la discriminación y el fortalecimiento de la igualdad de género, la OIT en Argentina ha trabajado desde sus inicios para nivelar la cancha para las mujeres, trabajando para la eliminación de las barreras que estas enfrentan en el mundo del trabajo y fomentando la contribución de las trabajadoras al desarrollo del país y al trabajo decente.

Finalmente, en materia de diálogo social, y siguiendo las recomendaciones de la OIT, se ha creado la Comisión Tripartita de Diálogo Social, de manera que los constituyentes de la OIT puedan consensuar puntos de vista y avanzar hacia un país más inclusivo mediante el diálogo social efectivo, pilar esencial de la democracia y del respeto de los derechos humanos en el mundo del trabajo.

Cabe destacar que Argentina ha ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT en donde descansan los derechos humanos de corte laboral, asumiendo un compromiso formal y vinculante para con la comunidad internacional. La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, cuya misión es realizar una evaluación técnica e imparcial sobre el estado de cumplimiento de los convenios ratificados, ha realizado observaciones a la República Argentina, destacando las iniciativas legales y administrativas que ha tomado el país para avanzar en la implementación de los convenios

fundamentales⁸.

IX. Desafíos en materia de empresas y derechos humanos: ¿hacia tratados vinculantes?

Desde la adopción de los PRNU, las Líneas Directrices de la OCDE y la actualización de la Declaración de Empresas Multinacionales de la OIT, ha habido cambios en la manera de entender la temática de las Empresas y los Derechos Humanos. Ha habido actores que han transitado desde una mirada más bien de *soft law*, con directrices y orientaciones no vinculantes para los estados y las empresas, hacia la adopción de leyes y tratados jurídicamente vinculantes en la materia.

Uno de estos instrumentos vinculantes se trata del Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, del cual Argentina es miembro pleno, que contiene un capítulo completo sobre desarrollo sostenible y comercio⁹. Este capítulo hace expresa mención a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y a la Declaración Tripartita sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT como estándares internacionalmente reconocidos en materia de derechos humanos en el mundo del trabajo. Asimismo, se considera la necesidad de adoptar cadenas de suministro responsables, de manera que las empresas procuren respetar los derechos humanos no solo en sus operaciones directas, sino que también en sus relaciones comerciales. Este acuerdo se encuentra en su fase de negociación y consulta entre las partes.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha propuesto una Directiva a la Comisión Europea para la adopción de una legislación vinculante para la Unión Europea sobre debida diligencia en materia de derechos humanos y responsabilidad empresarial. Esta normativa, de adoptarse, incluiría sanciones penales a la falta de debida diligencia, y su aplicación incluiría a empresas que operen en los territorios de la Unión, así como empresas constituidas en la Unión Europea que operen en otros países¹⁰.

Finalmente, en el seno del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y propuesto por Ecuador entre otros países, se está discutiendo un Instrumento Legalmente Vinculante para regular, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las Actividades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas. Este instrumento, se encuentra en su segundo borrador¹¹.

Si a lo anterior sumamos las legislaciones que se han sido adoptadas en otros países, como la Ley del Estado de California para la transparencia en las cadenas de suministro¹², o la ley del Reino Unido sobre

⁸ C.29 respecto de la trata de personas (2018) "...la Comisión le pide que intensifique sus esfuerzos para detectar efectivamente y combatir la trata de personas, especialmente en los sectores textil y agrícola, y que continúe comunicando información sobre las medidas concretas adoptadas a este respecto." C.87 Sobre la creación de la Comisión de Diálogo Social. (2019) "La Comisión alienta al Gobierno a que siga reforzando esta instancia de diálogo social y le pide que continúe suministrando información sobre la evolución de sus labores." C.138 respecto del Plan Nacional contra el trabajo infantil (2017) "...la Comisión solicita al Gobierno que se sirva indicar la naturaleza y el número de las condenas pronunciadas, así como el contenido de las sanciones impuestas por la Inspección del Trabajo, cuando se detectaron casos de trabajo infantil." C.111 respecto de la ley de equidad de género (2018). "La Comisión saluda esta iniciativa legislativa y pide al Gobierno que informe sobre toda evolución al respecto."

⁹ Véase: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf

¹⁰ Véase: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-657191_EN.pdf

¹¹ Véase: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG_Chair-Rapporteur_second_revised_draft_LBI_on_TNCs_and_OBEs_with_respect_to_Human_Rights.pdf

¹² Véase: <https://oag.ca.gov/sites/all/files/agweb/pdfs/sb657/resource-guide.pdf>

la esclavitud moderna¹³, la cual incluye provisiones sobre las cadenas de suministro, podemos observar que los países del mundo, y la comunidad internacional, están avanzando hacia un entendimiento común de la responsabilidad corporativa en materia de derechos humanos, responsabilidad que trasciende las fronteras y se inserta directamente en las cadenas mundiales de suministro, cada vez más complejas y atomizadas.

Estos desafíos legislativos presentan una tremenda oportunidad para avanzar los derechos humanos en el mundo del trabajo. Si hace décadas la OIT declaraba en su constitución que el trabajo no es una mercancía, y que por lo tanto el mundo del trabajo se construye sobre la dignidad humana, donde no tiene cabida la discriminación, la esclavitud, el trabajo infantil y la falta de diálogo eficaz, hoy parece que estamos presenciando un nuevo aire en el respeto de estos derechos humanos, donde esta declaración adquiere más relevancia y valor que nunca.

Para construir una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos en el ámbito empresarial, se requiere la voluntad de todos: las empresas y las organizaciones de empleadores, los trabajadores y sus sindicatos, y los gobiernos comprometidos con el desarrollo sostenible, justo e inclusivo. El marco jurídico está, lo que se requiere, siempre, es voluntad.

¹³ Véase: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>

Los avances y desafíos de las empresas argentinas en materia de implementación de los PRNU



Por María José Alzari*

COORDINADORA DEL ÁREA DE TRANSPARENCIA Y LICENCIA SOCIAL DEL CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CEADS)

I. Introducción: el contexto actual y la confianza

El contexto actual se encuentra signado por la capacidad de generar y sostener confianza. La crisis sanitaria y la crisis económica, han puesto al sector empresario en un foco aún más sensible en este desafío.

El *Trust Barometer 2020* de Edelman¹ evidenció, en enero de 2020, que la creciente sensación de injusticia en el sistema estaba generando desconfianza en las instituciones. Aparece de manera clara que es necesaria una nueva forma de generar confianza de manera efectiva, esto es equilibrar la competencia con el comportamiento ético.

La pandemia generó la necesidad de analizar los aspectos referidos a la “Pandemia de COVID-19 y la confianza”. Así, a principio de mayo de 2020 Edelman publica una actualización de “primavera”² de su Barómetro del 2020. Este nuevo Informe revela un cambio importante en el panorama de la confianza, en el que los gobiernos incrementaron su confianza en forma exponencial, pasando a ser la institución con mayor confianza por primera vez en los 20 años de estudio.

Sin embargo, “a pesar de un aumento de cuatro puntos en la confianza en las empresas y de varias acciones de alto perfil tomadas por empresas y directores ejecutivos para ayudar a los necesitados, existe una marcada decepción por el desempeño del sector privado durante la crisis”. Las expectativas sobre el sector empresario se incrementan y las respuestas deben estar a la altura de las mismas.

La misma organización, en un análisis de junio de 2020 focalizado en la confianza en las marcas, revela que “no es suficiente que las marcas emitan una declaración o hagan un anuncio emotivo. Los consumidores esperan que las marcas actúen y defiendan los problemas personales y sociales que afectan sus vidas”³. El Informe muestra que, frente a las crisis globales, la acción y la promoción conducen a la con-

* Abogada. Docente de grado y postgrado. Jefe de trabajos prácticos, Derecho de los recursos naturales y protección del ambiente, Cátedra Dra. Leila Devia, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Área de Transparencia y Licencia Social del Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS).

¹ Véase: <https://www.edelman.com/trustbarometer>

² Véase: <https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update>

³ Véase: <https://www.edelman.com/research/brand-trust-2020>

fianza. “La confianza en la marca ahora vive en la intersección donde convergen los problemas personales y sociales, y donde las palabras están respaldadas por la acción”.

En ese contexto, las empresas adquieren mayor importancia en la contribución a mejorar la calidad de vida de todos, en dar respuesta frente a escenarios inciertos y también un rol dinámico de mayor apertura y transparencia sustentada en la gestión. Esto implica para el sector empresario una mirada diferente respecto de las necesidades y expectativas de sus partes interesadas y de la sociedad en general. En ese marco, aparece la contribución del sector empresario en el respeto por los derechos humanos. Sin duda, las empresas poseen la capacidad de contribuir de manera positiva en la promoción y respeto de los derechos humanos en su área de influencia, previniendo, diseñando, implementando y evaluando operaciones, procesos y relaciones con enfoque de derechos.

II. Empresas y derechos humanos y conducta empresarial responsable

Hasta no hace mucho, la temática referida a los derechos humanos parecía estar reservada en exclusiva a la órbita gubernamental. Desde el sector empresario esta temática aparecía como parcial, como un aspecto de la Responsabilidad Social Empresarial (en adelante RSE) o del área de sustentabilidad de la empresa. Es a partir del trabajo iniciado por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, el profesor John Ruggie, que se inicia una nueva etapa en la relación entre las empresas y el marco internacional de derechos humanos. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (en lo sucesivo PRNU) "Proteger, Respetar y Remediar" (2011), marcan un punto de inflexión total en materia de gestión empresarial.

Aún hoy la relación “empresa” y “derechos humanos” no es evidenciada como aplicable al desarrollo de actividades productivas. La primera reacción es defensiva, se la relaciona con temas complejos, con temas que se perciben ajenos a la empresa o al accionar de la persona a cargo de un área. Sin embargo, cuando nos acercamos a los actuales instrumentos de gestión empresarial de la sustentabilidad, queda clara la integración en la gestión transversal del enfoque de derechos, como la base para la continuidad del negocio. No es una nueva agenda, sin embargo, plantea un nuevo enfoque que requiere transversalidad e integración de la temática sobre derechos humanos en la gestión empresarial. La agenda de “Empresa y Derechos Humanos” resulta el gran paraguas de la Conducta Empresarial Responsable (CER).

Esta Conducta Empresarial Responsable⁴ (en adelante CER) significa que todas las empresas, independientemente de su forma jurídica, tamaño, estructura de propiedad o sector, evitan y abordan las consecuencias negativas de sus operaciones, al tiempo que contribuyen al desarrollo sustentable. CER significa integrar y considerar los problemas ambientales y sociales dentro de las actividades comerciales centrales, incluso a través de las cadenas de suministro y las relaciones comerciales.

Esta noción de CER se encuentra incluida en normas reconocidas internacionalmente, como los PRNU, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (en adelante LDEM) y su posterior

⁴ Véase: <http://mneguidelines.oecd.org/RBC-LAC-scope-and-activities-Spanish.pdf>

Guía de Debita Diligencia, y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la Organización Internacional del Trabajo (en lo sucesivo OIT). Esta cuestión se trata también en otras normas, como las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, en los Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, en diferentes normas de la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes (en adelante GRI, por sus siglas en inglés) y la ISO 26000 para la Orientación sobre Responsabilidad Social y se incluye en los sistemas de gestión ISO en su versión 2015.

El eje de todas estas iniciativas está dado por la identificación y consideración de las necesidades de las partes interesadas y por la implementación de procesos que identifiquen, gestionen y den respuesta a los riesgos e impactos que las actividades productivas pueden generar. Esto es, una adecuada debida diligencia.

III. Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos "Proteger, Respetar y Remediar"

En este marco, los PRNU sobre "Proteger, Respetar y Remediar" se basan en el reconocimiento del papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan especiales funciones, que tienen capacidades específicas y que más allá del cumplimiento de todas las leyes aplicables, deben accionar positivamente ante su obligación de respetar los derechos humanos.

El carácter universal del tema hace que todas y cada una de las áreas de una empresa tengan la potencialidad de estar involucrados en alguna eventual posibilidad de vulnerar derechos humanos, si no se implementa una amplia debida diligencia con enfoque de derechos. El interrogante es cómo empezar a introducirse en el tema. Sin duda, no hay una respuesta única.

El World Business Council for Sustainable Development⁵ (en adelante WBCSD) en su publicación "Llevar a escala la acción en Derechos Humanos" plantea con claridad el desafío para el sector empresario que los Principios implican, al expresar: "Ahora lo que la comunidad empresaria quiere saber es qué significa tal responsabilidad en la práctica —es decir, en geografías, industrias y contextos particulares—, y cómo puede cumplir con ella en su operatoria cotidiana de la manera más eficaz posible"⁶.

Los Principios Rectores poseen una dinámica especial, que se introduce en el centro mismo de la estrategia empresarial de gestión de la empresa. En particular, atento a que —en un aspecto importante— supone una gestión continua de riesgos empresarios con foco en los derechos humanos.

Cuando hablamos de derechos humanos la amplitud del concepto es inmensa, ya que involucra todos los aspectos que hacen a las personas, independientemente al rol que desempeñen como colaboradores, miembros de una comunidad, representantes de una organización no gubernamental, etc. En virtud de ello, no siempre se estará frente a situaciones de cumplimiento legal o de compromisos voluntarios

⁵ Consejo Empresario Mundial para el Desarrollo Sostenible.

⁶ World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). "Llevar a escala la acción en Derechos Humanos - Hacer operativos los Principios Rectores de la ONU sobre Empresa y Derechos Humanos" - Traducción al español CEADS - Copyright© WBCSD, noviembre de 2014 - ISBN: 978-2-940521-23-4

efectuados por la compañía; muchas veces la empresa se encontrará ante encrucijadas y decisiones complejas donde las expectativas hacia ella pueden ser muy grandes y no siempre posibles de satisfacer. En estos contextos, justamente, la confianza generada mediante un genuino relacionamiento con las partes interesadas tendrá la capacidad de encontrar equilibrios.

Los Principios Rectores afirman el principio de responsabilidad por parte de las empresas de respetar los derechos humanos, enfocándose principalmente en la forma en que las empresas deben poner en práctica esa responsabilidad; esto es, a través de la realización de la “*debida diligencia*” respecto de los derechos humanos que sus operaciones pueden afectar, ya sea en forma directa, indirecta o a través de su cadena de valor.

A. Compromiso

Este proceso de debida diligencia parte del compromiso con el respeto de los derechos humanos y con el involucramiento de la alta dirección y, seguidamente, con la capacitación de los diferentes niveles dentro de una organización. Esto significa la necesidad de la existencia de una declaración política que, además, quede reflejada en las políticas y los procedimientos operacionales para inculcar el compromiso asumido a toda la empresa.

Al respecto, los comentarios contenidos en los Principios Rectores, respecto del “compromiso”, especifican que el término “declaración” se utiliza de forma genérica en referencia a cualquier medio que elija la empresa para dar a conocer públicamente sus responsabilidades, compromisos y expectativas. Puede ser un principio específico dentro de un Código de Ética o Conducta o una Política especial, entre alguna de las opciones.

Para empezar, se sugiere iniciar por una revisión de todos los instrumentos e iniciativas, que la empresa tiene respecto de diferentes aspectos de gestión interna, bajo la mirada de los derechos humanos. Revisar el código de ética o de conducta de la empresa, la política de sustentabilidad, protocolos internos, sistemas de gestión ambiental o en materia de salud y seguridad en el trabajo, procedimientos de compras, solo por nombrar algunos. Identificar todo lo que ya hay hecho bajo esta mirada diferente. Puede sorprender cuánto ya se tiene avanzado en el tema.

Las empresas han iniciado este camino en etapas, enmarcadas en diversos contextos, con involucramientos progresivos, acompañando o acompañadas por iniciativas globales que van marcando el rumbo, rumbo muchas veces ya transitado con otro enfoque.

En Grupo Arcor, la agenda de derechos humanos se integró a la gestión de la compañía en 2004, a partir de la adhesión al Pacto Global de las Naciones Unidas. Luego, cuando en 2009 la empresa tomó la decisión de pasar de un modelo de Responsabilidad Social Empresaria a uno de Sustentabilidad, elaboró una *Política de Sustentabilidad* en la que incluyó un compromiso específico con el respeto y protección de los derechos humanos y laborales; en donde se comprometió a:

- Cumplir con la legislación vigente, asegurando condiciones dignas de trabajo, desarrollo

laboral, mejora del conocimiento e igualdad de oportunidades, involucrando a nuestra cadena de valor en este compromiso.

- Respetar la asociación sindical voluntaria y reconocer el derecho a la negociación colectiva.
- Contribuir con la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y trabajo infantil.
- Promover prácticas que contribuyan con la inclusión y la diversidad en el ámbito de actuación de la empresa.
- Facilitar y apoyar acciones y proyectos que contribuyan a la generación de igualdad de oportunidades para la infancia.

Por su parte, la Bodega TRIVENTO⁷, en el curso del año 2020, revisó y redefinió los instrumentos que reflejan sus compromisos internos; así consolidó su propio *Código de Ética*, en el que se incluye el respeto a los derechos humanos como un aspecto central. Asimismo, definió una expresa *Política de Respeto a los Derechos Humanos* que encuentra una clara bajada en sus procedimientos internos, entre otros, mediante la adopción de instrumentos dirigidos a sus principales partes interesadas: *Código de Comportamiento de colaboradores* y *Código de Comportamiento de proveedores*.

En Sancor Seguros el respeto a los derechos humanos tiene un enfoque transversal a todo el negocio y su foco especial de contribución se sustenta en su expertise y materialidad. Desde la adhesión al Pacto Global de las Naciones Unidas en 2009 se comenzó a trabajar formalmente en derechos humanos, si bien fueron incorporados como temas materiales de la gestión de sustentabilidad en 2010/2011. En 2015 la empresa presentó su Política de Derechos Humanos fundamentada en las más importantes declaraciones internacionales de respeto y protección universal de los derechos humanos, y adhirió a iniciativas como los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres de ONU Mujeres, los Derechos del Niño y Principios Empresariales de UNICEF, Save The Children y Pacto Global de las Naciones Unidas. Desde el año 2013 la empresa preside el Grupo de Derechos Humanos y Empresas de la Red Argentina del Pacto Global de las Naciones Unidas, desde donde se han implementado múltiples acciones de capacitación y diálogo.

La dirección plasmada en este tipo de compromisos debe siempre estar sustentada en gestión. No estamos ante la posibilidad de un simple lavado de cara, de una mera publicación de compromisos. Sin dudas los Principios Rectores marcan un antes y un después en la estrategia empresarial de gestión de la sustentabilidad, pero no debemos olvidar la complejidad y la sensibilidad del tema.

B. Debida diligencia

El segundo paso es poner en marcha el proceso de debida diligencia. La debida diligencia en materia de derechos humanos puede definirse como la forma en la que la empresa toma noción y afronta los riesgos potenciales y/o reales en materia de derechos humanos que surgen de sus actividades en un momento determinado y un contexto operacional dado, y que podrían infringir determinados derechos de sus partes interesadas. También considera las medidas, que necesita adoptar la organización, para prevenir y mitigar esos riesgos. Este análisis debe estar basado en el concepto de mejora continua, de

⁷ Véase: <https://www.trivento.com/web/institucional/valores-cultura.php>

forma tal que no sólo debe realizarse este proceso de debida diligencia, sino que deben, en forma continua también, analizarse la eficacia de las acciones implementadas, fiscalizar las medidas que en base al mismo se definan⁸ y además volver a analizar nuevos o diferentes riesgos que la dinámica propia de la empresa y de los ámbitos donde desarrolla sus actividades puedan generar y/o modificar.

Esto no es tan sencillo. La “debida diligencia” supone la realización de un análisis de riesgo sistemático y continuo, acerca de los impactos reales o potenciales que las actividades de la empresa, de sus operarios u operaciones pueden tener con relación a los derechos humanos, incluyendo actividades de su cadena de suministro, clientes, contratistas, socios comerciales, etc.

La extensión de este deber de respetar se plasma en diferentes acciones a implementar por la empresa. Primariamente, una acción de *abstención*, esto es evitar que sus actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos. Por ejemplo, definiendo la no realización de actividades. En segundo lugar, *prevenir y mitigar*, o sea, tomar las medidas necesarias para reducir las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos. “Es decir, velar porque sus proveedores de bienes y servicios tampoco violen los derechos humanos”⁹. Y, en tercer lugar, ante la evidencia o riesgo de ocasionar impactos adversos, deberán tomarse las medidas necesarias para hacer cesar ese impacto, incluso realizando acciones de respuesta o remediación; en otras palabras, hacer frente a esas consecuencias cuando se produzcan.

Importante identificar que esta responsabilidad de respeto abarca “las relaciones que una empresa mantiene con sus socios comerciales, las entidades que participan en su cadena de valor y cualquier otra entidad estatal o no estatal directamente relacionada con sus operaciones comerciales, productos o servicios. Se incluyen las relaciones comerciales indirectas dentro de su cadena de valor superiores al del primer nivel y las participaciones, mayoritarias o minoritarias, en empresas conjuntas”¹⁰.

Así, conforme el comentario del Principio 17 del Marco de las Naciones Unidas “Proteger, Respetar, Remediar”, pueden plantearse cuestiones de complicidad cuando una empresa contribuye o parece contribuir a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos causadas por otras partes. Esto es, cadena de valor, no sólo de suministro, y demás relaciones comerciales.

En su acepción no jurídica, la identificación de la “complicidad” puede no resultar sencilla. Las empresas pueden ser consideradas “cómplices” de actos cometidos por otra parte; por ejemplo, cuando parecen beneficiarse de los abusos cometidos por esa otra parte. Es decir, cuando de forma más o menos indirecta se benefician con la vulneración de derechos que otra parte comete “cuando reduce sus costos porque en su cadena de suministro se aplican prácticas similares a la esclavitud, o cuando no denuncia abusos relacionados con sus propias operaciones, productos o servicios, a pesar de que haya razones

⁸ Basado en: Alzari, María José; Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible - CEADS; Deloitte & Co. S.A. “Análisis de riesgos en derechos humanos”. 1a ed. Adaptada. 2016. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Libro digital, PDF. Archivo Digital: descarga y online. ISBN 978-987-98454-7-9.

⁹ Rulli, Mariana y Justo, Juan Bautista; coordinado por Fuertes, Flavio. “Guía de derechos humanos para empresas: proteger, respetar y remediar: todos ganamos”. - 1a ed. - Buenos Aires - Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; Red Argentina Pacto Global, 2012.

¹⁰ Guía para la interpretación ONU – La Responsabilidad de las Empresas de Respetar los Derechos Humanos, HR/PUB/12/2, Naciones Unidas 2012.

de principio para hacerlo. [...]El proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos debería detectar el riesgo de complicidad, de carácter jurídico o no jurídico (percibida), y poner en marcha las respuestas apropiadas”¹¹.

Resulta importante, entonces, contar con procesos internos efectivos de seguimiento de esos actores, en donde las manifestaciones o compromisos son muy importantes. Asimismo, debe fiscalizarse que esos compromisos o manifestaciones realmente se cumplan.

En esta búsqueda identificamos la necesidad de gestionar los riesgos que para la empresa supone esta agenda desde la mirada integradora que traen los Principios Rectores de las Naciones Unidas. Resulta importante identificar cómo abordar la gestión con enfoque de derechos, adaptable a cada empresa, basada en la mejora continua y complementaria con otros sistemas o procedimientos existentes, como son los sistemas de gestión (en materia ambiental, de salud y seguridad en el trabajo, de calidad, etc.) o los procedimientos de análisis de riesgos operativos o financieros, entre otros.

Contar con una adecuada y progresiva identificación de riesgos asociados a los derechos humanos proporciona la posibilidad no sólo de minimizar riesgos, sino también de maximizar oportunidades, creando valor tanto para la empresa como para sus diferentes partes interesadas.

Por ello, cuando se empieza a pensar en las derivaciones prácticas de esta debida diligencia y su accionar posterior, no todo es tan fácil como parece. Supone extras y nuevos esfuerzos, tanto dentro de una organización como puertas afuera, y el involucramiento de todas las áreas en todos los procesos de una empresa, incluyendo las acciones de comunicación; la revisión de los sistemas de gestión y estándares de performance; los análisis de riesgos operacionales o financieros; los sistemas de continuidad del negocio; los procedimientos de compras y contrataciones; entre los muchos aspectos a ser considerados. A estos efectos, resulta indispensable la capacitación de los miembros de la empresa, no sólo de la alta dirección sino también de quienes en el día a día llevan adelante acciones que pueden, no sólo generar impactos negativos, sino también una pérdida de la confianza al no estar capacitados para dar respuestas o para realizar su tarea bajo este enfoque de derechos.

Difícil y complejo, sin dudas. Sin embargo, esta nueva visión también trae oportunidades. Como ya se señaló, esta nueva temática significa en esencia una gestión de riesgos. En ese sentido, cuando se realiza un consiente y continuo análisis de riesgo se genera de inmediato una disminución en los impactos

¹¹ Idem.

“ Resulta importante identificar cómo abordar la gestión con enfoque de derechos, adaptable a cada empresa, basada en la mejora continua y complementaria con otros sistemas o procedimientos existentes, como son los sistemas de gestión (en materia ambiental, de salud y seguridad en el trabajo, de calidad, etc.) o los procedimientos de análisis de riesgos operativos o financieros, entre otros. ”

negativos de la empresa y un fortalecimiento en la confianza de las partes interesadas. Puede asimismo resultar una oportunidad para coordinar diferentes sistemas de gestión y procedimientos internos que la empresa tenga implementados. También representa un desafío para repensar procesos y procedimientos que traerán aparejadas nuevas oportunidades.

Estamos hablando de gestión, de gestión diaria, de cambios de actitud, de una nueva forma de ver la tarea que cada persona realiza dentro de una empresa, de involucramiento. Todo esto supone un proceso gradual, paulatino, que muchas veces será lento. Es en este punto donde la generación de alianzas estratégicas, de lazos de confianza con diferentes actores sociales, será indispensable para que la empresa transite este desafiante camino.

No existe un único modelo, una sola forma de integrar el enfoque de derechos a la gestión. Las empresas implementan en forma gradual y progresiva diferentes acciones con la finalidad de atender a impactos y riesgos identificados, que van adquiriendo múltiples enfoques conforme las realidades y características de cada empresa y de los ámbitos en los que desarrollan sus actividades.

El Grupo SANCOR SEGUROS en su primera identificación de aspectos materiales con enfoque de derechos asumió el desafío de trabajar por la disminución de la mortalidad e incapacidades por siniestros de tránsito, enfocándose en el derecho a la vida e implementando acciones y programas, que les permitieron luego contribuir al cumplimiento de la meta 3.6 de la Agenda 2030. Posteriormente, se sumó –como ejemplo– el lanzamiento de su Programa de Inclusión en 2016. En ese mismo año participó de un Grupo de Trabajo impulsado por el CEADS y en la invitación a correr por primera vez una Matriz de Riesgos en derechos humanos en uno de sus procesos, en base a la Guía “Análisis de riesgos en derechos humanos”, documento realizado por CEADS y Deloitte Argentina.

En el Grupo ARCOR con la finalidad implementar los compromisos asumidos, la compañía llevó adelante diversos procesos de debida diligencia en derechos humanos, procesos que abarcaron el diagnóstico, la integración, el seguimiento y la difusión de las acciones implementadas para velar por el respeto de los derechos humanos y laborales, que se enmarcan en diversas iniciativas que la empresa impulsó a lo largo de su cadena de valor. Entre las iniciativas destacadas se pueden mencionar: el *Programa Reconocer*, de evaluación y mejora continua en proveedores; el *Procedimiento de Evaluación a Proveedores de Fazón*; la *Guía de Buenas Prácticas de Sustentabilidad en Distribuidores*; el *Programa Crecer Jugando*, de prevención y erradicación del trabajo infantil; los *Procedimientos de Control de Empresas Contratistas y de Empresas Transportistas*; las *Capacitaciones en Derechos Humanos a Personal de Vigilancia*; entre otras.

En Bodegas TRIVENTO, enfocados en el bienestar de sus colaboradores implementaron la iniciativa *Creciendo Juntos* en 2010, iniciativa cuyo principal objetivo es que los hijos y las hijas de sus colaboradores (en su primer año de vida) cuenten con sus padres y madres más tiempo, permitiendo un crecimiento con mayor contención en la etapa más importante del desarrollo humano. La iniciativa extiende a 5 días las licencias por paternidad y un horario especial reducido durante las dos semanas subsiguientes a su reincorporación. En el caso de las madres, se propone una vuelta gradual al trabajo con un régimen de horario especial durante el primer año de vida del bebé.

C. Ejercicio de la influencia

En el contexto de los Principios Rectores y de los instrumentos sobre conducta empresarial responsable se introduce un concepto, una mirada, una expectativa de acción especial por parte de la empresa. Esto es el ejercicio de la influencia¹². Se considera que tiene influencia la empresa que sea capaz de modificar las prácticas perjudiciales de una entidad que provoque un daño.

Una empresa que contribuya o pueda contribuir a generar consecuencias negativas sobre los derechos humanos, debe tomar las medidas necesarias para poner fin o prevenir esa situación y ejercer su influencia para mitigar en la mayor medida posible otras consecuencias.

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. Por ejemplo, ofreciéndole fomento de la capacidad u otros incentivos, o colaborando con otros actores.

En muchos casos, una empresa no tendrá capacidad de influencia en forma aislada sobre esa entidad causante de la vulneración; sin embargo, en forma colaborativa con otras empresas, incluso con otras organizaciones, puede aumentar esa capacidad. Así, las denominadas “acciones colectivas” son una herramienta a considerar. Este concepto de “acciones colectivas” ha sido desarrollado por Transparencia Internacional y el Banco Mundial con un enfoque dirigido a temas referidos a situaciones de corrupción, que aplica también a diferentes impactos que la actividad productiva puede generar. El concepto de “acción colectiva” se sustenta en esfuerzos mancomunados de empresas y otros actores de un sector, con la finalidad de alcanzar un fin común que modifique prácticas inadecuadas. Matthias Kleinhempel, profesor de Política de Empresa del IAE Business School, Universidad Austral, entiende que “la idea de la acción colectiva es simple: Las compañías trabajan con sus competidores y otros stakeholders, para crear condiciones adecuadas en un mercado determinado, con miras a que se respeten las reglas que promueven una competencia justa”. Así, “la Acción Colectiva ayuda a crear un entorno homogéneo de buenas prácticas y minimiza las oportunidades para operar fuera del estado de derecho, nivelando el campo de juego para actores de distintos tamaños y poder, incluyendo las pequeñas y medianas empresas y sus respectivas cadenas de valor”.

Este concepto, esta forma de accionar colaborativamente tiene la capacidad de generar un mayor y más rápido impacto, posibilitando que situaciones de vulneración dejen de llevarse adelante y que estos cambios se sostengan en el tiempo. De esta manera, se reducen o eliminan esos impactos negativos en las personas, al mismo tiempo que la empresa encuentra entornos ciertos, en ámbitos de confianza para desarrollar sus actividades.

Asimismo, hay que reconocer que existirán situaciones en las que la empresa carece de influencia para prevenir o mitigar las consecuencias negativas y es incapaz de aumentar su influencia. En tales casos, debe considerar la posibilidad de poner fin a la relación, tomando en consideración una evaluación razonable de las consecuencias negativas que esa decisión pueda acarrear para los involucrados, desde un

¹² Basado en el Comentario al Principio 19 del Marco de Naciones Unidas “Proteger, Respetar, Remediar”, pp., 21 y 22.

enfoque de derechos humanos. Esto es, analizar cuál es la situación que mayor vulneración acarrea, cuál es el “mal menor”. Tarea nada sencilla cuando estamos frente situaciones de gravedad y a incumplimientos regulatorios.

Durante el proceso de desarrollo de consenso de la norma ISO 26000 se ha reconocido que, en algunas circunstancias, el hecho de que los grupos de la comunidad no operen dentro del marco jurídico previsto, es consecuencia de las condiciones de pobreza o desarrollo (falta del mismo). Destaca que la empresa, como organización inmersa en el contexto socio-económico en el que opera, también debería tratar de crear oportunidades que permitan a esos grupos lograr mayor cumplimiento, y finalmente, un cumplimiento total de la ley; ello mediante la consideración de llevar a cabo iniciativas para fortalecer las capacidades y oportunidades de la cadena de valor local.

Así propone considerar ayudar a estas organizaciones a operar dentro del marco jurídico apropiado e involucrarse en actividades económicas con organizaciones que, debido a niveles bajos de desarrollo, tengan dificultades para cumplir con las exigencias legales, sólo cuando el propósito sea abordar la pobreza, las actividades de dichas organizaciones respeten los derechos humanos y exista una expectativa razonable de que dichas organizaciones vayan orientando sus actividades de forma coherente hacia el marco legal apropiado. Estos programas podrían, por ejemplo, proporcionar formación en planificación de negocios, marketing, normas de calidad exigidas para convertirse en proveedores, gestión y asistencia técnica, acceso a financiamiento y fomento de alianzas estratégicas. Estos procesos requieren de un programa de intervención a corto y mediano plazo que logre establecer alianzas para el desarrollo en línea con lo establecido en el Objetivo 17 de los ODS, sobre generación de alianzas.

Reconocidas son las características especiales de los ámbitos menos desarrollados y fortalecidos y es hacia allí en donde poner foco como desafío en la contribución de las empresas a generar sociedades sustentables e inclusivas, mediante el fomento de capacidades o colaborando con otros actores. Es en este tipo de situaciones donde una acción colectiva o colaborativa puede ser una forma de encontrar respuestas frente a situaciones de alta complejidad que permitan resguardar las responsabilidades de las empresas y, a su vez, generar desarrollo inclusivo, sustentable y responsable.

IV. Los desafíos de la implementación

En un corto plazo hemos visto como los problemas, los riesgos y las oportunidades Ambientales, Sociales y de Gobernanza (en adelante ESG) cobran importancia crítica para la estrategia, la resiliencia y la viabilidad a largo plazo de cualquier organización. Ejemplo de esta integración se evidencia en el informe de S&P en el cual detalla que los fondos de inversión con un enfoque ambiental, social y de gobernanza están superando al mercado en general durante la pandemia. El sector inversor deja en claro que la consideración de estos aspectos (ESG) no sólo resulta de la elección correcta desde el punto de vista ético, sino también que es la opción de inversión más inteligente para obtener beneficios a largo plazo.

¹³ Véase: <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/major-esg-investment-funds-outperforming-s-p-500-during-covid-19-57965103>

¹⁴ Véase: <https://www.responsible-investor.com/articles/fiona-reynolds-and-john-ruggie-what-institutional-investors-need-to-know-about-the-s-in-esg>

Un reciente artículo¹⁴ escrito por el profesor John Ruggie, quien elaboró los PRNU y por Fiona Reynolds, Directora de los Principios de Inversión Responsable (en adelante PRI) destaca que es “notable el aumento de la inversión ESG tras el colapso del sector financiero de 2008, junto con el mayor reconocimiento de que la mayoría de los factores S en ESG están relacionados con los derechos humanos”. Directora de los Principios de Inversión Responsable (en adelante PRI) destaca que es “notable el aumento de la inversión ESG tras el colapso del sector financiero de 2008, junto con el mayor reconocimiento de que la mayoría de los factores S en ESG están relacionados con los derechos humanos”.

Vemos como estos aspectos relacionados con los derechos humanos hacen a cuestiones materiales de la gestión empresarial que requiere gestión, no sólo a efectos de dar respuestas a las demandas sociales, sino también de cara a la continuidad del negocio. Justamente, la atención en la materialidad respecto de la gestión de riesgos sociales, adquiere relevancia —en especial para los inversores— frente a situaciones en las que “las empresas han calculado mal los riesgos para los derechos humanos por falta de una correcta identificación de materialidad y han pagado altos costos por su error porque eran “materiales” para las víctimas”¹⁵.

Estos factores, relacionados con los derechos humanos, se refieren a aspectos de gestión, tales como, las relaciones de la empresa con los trabajadores y las comunidades, y las prácticas de igualdad y de género y la inclusión social; y temas que refieren a la gestión de aspectos laborales, entre ellos, el trabajo forzoso o infantil, en su cadena de suministro. Las empresas deben preguntarse si esas acciones son reales y efectivas o si simplemente es cumplimiento cosmético.

En este contexto vemos como los procesos se integran y se robustece la coherencia entre las iniciativas internacionales sobre cómo responder a los desafíos que la agenda de sustentabilidad plantea y que la sociedad hoy demanda. El eje común es la implementación de una debida diligencia en derechos humanos sólida, transversal e integrada en todas las áreas de la empresa, en donde las palabras estén respaldadas por la acción. Este es, sin duda, el gran desafío frente al que hoy se encuentran las empresas.

¹⁵ Véase: <https://www.responsible-investor.com/articles/fiona-reynolds-and-john-ruggie-what-institutional-investors-need-to-know-about-the-s-in-esg>

MECANISMOS DE REPARACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA

ARTÍCULOS

La reparación en el ámbito de derechos humanos y empresas en América Latina: reflexiones sobre el estado de la cuestión

Por Humberto Cantú Rivera

La experiencia del Punto Nacional de Contacto argentino en materia de reparaciones: desafíos y oportunidades para su fortalecimiento

Por Florencia Wegher Osci

Empresas, crímenes de lesa humanidad y justicia transicional en Argentina

Por Victoria Basualdo

La reparación en el ámbito de derechos humanos y empresas en América Latina: reflexiones sobre el estado de la cuestión



Por Humberto Cantú Rivera*

DIRECTOR DE LA ACADEMIA LATINOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS

I. Introducción

El acceso a un recurso efectivo, que en gran medida se ha traducido en garantías procesales y en el acceso a la justicia, es un derecho con un profundo arraigo en la región latinoamericana. Las contribuciones de la región sobre esta cuestión durante la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en posteriores instrumentos internacionales, dieron lugar a la conformación de un derecho que algunos –incluyendo al Juez Cançado Trindade¹– han considerado incluso como una norma de carácter consuetudinario. Este derecho, inspirado en las tradiciones constitucionalistas latinoamericanas, se configuró particularmente para garantizar a las personas y comunidades un instrumento de protección frente a violaciones de derechos humanos a manos del Estado. Sin embargo, su configuración a nivel interno, por medio de las distintas ramas jurídicas, plantea posibilidades importantes para utilizarlos también en las relaciones entre particulares.

Como el propio Comité de Derechos Humanos señaló en su Observación General 31, la obligación de garantía a cargo del Estado supone la adopción de normas de derecho interno que permitan a los particulares exigir, en una relación de horizontalidad, el respeto o la reparación de un derecho afectado, por medio de los mecanismos jurisdiccionales del Estado². Así, considerando además el avance de la globalización y la conformación de cadenas globales de valor, esta perspectiva otorga a los mecanismos internos de reparación la posibilidad ampliamente reconocida de contribuir, tanto por la interpretación, como por su creación jurisdiccional³, al desarrollo del derecho internacional, en particular en lo que concierne a la protección de los derechos humanos en las relaciones privadas.

Ese reconocimiento del *drittwirkung* alcanzó de cierta manera a la discusión entre derechos humanos y empresas en el ámbito internacional. El ejemplo más evidente son los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos⁴, que reconocen de forma explícita que los Estados deben

* Profesor de la Escuela de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey (UDEM), y Director Ejecutivo de su Instituto de Derechos Humanos y Empresas. Doctor en Derecho, Universidad Panthéon-Assas París II (Francia). Director de la Academia Latinoamericana de Derechos Humanos y Empresas.

¹ Cançado Trindade, Antônio Augusto, *The Access of Individuals to International Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

² Comité de Derechos Humanos, *Observación general No. 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (29 de marzo de 2004), par. 8.

³ Cantú Rivera, Humberto, "Business & Human Rights: From a "Responsibility to Respect" to Legal Obligations and Enforcement" en Cernic, Jernej Letnar y Van Ho, Tara (eds.), *Human Rights and Business: Direct Corporate Accountability for Human Rights*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2015, pp. 303-321.

⁴ Consejo de Derechos Humanos, "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones

garantizar los derechos humanos afectados por la actividad empresarial por medio del acceso a los mecanismos de reparación, ya sean de naturaleza judicial, extrajudicial, o incluso no estatal. Este reconocimiento, con una profunda base convencional, plantea una serie de interacciones normativas, entre derecho interno y derecho internacional, entre derecho público y derecho privado, y entre distintos regímenes de derecho interno. Aunque el tema tiene una amplitud que merece un espacio de análisis mayor al que en esta nota se dispone, se contemplarán dos elementos particulares: el diálogo entre normas y parámetros internacionales y de derecho interno para garantizar el acceso a los mecanismos de reparación, y el sinuoso camino para desarrollar normas de carácter internacional que regulen las actividades empresariales en el derecho internacional de los derechos humanos.

II. Los Principios Rectores y el diálogo entre órdenes jurídicos

Los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, adoptados por el Consejo de Derechos Humanos en 2011, plantean en su tercer pilar la necesidad –y consecuente obligación estatal– de que las víctimas tengan acceso a mecanismos de reparación, que permitan el resarcimiento de los impactos negativos causados por las actividades empresariales⁵. Ese reconocimiento, con su anclaje evidente en el acceso a la justicia y a la reparación, establecidos en distintos instrumentos internacionales, se ve complementado por la adición de un papel formal tanto para los mecanismos extrajudiciales –como las instituciones nacionales de derechos humanos⁶, los puntos de contacto nacional de la OCDE⁷, y los propios mecanismos de regulación del Estado⁸–, como para los mecanismos no estatales, y especialmente para aquellos a nivel operativo.

El objetivo es ofrecer a las víctimas distintos medios o vías que les permitan acceder a la reparación, reconociendo que no únicamente las vías jurisdiccionales ofrecen tales oportunidades. No obstante, existe una evidente focalización en los mecanismos judiciales, como aquellos que pueden ofrecer respuestas de naturaleza vinculante, particularmente en contextos en que una amigable composición no es posible o cuando existe una confrontación entre las partes; una situación recurrente cuando existe una afectación de los derechos y medios de vida de las que usualmente dependen las personas afectadas.

Tomando en consideración esa potencial multiplicidad de mecanismos, pero también reconociendo implícitamente la diversidad de sistemas jurídicos, los Principios Rectores no prescriben vías judiciales específicas en torno a las que los Estados deban actuar. Por el contrario, se limitan a señalar la importancia de abordar los obstáculos jurídicos y prácticos que puedan existir y que impidan a las víctimas un acceso efectivo a la justicia. Lo anterior implica una necesaria aceptación –y confianza– de que los distintos mecanismos de derecho interno pueden ofrecer un acceso efectivo a la justicia, y específicamente a la reparación.

Unidas para “proteger, respetar y remediar”, A/HRC/17/31 (21 de marzo de 2011).

⁵ Asamblea General, “Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, A/72/162 (18 de julio de 2017).

⁶ Cantú Rivera, Humberto, “National Human Rights Institutions and their (Extended) Role in the Business and Human Rights Field” en Deva, Surya y Birchall, David (eds.), *Research Handbook on Human Rights and Business*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020.

⁷ Sobre esta cuestión, véase la contribución de Florencia Wegher Osci en este número.

⁸ 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: notas explicativas sobre el informe final. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, A/HRC/38/20/Add.1 (1 de junio de 2018).

En lo que respecta a América Latina, esa confianza se traduce en varios tipos de mecanismos para abordar las afectaciones entre dos sujetos privados en el ámbito jurídico interno: las personas o comunidades afectadas, y las empresas. En esa relación de horizontalidad, de forma general existen en la región mecanismos jurisdiccionales⁹ de naturaleza civil, penal y constitucional, que de distintas maneras podrían ofrecer a las víctimas distintas dimensiones de la reparación¹⁰, que contribuyan a los esfuerzos por lograr una restitución integral.

De tal manera, los mecanismos de naturaleza civil pueden abordar cuestiones ligadas a las relaciones –y obligaciones– de naturaleza contractual (como en materia laboral), o de naturaleza extracontractual. En el segundo caso, la responsabilidad extracontractual puede resultar de la violación de una obligación general de prevención, que haya generado un daño, y donde la falta a esa obligación y el daño ocasionado se puedan vincular a través de un nexo causal. En este contexto, la experiencia en distintos países de América Latina apunta a la posibilidad de responsabilizar a las empresas por faltar a un deber general de prevención, que en todo caso, es el objetivo primordial de la debida diligencia en derechos humanos reconocida en el segundo pilar de los Principios Rectores.

A diferencia de las recientes experiencias europeas, el carácter nacional de una gran cantidad de litigios ha evitado en la mayoría de los casos la necesidad de recurrir al derecho internacional privado para la determinación tanto del foro competente como del derecho aplicable. Por otra parte, las resoluciones judiciales permiten dar visibilidad y vincular los distintos elementos de los tres pilares de los Principios Rectores, y en particular la responsabilidad jurídica de las empresas con la debida diligencia en derechos humanos¹¹. Esto arroja, en sí, un diagnóstico interesante: que independientemente de la existencia de normas que establezcan por vía legislativa la obligación de llevar a cabo los pasos de la debida diligencia conforme a su planteamiento en los Principios Rectores, un tribunal nacional podrá determinar conforme a su derecho civil la responsabilidad de una empresa por faltar a un deber general de prevención, que genere una afectación en los derechos de terceros. Aunque ciertamente la caracterización de un cuasidelito civil como un abuso de derechos humanos se enfrenta a retos importantes, esta perspectiva ofrece una ventana de reparación significativa, y a la que se recurre con frecuencia en otras latitudes.

Otro elemento importante son los mecanismos de naturaleza penal, que guardan similitud con los mecanismos administrativos. Aunque no existe a nivel regional uniformidad en cuanto a la responsabilidad penal de las empresas (con países que no la reconocen, países en donde se reconoce para delitos económicos, y países en donde se contempla para diversas conductas, dentro de las que pueden caer impactos a los derechos humanos), lo cierto es que para aquellos países que reconocen alguna forma de dicha responsabilidad, ha dado lugar al desarrollo de mecanismos empresariales de prevención de conductas delictivas.

⁹ Cantú Rivera, Humberto, *El acceso a mecanismos de reparación por violaciones a derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial: estudio comparado de Argentina, Brasil, Chile y Perú*, 2020.

¹⁰ Asamblea General, "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", A/RES/60/147 (16 de diciembre de 2005). Conforme a los Principios de reparación adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas, esta consiste en medidas de restitución; compensación; rehabilitación; satisfacción; y no repetición.

¹¹ Consejo de Derechos Humanos, "Improving accountability and Access to remedy for victims of business-related human rights abuse: The relevance of human rights due diligence to determinations of corporate liability", A/HRC/38/20/Add.2 (1 de junio de 2018). El texto sólo está disponible en inglés.

Estos mecanismos, que han fomentado ampliamente el uso del compliance, podrían llevar a una decisión judicial que “califique” la conducta delictiva, por medio de una agravante o una atenuante, según la eficacia del mecanismo empresarial y la posible determinación sobre la existencia de una cultura de prevención –o su falta–. Ello se complementa, además, por la posibilidad de imputar responsabilidad penal a personas físicas que ocupen un puesto en una empresa, cuando se determine la existencia tanto de un acto lesivo como de una voluntad criminal para llevarlo a cabo. Sin embargo, y a diferencia de otros mecanismos jurisdiccionales, existe un déficit importante en la práctica, ante la diferencia en la manera en que los marcos jurídicos nacionales en América Latina abordan la responsabilidad penal empresarial, y las complejidades existentes para vincular el hecho delictivo con la culpa de las personas jurídicas.

Por otra parte, un elemento que cabe destacar en este ámbito es el papel que el derecho procesal constitucional ha desempeñado y puede desempeñar en materia de reparación. Aunque de forma general dichos mecanismos no cubren los mismos elementos de la reparación que los mecanismos civiles o penales, los amparos, tutelas, recursos de protección, mandados de seguridad, entre otros, pueden desempeñar un papel importante para la garantía de los derechos por medio de la restitución. Este elemento, generalmente elusivo en material civil o penal, es parte del mandato que dichos mecanismos desempeñan, buscando devolver la situación al estado previo a la violación del derecho concernido. Por ello, su utilización como mecanismos que prevengan la agravación de los daños, con efecto devolutivo, resulta una importante faceta que los mecanismos latinoamericanos de naturaleza constitucional pueden ofrecer a las víctimas. Aunque no necesariamente tienen competencia directa sobre actores privados, estos mecanismos subrayan la interrelación entre la actividad empresarial y el deber de protección del Estado, y la necesidad de un cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

La efectividad de estos mecanismos, así como de otros que puedan existir conforme al marco jurídico interno de cada Estado, sirve como parámetro para evaluar el cumplimiento de la obligación de garantía y del derecho de acceso a la justicia y a las garantías procesales¹². Lo anterior impone la necesidad, también señalada en los Principios Rectores, de abordar o remover los obstáculos jurídicos y prácticos, que puedan limitar el acceso a los mecanismos. Aquí, sin embargo, es importante resaltar dos elementos: que el acceso a la justicia no significa únicamente la recepción de una resolución favorable para una de las partes, sino el acceso en sí a las instituciones jurisdiccionales; y que al hacer esa transición entre regímenes, como fue descrito anteriormente, se genera la posibilidad de una potencial contradicción entre el planteamiento sustantivo y los mecanismos de naturaleza adjetiva, lo cual puede tener un impacto en la forma de resolución del caso y la eventual reparación que se estime necesaria. La primera cuestión impone la obligación estatal de asegurar que en las distintas instancias procesales no se limite el acceso efectivo a los mecanismos jurisdiccionales y se respeten las garantías del debido proceso, aunque sin predeterminar la necesaria emisión de una resolución favorable –a pesar de ser ese el ideal ante una afectación a los derechos–. El segundo aspecto, por otra parte, vuelve importante definir, particularmente ante la naturaleza global de las operaciones empresariales, la manera en que los mecanismos judiciales internos y la transnacionalidad económica se relacionan.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Empresas y derechos humanos: Estándares interamericanos*, CIDH/REDESCA/INF.1/19 (1 de noviembre de 2019), pp. 68-78.

Esta cuestión, de suma relevancia en el siglo XXI, y en particular para las regiones del mundo que buscan la atracción de inversión extranjera como parte de su modelo de desarrollo, ha llevado al cuestionamiento sobre la necesidad del desarrollo de normas internacionales que faciliten el acceso a la justicia. En efecto, a nivel internacional se libra una discusión importante sobre la regulación de las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos. La potencial aportación a la reparación desde ese proceso se aborda en la siguiente sección.

III. ¿Puede un tratado aportar a la reparación de abusos empresariales a los derechos humanos?

Como se sabe, en 2014 el Consejo de Derechos Humanos adoptó la resolución 26/9, con la que se estableció un Grupo de Trabajo Intergubernamental (en adelante, GTI) a cargo de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante en la materia¹³. A lo largo de seis años, dicho proceso ha implicado para la Presidencia del GTI una serie de decisiones políticas sobre el contenido del texto de negociación a su cargo, tanto para determinar los sujetos u objetos de regulación que serían abordados por el instrumento (¿empresas transnacionales o actividad transnacional de las empresas?)¹⁴, como las normas sustantivas aplicables (derechos humanos, debida diligencia empresarial y responsabilidad jurídica, por lo menos) y los aspectos procesales que permitirían facilitar el acceso a la justicia, particularmente en casos de litigio transnacional. Lo anterior se ha vuelto especialmente relevante ante los impactos adversos de la actividad empresarial en una gran parte del sur global, y frente a la dificultad existente para las víctimas tanto de obtener reparación en el lugar del daño (en general por la falta de liquidez de la sociedad comercial ahí establecida o por las deficiencias de los aparatos judiciales o sistemas normativos), como de acceder a los mecanismos jurisdiccionales del país de origen de la empresa principal dentro de un grupo empresarial (en parte ante la premisa de la personalidad jurídica separada, y en parte ante la interpretación estrecha de las normas de jurisdicción).

Como resultado de esos elementos, el proyecto de instrumento se ha enfocado en sus más recientes borradores a proponer la introducción, por vía legislativa, de la obligación empresarial de contar con mecanismos preventivos (notablemente orientados a la debida diligencia empresarial en derechos humanos), así como al establecimiento de normas tanto sustantivas como procesales para abordar el acceso a la justicia¹⁵. En este segundo rubro, se ha planteado la necesidad de que los marcos jurídicos internos —como ya fue reflejado previamente— permitan la determinación de la responsabilidad jurídica de las empresas y de la eventual reparación de las víctimas, así como de la coordinación entre el futuro instrumento internacional y las normas de derecho interno que regulan el ejercicio de la competencia jurisdiccional, la prescripción, el derecho aplicable, la cooperación judicial internacional y el reconocimiento y ejecución de sentencias.

En principio, dichos elementos serían necesarios para abordar desde una perspectiva puramente jurídica los desafíos de la regulación de la actividad empresarial transnacional, así como el acceso a la justicia y a la reparación para las víctimas de los impactos adversos producidos por tales actividades. No

¹³ Consejo de Derechos Humanos, *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*, A/HRC/RES/26/9 (26 de junio de 2014).

¹⁴ Cantú Rivera, Humberto, "From "Zero" to "Revised": Redefining the Business and Human Rights Treaty", *Humanitäres Völkerrecht*, Vol. 3, 2020.

¹⁵ Presidencia del Grupo de Trabajo Intergubernamental, *Segundo Borrador Revisado* (7 de agosto de 2020).

obstante, desde una perspectiva política, lo anterior ha generado una serie de oposiciones, cuestionamientos y reservas, tanto de Estados de origen como de Estados de recepción, sobre la conveniencia de abordar tales aspectos en un instrumento internacional, y sobre las dificultades para lograr consensos respecto de cuestiones complejas, tanto por motivos jurídicos como por el potencial impacto económico y político¹⁶.

Independientemente de esos cuestionamientos y de las reservas expresadas por un amplio número de Estados, lo cierto es que la negociación del tratado en sí misma ha generado una serie de reacciones a nivel de política pública, y progresivamente de carácter jurídico, en diferentes partes del mundo. En ese sentido, el proceso desarrollado en el seno del Consejo de Derechos Humanos ha conducido al cuestionamiento de las estructuras jurídicas, políticas y económicas existentes, y a la progresiva (re)definición de marcos normativos que puedan abordar las complejidades tanto de la prevención como de la reparación, incluso en casos transnacionales. Lo anterior se evidencia por la agilidad con la que se comenzaron a adoptar e impulsar planes de acción nacional sobre empresas y derechos humanos¹⁷ a partir de 2014, como medidas para plantear la importancia de la implementación de los Principios Rectores. Aunado a ello, progresivamente han aparecido marcos normativos regionales o nacionales que abordan distintos elementos de la conducta empresarial y su interacción con los derechos humanos, tal vez mejor representados por la ley francesa sobre el deber de vigilancia de 2017, y por la expectativa generada por la propuesta de directiva que se introducirá por la Comisión Europea en 2021. En ese tenor, el proyecto del tratado, así sea indirectamente, ha contribuido a la redefinición de marcos normativos, y de cierta manera también ha impulsado un diálogo entre los distintos regímenes normativos, el cual resulta imperioso si se busca lograr una coordinación efectiva entre ellos que pueda derivar en una implementación efectiva de un eventual instrumento.

De tal forma, las bases normativas existentes en diferentes partes del mundo, y ciertamente en América Latina, facilitan el sustento normativo del proyecto de tratado. Ello será sumamente necesario para sumar apoyos a la causa, sobre todo en lo que concierne a los elementos fundamentales para la determinación de la responsabilidad jurídica empresarial en el ámbito interno, aunque también será necesaria cierta flexibilidad respecto de algunas cuestiones que no encuentran aún una definición evidente en un amplio número de jurisdicciones (como la responsabilidad penal empresarial). No obstante, muchas de las cuestiones –en particular aquellas de naturaleza procesal– exigen en realidad una actualización para atender los dilemas planteados por la actividad económica transnacional, y requerirán de un análisis cuidadoso para lograr una armonización con las obligaciones internacionales o regionales que ya pesan sobre un gran número de Estados en torno al derecho de acceso a la justicia.

En consecuencia, aunque el tratado en sí no necesariamente mejorará el acceso a la justicia, sí tiene una importante posibilidad de contribuir a la redefinición y determinación de los parámetros que guiarán la actividad de Estados y otros actores no estatales, en sus esfuerzos por asegurar que la globalización económica sea más justa, sostenible, respetuosa de los derechos humanos, y apropiada para facilitar el

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Report on the sixth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights (Draft report)*.

¹⁷ 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).

cumplimiento de los postulados del tercer pilar de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos.

IV. Conclusión: ¿Qué papel para América Latina?

Como ya se resaltó previamente, América Latina ha trabajado tradicionalmente por la vía diplomática a favor de los derechos humanos. El derecho de acceso a la justicia es uno de esos derechos que ha sido ampliamente impulsado por los países de la región durante la negociación de distintos instrumentos internacionales y regionales. Con el actual proyecto de tratado, distintos países han adoptado posiciones expresas respecto de los diferentes elementos en negociación, y ciertamente en cuanto a los elementos enfocados a la reparación. Para los países latinoamericanos, esta coyuntura plantea dos cuestiones significativas: la posibilidad de refrendar un compromiso con ese derecho, y la necesidad de que ese compromiso se vea acompañado de un ejercicio de armonización normativa, que facilite el acceso a la justicia en contextos de litigio transnacional, donde el Estado no sea el único sujeto potencialmente responsable por la transgresión de normas del derecho internacional de los derechos humanos –aunque la determinación de la responsabilidad se haga por una jurisdicción estatal, conforme a normas de derecho interno.

Esa armonización es una clave que tiene que pensarse y plantearse no únicamente desde la lógica de países receptores de inversión, sino crecientemente de países que son sedes de empresas con operaciones económicas transnacionales. Así, la determinación de la jurisdicción competente, del derecho aplicable, de las normas de prescripción, y de las reglas para el reconocimiento y ejecución de fallos, deben abordarse considerando una constante fluctuación en la realidad económica regional y en una dinámica en donde los Estados juegan un papel dual. Desde esa perspectiva, la negociación de un tratado sobre derechos humanos y empresas plantea una oportunidad para refrendar tradiciones jurídicas mientras se adaptan simultáneamente las obligaciones internacionales para responder a los retos de la globalización económica.

“ En consecuencia, aunque el tratado en sí no necesariamente mejorará el acceso a la justicia, sí tiene una importante posibilidad de contribuir a la redefinición y determinación de los parámetros que guiarán la actividad de Estados y otros actores no estatales, en sus esfuerzos por asegurar que la globalización económica sea más justa, sostenible, respetuosa de los derechos humanos, y apropiada para facilitar el cumplimiento de los postulados del tercer pilar de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos.”

La experiencia del Punto Nacional de Contacto argentino en materia de reparaciones: desafíos y oportunidades para su fortalecimiento



Por Florencia S. Wegher Osci*

MIEMBRO DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL PUNTO NACIONAL DE CONTACTO ARGENTINO Y DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ACADEMIA LATINOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS

“En el Go hay que construir para vivir. (...) Uno de los logros más hermosos del Go es que está comprobado que, para ganar, hay que vivir, pero también dejar vivir al contrincante. El jugador demasiado ávido pierde la partida: es un juego sutil de equilibrio en el que hay que lograr ventaja sin aplastar al otro”.

La Elegancia del erizo, Muriel Barbery, 2006.

I. Introducción

La regulación de la conducta responsable de las empresas ha ocupado por décadas la atención tanto de organismos internacionales como de agentes y organizaciones del sector privado y la sociedad civil e incluso la academia. En este contexto, en las últimas décadas del siglo XX y en las primeras del XXI se desplegó una agenda global y plural, en términos de fuentes y de foros regulatorios, destinada a delinear los contornos de actuación y responsabilidades que resultan de la actividad empresarial. Así, con diferentes enfoques y pretensiones, este conjunto de actores se ha dado a la tarea de diseñar mecanismos de control, dispositivos e instrumentos regulatorios u operacionales¹, con la finalidad de responder a las exigencias impuestas por un paradigma que busca abandonar la voluntariedad de la llamada “responsabilidad social” para integrar estándares obligatorios de conducta empresarial responsable y debida diligencia, con enfoque en derechos humanos².

* Maestranda en Derecho Internacional Privado (UBA), ayudante de cátedra en Derecho Internacional Privado y becaria doctoral (UNL-FCJS). Miembro del Consejo Consultivo del Punto Nacional de Contacto argentino y del Consejo Directivo de la Academia Latinoamericana de Derechos Humanos y Empresas. Email: fwegher@fcjs.unl.edu.ar

¹ En este sentido, y sin pretensiones de incluir una lista taxativa de ejemplos, es posible mencionar la Certificación SA8000; los Objetivos de Desarrollo del Milenio; el Sistema Europeo de Gestión de la Responsabilidad Social SGE 21-Forética; los Principios de Ecuador; el Libro Verde de la Comisión Europea sobre responsabilidad social, las ISO 9000, 14000 y 26000; el Proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas para las empresas transnacionales de 1983 y las Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos adoptadas por la Subcomisión de la ONU para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2003, así como el modelo de regulación para Latinoamérica conocido como la Ley Modelo Dahl, entre otros.

² Resulta conveniente en este punto recordar que cuando nos referimos a obligaciones de derechos humanos en el marco de la actividad empresarial lo hacemos con el enfoque adoptado por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas cuando señala que: “La diligencia debida en materia de derechos humanos es el eje que guía las actividades cotidianas de una empresa comercial en tanto refleja cómo esta lleva a la práctica su responsabilidad de respetar los derechos humanos. Es un modo de gestionar en forma proactiva los riesgos reales y potenciales de los efectos adversos en los derechos y la dignidad de las personas” (...) “La diligencia debida es fundamental como base de lo que debería hacer cualquier empresa para dar cumplimiento a su responsabilidad de respetar los derechos humanos. Esta idea va mucho más allá del mero hecho de no ocasionar daños. El concepto de respeto empresarial, tal como se lo establece en los Principios Rectores, requiere la adopción de medidas proactivas para prevenir y subsanar los efectos perjudiciales. El objetivo específico de la diligencia debida en materia de derechos humanos es la prevención de los efectos adversos sobre las personas”, Asamblea General de Naciones Unidas, A/73/163, “Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas”, p. 4 y 7.

Ciertamente, y pese a la hiperinflación de dispositivos regulatorios de carácter voluntario en la materia, es posible delinear una suerte de columna vertebral conformada a partir de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos³ (en adelante PRNU), la Declaración Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social⁴ (en adelante, Declaración de la OIT), las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁵ (en adelante LDEM o Directrices) y la Agenda 2030 implementada a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶.

Referenciados explícitamente entre sí⁷, pero con diferentes estrategias y objetivos específicos, los documentos de estas cuatro iniciativas abordan la actuación de las empresas con relación a la protección del ambiente, a sus relaciones con los consumidores, los trabajadores, con los desarrollos científicos y tecnológicos, con la sustentabilidad de las prácticas comerciales, la transparencia fiscal y, en general, con el crecimiento sostenible de la sociedad. Sin embargo, la imbricación de esfuerzos y la necesidad de un mayor diálogo entre los instrumentos pone el acento sobre la importancia de articular experiencias y oportunidades para avanzar la agenda de conducta empresarial responsable integrando estándares y preocupaciones de derechos humanos.

Para ello, en las líneas que siguen nos concentraremos en el estudio de la actividad de los Puntos Nacionales de Contacto (en adelante PNC o Punto), en particular de la experiencia del PNC argentino (en adelante PNCA), como agente de promoción en la implementación de una agenda nacional para la conducta empresarial responsable, en el marco del desempeño de sus funciones de promoción y difusión de las Directrices y como mediador en el mecanismo de resolución de controversias, conocido como Instancias Específicas. En este escenario, buscaremos acentuar los vínculos entre los PRNU y las

³ Documento disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

⁴ Disponible en: <https://www.ilo.org/empent/areas/mne-declaration/lang-es/index.htm>

⁵ Disponibles en: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>

⁶ Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>. Para consultar las metas nacionales visitar: <https://www.odsargentina.gob.ar/>. El vínculo de la Agenda 2030 con el marco regulatorio de la Conducta Empresarial Responsable y su dimensión en materia de empresas y derechos humanos ha sido señalado por el Grupo de Trabajo en su informe de 2019 dirigido a la Asamblea de Naciones Unidas donde se enfatiza que "cuando los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible convergen con la agenda de las empresas y los derechos humanos, las iniciativas gubernamentales encaminadas a cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrecen la oportunidad de armonizar la labor de implementación y promover la coherencia de las políticas" y que "una condición previa para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es hacer frente a los efectos negativos en las personas derivados de las actividades empresariales de todos los sectores. El Grupo de Trabajo subrayó la necesidad de que los marcos nacionales aplicaran los Objetivos en consonancia con los planes de acción nacionales y las políticas gubernamentales sobre las empresas y los derechos humanos, y viceversa. Debido a la complejidad y al amplio conjunto de esferas de política relacionadas con los derechos humanos que tanto los principios rectores como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pretenden abordar, es preciso disponer de un enfoque integrado de las actividades de ejecución para que se expliciten los vínculos entre los diferentes planes de acción. Se necesaria la colaboración y la cooperación sistémicas de los diversos agentes gubernamentales, así como de otras partes interesadas", pp. 4 y 20, Asamblea General, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas", A/74/198, 19 de julio de 2019, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/newyork/Pages/GA74thSession.aspx>.

⁷ Su vínculo y articulación ha sido explícitamente mencionado por los propios organismos quienes han acordado en señalar explícitamente que los documentos de conducta empresarial responsable de la OIT, OCDE y el ACNUDH "están alineados y se complementan unos a otros". En cuanto a la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se apunta especialmente a la transversalidad de las agendas y a la importancia que el cumplimiento de los estándares de debida diligencia empresarial y conducta responsable tienen sobre el cumplimiento de la Agenda 2030 (Véase: OCDE/OIT/ACNUDH/UE, "Responsible Business Key messages from International Instruments", pp. 2-3, disponible en: https://www.ilo.org/asia/info/public/background/WCMS_724747/lang-en/index.htm). Su interconexión se observa también y de manera práctica en el espacio regional de América Latina y el Caribe en la implementación del proyecto Conducta Empresarial Responsable para América Latina y el Caribe, integrado por ACNUDH, la OIT y la OCDE, con financiamiento de la Unión Europea. Sobre el proyecto y los objetivos establecidos para el periodo de implementación 2019-2022 del mencionado proyecto, véase: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/JointProjectResponsibleBusinessConduct.aspx>. Igualmente véase: OECD on the level, 10 de diciembre de 2018, "Human rights is an integral part of responsible business conduct", disponible en: <https://oecdonthellevel.com/2018/12/10/human-rights-is-an-integral-part-of-responsible-business-conduct/>

LDEM, en la medida en que esta conversación puede robustecer las obligaciones de prevención y mitigación de los impactos negativos de la actividad de las empresas, así como las expectativas en torno a la reparación, respecto de las capacidades del PNCA.

II. Funciones de los Puntos Nacional de Contacto

El campo de las empresas y derechos humanos, en el que se inscribe la actividad de los PNC, tiene su piedra de toque en los PRNU. Pese a que este instrumento es posterior a la existencia original de las Directrices⁸, lo cierto es que los Principios Rectores han transformado la agenda en la materia de forma integral, influenciando incluso el contenido de las LDEM. El documento elaborado por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, obtuvo el aval del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011⁹. Así es que se constituye como un elemento clave en la constelación de herramientas jurídicas que busca ordenar las relaciones de la actividad de las empresas con relación a su impacto sobre los derechos humanos. Desde este lugar irradia sus efectos y sus pautas de interpretación hacia las diferentes iniciativas globales y nacionales que se han implementado antes y después de su publicación.

En particular, las Directrices para Empresas Multinacionales constituyen “recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales que operan en países adherentes o que tienen su sede en ellos. Contienen principios y normas no vinculantes para una conducta empresarial responsable dentro del contexto global, conformes con las leyes aplicables y las normas reconocidas internacionalmente”¹⁰. Originalmente adoptadas en 1976, fueron objeto de modificaciones que permitieron su adaptación y perfeccionamiento a lo largo de los años, no sólo en cuanto a las conductas esperadas por parte de las empresas multinacionales, sino también para modificar la implementación y difusión de las LDEM y sus guías sectoriales¹¹, así como para fortalecer las capacidades nacionales asociadas a las obligaciones de los Estados al momento de adherir al instrumento. Su última reforma fue consensuada en 2011 y permitió la inclusión de los postulados de los PRNU, con un capítulo explícitamente referido a los derechos humanos y la actividad de las empresas, así como un conjunto de modificaciones vinculadas con el procedimiento y funciones de los PNC y de las expectativas de la Organización para con el sistema de conducta empresarial responsable¹². Estos cambios representan factores clave para la articulación no sólo de agendas de trabajo sino de coherencia en materia de políticas públicas. Es decir, en la medida en la que los instrumentos convergen en sus exigencias, se referencian mutuamente, y reclaman similares niveles de compromiso y obligaciones por parte de los Estados y las empresas –incluso, no ya circunscripto a lo multinacional, sino también comprendiendo la dimensión local– la expectativa de cumplimiento voluntario es mayor¹³.

⁸ ACNUDH, “Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos”, 2011, disponibles en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf.

⁹ Ruggie, John Gerard, *Just Business. Multinational corporations and human rights*, W.W. Norton & Company Inc. New York, 2013.

¹⁰ OCDE, “Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales”, OECD Publishing, 2013, p. 3.

¹¹ Junto a las LDEM, la OCDE cuenta con Guías sectoriales de debida diligencia dirigidas a la industria textil, extractiva, de producción agrícola, al sector financiero y a inversores institucionales. En los últimos años otros temas han ido ganando espacio dentro de la agenda de conducta empresarial responsable.

¹² OCDE, “Líneas Directrices de la OCDE ...” cit., p. 3-4

¹³ Sobre ello, es necesario destacar la importancia que el Principio 8 de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos ha de tener en el desarrollo y consolidación del Punto Nacional de Contacto en sus diferentes roles.

La misión de los PNC consiste, esencialmente, en favorecer la eficacia de las Directrices. Para ello opera desdoblado su actividad en torno a dos funciones: por un lado, la promoción de las LDEM, y por otro, su actuación como agente de negociación en tanto foro de mediación para los casos en que se denuncie el incumplimiento de las Líneas Directrices.

A. Información y promoción

Usualmente, ocupa un rol central en el análisis de la actividad de los PNC aquel relativo a la función de facilitadores de la negociación o mediación en el marco de controversias presentadas ante el mecanismo de las instancias específicas. Sin embargo, no es menor el lugar que ocupa esta oficina en su carácter de agente promoción de la conducta empresarial responsable y como facilitador de la implementación de los estándares de debida diligencia empresarial, para la prevención del daño.

Las LDEM estipulan que los PNC habrán de dar conocer las directrices con la finalidad de generar conciencia sobre éstas y sobre sus procedimientos de implementación, debiendo además atender a las consultas de otros PNC, de organizaciones de la sociedad civil, del sector empresarial o de trabajadores y de público en general. La amplitud del territorio nacional de Argentina representa un desafío singular que no es privativo del caso local. En efecto no son pocos los países adherentes a las directrices que presentan la diversidad y expansión geográfica que caracteriza al PNCA. Sin embargo, durante las casi dos décadas de existencia del PNC local han sido pocas las ocasiones en que la oficina ha intentado dar a conocer las herramientas de debida diligencia empresarial y conducta responsable por fuera de la Capital Federal¹⁴. Este dato es especialmente relevante si consideramos la diversidad de la actividad industrial y empresarial que se desarrollan muy por fuera del área tradicional de influencia del PNCA. Atento a ello, se destaca la necesidad de construir y fortalecer redes sectoriales e intersectoriales que puedan contribuir con la función de promoción y difusión de las Directrices, pero también con la consolidación de una agenda proactiva de la que el PNC argentino pueda nutrirse.

En este sentido, las capacitaciones y tareas de sensibilización son un modelo eficiente para la difusión y promoción de las LDEM, pero pueden resultar costosas. Un esquema posible para enfrentar los gastos que implica esta tarea es realizarlas con auspicio o participación de los propios sectores interesados. Estas instancias facilitan a la vez la posibilidad de costear eventos a mayor escala y, al mismo tiempo, nutren las relaciones del PNC con sus aliados estratégicos. Aunque la lista posible es larga, algunas alternativas para ello son los sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones empresariales, así como las redes o colegios de magistrados, mediadores y árbitros, las Cámaras de Comercio o Bolsas de Cereales (que cuentan con mecanismos extrajudiciales propios de solución de controversias), las redes de académicas y académicos, clínicas de interés público, observatorios de derechos y relaciones internacionales y centros de transferencia de tecnología, e incluso aceleradoras e incubadoras de emprendedores, ubicadas en universidades nacionales y privadas. En el mismo sentido,

¹⁴ Un relevamiento de los informes anuales presentados por el PNCA da cuenta de ello. Véase: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/annualreportsontheguidelines.htm>. No obstante, corresponde señalar que, durante el año 2020, el Punto local ha estrechado lazos con agencias provinciales y universidades nacionales en diferentes provincias, demostrando un compromiso para con la federalización de su actividad, en consonancia con las recomendaciones que le fueran efectuadas en el marco del proceso de evaluación por pares conducido en la segunda mitad de 2019. El informe emitido por la OCDE en el marco de este proceso puede ser consultado en: <https://mneguidelines.oecd.org/Argentina-NCP-Peer-Review-2019.pdf>

es importante consolidar la vinculación del PNCA con Defensorías y gobiernos provinciales o municipales.

En particular se observa la importancia que reviste el aprovechamiento de las redes académicas y de expertas y expertos, que resultan doblemente relevantes en cuanto a las funciones del PNC. En primer lugar, pueden aportar recursos capacitados, altamente especializados para el estudio y resolución de casos complejos, y eventualmente constituirse en consultores externos para aquellas ocasiones en las que el PNC requiriera de mayor asistencia, o en la medida en la que este avance hacia un modelo independiente de expertos. En segundo lugar, se constituyen como recursos valiosos para la generación de instancias de capacitación, tanto en carreras de grado como en seminarios de especialización o posgrado que pueden contar con el apoyo del PNC. De esta forma, la vinculación con redes académicas permite atender dos problemas en cuanto pueden responder a la necesidad de garantizar la ampliación de oportunidades para la difusión de las LDEM y, al mismo tiempo, contribuir con la capacitación de recursos humanos que, eventualmente, pueden realizar tareas para el PNC.

B. Implementación en Instancias Específicas

El tercer pilar de los PRNU contempla un abanico de mecanismos para el acceso efectivo a la reparación integrando vías para la resolución de controversias tanto estatales como no estatales, judiciales y extrajudiciales. Se incluyen así las jurisdicciones nacionales e internacionales, los mecanismos no judiciales como el arbitraje, la mediación y la conciliación, las instancias específicas ofrecidas por los PNC y la implementación de mecanismos operacionales con capacidad para funcionar en el ámbito de las empresas. En particular, y en lo que se refiere al desempeño de las funciones de los PNC, los PRNU ofrecen herramientas para el desarrollo de sus capacidades en torno al mecanismo de reparación extrajudicial estatal de las instancias específicas, en la medida en que los procesos de negociación deberían desarrollarse contemplando las pautas contenidas en los principios 25¹⁵, 27¹⁶ y 31¹⁷.

Largamente conocidos, los mecanismos alternativos para la solución de controversias son una herramienta familiar y esencialmente común en la resolución de disputas tanto en el ámbito doméstico, como en el internacional. Estas estrategias pueden presentar algunas características interesantes como la po-

¹⁵ "Principio 25: 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".

¹⁶ "Principio 27: Los Estados deben establecer mecanismos de reclamación extrajudiciales eficaces y apropiados, paralelamente a los mecanismos extrajudiciales, como parte de un sistema estatal integral de reparación de las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas".

¹⁷ "Principio 31: para garantizar su eficacia, los mecanismos de reclamación extrajudiciales, tanto estatales como no estatales deben ser:

- a) legítimos: suscitar la confianza de los grupos de interés a los que están destinados y responder del correcto desarrollo de los procesos de reclamación;
- b) Accesibles: ser conocidos por todos los grupos interesados a los que están destinados y prestar la debida asistencia a los que puedan tener especiales dificultades para acceder a ellos.
- c) Predecibles: disponer de un procedimiento claro y conocido, con calendario y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación.
- d) Equitativos: asegurar que las víctimas tengan un acceso razonable a las fuentes de información el asesoramiento y los conocimientos especializados necesarios para entablar un proceso de reclamación en condiciones de igualdad, con plena información y respeto;
- e) Transparentes: mantener informadas a las partes en un proceso de reclamación de su evolución, y ofrecer suficiente información sobre el desempeño del mecanismo, con vistas a fomentar la confianza en su eficacia y salvaguardar el interés público que esté en juego.
- f) Compatibles con los derechos: asegurar que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos internacionales reconocidos.
- e) Una fuente de aprendizaje continuo: adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencias con el fin de mejorar el mecanismo y prevenir agravios y daños en el futuro".

sibilidad de reducir el costo de los litigios, el involucramiento de terceros imparciales altamente especializados que resolverán el caso e inclusive la obtención de una resolución rápida, efectiva, amigable y consensuada entre las partes cuyo cumplimiento resulte espontáneo y voluntario.

El procedimiento conciliatorio establecido en las LDEM se inscribe como un mecanismo no judicial y no contencioso de reclamos, habilitado para presentaciones de individuos, sindicatos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, ante el incumplimiento de las pautas contenidas en las Directrices. A la fecha, los 49 PNC que integran el sistema de las Directrices han conducido más de quinientas instancias específicas¹⁸.

Desde su establecimiento, el PNC argentino ha intervenido en catorce oportunidades ante solicitudes de la comunidad¹⁹, doce de ellas ya han concluido, aunque con resultados dispares y en su mayoría sin acuerdo de partes²⁰. En general los procesos han finalizado por desistimiento de la instancia, con y sin acuerdos y por cierre decidido por el PNC argentino ante la falta de voluntad de las partes para continuar con la negociación. Promovidas mayormente por organizaciones de la sociedad civil, las intervenciones han abordado principalmente solicitudes vinculadas al incumplimiento de los capítulos sobre principios generales (II); derechos humanos (IV), empleo y relaciones laborales (V) y medio ambiente (VI).

El manual de procedimiento del PNC nacional establece las condiciones para la recepción de reclamos por incumplimiento o violación de LDEM²¹, bajo el título: “Del Procedimiento de Instancia Específica ante reclamos por la no observancia de las Líneas Directrices”. Se estipula la legitimación activa para la presentación y se establecen los requisitos formales de adecuación, así como las circunstancias que pueden generar su rechazo y el procedimiento para el sometimiento del reclamo ante el organismo, y los plazos con que éste cuenta para expedirse sobre la admisibilidad o rechazo del reclamo, dando lugar a la instancia específica. Los artículos regulan la actuación del PNC argentino y el involucramiento de distintos organismos del Estado nacional en el desarrollo del procedimiento, la intervención de las partes y la realización de audiencias o reuniones. El PNC local cuenta con un plazo máximo de 12 meses desde la recepción de la Instancia Específica para resolver la totalidad del procedimiento pudiendo considerarse, excepcionalmente, una extensión de hasta 24 meses, contados desde la presentación inicial.

Dentro del procedimiento de las Instancias Específicas se distinguen tres momentos: a) la etapa inicial, de evaluación de la solicitud de intervención del PNCA, b) la etapa de buenos oficios, en la que el organismo interviene acercando a las partes y ofrece un foro de discusión no contencioso para la resolución amigable de la controversia, y finalmente c) la etapa de conclusión, en la que el PNCA publica las conclusiones del procedimiento entablado y realiza recomendaciones a las partes involucradas. EL PNC habrá de publicar una declaración o comunicación final si la solicitud resulta rechazada en la etapa inicial

¹⁸ La base de datos de las instancias específicas llevadas adelante por los diferentes PNC se encuentra disponible en: <http://mneguidelines.oecd.org/database/>.

¹⁹ La información sobre las Instancias Específicas en las que ha intervenido el Punto local se encuentra disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/pnca/solicitud-de-instancias-especificas>

²⁰ Conforme surge de un análisis de las declaraciones finales publicadas por el PNCA solo dos instancias han concluido con acuerdo de partes, ambas previas a la versión 2011 de las LDEM.

²¹ El Manual de Procedimientos para Instancias Específicas del PNCA se encuentra disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/pnca/solicitud-de-instancias-especificas/pnca/procedimiento>

e incluso si las partes eligen no continuar con la mediación. En este último caso, el Punto puede además incluir recomendaciones.

III. Oportunidades y desafíos en la implementación de estándares de conducta empresarial responsable

A. Estrategias para la promoción de la conducta empresarial responsable

Resulta trascendental que el PNCA entable relaciones fluidas con los actores y agentes involucrados con el sector empresarial, el sindical y las organizaciones de la sociedad civil. Ello aparece vinculado con las tareas de promoción de las Directrices, pero también con el desempeño en general del organismo, con su estructura y sus instancias de control. El éxito del PNC radica tanto en acompañar la transformación de la conducta de las empresas con un enfoque en la debida diligencia empresarial que integre estándares de derechos humanos a partir de las LDEM y de las guías sectoriales, así como en promover el mecanismo de las instancias específicas entre la comunidad empresarial, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos. Sin embargo, su capacidad está condicionada y depende enteramente del robustecimiento de su credibilidad y visibilidad a partir del cumplimiento eficiente de sus funciones. Los arreglos institucionales con diferentes miembros y sectores clave de la agenda de conducta empresarial responsable, tienen la capacidad de promover el protagonismo del PNCA, ampliando su reconocimiento en el medio y, al mismo tiempo, incrementando y favoreciendo la adopción de las Directrices y guías sectoriales, la solución amistosa de controversias y el monitoreo de circunstancias susceptibles de devenir en abusos corporativos.

En este sentido, y como lo ha señalado el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, juega un rol trascendental el diseño de políticas con coherencia horizontal en el ámbito de la administración de gobierno nacional, incluso articulando con el despliegue de actividades coordinadas a partir de la interacción con los gobiernos subnacionales. Todavía más, la actuación de las Defensorías del Pueblo –tanto en el plano nacional, provincial como local, entre las que se encuentra la Ciudad de Buenos Aires– ocupa un rol central en la promoción de mecanismos extrajudiciales de reparación, pero también en la recepción de denuncias y en la articulación de esfuerzos para la obtención de reparaciones eficientes y satisfactorias para las partes afectadas. Sobre este punto, es importante operativizar estrategias para disminuir las asimetrías de recursos y herramientas que existen entre las empresas y las partes reclamantes, tanto por intermedio del fortalecimiento de los lazos entre las Defensorías y el PNCA, como a partir de la introducción de agentes que intervengan en los procesos y que cuenten con conocimiento experto sobre las facultades y capacidades disponibles para ofrecer un abanico de reparaciones a las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacio-

“ El éxito del PNC radica tanto en acompañar la transformación de la conducta de las empresas con un enfoque en la debida diligencia empresarial que integre estándares de derechos humanos a partir de las LDEM y de las guías sectoriales, así como en promover el mecanismo de las instancias específicas entre la comunidad empresarial, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos.”

nadas con las actividades empresariales²².

El PNCA no cuenta con una agenda proactiva, esto es, un programa de tareas y reuniones con actores y agentes sociales en las que puedan “considerarse nuevos instrumentos y prácticas desarrolladas con relación a la conducta empresarial responsable; brindar apoyo a las contribuciones que las empresas puedan realizar al progreso económico, social y medioambiental; participar, cuando sea apropiado, en iniciativas de colaboración, con el fin de identificar los riesgos de impacto negativo asociados con determinados productos, regiones, sectores o industrias, y responder a ellos”. En este marco podría ubicarse, por ejemplo, la articulación de la actividad del PNCA con la agenda de género y diversidad, que no solo se ha desarrollado en el ámbito de las Naciones Unidas, a partir de la adopción de un enfoque de género para los PRNU²³ e incluso en el espacio de la OCDE²⁴, sino que, además, ocupa un lugar central en la agenda nacional de políticas públicas, adoptando un impacto transversal entre las diferentes cartteras del Poder Ejecutivo. La adopción por parte del PNCA de una agenda de conducta empresarial responsable, a partir de la integración de políticas en materia de género y diversidad, así como en temas de infancia y niñez, podría nutrir el desarrollo de sus funciones de promoción y difusión de la debida diligencia empresarial extendiéndolo hacia otros sectores y fortaleciendo su visibilidad. Al mismo tiempo, la experiencia nacional podría contribuir con la elaboración de recomendaciones para la inclusión de estos enfoques en una futura revisión de las Líneas Directrices.

En la misma línea, resulta interesante explorar los avances en debida diligencia empresarial en torno a la digitalización²⁵, la contratación pública²⁶, los Objetivos de Desarrollo Sostenible²⁷, el uso de la tecnología *blockchain* en la cadena de suministro²⁸ e incluso su relación con la actividad de las empresas en el contexto de la pandemia²⁹. Este diálogo horizontal resulta particularmente relevante en el escenario nacional donde el PNC podría actuar como catalizador de un conjunto de esfuerzos fragmentados y dispersos vinculados con la conducta empresarial responsable, en la medida en que no exista una agencia de coordinación de políticas públicas en materia de empresas y derechos humanos o un área específica encargada de diseñar e implementar un Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos³⁰.

²² Asamblea General, “Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, A/74/198, cit., p. 12.

²³ Véase: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/GenderLens.aspx>

²⁴ Véase: en este sentido: <http://mneguidelines.oecd.org/mneguidelines/Responsible-Business-Conduct-and-Gender.pdf>

²⁵ Véase: <https://mneguidelines.oecd.org/rbc-and-digitalisation.htm>

²⁶ Véase: <http://www.oecd.org/governance/public-procurement/procurement-and-rbc/>

²⁷ Véase: <https://mneguidelines.oecd.org/RBC-and-the-sustainable-development-goals.pdf>

²⁸ Véase: <https://mneguidelines.oecd.org/is-there-a-role-for-blockchain-in-responsible-supply-chains.pdf>

²⁹ Véase: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-responsible-business-conduct-02150b06/>

³⁰ Sobre la importancia de la integración de los estándares de conducta empresarial responsable en el ámbito de los diferentes ministerios y oficinas de gobierno y los problemas a los que se enfrentan las administraciones nacionales en este sentido se ha dicho que: “A excepción de los ministerios o departamentos que cuentan con mandatos explícitos en materia de derechos humanos, la labor de los funcionarios públicos se ve con frecuencia limitada a la obtención de resultados asociados exclusivamente a su campo de especialización, con poco o nulo conocimiento y poca o nula integración de las consideraciones de derechos humanos. Como resultado, puede ocurrir que las diferentes partes del gobierno trabajen de manera independiente y que, en el desempeño de sus respectivos mandatos, no intercambien información, instrumentos, prioridades ni procesos en la materia, en particular en relación con las consideraciones de derechos humanos. La falta de un modelo coordinado y coherente entre los ministerios competentes dificulta en gran medida que se logre que todas las partes de un gobierno actúen de manera compatible con las obligaciones de derechos humanos que incumben al Estado en virtud de los principios rectores”, Asamblea General, “Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, A/74/198, cit., p. 12.

B. La implementación de las instancias específicas

Desde la vigencia de las LDEM se han conducido más de quinientas Instancias Específicas en las de diferentes jurisdicciones alrededor del mundo, contemplando mayormente reclamos vinculados a las relaciones laborales y, de forma más reciente, dirigidas a señalar el incumplimiento de las Directivas contenidas en el capítulo IV referido a derechos humanos. Del total, setenta y cuatro han tenido lugar ante PNC ubicados en países de América Latina³¹.

A partir de la lectura de los informes publicados sobre las experiencias ante el PNC argentino, es posible concluir que los resultados de estas intervenciones no han sido favorables a las partes afectadas, siendo evidentes una serie de problemas en la manera en la que se condujeron las Instancias Específicas y que, ostensiblemente, incumplen con los estándares y requerimientos impuestos por los PRNU para los mecanismos estatales extrajudiciales y con los principios generales aplicables a las Instancias Específicas conceptualizados por las LDEM, de conformidad con los criterios fundamentales para la equivalencia funcional³². Los resultados no se muestran alentadores, más aún cuando se observan tensiones entre los principios que vigilan el acceso a este mecanismo de reparación con relación a la manera en que efectivamente se conduce el procedimiento.

En ninguno de los casos fue publicada la admisión formal de la Instancia, aunque internamente hubiera quedado estipulada conforme los requisitos del manual de procedimientos. Aun cuando, en rigor, hacerlo no resulta obligatorio, lo cierto es que la falta de cumplimiento de publicidad de la admisibilidad formal de una Instancia Específica atenta contra los principios de transparencia, legitimidad, accesibilidad y credibilidad que garantizan la equivalencia funcional de los PNC. La conclusión de los procedimientos no fue, en su mayoría, producto de acuerdos alcanzados sino por desistimiento de la instancia por voluntad de las partes y por decisión del PNC ante la imposibilidad de continuar con el procedimiento. Por su parte, de las declaraciones finales no surge que en las Instancias Específicas se hayan analizado de manera pormenorizada los reclamos denunciados, ni que se hubieran tenido en consideración las disposiciones locales sobre las diferentes materias cuyo incumplimiento fue denunciado. Tampoco se integran recomendaciones, ni sugerencias de seguimiento, o monitoreo, aunque esta capacidad está reconocida en el Manual de Procedimiento en la medida en que las partes acepten este tipo de intervención por parte del PNCA. Los procedimientos tuvieron una duración de entre dos y ocho años³³, superando ampliamente el periodo de 12 meses –e incluso el excepcional de 24 meses– previsto en las LDEM y en el manual de procedimientos local.

³¹ Los PNC de América Latina y el Caribe se encuentran en: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y México. Conforme surge de la base de datos de la OCDE los casos se distribuyen de la siguiente manera: 14 en Argentina; 31 en Brasil; 14 en Chile, 5 en Colombia; 5 en Perú; 5 en México. Ver: <http://mneguidelines.oecd.org/database/>

³² Las propias LDEM contienen una serie de criterios de estricto cumplimiento para los procedimientos de las instancias específicas que, en gran medida, reproducen las pautas del principio 31 de los PRNU: imparcialidad, previsibilidad, equidad, compatibilidad con las directrices. Estas pautas se suman a las pautas como criterios fundamentales para la actuación de los PNC y que buscan garantizar su equivalencia funcional: visibilidad, accesibilidad, transparencia y responsabilidad. De manera articulada estas pautas tienen por finalidad alcanzar estándares de funcionamiento compatibles con los derechos de las partes involucradas y con los instrumentos internacionales con los que articulan. Sin embargo, y para mayor control, es posible –y hasta necesario– cotejar que la manera en la que se desarrollan las instancias específicas y, en general, la conducta de los PNC resulte compatible con los PRNU 27 y 31 antes mencionados.

³³ En términos estrictos, el caso más extenso figura aun como pendiente ("FOCO c. Shell C.A.P.S.A") habiendo sido iniciado en mayo de 2008, lo que resultaría en un proceso de 12 años.

El incumplimiento de los plazos y la ausencia de un cronograma de trabajo que otorgue previsibilidad a las partes, se contraponen con cualquier esfuerzo de promoción del mecanismo y atenta contra la credibilidad del sistema de PNC a nivel global, al tiempo que debilita la construcción de una relación de confianza con sus interlocutores, quienes pueden cuestionar la viabilidad de este espacio como un ámbito propicio para el acceso efectivo a reparaciones³⁴. La forma en la que los procedimientos se dilataron innecesariamente y la extensión, en general, de la duración de las negociaciones en el marco de este mecanismo –que fue pensado para ser conciliatorio y de inmediatez–, constituye una nueva vulneración a los derechos de las partes afectadas por la actividad de las empresas y pone de manifiesto la inequidad de armas entre una organización de la sociedad civil, un sindicato o una persona de forma individual, frente a las herramientas con que cuenta una empresa multinacional. Finalmente, la ausencia de una estrategia de seguimiento o de una herramienta para la implementación de mejoras en las prácticas de las empresas involucradas atenta contra la efectividad de las reparaciones que pudieran obtenerse mediante el uso de esta instancia e incumple con las exigencias en torno a la instauración de un mecanismo de reparación adecuado, conforme a los estándares requeridos por los PRNU y sus documentos interpretativos³⁵.

En términos estructurales y en cuanto al cumplimiento estricto de las formalidades requeridas o sugeridas por las guías de procedimiento e implementación de las Instancias Específicas, así como lo dispuesto por las Líneas Directrices, y todo lo relativo a la manera en que han de ser conducidas las diferentes etapas del proceso de intervención del PNC, la OECD Watch ha construido un repositorio que evalúa el desempeño de los PNC, a partir de una serie de indicadores y que resulta de especial interés para observar algunos puntos específicos sobre la actividad del PNCA³⁶.

En particular, se destaca un contraste positivo importante con lo reportado hacia fines de 2018 en la Línea de Base que elaboramos para el PNCA³⁷, en especial, en cuanto a la información disponible en la página web, el acceso a documentos centrales de la OCDE referidos a conducta empresarial responsable y sobre la estructura del PNC nacional. Estos cambios, ampliamente beneficiosos para el desarrollo de las funciones del PNCA, están estrechamente vinculados al proceso de revisión por pares conducido durante 2019. Sin embargo, se destacan algunos aspectos clave –no obligatorios, pero sí recomendados– cuyo cumplimiento redundaría en beneficio de la promoción del mecanismo como herramienta eficaz para la implementación de la conducta empresarial responsable, sea en su faz de promoción y difusión, sea como mecanismo de reparación estatal y extrajudicial.

Entre ellos resultaría conveniente considerar la introducción de los estándares permitidos por las guías

³⁴ El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas ha señalado que "El derecho a una reparación efectiva es un derecho humano con elementos sustantivos y de procedimiento. Esto impone a los Estados la obligación de respetar, proteger y hacer valer este derecho. También conlleva una responsabilidad para los agentes no estatales, como las empresas" (Véase: Asamblea General, "Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas", A/72/162, 18 de julio de 2017, p. 7)

³⁵ Todos los documentos de trabajo y los resultados de los avances se encuentran disponibles en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx>

³⁶ El informe sobre el PNCA se encuentra disponible en: <https://www.oecdwatch.org/ncp/ncp-argentina/>. Una revisión general sobre el proyecto e informes completos por país y por indicador puede ser consultada en: <https://www.oecdwatch.org/indicador/>

³⁷ Wegher Osci, Florencia, S., "Sugerencias para la adecuación del Punto Nacional de Contacto argentino de la OCDE. Aporte a la Línea Nacional de Base del Plan Nacional de Acción en Empresas y DD. HH", *Revista de Derecho Comercial y de las obligaciones*, vol. 295, p. 581 y siguientes.

de procedimiento para PNC de la OCDE o bien reforzar las capacidades y estrategias otorgadas al PNCA, robusteciendo su rol. Nos referimos, entre otros aspectos posibles, a las herramientas y condiciones en las que puede realizar sugerencias y proponer el monitoreo de su implementación; la posibilidad de incrementar los mecanismos para realizar mediaciones e incluso intervenir de forma preventiva a distancia, incrementando su presencia territorial en las provincias; la inclusión de un detalle mayor sobre las condiciones de vinculación y diálogo con procedimientos paralelos (arbitrales o judiciales); incrementar los recursos humanos y económicos disponibles y diseñar y publicar un plan anual de promoción que integre y articule los diferentes actores del Consejo Consultivo del PNCA.

IV. Algunas ideas para fortalecer uno de los caminos para la reparación

La conducta responsable que se le reclama a las empresas tiene todo que ver con la compatibilidad de su actividad, en el marco de los espacios territoriales donde se desarrollan y en los sistemas de normas que las integran, y reconocen su personalidad y capacidad para funcionar. Sin embargo, la voluntariedad de los procedimientos y regulaciones en la materia ha probado sus límites y la tendencia, cada vez más marcada, lleva a requerir mayores controles para su exigibilidad. En este marco se integran las propuestas de las Naciones Unidas, la OCDE y la OIT como iniciativas con vocación global, pero también los esfuerzos nacionales encarnados en planes nacionales de acción de empresas y derechos humanos o en leyes de debida diligencia empresarial en derechos humanos.

Ahora bien, aun con sus limitaciones, el sistema pensado por las LDEM cuenta con una serie de características positivas —especialmente atractivas para la escena local— y que permiten pensar en un conjunto de estrategias y actividades que contribuyan al fortalecimiento en la implementación de las Instancias Específicas y en la promoción y difusión de las herramientas sobre conducta empresarial responsable, y nos acerquen a los criterios de compatibilidad dispuestos por la regulación de las propias Directrices y de los PRNU.

En este sentido, las LDEM admiten presentaciones ante los PNC de los países donde la empresa matriz o sus filiales se encuentran registradas o donde realizan actividades. Este aspecto resulta de especial interés en la medida en la que convalida un ejercicio extraterritorial de control de la actividad corporativa, que vuelve posible iniciar una presentación ante el PNC de un Estado distinto de aquél donde la actividad abusiva ocurrió, incluso contra la empresa matriz y no sólo contra la filial o sucursal de ésta. De igual forma es posible considerar el control dentro de la cadena de suministro, indicando violaciones o incumplimientos respecto de empresas que integren la cadena de producción de un determinado bien o servicio. Esta amplitud asignada al mandato de los PNC ha resultado en la intervención en Instancias Específicas vinculadas a empresas ubicadas en más de 100 jurisdicciones, duplicando la presencia territorial de los Puntos Nacionales y, en consecuencia, elevando el perfil de actuación y control que se le reconoce a estas agencias.

La opción se vislumbra interesante particularmente para aquellas personas o grupos de personas afectadas por la actividad de las empresas en países no adherentes a las Directrices³⁸. Si bien, en principio,

³⁸ Una sencilla búsqueda dentro del sistema de consultas de IE de las LDEM nos permite observar un elevado número de reclamos que vinculan a Estados receptores de inversión que, no contando con un PNC propio, se han visto en la necesidad de presentadas ante los Estados donde las empresas tienen su

el PNC carece de poder de imperio o de mecanismos de ejecución para obligar al cumplimiento de los acuerdos alcanzados (a diferencia de lo que ocurre con las vías judicial y arbitral), lo cierto es que las consecuencias para el prestigio empresarial y la publicidad de los actos de los PNC pueden tener un poder disuasivo.

Cierto es que, el sistema procura trabajar con estándares internacionales y pautas globales para el acercamiento de las empresas a una conducta empresarial responsable compatible a nivel transnacional, que asista a las partes con estrategias de negociación y conciliación y no con decisiones ejecutables. Sin embargo, es posible pensar en estrategias de seguimiento y de articulación de decisiones de los PNC, en tanto estas agencias funcionan como un sistema desplegando una red y toman conocimiento de las Instancias conducidas en otros países en la medida en la que vinculen a una empresa registrada o con actuación en su país.

Es especialmente importante para el caso argentino observar la sinergia normativa que estas disposiciones contenidas en las LDEM pueden tener con el sistema de normas nacionales en la materia. Aun cuando las Directrices pueden resultar autosuficientes, es posible pensar en un escenario en el que un reclamo señale la violación o incumplimiento de las LDEM y al mismo tiempo integre disposiciones de raigambre constitucional o de alcance nacional para robustecer las presentaciones. En efecto, el cumplimiento del principio de implementación de las Instancias Específicas vinculado con los PRNU y la compatibilidad con los derechos humanos exigida por estos, vuelve necesario el respeto por el conjunto de disposiciones que integran la arquitectura legal del sistema nacional e internacional. Todavía más, así lo disponen las Directrices en el capítulo primero punto 2: “La primera obligación de las empresas es respetar las leyes nacionales. Las Directrices no sustituyen ninguna legislación o reglamento nacional ni deberán considerarse para prevalecer sobre ellos”³⁹.

Las partidas de Go –un juego tradicional del lejano oriente y que aparece referenciado en el acápite de esta contribución–, finalizan cuando ambas partes consideran que agotaron todas sus opciones para avanzar en el tablero y ganar territorio, en otras palabras, cuando los dos jugadores están de acuerdo en que ninguno puede mejorar su posición, es decir, ganar más puntos. El protocolo de final de partida se inicia cuando los jugadores de las piezas blancas y negras, pasan, consecutivamente. En gran medida, la actuación del PNC como facilitador de la conducta empresarial responsable y agente de negociación ante los reclamos por incumplimientos de las LDEM puede ser caracterizado en esos términos, en la medida en que deberá acompañar la mediación hasta el punto en que tanto la empresa como la parte reclamante acuerden la finalización de la partida.

Ciertamente, la actividad de las empresas multinacionales ante los reclamos de quienes exigen el respeto de sus obligaciones en el marco de las Directrices, se ubica en el reino de las negociaciones donde, para ganar, ambos extremos de la relación deben querer construir un territorio común. Sería iluso pretender que no existan tensiones en un conflicto, sin embargo, la actividad de los PNC ha de contribuir con la generación de un espacio para el intercambio que permita avanzar una agenda colaborativa de transformación de la conducta de las empresas.

registro, domicilio, o asiento principal.

³⁹ OCDE, Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, *op.cit.*, p. 19.

Algunas dimensiones de la reparación son de difícil obtención en el marco de un proceso como el de los PNC, aunque ninguna es, en rigor, imposible. En todos los casos, uno de los elementos que aporta complejidad a la efectividad de las reparaciones obtenidas surge como consecuencia del tenor de los compromisos asumidos por las empresas en el marco del proceso de mediación conducido por el PNC⁴⁰. Ciertamente, el mecanismo de las Instancias Específicas tiene capacidades limitadas en lo que a reparaciones se refiere, pero no es menos verdad que los PNC cuentan con un conjunto de herramientas y un potencial subexplotado para contribuir a la prevención, e incluso, con la garantía de no repetición. Ello así, en la medida en que la denuncia presentada contra una empresa por el incumplimiento de las LDEM puede constituirse como una alarma suficiente para que el PNC despliegue estrategias para contribuir y acompañar a la empresa en el desarrollo e implementación de procesos de debida diligencia empresarial en derechos humanos. La red global de PNC, y la forma sistémica en que han de trabajar, puede jugar un rol fundamental en esta operación.

En la medida en que los casos se complejizan se vuelve extremadamente difícil fraccionar el análisis del impacto que la actividad de las empresas tiene sobre los individuos. Allí, es donde aparecen solapados los derechos de los y las trabajadoras, la protección del medio ambiente, el desarrollo de la industria, los derechos de los y las consumidoras y usuarias, de las mujeres y de grupos en situación de vulnerabilidad y la protección de las generaciones futuras o, en general, de los derechos humanos. Será necesario aunar esfuerzos para contribuir con el desarrollo de una sociedad más justa y equitativa que reconozca la importancia del desarrollo de las empresas y la industria, pero que lo haga poniendo en el centro de la escena a la persona humana.

⁴⁰ Sería deseable realizar una exploración con relación a este punto, vinculada a la naturaleza del acuerdo celebrado entre partes en el marco de la negociación y que surge como consecuencia de un procedimiento conducido en el ámbito de una oficina del Estado. Sin embargo, es necesario recordar la vocación voluntaria del procedimiento y la necesidad de favorecer las instancias de diálogo tendientes a transformar la actividad de las empresas y a reconducir su actuación conforme a los estándares de la debida diligencia y de conducta empresarial responsable, por sobre otros intentos de equiparar este mecanismo con otras estrategias mediante la obtención de un acuerdo ejecutable.

Empresas, crímenes de lesa humanidad y justicia transicional en Argentina



Por Victoria Basualdo*

COORDINADORA DE LA UNIDAD ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN EN DELITOS DE LESA HUMANIDAD COMETIDOS CON MOTIVACIÓN ECONÓMICA DE LA SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN

I. Introducción

Este artículo se propone transmitir algunos avances logrados en Argentina tanto en términos de investigación, como de judicialización, de la participación empresarial en delitos de lesa humanidad durante la última dictadura argentina (1976-1983). Contribuciones recientes destacan la fertilidad de vincular dos campos conectados con la participación empresarial en las violaciones a los derechos humanos que se consolidaron durante las últimas décadas: el campo de empresas y derechos humanos en el contexto global actual, y el de las formas de rendición de cuentas respecto de la participación de empresas en las violaciones a los derechos humanos, cometidas en el marco de dictaduras o conflictos armados, a partir de mecanismos de justicia transicional, que pueden incluir no sólo juicios, sino también comisiones de la verdad y diversas formas de reparación¹. En línea con un esfuerzo más amplio de diversos sectores e instituciones, se enfatiza que estas dos grandes líneas, la de empresas y derechos humanos y la de estudios desde la Justicia Transicional, pueden articularse productivamente y construir caminos para reducir las violaciones a los derechos humanos por parte de actores empresariales y fortalecer la protección de derechos fundamentales.

Al mismo tiempo, destacan que el énfasis en lo internacional muchas veces implica una subestimación de procesos de justicia transicional llevados adelante en los contextos nacionales y el sistema de justicia local alrededor del mundo, las cuales son llevadas adelante como resultado de un proceso de movilización de la sociedad civil que logró visibilizar las violaciones a los derechos humanos cometidas, e intentó buscar vías para permitir una rendición de cuentas por esos crímenes. Proponen entonces un enfoque multidimensional para sobreponerse a la impunidad respecto de las violaciones a los derechos humanos, que combine el análisis de procesos nacionales e internacionales. Este enfoque identifica cuatro factores importantes para explicar el avance de estos procesos: la existencia de presión internacional, de liderazgo judicial a nivel nacional, las demandas de la sociedad civil y un poder de veto débil (de punto de partida, o debilitado por diversos factores) por parte de actores de poder, y considera que los cuatro conforman un marco útil para combinar y hacer confluir las dos líneas de producción sobre justi-

* Investigadora del CONICET y el Área de Economía y Tecnología de FLACSO y Coordinadora de la Unidad especial de investigación en delitos de lesa humanidad cometidos con motivación económica, de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

¹ Payne Leigh A. y Pereira Gabriel, "Corporate Complicity in International Human Rights Violations", *The Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 12:63-84, Octubre 2016, y Payne Leigh A., Pereira Gabriel y Bernal-Bermúdez Laura, "Transitional Justice and Corporate Accountability from Below: Deploying Archimedes' Lever", *Cambridge Univ. Press*, 2020.

cia transicional por pasadas violaciones a los derechos humanos y el campo de empresas y derechos humanos.

La evolución del tema en el caso argentino debe ser, en este sentido, analizada en el contexto de una creciente preocupación a nivel internacional por el papel de empresarios y empresas en delitos de lesa humanidad. Un hito relevante en este sentido fue la creación, por parte de la Comisión Internacional de Juristas (en adelante CIJ), de un Foro de Expertos Jurídicos sobre Complicidad Empresarial en Crímenes Internacionales, que publicó en 2008 un informe sobre complicidad empresarial y responsabilidad legal en violaciones a los derechos humanos². El informe de la CIJ recoge una serie de experiencias históricas que muestran la enorme relevancia de analizar el papel de estos actores económicos en el desarrollo de violaciones a los derechos humanos desde Nüremberg en adelante, ubicando esta problemática en un marco de análisis mucho más amplio. Otro paso central, fue el trabajo del Relator Especial de las Naciones Unidas, John Ruggie, para crear un marco y guías sobre Empresas y Derechos Humanos dadas a conocer por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ACNUDH) en 2011, lo cual llevó además a la formación de un Grupo de Trabajo sobre Responsabilidad Corporativa en el Consejo de Derechos Humanos y al establecimiento de directrices, líneas estratégicas y principios en diversos ámbitos y regiones desde entonces. Estos desarrollos se articularon además con iniciativas de otras organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), cada una de ellas con sus focos y miradas específicas, plasmándose recientemente en América Latina en proyectos como Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe (en adelante CERALC).

De acuerdo a lo explicado previamente, parece particularmente importante combinar las reflexiones sobre las líneas de trabajo internacionales, con las experiencias en ámbitos nacionales. En el caso argentino, pueden registrarse presencias del tema de la responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad a lo largo del proceso transicional, aquí llamado de Memoria, Verdad y Justicia (en adelante MVJ) en sus diversas etapas, que pueden organizarse en cuatro grandes momentos, sobre los que intentaremos aquí una muy breve y estilizada síntesis, con fuerte énfasis en los procesos de judicialización

“ Este enfoque identifica cuatro factores importantes para explicar el avance de estos procesos: la existencia de presión internacional, de liderazgo judicial a nivel nacional, las demandas de la sociedad civil y un poder de veto débil (de punto de partida, o debilitado por diversos factores) por parte de actores de poder, y considera que los cuatro conforman un marco útil para combinar y hacer confluir las dos líneas de producción sobre justicia transicional por pasadas violaciones a los derechos humanos y el campo de empresas y derechos humanos. ”

² Comisión Internacional de Juristas, Complicidad empresarial y responsabilidad legal. Informe del panel de expertos juristas de la Comisión Internacional de Juristas sobre complicidad empresarial en crímenes internacionales, vols. 1, 2 y 3, Ginebra, 2008.

en el ámbito penal.

II. 1983-1989: etapa inicial del proceso de justicia transicional

Existen registros y evidencias claras sobre la represión a trabajadores y sindicalistas y la participación de empresarios en la dictadura argentina (1976-1983), no sólo en distintas instancias de denuncia nacional e internacional de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, sino también en el proceso de transición a la democracia. Tanto en el trabajo de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (en adelante CONADEP) y el Informe “Nunca Más”, como en el Juicio a las Juntas puede rastrearse una fuerte presencia de esta problemática³. En lo que se refiere al informe, ya desde el prólogo se enfatizaba la fuerte presencia de obreros dentro del colectivo de víctimas de desaparición forzada, y en su análisis demográfico revelaba, aunque con categorías que dificultaban la visibilidad de múltiples identidades, una proporción muy alta de asalariados entre los desaparecidos. En un apartado especialmente dedicado a los gremialistas, este informe detalla una proporción importante de desapariciones colectivas, producidas en los propios lugares de trabajo: astilleros, fábricas de automotores, de acero, organismos públicos e ingenios azucareros o en las localidades próximas a ellos, donde se localizaban las viviendas de estos trabajadores. Se desprendía de los testimonios relevados que el golpe de Estado había constituido un punto de inflexión y un punto de cambio cualitativo en las relaciones laborales, y en los vínculos entre directivos y gerentes con su personal. Sin embargo, ya ese temprano análisis de la represión en las fábricas y las desapariciones en el medio laboral agrario, requería una periodización más allá de los límites estrictos de la dictadura, incluyendo procesos represivos desarrollados durante la presidencia de María Estela Martínez de Perón. Entre otros, se señalaron casos como la fábrica siderúrgica Acindar en Villa Constitución, el ingenio Ledesma, la automotriz Ford, los astilleros de zona norte, particularmente Astarsa, entre otros casos, aludiendo además a los trabajadores rurales y la represión a las Ligas Agrarias del noreste del país⁴.

III. 1989-2003/5: interrupción del juzgamiento penal de los delitos de lesa humanidad y procesos de lucha contra la impunidad

Los últimos años de la década del 80, marcaron un punto de inflexión en lo referido al avance en las responsabilidades penales por los crímenes de la dictadura, excluyendo únicamente a algunos de estos crímenes, como la apropiación de niños/as. Pero incluso luego del freno que impusieron en primer lugar las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final en 1986/7, que limitaron fuertemente el proceso de judicialización y luego los Indultos dictados por el Presidente Carlos Menem, entre 1989 y 1990, para los condenados en dicho proceso de judicialización de crímenes durante la dictadura, el eje central de la represión a los trabajadores y de evidencias de participación de figuras empresariales en la violación a los derechos humanos estuvo presente en la década de 1990 a partir de diversas iniciativas. Un ejemplo fue la presentación llevada adelante en 1998 por la Central de los Trabajadores de la Argentina (en adelante CTA), central sindical conformada en esos años, ante el Juez Baltasar Garzón en España, entre-

³ Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), Informe “Nunca Más”, Buenos Aires, EUDEBA, 1984.

⁴ Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), Informe “Nunca Más”, Buenos Aires, EUDEBA, 1984; Crenzel, Emilio (2013), “Representaciones sobre los obreros desaparecidos: La lectura del “Nunca Más” en Juan Besse, Emilio Crenzel, Luciana Messina y Miriam Wlosko, Memoria y trabajadores, Cuaderno de trabajo No 2, Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, CELS, “La trayectoria de la cuestión civil en el proceso de justicia argentino”, en Informe Anual del CELS (Buenos Aires, Editorial Siglo Veintiuno, 2015).

gando el fruto de un trabajo de recopilación de testimonios y denuncias que permitió identificar a miles de trabajadores desaparecidos. Otra respuesta del movimiento de derechos humanos fue la promoción de los Juicios por la Verdad, que tuvieron su punto inicial el 21 de abril de 1998 en La Plata, y luego en varias otras localidades como Bahía Blanca, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Resistencia, Mendoza, Mar del Plata, Salta y Jujuy. Estos juicios, que por no tener implicancias penales sino focalizarse en cambio en garantizar el “derecho a la verdad” dieron lugar a intensos debates y controversias en el movimiento de derechos humanos. Vistos en perspectiva, queda claro que los Juicios por la Verdad permitieron en lo que se refiere particularmente a la represión de trabajadores y sindicalistas y al papel de las empresas, incorporar una gran cantidad de testigos en diversas localidades del país, que con sus testimonios sumaron nuevas pruebas sobre la centralidad de la persecución en el mundo del trabajo y de las distintas formas de participación de sectores empresarios en estos procesos represivos.

Durante esta etapa, se intentó, además, llevar adelante el tema del papel de empresas y figuras empresariales en procesos represivos a otros tribunales. En 1999 se presentó una demanda en Alemania en nombre de Héctor Ratto, trabajador de Mercedes-Benz secuestrado en la misma fábrica, contra el Gerente de Producción de Mercedes-Benz, Juan Tasselkraut, por colaborar y permitir el asesinato de otros secuestrados. El fiscal público de Nuremberg-Fuerth inició las investigaciones del caso, pero el 27 de noviembre de 2003 suspendió las acciones por considerar que no se contaba con evidencia suficiente, y señalando que el asesinato del trabajador Diego Núñez, respecto de cuyo secuestro se había producido evidencia comprometedor para Tasselkraut, no podía probarse puesto que no era posible verificar su destino final por la ausencia de sus restos, que continúan desaparecidos hasta la actualidad⁵.

IV. 2003/5-2015: reactivación del proceso de judicialización de delitos de lesa humanidad

En torno al cambio de siglo se produjeron transformaciones de gran magnitud. En 2001, un fallo judicial referido a la causa 8686/2000 caratulada “Simón, Julio, Del Cerro, Juan Antonio s/sustracción de menores de 10 años” del registro de la Secretaría Nro. 7 del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nro. 4 declaró “la invalidez, la inconstitucionalidad y la nulidad insanable” de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. El 21 de agosto de 2003, el Senado convertía en ley la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, que impedían que los responsables de delitos de lesa humanidad fueran juzgados, y desde el Poder Ejecutivo se plasmó una postura de neto respaldo al proceso de Memoria, Verdad y Justicia, a partir de una serie de acciones, discursos y políticas. El 14 de junio de 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de estas normas. En este marco, cuando se abrió nuevamente la posibilidad de accionar penalmente contra los responsables de las violaciones a los derechos humanos, se iniciaron causas que buscaban acreditar la responsabilidad de empresas y empresarios en la represión a los trabajadores y dirigentes sindicales.

Este proceso permitió dar impulso a causas que parecían en principio imposibles e inviábiles. En noviembre de 2002, se había iniciado una causa en la que Pedro Troiani, ex trabajador de Ford, se presentó como querellante, en compañía de otros delegados gremiales, con el objetivo de que se acusara y

⁵ Basualdo, Victoria, Ojea Quintana, Tomás y Varsky, Carolina, “Los casos de Ford y Mercedes-Benz” en Verbitsky, Horacio y Bohoslavsky, Juan Pablo: *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*, Buenos Aires, Editorial Siglo Veintiuno, 2013, p. 196-7.

sancionara a los directivos de Ford que, según las evidencias, eran cómplices de los crímenes cometidos. En virtud de estas evidencias, en 2006, se solicitó el llamado a indagatoria a directivos de la empresa Ford que habían sido nítidamente identificados como partícipes de los delitos: el entonces presidente de la empresa, Nicolás Enrique Courard (que se comprobó que había fallecido, por lo cual no pudo ser convocado), Pedro Müller, Guillermo Galarraga (quien por su posterior fallecimiento tampoco pudo ser imputado en el juicio oral) y Héctor Francisco Sibilla⁶. También en 2002 se inició la causa 17.735/02, en la que un grupo de querellantes señaló la responsabilidad de la empresa Mercedes-Benz de haber constituido una alianza criminal con el entonces Ministro de Trabajo, Carlos Ruckauf, así como con la dirección del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), para perseguir a representantes sindicales considerados “indeseables”. Debido a las demoras y dificultades enfrentadas en el trámite judicial, un grupo de delegados y trabajadores decidieron iniciar, en 2004, un juicio civil en Estados Unidos contra Daimler Chrysler AG, denominación actual de la empresa Mercedes-Benz, que sin embargo no pudo avanzar⁷.

En 2006, en el marco de la reapertura de los juicios diversas organizaciones de derechos humanos, sindicales y sectores académicos retomaron el eje de la entonces denominada “complicidad patronal-militar”, retomándolo como punto convocante en el repudio de los treinta años del golpe de Estado y destacando la evidencia acumulada y las demandas de las víctimas⁸. En esta etapa, y a partir del desarrollo de los juicios en distintas localidades del país, se sumaron una gran cantidad de testimonios, documentos e incluso recomendaciones de investigación de la participación de empresas y empresarios en la represión a trabajadores y sindicalistas, así como de abogados laboristas. Sin embargo, se desplegaron una serie de obstáculos que dificultaron y en muchos casos impidieron directamente la judicialización de esta responsabilidad empresarial, como ocurrió en los casos vinculados con el ingenio Ledesma y la Mina “El Aguilar” (Jujuy), La Nueva Provincia (Bahía Blanca) y Loma Negra (PBA), en una gran cantidad de casos de empresas del cordón industrial de zona norte, como los astilleros Astarsa, Mestrina y Forte, las ceramistas Lozadur y Cattaneo, Dálmine Siderca, Mercedes-Benz. El juicio Fuerza de Tareas 5, en 2015, permitió la identificación de una gran cantidad de casos en el cordón industrial de zona sur, iluminando casos como los de Propulsora Siderúrgica, Astilleros Río Santiago, Petroquímica Sudamericana, Swift, SIAP, Molinos Río de la Plata, entre muchos otros, y la causa Operativo Independencia en Tucumán dio origen a la investigación de Ingenios como La Fronterita, hoy en proceso de discusión en sede judicial, al tiempo que diversos juicios en la provincia de Córdoba iluminaron casos de responsabilidad empresarial como Fiat.

Se destacaron también algunos intentos de judicialización en los ámbitos civil y laboral. En abril de 2007 la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires ordenó a la empresa Siderca, del grupo Techint, pagar a la viuda de un empleado desaparecido durante la última dictadura una indemnización establecida por la entonces vigente ley de accidentes de trabajo, debido a que el secuestro ocurrió en el trayecto entre la planta metalúrgica y su casa. La sentencia benefició a la viuda del obrero Oscar Orlando Bordiso, quien en el momento de los hechos se desempeñaba como delegado sindical, y que había sido se-

⁶ Ídem, p. 191.

⁷ Ídem, p. 198.

⁸ Basualdo, Victoria, “Complicidad patronal-militar en la última dictadura argentina: Los casos de Acindar, Astarsa, Dálmine Siderca, Ford, Ledesma y Mercedes Benz”, en suplemento especial de la revista *Engranajes* de la Federación de Trabajadores de la Industria y Afines, 2006.

cuestrado en junio de 1977, poco después de las cinco de la mañana, tras haber finalizado su turno en la fábrica y cuando se dirigía en bicicleta a su domicilio. En esta misma línea, en 2008, María Gimena Ingegnieros demandó a Techint S.A. con el objeto de obtener una reparación fundada en la ley 9.688 (de accidentes de trabajo) por la desaparición forzada de su padre, Enrique Roberto Ingegnieros, quien al momento de su desaparición forzada, que tuvo lugar el 5 de mayo de 1977, prestaba servicios en dicha empresa como técnico dibujante. El secuestro de Ingegnieros a manos de “un grupo de tareas dependiente del gobierno nacional”, se produjo “en horario de trabajo y en las instalaciones laborales”. La empresa opuso excepción de prescripción, y luego de sentencias judiciales en diversas instancias, el recurso de queja fue resuelto por la Corte Suprema de Justicia, el 9 de mayo de 2019, que consideró, por mayoría, que las acciones laborales destinadas a obtener la reparación de daños derivados de delitos de lesa humanidad, están sujetos a los plazos de prescripción de la normativa aplicable. La reciente declaración de imprescriptibilidad del resarcimiento de los delitos de lesa humanidad, en noviembre de 2020, marca, sin embargo, un rumbo futuro distinto.

En esta etapa se avanzó también en el campo de la sistematización de aportes de diversos campos disciplinarios que habían acumulado desarrollos valiosos en estos temas desde los años 80⁹. Se logró además desarrollar, a partir de una alianza de dependencias estatales con organismos de la sociedad civil, una investigación sistemática sobre 25 casos de empresas en diversas regiones del país, que se plasmó en una publicación, en diciembre de 2015, sobre responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad: represión a trabajadores/as durante el terrorismo de Estado, realizada por un equipo interdisciplinario del Área de Economía y Tecnología de FLACSO, el CELS, el Programa Verdad y Justicia y la Secretaría de Derechos Humanos, que fue entregado al Ministerio Público Fiscal y ofrecido como prueba en una gran cantidad de causas vinculadas con la problemática¹⁰.

En noviembre de 2015, se aprobó además en el Congreso argentino la “Comisión Bicameral de Identificación de las Complicidades Económicas y Financieras durante la última dictadura cívico-militar”, que sin embargo no fue activada.

Estos equipos de investigación abrieron diálogos con diversos procesos regionales, en particular, estableciendo un intercambio con el GT de Trabajadores que funcionó en el seno de la Comisión Nacional de la Verdad de Brasil, cuyo informe final enfatizó las evidencias de participación empresarial en la represión, que culminaron en la apertura de investigaciones sobre empresas como Volkswagen Brasil. La constitución de redes académicas permitió, además, el impulso de una serie de encuentros internacionales, publicaciones y dossiers comparativos que avanzaron en desarrollos metodológicos, conceptuales y documentales, y abrieron nuevas formas de vinculación entre procesos de investigación y judicialización.

⁹ Horacio Verbitsky y Juan Pablo Bohoslavsky, *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*, Buenos Aires, Editorial Siglo Veintiuno, 2013.

¹⁰ Área de Economía y Tecnología (AEyT) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Programa Verdad y Justicia (PVJ) y Secretaría de Derechos Humanos (SDH) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2015), *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad. Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado*, Buenos Aires, Infojus (Segunda edición 2016, Posadas, Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones).

V. 2015-2020: Llegada a juicio oral de causas por responsabilidad empresarial y primeras condenas a funcionarios empresariales por represión a trabajadores/as

A pesar de la presencia de numerosos casos de trabajadores y sindicalistas víctimas en diversos juicios a lo largo y a lo ancho del país, recién, en septiembre de 2015, pudo comenzar el primer juicio oral y público de la historia del país contra un empresario acusado de responsabilidad en la represión a sus trabajadores durante la dictadura. Ese empresario era Marcos Levín, propietario de la empresa de transporte salteña La Veloz del Norte, y este proceso tuvo lugar en un contexto de fuerte cambio político. Desde diciembre de 2015, asunción de Mauricio Macri, aún en un contexto de una evolución regresiva de las políticas referidas a derechos humanos, en un contexto de retrocesos en términos de relaciones laborales y fiscalización o penalización de violación de derechos por parte de sectores empresariales, existieron desarrollos significativos en este campo a partir de la llegada de estas causas a su trámite oral, lo que se debió a un proceso de acumulación y construcción llevado adelante en años previos.

El 28 de marzo de 2016, un tribunal compuesto por el Dr. Federico Santiago Díaz, Gabriel Eduardo Casas y Carlos Enrique Ignacio Jiménez Montilla, condenó a 12 años de prisión a Levín, por el secuestro y torturas infligidas al sindicalista Víctor Cobos, en enero de 1977. Junto al empresario fueron condenados a 12 años de prisión los policías retirados Víctor Hugo Almirón y Víctor Hugo Bocos, mientras que el policía Víctor Cardozo recibió una pena de ocho años de cárcel. Luego de las apelaciones realizadas respecto a estas condenas dictadas en primera instancia por el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Salta, el 6 de octubre de 2017, la Sala III de la Cámara Federal de Casación Penal, integrada por los jueces Eduardo Riggi, Juan Carlos Gemignani y Carlos Mahiques, anuló la condena por delitos de lesa humanidad a Marcos Levín y a los policías Víctor Hugo Bocos, Víctor Hugo Almirón y Enrique Cardozo, de la comisaría cuarta de Salta quienes habían sido condenados previamente. Los jueces consideraron que los delitos cometidos no podían encuadrarse como de lesa humanidad y que la detención y los tormentos que sufrió el delegado gremial Víctor Cobos no respondieron al contexto de represión sistemática de los opositores políticos y los trabajadores organizados.

El 2 de julio de 2018, se inició el trámite oral del juicio por la desaparición del trabajador rural Marcelo Peralta el 29 de junio de 1977, en un establecimiento productivo vinculado con la empresa yerbatera “Las Marías” en Gobernador Virasoro, Provincia de Corrientes, con un solo imputado empresarial que llegó al debate oral, el Teniente Primero (RE) Héctor María Torres Queirel, que había sido interventor municipal de Virasoro durante la dictadura y proveedor de materia prima para la yerbatera Las Marías, sindicado como partícipe necesario de la desaparición forzada de Peralta. El 23 de agosto de 2018, el tribunal absolvió al imputado Torres Queirel. Esta absolución no sólo implicó desconocer la prueba introducida en el juicio, sino desestimar todo lo construido respecto de las estructuras de responsabilidad en términos de su papel de empresario y dueño de las tierras en las que ocurrieron los hechos, como empleador de Peralta, y como intendente de facto en la etapa dictatorial, a cargo de las decisiones sobre movimientos militares de la zona.

El gran paso adelante en el período fue la denominada Causa “Ford”, que tuvo como objeto determinar las responsabilidades de un militar: Santiago Omar Riveros; y dos altos funcionarios de la empresa Ford Motor Argentina: Héctor Sibilla, Jefe de Seguridad de la empresa y Pedro Müller, Gerente de Manufactu-

ra, en los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura (1976-1983) que tuvieron como víctimas a 24 ex trabajadores y delegados sindicales de esa firma. Entre 1976 y 1977, los trabajadores fueron secuestrados, muchos de ellos de sus mismos puestos de trabajo, varios de ellos fueron llevados a un quincho de la empresa donde fueron torturados, y luego tuvieron como destino las comisarías de Tigre y Maschwitz, en primera instancia, y luego diferentes unidades penitenciarias donde sufrieron innumerables maltratos y tormentos, al tiempo que sus familias fueron obligadas a pasar por interminables penurias.

El juicio oral se extendió desde diciembre de 2017 a diciembre de 2018, y el 11 de diciembre de 2018, el militar Santiago Omar Riveros, y los funcionarios empresariales Héctor Sibilla y Pedro Müller fueron condenados a 15, 12 y 10 años de cárcel, respectivamente, por el tribunal oral Federal Nro. 1 de San Martín, integrado por los jueces Osvaldo A. Facciano, Mario Gambacorta y Eugenio Martínez Ferrero. Este juicio resultó en un proceso clave para el avance de la problemática porque los abogados de las víctimas, Tomás Ojea Quintana y Elizabeth Gómez Alcorta, lograron consolidar un trabajo interdisciplinario, que contó, además, con testigos expertos que declararon en el debate, con el apoyo de las querrelas de las Secretaria de Derechos Humanos de la Nación y Provincia de Buenos Aires y de la fiscalía. Esto permitió desarrollar un trabajo sistemático a lo largo del juicio oral que abrió camino en la determinación de las responsabilidades empresariales. El juicio, además, contó con una movilización significativa de apoyo por parte de organismos de derechos humanos y de organizaciones sindicales con larga trayectoria, algunas de las cuales son incluso querellantes en causas por delitos de lesa humanidad, y tuvo como puntal central el colectivo de las víctimas y sus familias, que plasmaron en el juicio una lucha de décadas por justicia.

Los fundamentos de la sentencia que se hicieron públicos el 15 de marzo de 2019, analizaron en detalle las responsabilidades empresariales, sosteniendo que existió, de parte de autoridades y personal jerárquico de la empresa Ford, un aporte específico de información de los trabajadores a ser secuestrados, se entregaron a las fuerzas militares los legajos del personal, así como un aporte logístico y de recursos materiales de parte de las autoridades y personal jerárquico de Ford, a las fuerzas militares que de mano propia produjeron los secuestros probados. Los fundamentos señalan, además, lo que consideraron un hecho extremo de involucramiento en la represión: “Después del 24 de marzo de 1976, más allá del uso de las fuerzas de seguridad y luego armadas del quincho y del sector recreativo como una especie de cuartel militar, plenamente visible y conocido por todos, ese espacio se convirtió en un centro clandestino de detención con la particularidad de encontrarse emplazado en una propiedad privada. Los trabajadores detenidos y secuestrados en sus lugares de trabajo fueron llevados al quincho donde fueron mantenidos en condición de desaparecidos”¹¹. Finalmente, la sentencia sostuvo que las “ilegítimas detenciones” “obedecieron a un denominador común que se vinculó a su participación en actividades gremiales”, y que el objetivo de la represión fue “la eliminación de las comisiones internas de los sindicatos en las fábricas, símbolo de la fuerza obrera y de la resistencia”¹².

¹¹ Fundamentos causas N° 2855 Y 2358, San Martín, 15 de marzo de 2019, p. 218.

¹² Fundamentos causas N° 2855 Y 2358, San Martín, 15 de marzo de 2019, p. 62 y p. 247.

A partir de la asunción de Alberto Fernández a la presidencia de la Nación, en diciembre de 2019, se produjo un nuevo punto de inflexión en las políticas de derechos humanos. Durante 2020 se reactivó, aún en un contexto fuertemente afectado por la crisis económica y la situación de pandemia mundial que tuvieron impactos muy negativos, la política desarrollada por diversos organismos estatales en la materia y particularmente la Secretaría de Derechos Humanos, buscaron promover y acelerar un avance en las causas que habían sufrido un proceso de fuerte demora y freno, a partir de la articulación entre investigación y judicialización, tomando este eje de responsabilidad como uno de los vectores estratégicos en el proceso de Memoria, Verdad y Justicia. Un paso importante en el marco judicial fue el auto de procesamiento dictado en la causa que analiza la represión a trabajadores/as y sindicalistas en Villa Constitución (Provincia de Santa Fe) desde 1975, en marzo de 2020, que decidió el procesamiento de diversos integrantes de fuerzas armadas y de seguridad y de Roberto Pellegrini, jefe de División de Personal de Acindar, y Ricardo Torralvo, jefe de Contaduría, dos funcionarios empresariales de la empresa Acindar, cuyo directorio encabezaba, hasta el golpe de 1976, José Alfredo Martínez de Hoz, luego Ministro de Economía emblemático de la dictadura.

Las metas de avance en la judicialización enfrentando los diversos obstáculos, las demoras en los procesos judiciales y la falta de personal y recursos, se complementa, con la necesidad de ampliar otras líneas de trabajo clave, como la señalización de sitios vinculados con el proceso represivo con participación de empresas, las políticas de formación, la comunicación y difusión en estos temas, la apertura y catalogación de archivos, la capacitación de trabajadores/as y funcionarios, además del apuntalamiento de las dimensiones internacionales de estos temas. Los desafíos de análisis, investigación y judicialización, y los obstáculos –tanto en términos jurídicos, como políticos– son significativos, pero también, lo son el involucramiento de organizaciones sindicales, de derechos humanos, equipos científicos y colectivos de víctimas, que promueven la articulación de instancias estatales y de la sociedad civil para el avance en este eje, que está abriendo caminos en términos internacionales.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA MAYOR COHERENCIA POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DE LOS PRNU

Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos y el control del tabaco: una experiencia de gestión pública en Argentina

Por Denisse Cufre y Anabella Valle Ruidiaz

Desafíos y oportunidades para la efectiva realización de los PRNU en el Plan Local de Acción de Derechos Humanos

Por Silvina Pennella y Magdalena García Elorrio

Contrataciones públicas desde el enfoque de empresas y derechos humanos

Por Daniel Morris

Lineamientos para la igualdad de género en empresas y sociedades del Estado argentino

Por Pilar Escalante

Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos y el control del tabaco: una experiencia de gestión pública en Argentina¹⁻²



Por Denisse Y. Cufre*

MIEMBRO DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ACADEMIA LATINOAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS



Por Anabella Valle Ruidiaz**

ASESORA LEGAL PARA EL CONTROL DE LOS FACTORES DE RIESGO DE LAS ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES

I. Introducción

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en los sucesivos PIDCP) y sus dos protocolos facultativos, los estándares de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, son algunos ejemplos de instrumentos internacionales que establecen los derechos humanos que las empresas tienen la responsabilidad de respetar en sus operaciones y/o actividades.

En este sentido, el instrumento central a nivel internacional para generar un modelo de desarrollo con enfoque de derechos han sido los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (en adelante PRNU). Estos proponen un marco de regulación y de políticas públicas que protegen a todas las personas bajo la jurisdicción del Estado (Pilar 1: proteger); promueven políticas institucionales en organizaciones empresariales y/o empresas, y la evaluación de riesgos en derechos humanos para prevenir y/o mitigar abusos relacionados con su actuar (Pilar 2: respetar); y garantizan el acceso a la justicia de quienes vean vulnerados sus derechos (Pilar 3: remediar).

* Maestranda en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA), investigadora tesista del Seminario de investigación "Grandes empresas y violación de Derechos Humanos en América Latina" (Fder- UBA) acreditado en las programaciones científicas de 2016-2018 y 2018-2020 (tema de tesis: factores de incumplimiento de sentencias de la Corte IDH por violaciones a DDHH relacionadas actividades de empresas transnacionales). Docente auxiliar en derecho de la integración (Fder-UBA). Miembro del Consejo Directivo de la Academia Latinoamericana de Derechos Humanos y Empresas. Ex Coordinadora de Políticas Públicas de Empresas y Derechos Humanos, Argentina.

** Maestranda en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA), Investigadora del Seminario de investigación "Grandes empresas y violación de Derechos Humanos en América Latina" (Fder- UBA) acreditado en la programación científica de 2018-2020. Docente en derechos humanos y garantías (Fder- UBA). Asesora legal para el control de los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles.

¹ El presente artículo pretende ser género sensitivo en un esfuerzo de deconstrucción de patrones culturales, roles y estereotipos de género nocivos. A los fines formales se utilizan palabras con género neutro o se recurre a la terminación "os/as". Sin embargo, queremos destacar que nuestra preferencia por el lenguaje inclusivo se corresponde con el uso de la letra "E".

² Agradecemos el tiempo dedicado a la lectura crítica, y por los comentarios realizados, a Florencia Wegher Osci, Victoria del Rosario Fiorotto, Marien Chayep y Gisela Bulanikian.

La herramienta para la implementación de los PRNU han sido los Planes Nacionales de Acción. El Consejo de Derechos Humanos ha observado el “importante papel que los Planes de Acción Nacionales (...) pueden desempeñar como instrumentos para promover la aplicación plena y efectiva de los Principios Rectores”³. En Argentina, el primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020) incluyó –bajo el eje temático N° 5 de Cultura Cívica– el objetivo de “impulsar políticas públicas destinadas a proteger, respetar y remediar bajo los preceptos que plantean los PRNU”⁴. Si bien el borrador del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos (en adelante PNAEDH) no fue aprobado⁵, debido a la proximidad del cambio de gobierno y a la priorización de otros intereses, el abordaje del presente trabajo compartirá la experiencia adquirida, los desafíos y los obstáculos que se presentaron durante el largo proceso de diseño de una política de este tipo.

Tomando en cuenta esta experiencia, nos proponemos evidenciar algunas contradicciones existentes en este tipo de procesos, y dar luz a estos “desafíos” –tanto superados como futuros–, ejemplificando a través de algunos comportamientos de la industria tabacalera. Esta elección se corresponde con la abundante evidencia que existe en cuanto a la interferencia de la misma para socavar políticas públicas⁶. La elección del tabaco como modelo de análisis responde a la imperante necesidad de que el Estado avance en sus regulaciones, siendo que, el tabaquismo, es la principal causa de muerte prematura y evitable, y una de las mayores amenazas para la salud pública global y nacional, estimándose que uno de cada cuatro varones en el 2015 era consumidor de tabaco a diario⁷. En la misma línea, el consumo de tabaco se relaciona con seis de las ocho primeras causas de muerte, como también de discapacidad, generando una enorme carga en la atención de la salud y carga social, la cual sería incluso mayor a la reportada hasta ahora⁸. Finalmente, a la luz de reflexiones sobre la participación y la interferencia en las políticas públicas –en base a la evidencia científica y a la experiencia adquirida en gestión–, compartiremos algunas propuestas para robustecer el proceso de diseño de Planes Nacionales de Acción en empresas y derechos humanos y el control del tabaco.

II. Salud, industria tabacalera y las obligaciones de los Estados de acuerdo a los órganos de tratados

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado nueve tratados universales de derechos humanos, disponibles para la ratificación de los Estados Miembros. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos son Comités de expertos/as independientes, que se seleccionan y se

³ Consejo de Derechos Humanos, “Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, A/HRC/RES/26/22. (15 de julio de 2014), p. 2

⁴ Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación, “Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020)”, Dec. 1024/2017, (11 de diciembre de 2017), p. 95

⁵ La tramitación para su aprobación se hizo mediante los expedientes EX-2019-05055465-APN-SECDHYPC#MJ y EX- 2019 - 108481882 – APN - SECD-HYPC#MJ.

⁶ La Organización Mundial de la Salud (OMS) en su documento “Tobacco industry interference: A Global Brief” publicado en 2012, describió las principales estrategias de la industria tabacalera que interfieren con las políticas de control de tabaco. Estas incluyen acciones de información a través de estrategias de inteligencia, relaciones públicas, financiación a campañas políticas, financiación de investigadores, cabildeo (lobby), consultorías, creación de alianzas y grupos de choque como organizaciones defensoras de los derechos de los fumadores, acciones de intimidación, filantropía, acciones de responsabilidad social corporativa, litigio ofensivo y participación/connivencia en los procesos de comercio ilícito. World Health Organization. (2012). Tobacco industry interference: a global brief. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/70894>

⁷ Gakidou, Emmanuela, “Smoking prevalence and attributable disease burden in 195 countries and territories 1990–2015: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study”, GBD 2015 Tobacco Collaborators, *Lancet*, 2017. Vol 389. pp. 1885-1905.

⁸ Carter, Brian; Abnet, Christian; Feskanich, Diane; Freedman, Neal; Hartge, Patricia; Lewis, Cora; Ockene, Judith; Prentice, Ross; Speizer, Frank; Thun, Michael y Jacobs, Eric, “Smoking and Mortality — Beyond Established Causes”, *The New England Journal of medicine*, 2015, Vol. 372, pp. 631-640

eligen por los Estados partes, de acuerdo a criterios de representatividad, con el mandato de supervisar la aplicación de dichos tratados⁹.

Al ratificar un tratado, los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas para que todas las personas bajo su jurisdicción puedan disfrutar de los derechos estipulados en dicho instrumento. Periódicamente, deben informar a estos Comités de expertos/as sobre sus progresos y reciben recomendaciones para seguir avanzando en el marco de un diálogo constructivo.

A los fines del presente trabajo nos centraremos en el análisis de las Observaciones Generales (en adelante OG) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en lo sucesivo Comité DESC) y del Comité de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante Comité NNyA).

En su OG Nro. 14 sobre el “derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, el Comité DESC sostuvo que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud. A la vez, resaltó que los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona¹⁰. De acuerdo con el Comité DESC, estos últimos aspectos implicaban un límite a la esfera de intervención de los Estados.

Ahora bien, más recientemente, en la OG Nro. 24 sobre “las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales”, si bien reconoció que las empresas desempeñan un papel importante en el ejercicio efectivo de estos derechos, entre otras cosas por su contribución a la creación de oportunidades de empleo y al desarrollo –mediante la inversión privada–, el Comité DESC informó que se había encontrado con situaciones en que las actividades empresariales tuvieron repercusiones negativas a raíz del incumplimiento de normas y disposiciones de derechos humanos internacionalmente reconocidas¹¹.

En relación con la obligación de respetar, expresó que se vulnera cuando los Estados partes dan prioridad a los intereses de las empresas en detrimento de los derechos reconocidos en el PIDESC, y llamó a los Estados a prestar especial atención para detectar cualquier posible conflicto entre las obligaciones que les incumben en virtud de dicho instrumento y los tratados de comercio o de inversión que se gestionen.

Sobre la obligación de proteger, invitó a las partes a adoptar medidas legislativas, administrativas, educativas y otras, para asegurar una protección eficaz de los derechos abarcados. Resaltó que se deben revisar los códigos tributarios, la contratación pública, los créditos a la exportación y otras formas de apoyo, privilegios y ventajas del Estado, armonizando los incentivos comerciales con las responsabilida-

⁹ Véase: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, E/C.12/2000/4, CESCR (11 de agosto de 2000)

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales”, E/C.12/GC/24 (10 de agosto de 2017).

des en materia de derechos humanos, y que se debe considerar imponer sanciones penales o administrativas, revocar las licencias comerciales, etcétera, a quienes vulneren dichos derechos.

En materia de publicidad, promoción y patrocinio, puntualizó sobre la necesidad de una regulación e intervención directa por parte de los Estados para restringir la comercialización y la publicidad de determinados bienes y servicios a fin de proteger la salud pública, poniendo como ejemplo a las disposiciones del Convenio Marco para el Control del Tabaco (en adelante CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (en lo sucesivo OMS).

En cuanto a la obligación de dar efectividad, el Comité DESC reiteró que los Estados partes tienen el deber de adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles para facilitar y promover el disfrute de los derechos del PIDESC y que su cumplimiento exige, entre otras cosas, sistemas de fiscalización progresiva que no requieren esencialmente de recursos monetarios.

De forma similar, en la OG Nro. 4 sobre “la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño”, el Comité NNyA entendió que las ideas de salud y desarrollo tienen un sentido más amplio que el estrictamente derivado de las disposiciones contenidas en los artículos 6 –derecho a la vida, supervivencia y desarrollo– y 24 –derecho a la salud–¹². Uno de los objetivos de esta OG fue determinar los principales derechos humanos que han de fomentarse y protegerse para garantizar a las/os adolescentes el disfrute del más alto nivel posible de salud, el desarrollo de forma equilibrada y una preparación adecuada para entrar en la edad adulta, asumiendo un papel constructivo en sus comunidades y sociedades en general.

De este modo, afirmó que la salud y el desarrollo de las/os adolescentes están fuertemente condicionados por el entorno en el que viven; en consecuencia, la creación de un entorno seguro y propicio supone abordar las actitudes y actividades tanto del entorno inmediato de las/os adolescentes (la familia, otra/os adolescentes, la escuela) como del entorno más amplio (la comunidad, las/os dirigentes religiosos, los medios de comunicación, las políticas, y las leyes tanto nacionales como locales). Bajo esta concepción, el Comité NNyA se mostró preocupado por la influencia que ejerce la comercialización de productos y estilos de vida malsanos en los comportamientos de salud de las/os adolescentes; y en virtud del artículo 17 de la Convención, instó a los Estados partes a reglamentar o prohibir la información y la comercialización relativa a sustancias como el tabaco y el alcohol.

Paralelamente, en el OG Nro. 15 sobre “el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud” reiteró que la salud de NNyA se ve afectada por diversos factores, muchos de los cuales han cambiado en los últimos 20 años y, probablemente, seguirán evolucionando. Al respecto, mencionó a las enfermedades no transmisibles: enfermedades cardiovasculares y respiratorias, diabetes, sobrepeso, obesidad, etcétera¹³.

¹² Comité de los Derechos Niño. “Observación General 4. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño”, CRC/GC/2003/4 (21 de julio de 2003).

¹³ Comité de los Derechos Niño, “Observación general N° 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud”, CRC/C/GC/15, (17 de abril de 2013)

Así, puso énfasis sobre la necesidad de NNyA de recibir información y educación sobre todos los aspectos de la salud para poder adoptar decisiones fundamentadas en relación con su estilo de vida y el acceso a los servicios sanitarios. Agregó que la información y la preparación para la vida cotidiana deben abordar una amplia gama de asuntos relativos a la salud. Entre ellos, los hábitos alimenticios saludables y la promoción de la actividad física, el deporte y el esparcimiento; la prevención de accidentes y lesiones; el saneamiento; lavarse las manos y otras prácticas de higiene personal; y los peligros del consumo de alcohol, tabaco y sustancias psicoactivas.

En este contexto, el Comité NNyA reiteró que todas las empresas comerciales tienen la obligación de ejercer la diligencia debida en el ámbito de los derechos humanos y que los Estados deben fiscalizar y reforzar dicha obligación. Entre otras responsabilidades, a modo de ejemplo, este órgano de tratado listó que las empresas deben abstenerse de anunciar, comercializar y vender a NNyA productos de tabaco, alcohol y otras sustancias tóxicas o de hacer uso de su imagen.

Análogamente, en la OG Nro. 16 sobre “las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño”, el Comité NNyA reiteró su preocupación sobre el efecto negativo en la salud que ejerce la mercadotecnia de productos como cigarrillos y alcohol, así como de alimentos y bebidas con alto contenido en grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcar, sal o aditivos. A la vez, volvió a sostener que los Estados deben velar porque la mercadotecnia y la publicidad no afecten negativamente a NNyA, siendo la regulación la respuesta más respetuosa de sus derechos¹⁴.

Como bien puede observarse de todo lo desarrollado, los órganos de tratados de dos de los instrumentos internacionales principales de derechos humanos del sistema universal de protección, en más de una oportunidad han alertado a los Estados para que pongan en agenda la regulación de los productos de tabaco, entre otros, conforme a las disposiciones del CMCT.

Todos estos comentarios y estándares que fijan los órganos de tratados fueron considerados a nivel técnico en la elaboración de la política pública nacional argentina de empresas y derechos humanos, pero su puesta en práctica resultó, en diferentes etapas, dificultosa o imposible.

“ En este contexto, el Comité NNyA reiteró que todas las empresas comerciales tienen la obligación de ejercer la diligencia debida en el ámbito de los derechos humanos y que los Estados deben fiscalizar y reforzar dicha obligación. Entre otras responsabilidades, a modo de ejemplo, este órgano de tratado listó que las empresas deben abstenerse de anunciar, comercializar y vender a NNyA productos de tabaco, alcohol y otras sustancias tóxicas o de hacer uso de su imagen. ”

¹⁴ Comité de los Derechos Niño, “Observación general N° 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño”, CRC/C/GC/16 (17 de abril de 2013).

Bajo la obligación internacional de dar efectividad, ya mencionada, un número creciente de Estados¹⁵ han adoptado planes de acción sobre las empresas y derechos humanos de acuerdo con los PRNU. Se trata de un avance positivo, ya que estas políticas públicas deben confeccionarse bajo la perspectiva de derechos humanos, siendo de especial relevancia la participación efectiva y significativa, la no discriminación y la igualdad de género, la rendición de cuentas y la transparencia. En cuanto al requisito de la participación en la elaboración de esos planes, a nivel mundial y en lo particular de Argentina, las organizaciones de la sociedad civil han asumido un rol fundamental¹⁶.

III. Etapas de una política pública con perspectiva de derechos

Para una apropiada elaboración de un Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos se deben tener en consideración las etapas del diseño de las políticas públicas desde un enfoque de derechos, la guía del Instituto Danés de Derechos Humanos¹⁷, recomendada por el Grupo de Trabajo sobre las Empresas y los Derechos Humanos (en adelante por sus siglas en inglés UNWG) y el documento de “orientación” para desarrollar Planes Nacionales de Acción que elaboró este grupo colegiado de expertas/os independientes¹⁸.

En esta inteligencia, el Instituto Danés fija como relevante contar con una etapa previa para establecer un marco de gobernanza, luego realizar una evaluación de línea nacional de base (en lo sucesivo LNB), para posteriormente comenzar las etapas de diseño fijando contenidos, alcance y prioridades. Estas etapas se encuentran en línea con las del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos de Argentina, basado en el manual elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ACNUDH)¹⁹ que contempla una fase preparatoria previa a la del desarrollo del Plan. Así las cosas, los dos primeros pasos indicados por el Instituto Danés corresponden a la fase preparatoria (según ACNUDH); el diseño, a la fase de desarrollo y, en ambos casos, se plantean las instancias de implementación, monitoreo y evaluación [*ex-post*]²⁰. Bajo estos encuadres teóricos la transparencia, el acceso a la información y la participación de las partes interesadas son necesarias para todas las etapas de la política pública.

¹⁵ El estado de diseño de Planes Nacionales de Acción se encuentra disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx> y en <http://globalnaps.org>

¹⁶ Si bien no se dio en el proceso de elaboración del PNAEDH, por la relevancia en el control del tabaco resulta pertinente señalar como ejemplo de la importancia de la participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas, con perspectiva de derechos, el informe publicado por la European Health Alliance (EHA). Allí se subraya el potencial impacto negativo en la salud pública que pueden tener los tratados de libre comercio de la Unión Europea con los países latinoamericanos. El informe de EHA consideró tres negociaciones comerciales en curso entre la Unión Europea y Mercosur, México y Chile, respectivamente. El reporte fue lanzado el 17 de mayo con una carta abierta a la Comisionada de Comercio de la Unión Europea firmada por las organizaciones internacionales Campaign for Tobacco-Free Kids, Fundación InterAmericana del Corazón, Coalición Latinoamérica Saludable (CLAS) - entre sus miembros se encuentran FUNDEPS y FIC Argentina -, Non-Communicable Disease Alliance y la misma EHA; todas ellas organizaciones o redes comprometidas con la lucha contra las enfermedades no transmisibles. Las organizaciones que suscribieron la carta hicieron un llamamiento a la Unión Europea para que cambie su posición pública y deje de considerar al tabaco como un “interés ofensivo”; de la Unión Europea en sus negociaciones con el Mercosur y, al mismo tiempo, se comprometa a excluir a los grupos de presión de las tabacaleras para que no influyan en las posiciones políticas sobre el comercio internacional. Véase: European Health Alliance. *Comercios no saludables: los efectos secundarios de los acuerdos comerciales de la UE en América Latina*. 2018. Disponible en: <https://epha.org/unhealthy-trades-the-side-effects-of-the-european-unions-latin-american-trade-agreements-report/>

¹⁷ Se trata de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Dinamarca que se rige por los principios relativos a la condición de las instituciones nacionales, conocidos como los Principios de París. Este instituto se destaca por contar con doble mandato pues, además de la promoción del DIDH en el ámbito local, realiza esfuerzos similares en el ámbito internacional. Sus aportes a la Agenda 2030 y a los Principios Rectores se enmarcan en este mandato.

¹⁸ Grupo de Trabajo de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, *Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos*. (Ginebra: Naciones Unidas, 2016), disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf

¹⁹ Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación, “Primer Plan Nacional de Acción en Derechos...”, *op.cit.* p. 16.

²⁰ *Idem*.

A. Marco de gobernanza (fase preparatoria)

En el año 2016, el Estado argentino se propuso implementar los PRNU. En primer lugar, se diseñó el Programa “Estado, Empresas y Sindicatos: políticas de derechos humanos para proteger, respetar y remediar”, llevado adelante durante los años 2016 y 2017 por la Dirección Nacional de Protección de Derechos y Resolución de Conflictos²¹. Este programa, tuvo como objetivo “contribuir a la protección y promoción de los derechos humanos en las operaciones de empresas públicas y privadas en el territorio argentino, a través del diseño y puesta en funcionamiento de un Plan Nacional de Derechos Humanos y Empresas”. Si bien no fue financiado –y técnicamente no fue aprobado–, se realizaron actividades de promoción²² y se sentaron las bases metodológicas para elaborar un PNAEDH.

Más importante aún, estos avances implicaron la inclusión de un apartado de derechos humanos y empresas en el Decreto N° 1024/2017²³, que aprobó el Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020) –introducido previamente–. Los compromisos del punto 5.6 tenían como objetivo estratégico “impulsar políticas públicas destinadas a proteger, respetar y remediar según los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos” y, aquellas líneas programáticas que se encontraban bajo la responsabilidad de la Secretaría, correspondían a la promoción de los PRNU y a la planificación en empresas y derechos humanos²⁴.

Consecuentemente, se creó la Coordinación de Políticas Públicas de Empresas y Derechos Humanos mediante la Decisión Administrativa N° 312/18²⁵. Sus principales funciones fueron el diseño e implementación del PNAEDH y la difusión de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Durante 2019, la elaboración del Plan fue uno de los tres proyectos prioritarios de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación.

B. Línea nacional de base: metodología y resultados

El desarrollo de un diagnóstico previo es clave y esencial para tener conocimiento del estado de implementación, en este caso, de los PRNU y de las necesidades para cubrir cada uno de sus tres pilares, a nivel nacional. Conducir una evaluación de línea nacional de base requiere identificar las responsabilidades del Estado y del sector empresarial (nacional, con operaciones en el extranjero, e internacional, con operaciones en el país), de forma tal que se permita comprender si dan respuestas efectivas a los impactos existentes y si se abstienen de vulnerar derechos, desde un enfoque preventivo y de respeto

²¹ Pertenece a la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

²² A modo de ejemplo, véase: https://issuu.com/defensordelpueblodelanacion/docs/libro__jornada_empresas_y_derechos_

²³ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1024-2017-304591/texto>

²⁴ Las tres líneas de acción son:

- Fortalecer la coordinación inter e intra sectorial para el desarrollo de las políticas públicas destinadas a la protección y el respeto de los derechos humanos en las actividades empresariales.
- Contribuir al diseño e implementación de un Plan Nacional de Acción, así como de guías y protocolos de acción en el marco de instrumentos internacionales como los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos y las Directrices de la OCDE, con especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer las capacidades del sector público, privado y social en relación a los instrumentos internacionales de protección y respeto de los derechos humanos en las actividades empresariales y desarrollar estrategias de comunicación y difusión destinadas a mejorar el conocimiento público sobre la temática.

²⁵ La decisión fue publicada en el Boletín Oficial con fecha 13 de marzo de 2018, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307797/norma.htm>

y protección a los derechos humanos. También, implica estudiar las barreras de hecho y de derecho en el acceso a los mecanismos de remediación (sean judiciales, extrajudiciales o no estatales) y la efectividad de estos mismos.

En Argentina, la elaboración de la Línea Nacional de Base constó de dos etapas. Una preparatoria, desde el 2016 al 2017, donde se realizaron avances en cuanto a la metodología a aplicar. Para ello, se tomó como documento principal a la matriz de preguntas de alcance elaborada por el Instituto Danés de Derechos Humanos (2014) y el Estudio de Línea de Base sobre Empresas y Derechos Humanos de la República de Chile²⁶.

Para la segunda etapa (2018-2019), con la Coordinación de Políticas Públicas de Empresas y Derechos Humanos ya creada, se utilizó la versión actualizada de la matriz para una línea de base presentada por el Instituto Danés de Derechos Humanos (conocida como ToolKit versión 2017). Al respecto, se señala que la misma: “(...) consiste en un conjunto de tablas que cubren todos los Principios Rectores, aunque no individualmente o en orden consecutivo. Se sugieren preguntas orientativas para abarcar la naturaleza amplia de los Principios Rectores. En consonancia con el marco de indicadores desarrollado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), estas preguntas orientativas buscan ‘evaluar los pasos que están dando los Estados para cumplir con sus obligaciones: desde los compromisos y la aceptación de las normas internacionales de derechos humanos (indicadores estructurales) hasta los esfuerzos realizados para cumplir con las obligaciones que se derivan de las normas (indicadores de proceso) y sobre los resultados de esos esfuerzos (indicadores de resultados)’”²⁷.

La matriz mencionada toma cada uno de los PRNU contenidos en los tres pilares y en otras iniciativas conexas sobre empresas y derechos humanos (como los principios voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y las Declaración Tripartita de OIT), así como diferentes modelos existentes de medición de derechos humanos.

Desde marzo a junio de 2018, esta matriz fue adaptada localmente para incluir una mirada regional latinoamericana²⁸, y transversalizar el enfoque de género²⁹ y de derechos de la infancia³⁰. Para ello, se to-

²⁶ Chile es el primer país del continente americano con un PNAEDH que cuenta con una línea nacional de base, elaborada por la Academia, Universidad Diego Portales-Facultad de Derecho-Centro de Derechos Humanos. Véase: Schönsteiner, Judith (autora responsable), Araya Fernando, Soto Pablo, Varas Karla (co-autores). Estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos – Chile. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos (UdP), Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2016. Disponible en: http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/empresaddhh/Sch%C3%B6nsteiner_Estudio%20Línea%20Base%20Chile%2027.5.2016.pdf

²⁷ Muñoz Quick, Paloma y Wrzoncki, Elin, *Kit de herramientas sobre planes de acción nacionales de empresas y Derechos Humanos* (edición 2017). Dinamarca: Instituto Danés de Derechos Humanos, 2017, p. 26.

²⁸ Posteriormente, se publicó una matriz de preguntas de alcance con mirada latinoamericana que recibió la validación de técnicas/os y académicas/os especializadas/os en empresas y derechos humanos, que resulta un interesante complemento. Véase: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Herramienta de diagnóstico sobre la implementación de las obligaciones internacionales de derechos humanos en el contexto de la actividad empresarial*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/iidh/carrusel/herramienta-de-diagnostico-sobre-la-imple-emp-re-en-los-dh/>

²⁹ La necesidad de la transversalización de la perspectiva de género a lo largo de la LNB fue una observación realizada por ELA – Equipo Latinoamericano de género y justicia. Esta observación fue acompañada con aportes específicos que incluían: 1. Adoptar un lenguaje inclusivo y no sexista a lo largo de la matriz; 2. En las preguntas de alcance, identificar las brechas de género; 3. En cuanto al bloque de leyes nacionales, políticas y regulaciones, consultar si se ha elaborado un diagnóstico de las leyes vigentes que sean discriminatorias; 4. Incorporar de manera transversal la mirada interseccional; 5. Analizar las temáticas de Empleo y abordaje del acompañamiento de mujeres víctimas de violencia doméstica; políticas de cuidado; violencia laboral y acoso sexual en el trabajo, entre otros.

³⁰ Durante este proceso se tuvieron en cuenta, a modo de guía para transversalizar la perspectiva de infancia y adolescencia en la LNB, los siguientes docu-

maron las preguntas de alcance formuladas por UNICEF Argentina utilizando como base el documento “Los derechos del niño en los Planes de Acción Nacional (NAP) sobre empresas y derechos humanos”³¹ y se cruzaron con la matriz base del Instituto Danés, junto a preguntas de alcance de elaboración propia en función de los comentarios recibidos por parte de personas y grupos de interés. Estas preguntas fueron resaltadas en el cuerpo del documento para su visibilidad. El relevamiento para conocer el estado de situación fue realizado a través de UNICEF Argentina.

La detección de brechas se realizó de junio a diciembre de 2018 y, para dar respuesta a las preguntas de alcance se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Distintas carteras ministeriales aportaron respuestas a las preguntas formuladas³², pero el relevamiento principal fue realizado desde la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural a partir de normativa nacional, programas y Planes de Acción, informes públicos (Memoria de Estado de la Nación, Informe país ODS, Mapa de la Discriminación, entre otros) y casos públicos de impactos adversos en derechos humanos.

Para el Pilar 2 (respetar), se realizó una encuesta para el sector privado con el fin de determinar el estado de situación respecto a sus políticas institucionales, prácticas y mecanismos operacionales de remediación. El instrumento fue validado en una reunión de trabajo con las empresas pertenecientes al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Red de Pacto Global Argentina y el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible, que además brindó comentarios posteriores. La encuesta fue difundida entre cámaras por rama, actividad, (cámaras) binacionales y entre las empresas socias de las organizaciones empresariales ya mencionadas. A los fines de este trabajo, corresponde indicar que las tabacaleras no fueron convocadas para participar de este relevamiento, ni en ninguna de las etapas formales. No obstante, ello, la misma configuración de las instancias intersectoriales de participación fueron las que alertaron posibles incompatibilidades con las recomendaciones de la OMS.

Adicionalmente, UNICEF Argentina condujo un estudio con una muestra representativa del sector privado en Argentina con más de 700 empresas relevadas³³. Este estudio arrojó información sobre el nivel de implementación de los PRNU, permitiendo detectar las brechas legales y políticas, y priorizar aquellas cuestiones con mayor impacto en los derechos humanos.

En cuanto al sector del tabaco, no se pudo avanzar en un diagnóstico pormenorizado y sólo se relevaron recomendaciones de mecanismos convencionales y extraconvencionales del Sistema Universal.

Como explicaremos más adelante, en lo referido a “empresas y derechos humanos” en general, y al

mentos e instrumentos legales básicos: Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y sus tres protocolos facultativos; Ley de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley N° 26.061; Derechos del niño y principios empresariales, elaborados por UNICEF, Save the Children y The Global Compact; Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación General (OG) N°16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño; Los Derechos del Niño en los Planes de Acción Nacional (NAPs) sobre empresas y derechos humanos, elaborado por el DIHR, ICAR, UNICEF; Planes de Acción Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos: Un Kit de Herramientas para el Desarrollo, la Implementación y la Revisión de los Compromisos Estatales con los Marcos de Empresas y Derechos Humanos, elaborado por ICAR y el DIHR.

³¹ Elaborado en forma conjunta por el Danish Institute for Human Rights, UNICEF e ICAR. Disponible en: <http://bit.ly/2JZJC2G> bit.ly/2JZJC2G

³² Se destacan la Secretaría de Agroindustria, Secretaría de Ambiente, Secretaría de Trabajo, la Dirección de Acceso a la Justicia y la Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos de Género.

³³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Sector privado y los derechos de niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Estudio cuantitativo sobre prácticas y políticas de las empresas en el país”, 2019, Buenos Aires, Argentina.

“tabaco” en particular, a nivel internacional coexisten marcos para el diseño de políticas que, en principio, parecen ser contradictorios entre sí. La dificultad para trascender a estas visiones, aparentemente contrapuestas, redundó en la falta de participación de actores claves –como por ejemplo algunas áreas del Ministerio de Salud de la Nación– en las etapas iniciales del proceso de elaboración del PNAEDH y, consecuentemente, condujo a la falta de acciones programáticas destinadas al control del sector tabacalero. Tal como se adelantó en la introducción, nos proponemos indagar sobre las racionalidades que motivaron esta ausencia y las dificultades que se produjeron durante las distintas etapas de esta política pública.

Ahora bien, para una política que incluyera el control del tabaco, corresponde realizar esta evaluación previa.

1. Breve diagnóstico sobre la epidemia del tabaco en Argentina

De acuerdo con lo mencionado en el acápite anterior, se detalla –a modo de ejemplo– el diagnóstico previo, que debería haberse realizado en una etapa previa, para contar con una línea de base nacional que permitiera elaborar políticas de control del tabaco con perspectiva de derechos.

En cuanto a la situación particular de Argentina, un estudio del Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (en lo sucesivo IECS) concluyó que, por año, pueden atribuirse al tabaquismo 44.851 muertes, 20.620 diagnósticos de cáncer, 14.405 accidentes cerebrovasculares y 68.100 hospitalizaciones por enfermedad cardiovascular. Del total de muertes producidas en el país, 13,6% surgen como consecuencia del consumo de tabaco y exposición al humo de tabaco ajeno³⁴. La esperanza de vida de los varones fumadores es de 4,91 años menor al promedio de la población que no consume tabaco y, la de las mujeres, 4,17 años menor. Un 25% de las personas fumadoras llegan a perder 25 años de vida.

Además, la presión que ejerce el tabaco sobre el financiamiento del sistema de salud es avasalladora: el mismo estudio muestra que el costo de atender los problemas de salud provocados por el tabaquismo alcanzó los \$33.260 millones en 2015, equivalente al 0,75% del PBI (Producto Bruto Interno). Es dable mencionar que el gasto total en salud (público, privado y de obras sociales) representa alrededor del 8%-10% del PBI y que, entre el 7,5% y el 9,4% del gasto en salud es provocado por el consumo de tabaco.

Por otra parte, el impacto económico y social excede la esfera de la salud, provocando pérdidas de productividad por enfermedad, discapacidad y muerte prematura, que se traducen en “Años de Vida Saludables” (en adelante AVISA). Respecto a la carga de enfermedad, un estudio estimó que, en el 2005, en nuestro país, el consumo de tabaco causaba una pérdida de 824.804 AVISA de los cuales 113.381 son producidos por cáncer³⁵. El estudio antecitado del IECS, estimó 998.881 años de vida perdidos en el año 2015 por muerte prematura y discapacidad.

³⁴ Alcaraz, Andrea; Caporale, Joaquín; Bardach, Ariel; Augustovski, Federico, y Pichon-Riviere, Andrés, “Carga de enfermedad atribuible al uso de tabaco en Argentina y potencial impacto del aumento de precio a través de impuestos”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 40 (3), 2016, pp. 204-212, disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31301?locale-attribute=pt>

³⁵ Rossi, Saúl, Leguiza, Jorge, Royer María Eugenia, Irurzun, Alejandra. *Carga Global de Enfermedad por Tabaquismo en la Argentina*. Argentina: Ministerio de Salud de la Nación, 2002. Disponible: <http://iahs.salud.gob.ar/doc/Documento164.pdf>

Si bien las sucesivas encuestas poblacionales³⁶, llevadas a cabo por el Ministerio de Salud de la Nación, muestran una sostenida reducción del consumo de tabaco, es necesario resaltar que la prevalencia del tabaquismo y la morbimortalidad atribuible, continúan siendo una de las más elevadas de la región y que hay consumos de nuevos productos de tabaco que, tanto a nivel global, como en Argentina, se encuentran creciendo. Esto se debe a que la industria tabacalera, constantemente, se encuentra innovando en sus productos, siendo el uso de tecnologías su recurso más actual³⁷.

C. Contenidos y priorización de temáticas a abordar (fase de desarrollo)

A partir de los resultados de la LNB, se obtuvo información para priorizar las acciones a llevar adelante. Se tuvieron en cuenta las brechas más severas en términos de escala, alcance y naturaleza³⁸, las carteras ministeriales participantes del proceso o las afines a participar y los recursos –escasos– con los que se disponía.

Además, a raíz de las instancias de diálogo con los puntos focales designados por las distintas carteras ministeriales, se visibilizó la necesidad de concientizar sobre los deberes del Estado en materia de empresas y derechos humanos a los organismos estatales que regulan el actuar empresarial, a fin de garantizar la coherencia del Estado³⁹.

Para ello, se establecieron como ejes: el enfoque de derecho e infancia en la prevención del trabajo infantil, trabajo decente, derecho a un ambiente sano y relación con el territorio, no discriminación, igualdad de género y capacitación en empresas y derechos humanos. Los mismos estaban destinados a prevenir, mitigar y reparar consecuencias negativas actuales y potenciales, con relación a las actividades empresariales de los sectores extractivos (incluyendo la agroindustria).

De esta manera, se requirió a las distintas carteras ministeriales que presenten compromisos con enfoque basado en derechos: a) vinculados al abordaje de las brechas detectadas en la LNB; b) sobre acciones previstas por sus agendas ministeriales, que tuvieran relación con los PRNU, incorporando el enfoque en derechos⁴⁰ y perspectiva de género, incluyendo promoción de derechos de grupos en situación

³⁶ Para mayor información Véase: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr_2018_resultados_definitivos.pdf

³⁷ A modo de ejemplo podemos mencionar la comercialización de los productos de tabaco calentado (PTCs) que son dispositivos diseñados para consumir tabaco en forma diferente a los cigarrillos convencionales incorporando el uso de tecnología aplicada. Por el uso de tecnología, a la vista impresionan ser similares a algunos tipos de cigarrillos electrónicos, aunque son sustancialmente muy diferentes, ya que los PTCs utilizan como materia prima hojas de tabaco. Heated tobacco products: information sheet - 2nd edition [Internet]. [cited 2020 Oct 19]. Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HEP-HPR-2020.2>. Los cigarrillos electrónicos (también conocidos como vapeadores) son otro ejemplo.

³⁸ Esta es una recomendación del UNWG. Véase: Grupo de Trabajo de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, "Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos..." *op.cit.*, p. 9.

³⁹ Asamblea General, "Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas", A/69/263 (5 de agosto de 2014), p. 12

⁴⁰ Pautassi, Laura, "El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales Una breve revisión", CEPAL, Santiago de Chile, 2010. Al respecto señalan Abramovich y Pautassi que "las obligaciones de los Estados Parte no se limitan a satisfacer el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que cada Estado se encuentra obligado a adoptar medidas para que de manera progresiva se alcance la satisfacción plena de estos derechos, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho. A su vez, de cada derecho se desprenden una serie de obligaciones a las que haremos referencia a lo largo del capítulo, sin embargo, cabe adelantar que entre los estándares contenidos en cada derecho social, se encuentra la obligación de satisfacer –al menos– el contenido mínimo de los derechos; la de utilizar al máximo los recursos disponibles, el principio de progresividad y no regresividad; el principio de no discriminación; la producción de información, la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas y el acceso a la justicia." Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales". En: ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L (comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009, pp. 279-340.

de vulnerabilidad e inclusión sociolaboral; c) sobre producción de datos sobre impactos adversos en derechos humanos por actividades empresariales y operaciones en toda su cadena de valor y, d) sobre empoderamiento de la mujer (con especial énfasis en políticas de cuidado y segregación horizontal/vertical).

Se inició un proceso de retroalimentación en el que se corrigieron y mejoraron acciones programáticas, metas e indicadores para incorporar perspectiva de género, enfoque basado en derechos, en general, y de la infancia, en particular. Cuando se formalizaron estos compromisos a través de notas, se presentó un primer borrador a las agencias de las Naciones Unidas para recibir comentarios. Cabe resaltar que, la transversalidad de la mirada desde perspectiva de género, inclusión de enfoque en derecho de infancia y el seguimiento del principio de no discriminación, generó que determinadas acciones refirieran a más de un tópico. Este abordaje se realizó indicando acciones programáticas, metas a alcanzar (definidas y cuantificables), el o los indicador/es para medir su cumplimiento, plazo de cumplimiento, área responsable de su implementación y el socio necesario, en caso de corresponder.

1. Lucha contra el tabaquismo. Priorización de objetivos

Con relación al control del tabaco, a raíz del diagnóstico presentado y teniendo en consideración las recomendaciones y/u observaciones de los Comités –algunas ya expuestas en el apartado 2–, Relatores y/o Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas, desde la Secretaría de Derechos Humanos se priorizó como objetivo nacional la ratificación del CMCT. La importancia de ratificar el CMCT por parte de Argentina radica en que se trata de una herramienta esencial y estratégica para: a) enfrentar la epidemia global del tabaquismo –que, necesariamente, precisa de estrategias de cooperación internacional–; b) garantizar la transparencia de las relaciones entre el gobierno y la industria tabacalera; c) buscar soluciones al contrabando de productos de tabaco de manera articulada con otros países; d) obtener la asistencia necesaria para avanzar en la diversificación/sustitución de cultivos de tabaco, garantizando la salud y la sustentabilidad económica de los pequeños productores tabacaleros y la protección del ambiente; e) consensuar con los países vecinos políticas de restricción de la publicidad, promoción y patrocinio transfronterizos; f) participar en las decisiones de políticas globales para enfrentar la epidemia del tabaquismo y g) cumplir con los tratados internacionales de derechos humanos que establecen la obligación de garantizar el nivel más alto de salud posible⁴¹.

IV. Transversalidad de la participación en el proceso: ¿De quién?

En este punto presentaremos presuntas incompatibilidades entre la necesidad de involucrar a actores relevantes –como la industria tabacalera– en el diseño participativo de un PNAEDH, y el potencial riesgo de que ello implique un obstáculo para el avance de las políticas públicas, en el entendimiento de que este fue el motivo principal para que áreas del Ministerio de Salud no participen de un proceso que procuraba, entre otros objetivos, lograr la ratificación del CMCT.

⁴¹ Fundación Interamericana del Corazón – Argentina. *Por qué la Argentina debe ratificar el Convenio marco para el control del tabaco (CMCT)* (en línea). Buenos Aires, FIC, 2018. Disponible en web: <https://www.ficargentina.org/por-que-la-argentina-debe-ratificar-el-convenio-marco-para-el-control-del-tabaco-cmct/>

Desde la lógica con la que venimos desarrollando este trabajo, esto se traduce en el desafío que implica compatibilizar dos enfoques disímiles, provenientes de dos organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas: el ACNUDH y la OMS. Es que, mientras el UNWG destaca a la participación de todos los grupos de interés –incluidas las empresas– como uno de los criterios fundamentales a seguir para que los PNAEDH sean eficaces, la OMS no permite que el sector tabacalero participe en el diseño de las políticas públicas (Informe de la Comisión Independiente de Alto Nivel de la OMS sobre Enfermedades no Transmisibles, 2018).

Así, los procesos de desarrollo deben ser inclusivos y transparentes –con información compartida en todas las etapas del proceso–, permitiendo a las partes interesadas ser escuchadas y sus opiniones tomadas en cuenta⁴². Al respecto se ha enfatizado que: “Entre las partes interesadas invitadas a participar en los procesos del PAN se deben incluir a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), representantes empresariales, sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, así como representantes de los grupos de población que puedan estar particularmente expuestos y afectados por los abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial, tales como los niños, las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y las personas con discapacidad”^{43,44}.

En este sentido, para que el proceso del PNAEDH resulte efectivo en términos del diálogo y de la contribución de las partes interesadas a su elaboración, el Instituto Danés recomienda hacer foco en el desarrollo de capacidades para que los actores estatales y los grupos de interés externos relevantes, “compartan el mismo entendimiento de los Principios Rectores, incluidos los roles y responsabilidades de los diferentes actores”⁴⁵.

De este modo, en el marco del diseño de PNAEDH se realizaron intercambios iniciales con las agencias de las Naciones Unidas y con las/os referentes técnicas/os que desarrollaron los planes en otros países⁴⁶. Rápidamente, se evidenció que llevar un proceso participativo sería uno de los desafíos centrales.

Por otro lado, abordando la especificidad de la participación en todo el proceso de la política pública de representantes empresariales de la industria tabacalera, el art. 5 pto. 3 del CMCT estipula que “a la hora

⁴² Grupo de Trabajo de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, “Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos...” *op.cit.*, p. i.

⁴³ Ídem, p. 4.

⁴⁴ Ello se encuentra en línea con la Resolución N° 26/22 del Consejo de Derechos Humanos, donde se resalta la importancia de promover espacios de diálogo y participación ciudadana, así como mesas de trabajo y coordinación entre organismos públicos, privados y sociales, vinculándose a su vez con las prioridades fijadas en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas que fija 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a cumplir por la Comunidad Internacional antes de 2030. La Resolución N° 26/22, a nivel nacional encuentra correlato con la Agenda de Gobierno Abierto. Para mayor información véase: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/gobiernoabierto>

⁴⁵ Muñoz Quick, Paloma y Wrzoncki, Elin, “Kit de herramientas sobre planes de acción nacionales...”, *op.cit.*, p. 25.

⁴⁶ Esta es una buena práctica de importancia para resaltar. A través de UNICEF Argentina, se gestionó una reunión con Paula Gaviria, entonces Asesora Presidencial para los Derechos Humanos en Colombia, a cargo de la implementación de su PNAEDH. También con Verónica Zubia, a cargo del diseño del PNAEDH de Chile. En diciembre de 2018 el Instituto Danés organizó el taller “Antecedentes y perspectivas para la adopción e implementación de Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe” con técnicas/os de la región a cargo de diseños o implementación de estas políticas públicas, representantes de Academia, organizaciones internacionales e instituciones nacionales de derechos humanos. Los resultados de este taller pueden verse en: Wrzoncki, Elin, Zarama, Germán. *Empresas y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe: Retos y oportunidades para la adopción e implementación de planes de acción nacionales*. Copenhague: Instituto Danés de Derechos Humanos, abril 2019. Disponible en: https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2019/05/Empresas_y_derechos_humanos_en_america_latina_y_el_caribe.pdf El diálogo entre pares y partes interesadas y, esencialmente, la cooperación técnica (formal o informal) aportan una visión muy necesaria y productiva. Posteriormente, se transmitieron estas experiencias a nuevas autoridades de la región.

de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional”.

Entonces, bajo el mandato del CMCT de fortalecer las instituciones gubernamentales y ante la obligación de éstas de promover la salud mediante políticas regulatorias –y de políticas públicas en general–, el Ministerio de Salud de la Nación dictó la Resolución N° 768/2018⁴⁷. El objetivo de esta norma es garantizar la transparencia y participación en políticas de salud, a través de la implementación de mecanismos de prevención de conflictos de interés en las relaciones entre gobierno y el sector privado y, consecuentemente, facilitar una amplia participación de la sociedad civil en las instancias de discusión y decisión sobre la materia.

No obstante, la existencia de esta resolución, y a pesar de haber cursado la invitación a las distintas áreas relevantes del Ministerio de Salud, no fue posible establecer una agenda de trabajo integral relacionado con el tabaco entre ambos organismos. Una articulación en uso de la Resolución N° 768/2018 surge, al día de hoy, como el nudo crítico a implementar en futuros planes (para todas las políticas de gestión y para todas las industrias independientemente de su sector) que sean respetuosos de una perspectiva de derechos.

En paralelo, durante el 2018 y principios de 2019, la Secretaría de Derechos Humanos realizó diálogos con actores relevantes, principalmente orientados al desarrollo de la LNB. Como se mencionó en el apartado 3.2, se publicó la matriz para recibir comentarios y la encuesta para relevar el Pilar 2 se realizó en forma colaborativa. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos proporcionó su plataforma virtual de participación, conocida como “Justicia 2020”⁴⁸, en donde se presentó la matriz de datos ya actualizada, de forma tal que la sociedad civil, las empresas y toda persona interesada, presenten sus inquietudes. Si bien la iniciativa en esta plataforma era abierta, la participación fue escasa –algo que parecería resultar habitual en este tipo de medios–.

Además, se invitó a más de veinte casas de altos estudios a desarrollar líneas de investigación en empresas y derechos humanos que sean utilizables en el diagnóstico/línea de base nacional⁴⁹, a través de un convenio celebrado entre la Secretaría de Políticas Universitarias (Ministerio de Educación) y la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), con el objetivo de promover la inclusión de programas de enseñanza e investigación en derechos humanos en universidades.

También, se realizaron instancias de diálogo⁵⁰ con organizaciones de la sociedad civil y empresas, por separado, en Buenos Aires; un foro regional sur de carácter intersectorial (con participación de empre-

⁴⁷ Véase: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/197737/20181212>

⁴⁸ La plataforma continúa accesible a noviembre de 2020, pero la “iniciativa” (modo en que se llama a las diversas convocatorias de consultas) se encuentra cerrada en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/vozes/justicia2020>

⁴⁹ Fueron recibidos aportes para la línea nacional de base, provenientes de grupos y académicos/as de la Universidad de Flores, la Universidad Austral y la Universidad Nacional del Litoral, que fueron incluidos en la misma.

⁵⁰ Para más información el informe de medio término del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos se encuentra disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_medio_termino_sdh_2019.pdf pp. 345-350.

sas, sociedad civil, academia y gobiernos locales) en Chubut; y un diálogo intersectorial preparatorio en Córdoba que, inicialmente, pretendió ser un foro regional, pero su escasa convocatoria (alrededor de 30 personas pertenecientes a distintos grupos de interés) no permitió darle tal entidad. Todas las instancias de diálogo con la sociedad civil y el sector empresario comenzaron con exposiciones sobre los PRNU e instrumentos afines, resultando un verdadero desafío contar con una participación informada. Estas instancias de consulta resultaron insuficientes por los diversos motivos que se expondrán a continuación.

A. Algunas consideraciones sobre la participación

En primer lugar, la falta de confianza entre las y los actores participantes del proceso –patrón común⁵¹– y de conocimiento de los PRNU, generó desinterés de las organizaciones de la sociedad civil. Aproximadamente veinte organizaciones y federaciones de organizaciones se acercaron a las distintas convocatorias, pero pocas entablaron un diálogo participativo.

En segundo lugar, si bien la convocatoria siempre fue pública⁵², el acercamiento a “voces críticas” representó un desafío en tanto generación de confianza, priorización de recursos y tiempos para el desarrollo de la política. En particular, los sindicatos no fueron convocados hasta muy avanzado el proceso⁵³. La incorporación de la opinión de los pueblos indígenas fue a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, no desde una consulta directa a las comunidades.

En tercer lugar, el diálogo multiactor se trasladó al ámbito del Punto Nacional de Contacto argentino de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE), ubicado en la esfera del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. Si bien en ese ámbito las condiciones eran más propicias para el diálogo –pues la naturaleza del espacio es la de un mecanismo no judicial de resolución de conflictos y conciliación entre actores gubernamentales y no gubernamentales creado en 2006–, el mismo no respondía a los PRNU sino a las nociones de conducta empresarial responsable, cuyo alcance no es estrictamente sobre derechos humanos.

Si bien, como puede desprenderse de su lectura, todos estos sucesos que se dieron en la etapa de construcción de la agenda no han resultado con un tinte positivo, consideramos importante su mención en carácter de “lecciones aprendidas” y para remarcar la necesidad de profundización en su abordaje en un futuro. Para ello, proponemos una vez más el uso de la Resolución N° 768/2018 como herramienta y criterio guía.

⁵¹ Véase: Wronzcki, Elin. Zarama, Germán. “Empresas y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe: Retos y oportunidades para la adopción...”, *op.cit.* p.26.

⁵² La convocatoria realizada en la web se encuentra disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/proteccion/ddhh-y-empresas>, donde se subían todas las actividades. El lanzamiento del proceso se hizo público por distintos medios. Véase: <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/argentina-el-gobierno-presenta-plan-nacional-de-acci%C3%B3n-sobre-empresas-y-derechos-humanos/> El seguimiento de los avances era reportado en modo resumido. Véase: <https://trello.com/plannacionalenddh>. Los avances de medio término del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos fueron publicados en un Informe de medio término que se encuentra disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_medio_termino_sdh_2019.pdf

⁵³ Las actividades se dieron en la órbita del Punto Nacional de Contacto de la OCDE. La difusión de éstas se encuentra disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/pnca/actividades-de-difusion>

V. Cuando la participación se traduce en interferencias en la construcción de políticas públicas

El abanico de acciones que las tabacaleras despliegan para morigerar, detener o socavar las políticas de control de tabaco han sido ampliamente publicadas. Para el caso particular de Argentina, es dable citar el trabajo de Ernesto Sebríe y colaboradores, que evaluó los documentos internos de la industria tabacalera (incluyendo los de Philip Morris International) entre 1966 y 2005. Allí, se describió cómo esta transnacional, trabajando a través de sus subsidiarias locales en Argentina, interfirió en la aprobación de leyes de control de tabaco⁵⁴.

De la misma manera, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, en su documento “La rentabilidad a costa de la gente: Actividades de la industria tabacalera para comercializar cigarrillos en América Latina y el Caribe y minar la salud pública”, revisó documentos internos de este sector que describen las acciones de interferencia de dichas empresas para obstaculizar políticas de control de tabaco en los países de la región. En cuanto a Argentina, entre las varias acciones que se describen, se destaca el caso de las actividades de cabildeo llevadas a cabo por la industria tabacalera, a través de las cuales se logró el veto presidencial, del entonces presidente Carlos Menem, a la ley de control de tabaco impulsada por el Ministerio de Salud de la Nación (Ley Neri), sancionada en 1992⁵⁵.

A pesar del accionar de la industria tabacalera, en materia sanitaria, el control del tabaco en Argentina se encuentra regulado por la Ley N° 26.687 de regulación de la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco, finalmente sancionada el 1 de junio de 2011. Como era de esperarse, de acuerdo a las prácticas internacionales documentadas, una vez obtenida la norma, la industria tabacalera se dio a la tarea de obstaculizar su implementación. A modo de ejemplo, en este trabajo nos daremos a la tarea de describir dos causas emblemáticas que de forma directa han involucrado a la cartera sanitaria.

La primera versa sobre las competencias concurrentes entre el Estado nacional y las provincias. Así, el 27 de octubre de 2015 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), en la causa “Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”⁵⁶, rechazó un pedido de inconstitucionalidad realizado por British American Tobacco Argentina (BAT) en contra de una ley de la provincia de Santa Fe, que establecía la prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco reconociendo que la provincia cuenta con la facultad constitucional de tomar medidas que protejan el derecho a la salud, consagrado en la Constitución Nacional (en adelante CN) y provincial.

De acuerdo con el Máximo Tribunal, es preciso indicar que la regla configurativa de nuestro sistema fe-

⁵⁴ Sebríe, Ernesto; Barnoya, Joaquín; Pérez-Stable, Eliseo y Glantz, Stanton, “La Industria Tabacalera y su Dominio en la Formulación de las Políticas Nacionales sobre el Control del Tabaco en Argentina, 1966- 2005”, UCSF: *Center for Tobacco Control Research and Education.*, San Francisco, 2005, disponible en: <https://escholarship.org/uc/item/1gf170sf>

⁵⁵ Organización Panamericana de la Salud. *La rentabilidad a costa de la gente. Actividades de la industria tabacalera para comercializar cigarrillos en América Latina y el Caribe y minar la salud pública.* Washington DC: OPS, 2002. Disponible en: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/2815/La%20Rentabilidad%20a%20Costa%20de%20la%20Gente.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

⁵⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, “Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, acción declarativa de inconstitucionalidad”, 188/2006 (42-N), 2015.

deral sienta el principio según el cual las provincias conservan los poderes que no fueron delegados a la Nación, según el artículo 121 de la CN⁵⁷. Asimismo, que las obligaciones que atañen a la Nación, en materia sanitaria, no son exclusivas ni excluyentes de las que competen a las provincias⁵⁸ por lo que, la existencia de jurisdicciones compartidas entre estas constituye una regla y no una excepción⁵⁹. Siendo una facultad compartida con la Nación, se reconoce a las jurisdicciones atribuciones reglamentarias y el modo en que lo hace (la provincia) debe ser respetado, salvo incompatibilidad constitucional insalvable⁶⁰.

La decisión reconoció que las restricciones a la publicidad del tabaco no violan ningún derecho constitucional, sino que, muy por el contrario, satisfacen las obligaciones constitucionales de garantizar el derecho fundamental a la salud. De este modo, la Corte sostuvo que el derecho a la salud “está íntimamente relacionado con el derecho a la vida (...) que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional (...) y por los tratados internacionales que tienen tal jerarquía”⁶¹, implicando, de esta forma, una obligación impostergable del Estado nacional de garantizarlo con acciones positivas.

Además, la Corte indicó que la prohibición total de publicidad y promoción de productos del tabaco es adecuada y proporcionada, ya que resulta conducente para lograr la reducción del consumo del tabaco y no constituye una restricción excesiva para las libertades económicas de las empresas⁶². En este sentido, dado que la publicidad del tabaco es una mera expresión comercial, las restricciones a la publicidad cumplen con el test de razonabilidad. Sumado a ello, la Corte refirió a la “suficiente evidencia científica conocida acerca de los efectos perniciosos para la salud que ocasiona el consumo de tabaco y la exposición al humo que produce, y de la necesaria difusión de las estrategias y acciones encaminadas para prevenirlos”⁶³.

Como puede observarse, el fallo analizado, al reafirmar la potestad concurrente entre la Nación y las provincias para regular en materia de salud pública y avanzar en la sanción de normativas de control de tabaco, refleja un impulso muy importante para que las jurisdicciones locales alcancen normas más protectoras que la ley nacional.

A la vez, en consonancia con lo que viene ocurriendo en los últimos años en los tribunales de varias democracias que han comenzado a comprometerse seriamente en la interpretación y aplicación del derecho internacional, la Corte estableció que el CMCT es una pauta interpretativa para el Estado argentino⁶⁴, aún cuando no esté vigente, reflejando así la integración entre el sistema nacional e internacional de protección de los derechos humanos⁶⁵.

En segundo lugar, relacionada a la causa anterior, se encuentra “British American Tobacco Argentina c/

⁵⁷ Ídem, Considerando 10.

⁵⁸ Ídem, Considerando 13.

⁵⁹ Ídem, Considerando 11.

⁶⁰ Ídem, Considerando 21.

⁶¹ Ídem, Considerando 17.

⁶² Ídem, Considerando 25.

⁶³ Ídem, Considerando 18.

⁶⁴ Ídem, Considerando 18.

⁶⁵ Ídem, Considerando 16.

M. de Salud s/Proceso de conocimiento” (EXPTE. N° 35038/2015), que tramitó en el Juzgado Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal N° 8 de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA). El objeto de la acción declarativa interpuesta por British American Tobacco Argentina fue hacer cesar el estado de incertidumbre sobre el alcance y la interpretación de la Ley N° 26.687 y sus normas reglamentarias, en cuanto a su aplicación en el ámbito de la CABA. Concretamente, pidió que se las declarara inaplicables en el ámbito de la misma, señalando que, en consecuencia, el Ministerio de Salud de la Nación fuera declarado incompetente para labrar actas de infracción e instruir procesos sumariales dentro del ámbito de la CABA.

Actualmente, el caso se encuentra cerrado debido a que el Estado nacional planteó, como estrategia procesal, la caducidad de instancia en razón de que los movimientos de la industria en los últimos tiempos eran puras maniobras dilatorias. Independientemente del resultado procesal, el Tribunal sostuvo que la Ley N° 26.687 es el reflejo de la capacidad para implementar políticas públicas en todo el país, que se utiliza para dar efectividad a la estrategia sanitaria nacional en materia de control del tabaco. Por tanto, el Ministerio de Salud de la Nación puede vigilar y constatar/fiscalizar (labrar actas de infracción) en todo el territorio del país precisando que, las normas nacionales sobre poder de policía sanitaria son operativas en todas las jurisdicciones y son un piso mínimo para dar efectividad a las estrategias nacionales de salud que pueden coexistir con normas locales. Al efecto, las autoridades locales en caso de coexistencia de normas deben armonizarlas y aplicarlas conforme el principio pro persona –progresividad de derechos– y el deber de control de convencionalidad. Por lo expuesto, el Tribunal afirmó que el accionar de la demandada configuró una interferencia en las políticas públicas de salud en los términos del art. 12 del PIDESC.

Como se mencionó arriba, estos fueron ejemplos para hablar de la interferencia de la industria en la implementación de políticas públicas haciendo uso del litigio como herramienta estratégica. En esta tarea, aunque excede al propósito del presente trabajo, no queremos dejar de mencionar las históricas medidas cautelares interpuestas por la industria tabacalera para eximirse del pago del impuesto mínimo, o para hacerlo de un modo irrespetuoso a lo normado⁶⁶.

Las estrategias de litigio de las empresas tabacaleras en contra de las políticas públicas destinadas al control de tabaco son compartidas en toda la región; en este sentido, consideramos importante hacer mención a un informe realizado en el 2012 por el O’Neill Institute for National and Global Health Law y la “Campaign for Tobacco-Free Kids”, mediante el cual se describen las estrategias comunes de las empresas tabacaleras en cuanto a litigio ofensivo para socavar las políticas de control de tabaco, y cuyo foco es el análisis de sus discursos comerciales⁶⁷.

A pesar de los logros obtenidos en sede judicial, lo expuesto en el punto III.B.1 nos indica que queda un largo un largo camino por recorrer y que el CMCT, por lo explicado en el punto III.C, se convierte en un

⁶⁶ Entre ellos, expediente N° 56389/2015, Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11, Secretaría N° 21; expediente N° 20.268/2010, Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2 Secretaría N° 3; expediente N° 32.269/2016, Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9, Secretaría N° 17 y expediente N° 8093/2018, Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 6, Secretaría N° 11.

⁶⁷ O’Neill Institute for national and global health law, “Estrategia de la Industria del Tabaco en el Ámbito Judicial Latinoamericano. Guía para Litigios”, Washington DC, O’Neill Institute for national and global health law, 2012.

instrumento esencial. Desde el 2003, momento en que Argentina firmó el CMCT, se han presentado en el Congreso de la Nación varios proyectos en miras a la ratificación⁶⁸, pero los comportamientos detallados (por parte de la industria del tabaco)⁶⁹ dan cuenta del riesgo que supone la falta de transparencia con la que se determina la política pública que se decide en vías de garantizar los derechos de cada habitante de nuestro país.

VI. Conclusiones

Hemos repasado estándares pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos que disponen que los Estados deben establecer y hacer cumplir los marcos legales y adoptar medidas que prevengan, aborden y sancionen de manera efectiva los abusos relacionados con actividades empresariales, tomando las medidas adicionales que sean necesarias. Por otro lado, hemos remarcado, de acuerdo con los PRNU, que las empresas tienen la responsabilidad de ajustar sus procesos de adopción de decisiones y operaciones teniendo en cuenta sus impactos en los derechos humanos.

Adicionalmente, los PRNU exigen que los Estados obren con coherencia política. Es decir, que a través de los distintos organismos que los integran –siendo estos los encargados de promover inversiones, el comercio, los seguros de exportación, la actividad laboral, etcétera–, en su interacción con las distintas prácticas empresariales, actúen de manera compatible con las obligaciones de derechos humanos. Consecuentemente, los PNAEDH tienen por naturaleza una vocación interministerial para garantizar esta coherencia de manera horizontal. También hemos reafirmado que estas herramientas de políticas públicas de desarrollo deben, además, ser participativas y transparentes.

A través del proceso argentino de elaboración del PNAEDH, hemos presentado algunos de los obstáculos que se atraviesan y los desafíos para la continuidad de estas políticas. A modo de (duras) lecciones aprendidas, esto nos permite presentar algunas reflexiones y recomendaciones a quienes participen de estos procesos, sea conduciéndolos o aportando visiones y experiencias como grupos de interés. Utilizamos para ello el caso más conflictivo posible: el del tabaco. Esta elección se basa en la situación epidemiológica global y de nuestro país relacionada con el consumo de tabaco, donde se evidencia que dichos productos tienen la capacidad de poner en riesgo la salud y la vida de las personas, y con ello, sus derechos.

Debido a los cientos de documentos de la industria tabacalera que han sido publicados, la comunidad internacional tomó conocimiento de las estrategias y prácticas desleales adoptadas por grandes compañías transnacionales de tabaco para mantener una expansión del consumo de sus productos y, con él, de todos los daños que causa. Además, a lo largo del presente trabajo se ha ejemplificado como la in-

⁶⁸ Expediente 834/18 de la Senadora García Larraburu; expedientes N° 5208/16 y N° 808/18 de la Senadora Odarda; expediente N° 2066/17 de la Senadora Blas; expediente N° 4530/16 del Senador Basualdo; expediente N° 248/11 de la Senadora González de Duhalde; etcétera, todos disponibles en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/avanzada?page=2>.

⁶⁹ Estos comportamientos nos remiten a la noción de progresiva desaparición de la separación entre la esfera pública y privada, configurando un factor de crisis democrática, de acuerdo con Ferrajoli. El cauce de esta confusión la forman los conflictos de intereses generados por la estrecha relación entre poderes políticos públicos y poderes económicos privados. Resultan cada vez más vinculantes los conflictos de intereses en las formas de intercambio político con los lobbies corporativos. No es el derecho el que debe quedar subordinado a la política como su instrumento, sino que la política se convierte en instrumento de actuación del derecho, sometida a los vínculos que le imponen los principios constitucionales. (Véase: Ferrajoli, Luigi, *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Ed. Trotta, 2011, p. 29).

industria tabacalera compromete el desarrollo sostenible, siendo que los daños a la salud también se traducen en una amenaza para la economía del país. En el marco de políticas públicas desde un enfoque basado en derechos, donde debe imperar una participación intersectorial, el deber de garantizar la transparencia no admite que los beneficios económicos se prioricen en detrimento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

A 10 años de la implementación de los PRNU, el UNWG se encuentra recogiendo comentarios que permitan hacer un balance de logros, evaluar los problemas existentes y elaborar una hoja de ruta para la aplicación de los PNAEDH que tenga resultados tangibles. Tras haber aportado una experiencia sobre la participación y la interferencia de ciertos sectores empresariales nos permitimos realizar algunas reflexiones que contribuyan a esta tarea:

En primer lugar, este análisis nos lleva a concluir que existe la necesidad de armonizar la aplicación de criterios internacionales (UNWG/OMS). Hasta tanto se logre tal objetivo, sostenemos que ejemplos como la Resolución N° 768/2018 pueden abonar a construir puentes para exigir el cumplimiento del respeto de los derechos humanos por parte de las empresas y sugerimos utilizar mecanismos administrativos que regulen, además de la actividad, los espacios de participación. En lo que refiere a las tabacaleras, toda una historia nos permite reafirmar su exclusión del proceso de elaboración de políticas de este tipo, y sugerimos extender esta excepción a todas las industrias que se comporten del mismo modo. En ese sentido, corresponde a los Estados investigar las conductas de otras industrias que puedan incurrir en prácticas similares.

En segundo lugar, a sabiendas de que los recursos son finitos y que el tratamiento de los DESCA (incluyendo los ambientales) debe ser progresivo –y no regresivo–, los Estados deberían ser más estratégicos respecto al uso de los mismos con el fin de diseñar políticas públicas sostenibles.

Por un lado, esto implica que, ante cambios gubernamentales, en los cuales se espera que se redefinan prioridades, se reutilicen los recursos generados. Desde esta perspectiva de progresividad, no sería admisible que ante los cambios de gestión se vacíe la política pública adquirida, menos aún cuando se trata de la regulación de empresas para el respeto de los derechos humanos, cuya obligación estatal (de proteger, garantizar y respetar) es una constante.

Por otro lado, reiteramos la necesidad de redoblar esfuerzos que garanticen la participación de actores gubernamentales claves, de forma tal que se utilicen efectivamente estos procesos de diseño colaborativo como espacios en los que se gesten una coherencia política horizontal. En ese sentido, entendemos que haya organismos públicos que se den a la duda en cuanto a la tarea de presenciar mesas de diálogo con ciertas industrias –como lo que hemos relatado en cuanto a la experiencia de algunas áreas del Ministerio de Salud–, pero consideramos que este tipo de actuar también implica una desprotección para con las y los ciudadanas/os. La ausencia no permite regular y, a la vez, se materializa en el desconocimiento de actuales y futuros comportamientos que ameritarían una intervención desde un enfoque preventivo. En definitiva, deben crearse los mecanismos necesarios para elaborar políticas integrales, entendiendo primordial la regulación de las empresas en tanto sus actividades y/u operaciones puedan impactar negativamente.

En tercer lugar, en función de los aportes a nivel global realizados por el Instituto Danés, queremos resaltar el rol de las Defensorías o Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) dentro de los actores clave en el desarrollo de estas políticas. En futuros trabajos se podrían abordar las formas en que su actuación como organismos de fiscalización resultan necesarias en aras de la no interferencia de las industrias en las políticas públicas, además del monitoreo al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos. A modo introductorio, sólo mencionamos que para que las INDH cumplan su función es necesario que se garantice la correspondiente asignación de presupuesto que ello conlleva.

Finalmente, a la luz de todo lo analizado en este trabajo –especialmente lo desarrollado en la primera parte–, en términos de progresividad de derechos y en relación con el control del tabaco, afirmamos que la ratificación del CMCT es una deuda del Estado argentino para con la salud pública, el derecho a la salud y los DESCAs en general. A la vez, creemos necesaria la articulación y el compromiso tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo para avanzar con este objetivo. Entendemos que la dilatación de la ratificación del CMCT no tiene argumentos sólidos, es el discurso de la misma industria el que amenaza la ratificación. El control del tabaco es una batalla que requiere de cooperación internacional; no hay país, independientemente de su riqueza económica y poder político, que pueda dar por sí solo con las estrategias de mercadeo que realiza la industria tabacalera.

Toda decisión política tiene su costo, pero cuando la consecuencia es poner en riesgo a los derechos humanos, al derecho fundamental de la salud, los costos pueden ser demasiado altos.

Bibliografía

- Alcaraz, Andrea; Caporale, Joaquín; Bardach, Ariel; Augustovski, Federico, y Pichon-Riviere, Andrés, “Carga de enfermedad atribuible al uso de tabaco en Argentina y potencial impacto del aumento de precio a través de impuestos”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 40 (3), 2016, pp. 204-212, disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31301?locale-attribute=pt>
- Asamblea General, Naciones Unidas, “Informe del grupo de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas: “Planes de Acción Nacional sobre las empresas y los derechos humanos”, A/69/263 (2014). Disponible en: <https://daccess-ods.un.org/TM-P/8782966.73297882.html>
- Carter, Brian; Abnet, Christian; Feskanich, Diane; Freedman, Neal; Hartge, Patricia; Lewis, Cora; Ockene, Judith; Prentice, Ross; Speizer, Frank; Thun, Michael y Jacobs, Eric, “Smoking and Mortality – Beyond Established Causes”, *The New England Journal of medicine*, 2015, Vol. 372, pp. 631-640.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, E/C.12/2000/4, CESCR (11 de agosto de 2000)
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales”, E/C.12/GC/24 (10 de agosto de 2017).
- Comité de los Derechos Niño. “Observación General 4. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño”, CRC/GC/2003/4 (21 de julio de 2003).
- Comité de los Derechos Niño, “Observación general N° 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud”, CRC/C/GC/15, (17 de abril de 2013)

- Comité de los Derechos Niño, “Observación general N° 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño”, CRC/C/GC/16 (17 de abril de 2013).
- Consejo de Derechos Humanos, “Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, A/HRC/RES/26/22. (15 de julio de 2014), p. 2
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Ed. Trotta.
- Fundación Interamericana del Corazón – Argentina. *Por qué la Argentina debe ratificar el Convenio marco para el control del tabaco (CMCT)* (en línea). Buenos Aires, FIC, 2018. Disponible en web: <https://www.ficargentina.org/por-que-la-argentina-debe-ratificar-el-convenio-marco-para-el-control-del-tabaco-cmct/>
- Gakidou, Emmanuela, “Smoking prevalence and attributable disease burden in 195 countries and territories 1990–2015: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study”, GBD 2015 Tobacco Collaborators, *Lancet*, 2017. Vol 389. pp. 1885-1905.
- Grupo de Trabajo de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, *Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, (Ginebra: Naciones Unidas, 2016), disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf
- Instituto Danés de Derechos Humanos. *Matriz de línea de base nacional para el desarrollo de Planes de Acción Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos*, Dinamarca: DIHR, 2014.
- Muñoz Quick, Paloma y Wrzoncki, Elin. *Kit de herramientas sobre planes de acción nacionales de empresas y Derechos Humanos* (edición 2017). Dinamarca: DIHR 2017, p. 26
- O’Neill Institute for national and global health law. (2012). *Estrategia de la Industria del Tabaco en el Ámbito Judicial Latinoamericano. Guía para Litigios*. O’Neill Institute for national and global health law. Disponible en: https://oneill.law.georgetown.edu/media/2012_OneillTobaccoLitGuide_SPA.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. *La rentabilidad a costa de la gente. Actividades de la industria tabacalera para comercializar cigarrillos en América Latina y el Caribe y minar la salud pública*. Washington DC: OPS, 2002. Disponible en: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/2815/La%20Rentabilidad%20a%20Costa%20de%20la%20Gente.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
- Pautassi, Laura, “El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales Una breve revisión”, CEPAL, Santiago de Chile, 2010.
- Rossi, Saúl, Leguiza, Jorge, Royer María Eugenia, Irurzun, Alejandra. *Carga Global de Enfermedad por Tabaquismo en la Argentina*. Argentina: Ministerio de Salud de la Nación, 2002. Disponible: <http://iah.salud.gob.ar/doc/Documento164.pdf>
- Sebrie, Ernesto; Barnoya, Joaquín; Pérez-Stable, Eliseo y Glantz, Stanton, “La Industria Tabacalera y su Dominio en la Formulación de las Políticas Nacionales sobre el Control del Tabaco en Argentina, 1966- 2005”, UCSF: *Center for Tobacco Control Research and Education*, San Francisco, 2005, disponible: <https://escholarship.org/uc/item/1gf170sf>
- Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación. (2017). *Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020)*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_accion_en_ddhh_de_argentina_2017.pdf
- UNICEF Argentina. *Sector privado y derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Estudio cuantitativo sobre prácticas y políticas de las empresas en el país*. Argentina: UNICEF, 2019. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/6501/file/Linea%20de%20base%20-%20Sector%20Privado%20y%20derechos%20.pdf>

Desafíos y oportunidades para la efectiva realización de los PRNU en el Plan Local de Acción de Derechos Humanos



Por Silvina Pennella*

DIRECTORA EJECUTIVA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA



Por Magdalena García Elorrio**

ABOGADA EN DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA

I. Introducción

Desde la perspectiva del diseño de políticas públicas en materia de empresas y derechos humanos, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) ha sido sede de múltiples espacios y encuentros nacionales y regionales¹, para consolidar una agenda sobre la protección y la promoción de los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales. Sin embargo, son muy pocas las instancias donde las discusiones que han tenido lugar en la Ciudad se han referido específicamente a las políticas públicas locales y las regulaciones específicas de CABA en la materia.

Sin perjuicio de la importancia que reviste la construcción de políticas de alcance nacional y global para garantizar presupuestos mínimos de cumplimiento, lo cierto es que, en un sistema federal, como el argentino, los gobiernos locales mantienen su poder de policía para garantizar el respeto de los derechos humanos contra los abusos perpetrados por empresas estatales o bajo su control y por aquellos cometidos por actores privados dentro de la órbita de su competencia.

En este sentido, la organización política de nuestro país, las particularidades de los problemas que involucran los abusos de derechos humanos y caracterizan a cada provincia y/o ciudad, así como la efectividad de base territorial y local de las políticas públicas en general, requieren que la implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (en adelante PRNU) y los demás instrumentos que conforman las bases de la Conducta Empresarial Responsable

* Abogada, Magister en Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá y especialista en Derecho Penal y Ciencias Penales por la Universidad del Salvador. Directora Ejecutiva del Consejo de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la CABA y Directora Ejecutiva de REC.

** Abogada e investigadora, Magister en Género e Igualdad por la Universidad de Murcia y Magister en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por el Instituto Ortega y Gasset de Madrid. PhD (Candidate) en Derecho Internacional Público por la Universidad Nacional de Córdoba. Abogada en derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la CABA.

¹ Por ejemplo, el "Primer Foro Regional de Planes Nacionales de Acción y Políticas Públicas en Empresas y Derechos Humanos" celebrado en Ciudad de Buenos Aires el 3 y 4 de junio de 2019.

(en adelante CER) y/o con enfoque de derechos humanos, sean internalizados en la gestión pública de cada nivel de gobierno de forma coherente con los presupuestos esenciales que subyacen a los PRNU, como una condición ineludible para evitar su desnaturalización y debilitamiento, como efecto adverso al buscado.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone de varias políticas públicas² destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial. Se trata de políticas e iniciativas insertas en distintas áreas de gobierno, pero que no integran una línea o plan específico de trabajo sobre empresas y derechos humanos, sino que dan respuesta a problemáticas concretas de cada área involucrada. Estas políticas, si bien en su diseño no han sido concebidas específicamente³ como mecanismos de implementación de los PRNU, tienen un claro y significativo impacto en los lineamientos que allí se proponen. La gran mayoría de ellas, están orientadas a internalizar los estándares de derechos humanos en las empresas desde la perspectiva del incentivo de buenas prácticas y capacitación a sus miembros en enfoque de derechos humanos, así como garantizar la mayor inclusión de grupos vulnerados en el mercado de trabajo empresarial.

A fines de 2019⁴, la Ciudad dio un paso importante⁵ en la construcción de una agenda local en materia de empresas y derechos humanos al incluir, dentro de su Plan Local de Acción de Derechos Humanos (en adelante PLADH) para el período 2019-2020, una sección específica sobre derechos humanos y empresas⁶ (en adelante Sección) enfocada en “impulsar políticas públicas destinadas a proteger, respetar y remediar según los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”.

En base a ello, el objeto de esta contribución —en el marco de un año como el presente 2020, atravesado por una pandemia que instaló una crisis económica, sanitaria y social casi sin precedentes— no es analizar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas planteados respecto de este tema, sino el reflexionar en qué medida las políticas públicas propuestas como parte de la oferta programática local en dicho Plan podrían realmente contribuir a lograr la efectividad de los tres Pilares de los PRNU conforme el objetivo propuesto, o si resultaría necesario reconducir su contenido y alcance para lograr su implementación efectiva.

Además de señalar los principales desafíos que ello conlleva, esta contribución específica algunas propuestas de reformulación del alcance y contenido de la Sección que —entendemos— le pueden otorgar

² A modo enunciativo podemos destacar: el Sello Mujer orientado a las compras sustentables con perspectiva de género que contribuyan a la inclusión de las mujeres en el mercado público, la Iniciativa Público Privada por la Igualdad de Género en el Mercado de Trabajo, el Sistema de Indicadores de Género, Crédito para Mujeres Emprendedoras junto con el Banco Ciudad y Mujeres Líderes del GCABA que tiene por objetivo visibilizar a las mujeres con capacidad de decisión, capacitarlas y mentorearlas para que puedan tener un plan de carrera en la administración pública local y priorizarlas cuando se produce una vacante, entre otros.

³ Salvo la Sección de derechos humanos y empresas conforme explicaremos posteriormente.

⁴ Específicamente noviembre de 2019, según información brindada a la Defensoría del Pueblo de la CABA en informe IF-2020-09728542-GCABA-SSD-HPC, Referencia:EE. N° 08441615-MGEYA/20 de fecha 16 de marzo de 2020, pero remitido a Defensoría del Pueblo con fecha 25 de agosto de 2020, p.8.

⁵ Previamente el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires adhirió en enero de 2018 al primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020), elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación que también incluía la cuestión de empresas y derechos humanos.

⁶ Es dable aclarar que si bien la temática se conoce como “Empresas y Derechos Humanos” en su abordaje el GCABA invierte el orden de ambos conceptos razón por la cuál en esta referencia se respeta la utilización en los términos empleados en el PLADH tomado del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

más coherencia con lo establecido en los PRNU y la CER y mayor integralidad con relación otras políticas relevantes del Estado local que no han sido consideradas para potenciar el uso del Plan como base sólida para construir una agenda local sobre el tema .

II. La Ciudad como enclave económico y sus principales problemáticas en materia de abusos a los derechos humanos por empresas

De forma previa a adentrarnos en el análisis propuesto, cabe señalar algunas particularidades del contexto local y algunas de las problemáticas centrales que aquejan a la Ciudad y en base a las cuáles debieran considerarse las políticas públicas en materia de empresas y derechos humanos.

Como primera cuestión, es necesario resaltar que la CABA es una de las cuatro jurisdicciones de Argentina donde se asienta la mayor cantidad de empresas del país. La actividad empresarial constituye un motor fundamental de la economía de la Ciudad y de Argentina, ya que las cadenas de producción y comercialización se extienden posteriormente en todo el territorio nacional. Según datos del Ministerio de Producción y Trabajo de Presidencia de la Nación de 2017⁸, la actividad empresarial en Argentina se concentra en 4 jurisdicciones, Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, con el 70% del total de las empresas del país. Particularmente, en la CABA se encuentran radicadas 42 empresas cada 1.000 habitantes, número que equivale al 20,4% del total de las empresas del país. Esta cifra dista significativamente de lo que sucede por ejemplo, en el norte argentino donde la estadística arroja 7 empresas en igual cantidad de habitantes. Las empresas con asiento en la Ciudad son en su mayoría empresas destinadas a la prestación de servicios, el comercio y la industria, predominando las microempresas y pequeñas empresas⁹.

Asimismo, del análisis del número de empresas desagregados por Provincia subyace que la CABA es la segunda jurisdicción nacional con mayor cantidad de empresas radicadas en su territorio¹⁰, ubicándose Provincia de Buenos Aires en primer lugar con 197.863¹¹, Córdoba en tercer lugar con 58.843 y Santa Fe en cuarto lugar con 56.175.

La presencia de un número significativo¹² de empresas en el territorio local da cuenta de que la Ciudad

⁷ Sin desconocer como explicaremos, que el PLADH no constituye una sistematización de todas las acciones que realiza en Gobierno respecto de determinadas problemáticas sino que se entiende que se ha atravesado un proceso de priorización de aquellas, consideramos que el cumplimiento del objetivo estratégico de implementar los PRNU brinda la oportunidad de revisar con ese lente de análisis las acciones que está llevando adelante el GCABA en materia de derechos humanos y empresas para aproximar su contenido a los PRNU.

⁸ Información disponible en: <https://gpsempleos.produccion.gob.ar/datos-y-analisis/#navitem-3>

⁹ En base a información provista por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2018, en la CABA funcionaban 141.044 empresas distribuidas en los siguientes rubros: agricultura, ganadería y pesca (1.970), minería y petróleo (189), electricidad, gas y agua (96), industria (11.268), construcción (5.714), comercio (27.864) y servicios (93.943). De los valores absolutos plasmados se observa como la prestación de servicios, el comercio y la industria constituyen los rubros mayoritarios en la Ciudad con un total de 133.075 empresas. Del total de empresas de rubros mayoritarios, 87.217 son microempresas, mientras que 32.117 son empresas pequeñas, 9275 son medianas y sólo 4476 son grandes empresas (Véase: Estadísticas e indicadores regionales, Boletín de empresas por Provincia, según características de las firmas, disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/oede/provinciales_serie_empresas2.xlsx)

¹⁰ Idem.

¹¹ De las cuales 92.461 son de Partidos GBA y 105.447 son del resto de Buenos Aires.

¹² En la actualidad, y aunque todavía no se conoce con precisión el número de empresas que han cerrado desde el inicio de la pandemia, se estima que la crisis económica y sanitaria que ha tenido lugar debido al Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en el país, ha tenido un impacto desfavorable en la Ciudad, fundamentalmente en lo que respecta a las micro y pequeñas empresas mayormente impactadas por la crisis. Ya a finales del 2018, los datos de la Ciudad indicaban la existencia de más cierres de empresas que aperturas, respecto de los rubros de industria, comercio y servicios con un total de

se erige como un enclave económico relevante en materia de actividad empresarial y desarrollo productivo. Sin desconocer que el funcionamiento de las empresas referidas puede contribuir al desarrollo económico, los abusos a los derechos humanos constituyen también un problema de gravedad en la CABA. Sólo a modo enunciativo cabe señalar que en materia de actos discriminatorios, la Dirección General de Convivencia en la Diversidad¹³ del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCABA), en su carácter de órgano de aplicación de la Ley local Contra la Discriminación N° 5261, ha informado en agosto de 2020 a la Defensoría del Pueblo de CABA, que el 93,1% de las denuncias recibidas por actos discriminatorios involucran a empresas privadas y sólo un 3,9% refieren a entes estatales¹⁴⁻¹⁵.

La presencia de talleres textiles clandestinos y la explotación laboral también conforma un eje problemático alarmante que no necesariamente se traduce en las estadísticas formales¹⁶. El impacto negativo se advierte con mayor preponderancia en las mujeres, quienes son las que mayormente trabajan en la costura y que se encuentran inmersas en un grado de precarización laboral y explotación grave, cuya vulnerabilidad y situación se profundiza por las dificultades de acceso a otras oportunidades de empleo, debido a su carácter de migrantes de muchas de ellas, y de ser cabeza de sus familias a cargo del cuidado exclusivo de sus hijos.

El Mapa del Trabajo Precario, Informal y Esclavo que publica periódicamente el GCABA, también, da cuenta de los lugares de la CABA donde se han realizado inspecciones de talleres en estas condiciones, lo que expone la existencia de un riesgo real e inmediato de vulneración de los derechos humanos respecto, principalmente, de cadena de producción textil que involucran en alguna trama de sus procesos a empresas en la Ciudad. A modo de ejemplo de la gravedad de la cuestión en la Ciudad, en 2018, la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal¹⁷ hizo lugar al recurso interpuesto por la Administra-

10920 aperturas respecto de 12611 cierres, situación que seguramente se ha visto agravada en los últimos meses de 2020. Aún con el impacto de la pandemia la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo asiento de numerosas empresas cuyo funcionamiento incide de forma directa en la comunidad.

¹³ Perteneciente a la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁴ "IF-2020-09728542-GCABA-SSDHPC, Referencia: EE. N° 08441615-MGEYA/20..." *cit.*, p.7.

¹⁵ La discriminación para el acceso al empleo también fue puesta en evidencia en el caso "Freddo S.A" donde se condenó a la empresa en el ámbito local por contratar con exclusividad a hombres en plena y arbitraria discriminación a toda candidata mujer. El Tribunal interviniente dispuso condenar a la empresa "a que, en el futuro, sólo contrate personal femenino hasta compensar en forma equitativa y razonable la desigualdad producida. A tal fin, deberá presentar a la actora un informe anual, y deberá permitirle el acceso a la información correspondiente. En caso de no cumplir con lo aquí dispuesto será sancionada con las multas que, previa audiencia de las partes, se fijen en la etapa de ejecución" Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Capital federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala H, 16 de diciembre de 2002, disponible en: <http://www.saij.gob.ar/camara-nacional-apelaciones-civil-nacional-ciudad-autonoma-buenos-airesfundacion-mujeres-igualdad-otro-freddo-sa-amparo-fa02020188-2002-12-16/123456789-881-0202-0ots-eupmocsollaf>

¹⁶ Véase: Consejo de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la CABA, Registro Estadístico sobre el Delito de trata de personas y sobre la asistencia a las víctimas en la Ciudad de Buenos Aires 2020, disponible en: <http://cdh.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/sites/10/2020/07/Registro-Estadistico.pdf>

¹⁷ En su argumentación la Cámara justificó su decisión en que "Estudiada la resolución objetada mediante el recurso de casación interpuesto, resulta que el tribunal de "a quo" ha sustentado su decisión en argumentos que lucen insuficientes a los fines de concluirlo como válida y bastamente fundado a la luz de las citadas disposiciones del código de fondo, y del artículo 336, inciso 3, del C.P.P.N. Máxime cuando es la propia Cámara en la resolución cuestionada quien reconoce que la pesquisa no se activó conforme a las pautas que fueron delineadas en sus intervenciones anteriores. Por el contrario, se advierte que de la plataforma fáctica que sí ha sido probada por el a quo, surgen elementos cargosos que ameritan el avance de la investigación. En efecto, conforme fuera reseñado en el primer punto del presente voto, de las constancias de autos quedó debidamente acreditado –según también consta en la resolución del juez de grado y la Cámara que en los dos talleres textiles clandestinos investigados se secuestraron prendas con marcas pertenecientes a la empresa Falabella (a quien también corresponden las marcas "Sybilla" y "Americanino"). Según el código de barras de alguna de aquellas prendas, se determinó que la empresa que habría encomendado la costura de esas mudas de ropa en los talleres investigados sería SIFAP S.A. (...) A su vez, también se determinó que Falabella utiliza como proveedora a la empresa Sifap (cfr. fs. 527)" (Véase: Cámara Federal de Casación Penal – Sala 4 CFP 13345/20127/CFC2, Registro N° 285/18.4, pp. 36-37).

ción Federal de Ingresos Públicos para que se investigue exhaustivamente la responsabilidad del presidente de la filial argentina de la empresa Falabella S.A., acusado del delito de trata de personas con fines de explotación laboral en talleres clandestinos ubicados en la CABA. En la investigación, la Fiscalía interviniente había concluido que el nexo entre Falabella S.A. y los talleres clandestinos donde se constató la trata laboral era una empresa SIFAP S.A. proveedora de Falabella¹⁸ y por tanto, formaba parte de una cadena de comercialización con dicha empresa.

En materia de derechos humanos de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida, hace varios años que los usuarios de la red de subterráneos de la Ciudad denuncian la falta de accesibilidad plena a los mismos por falta de medios de elevación disponibles y/o en funcionamiento para acceder a la red, en plena discriminación respecto de otras personas. En este sentido cabe traer a colación que en 2018 se inició una acción de amparo contra el GCABA, la sociedad del Estado Subterráneos de Buenos Aires S.E. y la empresa privada Metrovías S.A. –en la que participa la Defensoría del Pueblo de la Ciudad– cuyo objeto es garantizar que los actores referidos respeten los derechos humanos de las personas con movilidad reducida y/o discapacidad¹⁹.

La contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo, una de las zonas más contaminadas de la región latinoamericana, también ha comprometido la responsabilidad de actores públicos y privados entre los que se encuentra la Ciudad, por el daño ambiental causado por descargas de desechos y emisiones en la Cuenca y cuya judicialización dio origen a la causa “Mendoza”, en proceso actualmente^{20,21}.

Otro de los problemas ambientales que integran la agenda de preocupaciones de la CABA es el impacto de las actividades de las empresas en el cambio climático²². A modo ejemplificativo, el Plan de Acción frente al Cambio Climático del GCABA (2016-2020)²³ da cuenta de las acciones e incentivos que se han implementado para garantizar un uso más eficiente de la energía y el gas por las empresas con asiento en CABA.

En materia de paridad de género en el acceso a puestos de liderazgo en empresas públicas del GCABA, los indicadores de género de la Dirección General de Estadísticas del GCABA indican que el 20,8% de las gerencias y cargos superiores de empresas públicas, son ocupados por mujeres.

En el ámbito de las empresas privadas, según datos provistos por el GCABA en base a 33 empresas consultadas en el marco de la Iniciativa Público-Privada para la Igualdad de Género en el Mercado de

¹⁸ Información disponible en: <https://www.fiscales.gov.ar/trata/el-fiscal-delgado-ape-lo-el-sobreseimiento-del-presidente-de-falabella-en-una-causa-por-trata-de-personas/>

¹⁹ Si bien no hay sentencia firme, la Sala II de la Cámara del fuero CAyT ordenó cautelarmente a las demandadas el 21 de abril de 2019 que establezcan un programa sustituto de traslado de los involucrados (personas con discapacidad o potenciales que quieran hacer uso del servicio de subterráneo), hasta tanto se dicte sentencia definitiva y firme

²⁰ CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo”, 8 de julio de 2008.

²¹ En materia de responsabilidad de las empresas por el daño ambiental la Corte requirió oportunamente a las empresas que arrojasen residuos, descargas, emisiones a la Cuenca Matanza-Riachuelo, que presentaran a la autoridad competente el correspondiente plan de tratamiento y cesen en estas conductas violatorias del derecho al ambiente sano y los derechos a la vida e integridad de los habitantes de los asentamientos próximos a la Cuenca.

²² La CABA es miembro de la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC) que promueve el Sello “Huella de Carbono Corporativa” un indicador ambiental que mide los gases de efecto invernadero (GEI) emitidos por empresas.

²³ Plan de Acción frente al Cambio Climático 2020 disponible en: http://cdn2.buenosaires.gov.ar/espaciopublico/apra/pacc_2020.pdf

Trabajo de la Ciudad²⁴, existe una brecha salarial de género en el sector privado del 22,46%. Asimismo, en lo que respecta a la jerarquía, mientras que la brecha salarial es del 10% en una posición junior, la misma aumenta a 20% en los cargos gerenciales y 30% en los cargos directivos/ejecutivos. En materia de brecha salarial de género por edad, la mayor brecha se encuentra entre el rango de 30 a 40 años. Datos que demuestra el largo camino por delante que afronta la Ciudad, en sus propias empresas, para lograr la igualdad de género.

Los datos provistos y las situaciones planteadas permiten delinear de forma meramente aproximativa²⁵ cuales son algunos de los principales problemas de abusos de derechos humanos en el contexto de actividades empresariales que tienen lugar en la Ciudad y que deben ser considerados al momento de diseñar una línea de acción en materia de empresas y derechos humanos y/o analizar las políticas públicas y/o iniciativas en la materia.

III. Derechos humanos y empresas en el Plan Local de Acción de Derechos Humanos

La Sección de Derechos Humanos y Empresas que integra el PLADH tiene por objeto, como anticipamos, “impulsar políticas públicas destinadas a proteger, respetar y remediar según los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”, es decir que, al menos formalmente, las políticas que integren la Sección deben ser capaces de materializar aunque sea potencialmente, los tres Pilares de los PRNU conformados por el deber de los Estados de proteger los derechos humanos (Pilar 1), la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos (Pilar 2) y el acceso a mecanismos de reparación (Pilar 3) y sus respectivos principios. Sin perjuicio del carácter aspiracional del objetivo, y su consustancial carácter progresivo, como requerimiento mínimo las políticas públicas deben estar encaminadas a poder realizar los PRNU.

Cabe destacar que el objeto estratégico planteado por el PLADH en este tema, es idéntico al que se había planteado el Estado nacional en la sección de derechos humanos y empresas de su Plan Nacional de Acción, Plan al que la Ciudad de Buenos Aires adhirió en 2018. Esta referencia es importante porque en materia de acciones, indicadores y metas la diferencia fue sustancial entre ambas jurisdicciones. Como veremos, mientras el Estado nacional propuso, entre sus metas, el desarrollo de políticas públicas destinadas a la protección y respeto de los derechos humanos, así como a la realización de un Plan de Acción de Derechos Humanos y Empresas²⁶ como herramienta de gestión para implementar los

²⁴Según información provista por el GCABA “los datos de las brechas laborales para la Iniciativa Público-Privada fueron elaborados por la consultora PwC sobre la base de 33 empresas de programa. Cada una de las empresas envió a PwC una plantilla con toda la dotación de sus empleados/as con diferentes variables como edad, jerarquía y sueldo para el mes de diciembre de 2019, y la consultora en base a estas fuentes realizó los cálculos. El cálculo de brecha salarial general en este estudio se hizo en función de la diferencia del salario por hora promedio de varones vs. salario por hora promedio de mujeres. Además de este cálculo se agregaron otros como la brecha de género según edad, nivel de estudios alcanzados, experiencia/antigüedad y jerarquía” (la presente información fue provista en entrevista con funcionarios de gobierno y correos electrónicos remitidos).

²⁵ La falta de cobertura respecto de prestaciones esenciales por empresas prepagas y las obras sociales también impacta diariamente en los derechos de las personas en CABA. La Defensoría del Pueblo de la CABA recibe de forma habitual denuncias contras empresas que vulneran su derecho a la salud y a la seguridad social e incluso ha iniciado amparos de salud para garantizar esos derechos. En el ámbito de los derechos de usuarios y consumidores, recientemente, la Secretaría de Comercio de la Nación imputó a una empresa de cobranzas por el hostigamiento sufrido por una persona en condición de vulnerabilidad que habita en una villa de la Ciudad Información disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/atajo/imputan-a-una-empresa-de-cobranzas-extrajudiciales-por-una-denuncia-recibida-en-atajo/>

²⁶ Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020), Eje sobre 5. Cultura cívica y compromiso con los derechos humanos, 5.6. Derechos Humanos y empresas, entre sus acciones programáticas incluyó: “Fortalecer la coordinación inter e intra sectorial para el desarrollo de las políticas públicas destinadas a la protección y el respeto de los Derechos Humanos en las actividades empresariales”, “Contribuir al diseño e implementación de un Plan Na-

PRNU, el GCABA optó por un modelo más enfocado en políticas de promoción y difusión de los derechos humanos en empresas, lo que marca una diferencia en el abordaje.

La estructura de la sección de Derechos Humanos y Empresas del Plan se compone por cuatro políticas públicas, iniciativas y/o acciones²⁷: 1. “Sello Empresas y Derechos Humanos”; 2. “Jornadas Porteñas de Empresas y Derechos Humanos”; 3. “Kit de Derechos Humanos y Empresas”; y 4. “Buen Gobierno en Empresas Públicas de la Ciudad de Buenos Aires”.

1. “Sello Empresas y Derechos Humanos” que consiste en un “Programa de certificación destinado a brindar herramientas y apoyo práctico a empresas públicas y privadas en la implementación de medidas para incorporar una conducta empresarial, en línea con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos”²⁸.

De información suplementaria provista por el GCABA sobre el contenido y alcance del “Sello de empresas y derechos humanos” se desprende que actualmente es implementado a través del Programa Buenos Aires Convive que funciona en la Ciudad de Buenos Aires desde 2016 y que, a futuro, sería también implementado a través de un nuevo Programa titulado Programa Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos²⁹ que, según lo informado, estaría en etapa de planificación.

Conforme los datos de la Cuenta de Inversión el Programa Buenos Aires Convive a cargo de la Dirección General de Convivencia en la Diversidad, es un programa³⁰ de “capacitación para instituciones educativas públicas y privadas, organizaciones, empresas, centros de salud, administración pública, fuerzas de seguridad y espacios de entretenimiento y turismo, donde se busca brindar un espacio de intercambio y reflexión sobre discriminación, derechos humanos, diversidad sexual y cultural, migrantes, entre otros”. Así, los objetivos del Programa “son los de garantizar los derechos de las personas de todos los colectivos que integran la Ciudad de Buenos Aires, promover la legislación porteña vigente en

cional de Acción, así como de guías y protocolos de acción en el marco de instrumentos internacionales como los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos y las Directrices de la OCDE, con especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad”, “Fortalecer las capacidades del sector público, privado y social en relación a los instrumentos internacionales de protección y respeto de los Derechos Humanos en las actividades empresariales y desarrollar estrategias de comunicación y difusión destinadas a mejorar el conocimiento público sobre la temática”, el Plan se encuentra disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/plan-nacional-accion>

²⁷ Si bien el objeto de la Sección refiere a “políticas públicas” las iniciativas descriptas remiten tanto a programas con respaldo presupuestario como a iniciativas y/o acciones que podrían integrarse en otros programas más macro no referidos.

²⁸ Plan Local de Acción en Derechos Humanos se encuentra disponible en el siguiente link: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_local_ddhh_web_2.pdf

²⁹ Cuando se solicitó información sobre el funcionamiento del “Sello a Empresas y Derechos Humanos” el GCABA indicó que la información del funcionamiento del Programa era la informada respecto del Programa Buenos Aires Convive y el Programa Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos. Específicamente contestó: “28. Respecto del sello de empresas y derechos humanos: 29. En cuanto a la consulta sobre los talleres a referentes del sector privado, en mérito a la brevedad se remite a la información brindada en los anteriores acápite con respecto al Programa Buenos Aires Convive y al Programa Instituciones Comprometidas en DDHH. 30. En cuanto a la consulta sobre encuentros con representantes de empresas y cámaras de comercio, se remite a la información brindada en los anteriores acápite con respecto al Programa Buenos Aires Convive y al Programa Instituciones Comprometidas en DDHH. 31. En cuanto a la consulta sobre asesoramientos y acompañamientos a empresas para la difusión de mensajes afines a la temática, se remite a la información brindada en los anteriores acápite con respecto al Programa Buenos Aires Convive y al Programa Instituciones Comprometidas en DDHH, como así también al contenido del Informe N° IF-2020-05657405-GCABA-SSDEP de fecha 4 de febrero de 2020. 32. En cuanto a la consulta sobre si el sello empresas y derechos humanos incluye a las empresas de propiedad o bajo el control del GCABA, se reitera que, conforme se expresa en el Plan Local de Derechos Humanos, se trata de un “programa de certificación destinado a brindar herramientas y apoyo práctico a empresas públicas y privadas en la implementación de medidas para incorporar una conducta empresarial, en línea con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos” (Véase: “IF-2020-09728542-GCABA-SSDHPC, Referencia: EE. N° 08441615-MGEYA/20...” cit, p.8).

³⁰ En términos técnicos y conforme la Cuenta de Inversión del GCABA es un subprograma dentro del Programa de 31: Fortalecimiento de la Diversidad (o Pluralismo Cultural).

materia de diversidad, incluyendo la Ley Contra la Discriminación N° 5261, reflexionar acerca del marco normativo –tanto nacional, como así también de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–, en lo referente a las políticas públicas que atañen a los diversos colectivos desde el marco de los derechos humanos y sensibilizar a las personas en materia de los derechos humanos en pos de una convivencia respetuosa basada en la diversidad”³¹. Y consiste en un dispositivo de capacitación “enfocado en la población LGT-BIQ+”³² en el que “se otorga certificado de que dicho espacio de trabajo es inclusivo y respeta la diversidad”³³.

Por su parte el Programa Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos tiene por objetivo “brindar herramientas y apoyo práctico a establecimientos públicos y privados en la implementación de medidas para incorporar una conducta empresarial responsable”³⁴. Asimismo, y por medio de “recomendaciones basadas en los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas” se propone “ayudar a identificar, prevenir, evitar, mitigar y reparar impactos negativos, reales y potenciales, relacionados con los derechos humanos y el pluralismo cultural en las actividades propias de las empresas, sus políticas y sus sistemas de gestión”³⁵. Según lo informado, el Programa consiste en la realización de tutorías en las que se brinda capacitación y/o orientación a las empresas para la realización mancomunada de un plan de acción en la materia a través del trabajo con “buenas prácticas en derechos humanos” entre los que se menciona ejemplificativamente la licencia en favor de víctimas de violencia de género, paridad de género, protocolo de acción y acompañamiento de víctimas de violencia de género, lactarios, entre otros³⁶.

Cabe observar que el Programa Buenos Aires Convive no hace referencia alguna a los PRNU ni a la CER en su fundamentación, por lo que se puede deducir que su utilización para dar cumplimiento al “Sello de Empresas y Derechos Humanos” previsto en el PLADH es sólo hasta que esté en funcionamiento el Programa de Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos.

En materia de socios necesarios para su implementación se reconoce a la Subsecretaría de Trabajo y Subsecretaría de PYMES. No se incluyen otros actores de la comunidad como las OSCs, organizaciones internacionales, academia, entre tantos. Las metas e indicadores propuestos para el Programa son la realización de diez talleres anuales sobre empresas y derechos humanos a referentes del sector privado, veinte encuentros con representantes de empresas y cámaras de comercio de colectividades,

³¹ Informe IF-2020-05657405-GCABA-SSDEP, Referencia: EE N° 04407750-MGEYA/20, Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del GCABA al pedido de 4 de febrero de 2020, p.2.

³² Ídem.

³³ Cuenta de Inversión, descripción del Programa Buenos Aires Convive.

³⁴ “Informe IF-2020-05657405-GCABA-SSDEP, Referencia: EE N° 04407750-MGEYA/20...”, p.1.

³⁵ Ídem

³⁶ Específicamente informa GCABA: “En cuanto a las herramientas y el apoyo práctico se manifiesta que la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural procederá a tomar contacto con la empresa para coordinar en conjunto una agenda de trabajo que consiste en diversos espacios de tutorías con el fin de realizar mancomunadamente un plan de acción en la temática específica. Las tutorías tienen por objetivo brindar capacitación y orientación a las personas encargadas de ejecutar los planes de acción en cada uno de los establecimientos. En tal sentido, se trabaja sobre las denominadas “buenas prácticas en derechos humanos”, entre las cuales es dable mencionar en forma ejemplificativa pero no taxativa: licencia en favor de víctima de violencia de género; paridad de género; protocolo de acción y acompañamiento de víctimas violencia de género; lactarios; licencia de paternidad; incorporación de personal trans; baños mixtos; adopción de energías renovables; fomento de inclusión laboral de personas con discapacidad; promoción de proyectos o pertenencia al Programa de Mecenazgo del Ministerio de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; participación en capacitaciones brindadas por la Dirección General de la Mujer; participación en capacitaciones presenciales o virtuales brindadas por la Dirección General de Convivencia en la Diversidad; y licencia para participar en eventos conmemorativos de acción de memoria” (“Informe IF-2020-09728542-GCABA-SSDHPC”, Referencia: EE. N° 08441615-MGEYA/20...”, cit., p.1).

acompañamiento y asesoramiento a empresas para difusión de mensajes afines a la temática.

2. “Jornadas Porteñas de Empresas y Derechos Humanos”: se compone del “desarrollo de un encuentro destinado a referentes del sector privado, en torno a la conducta empresarial responsable”. La iniciativa propone como socios necesarios a la Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio, Subsecretaría de PyMES y organismos internacionales. Como meta e indicador incluye una jornada porteña de empresas y derechos humanos.

3. “Kit de Derechos Humanos y Empresas”: consiste en “desarrollo de materiales de comunicación y difusión destinados al cambio cultural empresarial y a la mejora del conocimiento público de los ejes abordados por el programa Empresas y derechos humanos (género, discapacidad, diversidad, pluralismo cultural, violencia laboral, trabajo infantil, niñez)”. Esta iniciativa no recoge ningún socio necesario y se propone como meta la realización de dos manuales prácticos, elaboración de señalización para baños mixtos, espacios de lactancia y otros.

4. “Buen gobierno en empresas públicas de la Ciudad de Buenos Aires” destinada a establecer “lineamientos y recomendaciones de estándares no vinculantes de transparencia, buen gobierno corporativo e integridad en la conducta cultural empresarial de las empresas públicas, promoviendo el acceso a la información y la rendición cuentas”, a cargo del área de Secretaria General y Relaciones Internacionales, y con las empresas públicas locales como socias necesarias –Empresas públicas: Autopistas Urbanas S.A. (AUSA), Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), Facturación y Cobranza de los Efectores Públicos S.E. (FACOEPE), Lotería de la Ciudad de Buenos Aires S.E. (LOTBA), Subterráneos de Buenos Aires S.E. (SBASE), Ministerio de Gobierno (MGOBGC), Ministerio de Economía y Finanzas (MEFGC), Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte (MDUyTGC) y Ministerio de Salud (MSGC)–. La iniciativa se propone como meta e indicador la realización de dos manuales prácticos y la elaboración de señalización para baños mixtos, espacios de lactancia y otros.

“ En esta línea, cualquier política pública que tenga por objeto fomentar o implementar los PRNU y la CER debe emplear como punto clave de referencia el contenido y alcance de tres instrumentos internacionales: los PRNU, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (LDEM) y la Declaración Tripartita de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social. ”

IV. Desafíos y oportunidades: las acciones propuestas para la implementación efectiva de los PRNU

El objetivo estratégico planteado en el PLADH del GCABA fija un norte en la forma en que deben ser diseñadas las políticas públicas sobre empresas y derechos humanos. Así, si la finalidad propuesta a través de las mismas es contribuir a “proteger, respetar y remediar según los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”, significa que las políticas deben ser capaces de hacer efectivos los pilares de los PRNU reconociendo que no constituyen estamentos estancos, sino que mantienen

una interacción constante.

En esta línea, cualquier política pública que tenga por objeto fomentar o implementar los PRNU y la CER debe emplear como punto clave de referencia el contenido y alcance de tres instrumentos internacionales: los PRNU, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (LDEM) y la Declaración Tripartita de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social³⁷⁻³⁸. Es decir, la forma de abordar las consecuencias negativas de la actividad empresarial debe ser propuesta en base a los instrumentos referidos que, aún con sus diferencias, reconocen un reservorio común de lineamientos que se expresa en los PRNU. Asimismo, toda política pública destinada a materializar estos principios debe poder plasmar y materializar la interrelación entre los instrumentos mencionados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³⁹⁻⁴⁰, y evidenciar de qué forma determinada política propia de la cuestión de empresas y derechos humanos contribuye con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), y a la inversa, de qué manera las metas priorizadas por el gobierno en materia de Agenda 2030, que involucran empresas, han abordado la cuestión de los efectos adversos sobre los derechos humanos. Asimismo, en el ámbito latinoamericano es preciso sumar a esos instrumentos el Informe de Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos, de la Relatoría de DESCA como fuente hermenéutica de los esfuerzos internacionales en la materia, pero con enfoque regional.

Sin perjuicio de que el tratamiento de los PRNU ameritaría un abordaje más amplio y profundo, al sólo efecto de tener presentes sus lineamientos centrales resulta importante destacar que el Pilar 1 de los PRNU implica principalmente que las políticas públicas que el Estado –ya sea nacional, provincial y/o local– diseñe en materia de protección y respeto de los derechos humanos dirigidas a empresas, contribuyan a hacer cumplir las leyes de protección de los derechos humanos vigentes, alienten y/o incluso exijan a las empresas la evaluación del impacto negativo de su actividad en los derechos humanos, y la actuación con debida diligencia para gestionar los riesgos detectados. Para el caso de las empresas pú-

³⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf

³⁸ La Declaración tiene por "objetivo fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social y a la consecución del trabajo decente para todos, así como minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas" a través del establecimiento de principios sobre EM y el respeto de los PRNU sobre Empresas y Derechos Humanos. Se establece en su texto la obligación de las empresas de cumplir las leyes y reglamentos nacionales en armonía con las prioridades de desarrollo y con los objetivos y la estructura sociales del país en que realicen sus operaciones, así como los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos y la obligación de los Estados por el sólo hecho de miembro de la OIT de respetar los derechos fundamentales en el trabajo como "a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación". Los Principios abordan las siguientes temáticas: Empleo, Formación, Condiciones de Trabajo y Vida, relaciones de trabajo.

³⁹ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un plan global destinado a dar cumplimiento a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas específicas con la finalidad de contribuir a un desarrollo que equilibre la protección social, el medio ambiente y el crecimiento económico. Si bien el cumplimiento de la Agenda compromete principalmente a los Estados como actores públicos con el deber de garantizar a la sociedad los derechos humanos, y las condiciones económicas, sociales y ambientales para su pleno desarrollo y efectividad, las empresas también constituyen actores centrales en el logro de la misma.

⁴⁰ La interrelación entre los PRNU y la Agenda 2030 también ha sido abordada por el Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas al sostener en uno de sus informes que: "76. El Grupo de Trabajo ha destacado que una condición previa para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es hacer frente a los efectos negativos en las personas derivados de las actividades empresariales de todos los sectores. El Grupo de Trabajo subrayó la necesidad de que los marcos nacionales aplicaran los Objetivos en consonancia con los planes de acción nacionales y las políticas gubernamentales sobre las empresas y los derechos humanos, y viceversa. Debido a la complejidad y al amplio conjunto de esferas de política relacionadas con los derechos humanos que tanto los Principios Rectores como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pretenden abordar, es preciso disponer de un enfoque integrado de las actividades de ejecución para que se expliciten los vínculos entre los diferentes planes de acción. Se necesita la colaboración y la cooperación sistemáticas de los diversos agentes gubernamentales, así como de otras partes interesadas. Esto es especialmente pertinente en el contexto de los exámenes nacionales voluntarios que tienen por objeto fortalecer las políticas y las instituciones de los Gobiernos y movilizar el apoyo y las alianzas de múltiples interesados para la consecución de los Objetivos" (Véase: Asamblea General, A/74/198, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas", (18 de julio de 2019), p. 20).

blicas, o bajo el control del Estado, se exige una responsabilidad adicional y superior respecto de las empresas privadas (principio de coherencia política), con el fin de que las empresas estatales puedan liderar desde el ejemplo. En igual sentido, el Estado debe garantizar que las empresas que contrata el Estado respeten los derechos humanos.

El Pilar 2 exige —entre otras cuestiones— que las empresas, cualquiera que sea su tamaño, estructura y/o propietario, efectúen un compromiso político de respeto de los derechos humanos, lleven adelante evaluaciones de impacto de riesgo respecto de su actividad y los derechos humanos, procedan con debida diligencia, y prevean mecanismos de reparación en caso de abusos a los derechos humanos.

Así, para que una evaluación de riesgo a los derechos humanos sea considerada en los términos de los PRNU y las LDEM de OCDE, se deben cumplir ciertas pautas de contenido, alcance y comunicación. En primer lugar, la debida diligencia como resultado de la evaluación debe contemplar la prevención, mitigación y remediación del impacto sobre los derechos humanos. Ello abarca no sólo la actividad propia de la empresa sino respecto de los efectos la cadena de suministro que involucre a otras empresas y/o establecimientos. La evaluación debe hacerse con la intervención de expertos independientes y con la participación de grupos potencialmente afectados. En segundo término, monitoreadas y comunicadas al público. El Pilar 3 requiere la disponibilidad de mecanismos de reparación adecuados tanto estatales como no estatales.

En base al carácter de piso mínimo de los PRNU, los Estados deben aspirar a su cumplimiento en cualquier esfera de gobernanza, tanto nacional como local, y de forma integral. Una política destinada a la implementación de los PRNU no puede sólo focalizarse en la promoción del respeto de los derechos humanos, sino que debe orientarse a cumplir con sus lineamientos esenciales compartidos por los instrumentos referidos.

Por su parte, la CER hace referencia a que la conducta de las empresas debe ser acorde a la legislación interna del territorio donde se asientan y a la normativa internacional, en pleno cumplimiento de ciertos principios generales como el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en el ejercicio de su actividad.

A. Equilibrio entre las políticas de promoción y sensibilización y las políticas de garantía de los derechos humanos

Uno de los primeros desafíos que enfrentan las políticas e iniciativas propuestas por el PLADH en la materia objeto de estudio, es lograr un mayor equilibrio entre las políticas públicas de promoción de los derechos humanos respecto de la garantía de los derechos humanos a la luz de los PRNU.

Si tomamos en consideración uno de los principios fundacionales del Pilar 1 de los PRNU que establece que “los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”, se colige, sin mayores objeciones, que la pro-

moción de los derechos humanos en las empresas con la finalidad de difundir su conocimiento y respeto, así como de incentivar su cumplimiento y/o la adopción de buenas prácticas, es una medida de prevención al abuso de los derechos humanos por empresas que puede tener un impacto favorable en la mayor internalización de la empresa de los estándares de derechos humanos. No obstante, las políticas de promoción deben necesariamente ir acompañadas de otras medidas del Estado, orientadas a garantizar que los derechos sean respetados, como incentivar el compromiso político de las empresas con los derechos humanos; la necesaria identificación de los riesgos específicos que su actividad conlleva para los derechos humanos; y disponibilidad de mecanismos de reparación, en caso de que sean vulnerados. Esta sinergia de medidas, ha sido destacada como una “mezcla inteligente”⁴¹ entre medidas voluntarias y obligatorias internacionales, nacionales y locales que deben llevar adelante los Estados para lograr la efectividad de los PRNU.

Sobre este aspecto cabe destacar que existe una clara distinción entre las políticas públicas orientadas a la “promoción y difusión de los derechos humanos” en el ámbito empresarial y las políticas públicas destinadas a la implementación de los lineamientos centrales de los PRNU y demás instrumentos internacionales que conforman la CER. Una política alineada con los PRNU y que busca su efectiva implementación –como el objetivo estratégico previsto en el PLADH– debe estar orientada a que las empresas y sus miembros no sólo conozcan los derechos humanos reconocidos internacionalmente y las buenas prácticas existentes, sino que se encaminen a su efectiva realización. La promoción y difusión de los derechos contribuye a que las empresas respeten los derechos humanos pero ese conocimiento no agota la prevención de los abusos a los derechos humanos, ni menos implica disponer de una política acorde a los PRNU. Una interpretación contraria implicaría desnaturalizar los PRNU y la razón de ser de su existencia, lo que llevaría, en la práctica, a un profundo debilitamiento, en vez de a su consolidación y efectividad.

Si analizamos el Programa de Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos previsto para dar cumplimiento al “Sello de Empresas y Derechos Humanos”, el mismo consiste en tutorías con las empresas en base a la difusión de buenas prácticas en materia de derechos humanos⁴². No obstante, el contenido de las capacitaciones y/o tutorías a empresas públicas y/o privadas debería incluir los lineamientos centrales de los PRNU como una explicación de los Pilares, con especial énfasis en los proce-

⁴¹ En materia de diseño de los Planes de Acción Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas ha expresado que “... los gobiernos deben identificar una “mezcla inteligente” de medidas obligatorias y voluntarias, internacionales y nacionales. La identificación de una “mezcla inteligente” significa que los gobiernos respeten sus obligaciones legales y tomen en cuenta todas las medidas posibles para hacer frente a las consecuencias negativas de las empresas sobre los derechos humanos. Los gobiernos deben de este modo identificar la combinación de compromisos que sea la más eficaz para mejorar la protección de las personas y las comunidades y para proporcionar el remedio para aquellos impactados negativamente” (Véase: “Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos” Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, p. 6, disponible: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf).

⁴² La descripción del Programa nos fue brindada por el gobierno local que en su parte pertinente se informó: “En cuanto a las herramientas y el apoyo práctico se manifiesta que la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural procederá a tomar contacto con la empresa para coordinar en conjunto una agenda de trabajo que consiste en diversos espacios de tutorías con el fin de realizar mancomunadamente un plan de acción en la temática específica. Las tutorías tienen por objetivo brindar capacitación y orientación a las personas encargadas de ejecutar los planes de acción en cada uno de los establecimientos. En tal sentido, se trabaja sobre las denominadas “buenas prácticas en derechos humanos”, entre las cuales es dable mencionar en forma ejemplificativa pero no taxativa: licencia en favor de víctima de violencia de género; paridad de género; protocolo de acción y acompañamiento de víctimas violencia de género; lactarios; licencia de paternidad; incorporación de personal trans; baños mixtos; adopción de energías renovables; fomento de inclusión laboral de personas con discapacidad; promoción de proyectos o pertenencia al Programa de Mecenazgo del Ministerio de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; participación en capacitaciones brindadas por la Dirección General de la Mujer; participación en capacitaciones presenciales o virtuales brindadas por la Dirección General de Convivencia en la Diversidad; y licencia para participar en eventos conmemorativos de acción de memoria” (Véase: “IF-2020-09728542-GCABA-SSDHP Referencia EE. N° 08441615-MGEYA/20...”, cit. p. 1).

sos de debida diligencia y los mecanismos de reparación. Asimismo, y atento que el objetivo de la Sección es proveer de herramientas y apoyo práctico para implementar medidas que efectivicen los PRNU, sería necesario capacitar y asesorar a las empresas no sólo en sus obligaciones en materia de derechos humanos, sino en la importancia de asumir un compromiso político con el respeto de los derechos humanos; brindarles apoyo en la elaboración y diseño de procesos de debida diligencia propios; y la creación de mecanismos internos de rendición de cuentas.

En este sentido, se observa que el Estado, en cualquiera de sus niveles de gobernanza, tiene un deber de asegurar y garantizar que las empresas no ejerzan su función a costa de los derechos humanos de la población⁴³. En base a este deber, el Estado no puede ser un mero facilitador de buenas prácticas, sino que debe ser un Estado garante del respeto de los derechos. La falta de políticas públicas adecuadas perpetúa las violaciones a los derechos humanos en el tiempo.

Sin perjuicio de la importancia que tiene este Programa y el efecto favorable que podría producir en las empresas la difusión de buenas prácticas, es necesario enfatizar que atento lo que disponen los PRNU, resulta fundamental que más allá de las buenas prácticas generales en materia de derechos humanos, las empresas sean apoyadas y asesoradas en la realización de procesos de debida diligencia como resultado de la evaluación de impacto de su actividad específica en los derechos humanos, y en las medidas de prevención, mitigación y reparación, todo en base al rubro que pertenecen y los especiales riesgos que trae aparejada su actividad. Sobre este aspecto, la Guía de la OCDE de debida diligencia para una Conducta Empresarial Responsable puede contribuir a asistir a las empresas en la elaboración de procesos de debida diligencia. De lo contrario el enfoque de intervención se limitaría a una promoción de buenas prácticas, lo que distaría mucho de lograr alcanzar los cambios significativos que se esperan en la incorporación de la conducta empresarial responsable en base a los instrumentos descritos anteriormente.

Se podría argumentar que, al no existir una normativa vigente en el país que obligue a las empresas a llevar adelante procesos de debida diligencia, el Ejecutivo no podría, a través de su oferta programática, trabajar más allá de la promoción de buenas prácticas y difusión de los derechos humanos reconocidos. Sin embargo, aun sin ley en esos términos, el Estado puede diseñar políticas públicas orientadas a difundir los PRNU e instaurar mecanismos específicos de implementación, empezando por las empresas de su propiedad. El Estado podría relevar el estado de situación de los derechos humanos en sus propias empresas y apoyarlas, a través de técnicos especialistas en la materia, en la identificación de los riesgos específicos de su actividad en los derechos humanos y la adopción de medidas. También podría dictar, a través de decisiones administrativas, lineamientos de protección de derechos en temas específicos y fijar resultados esperados librando a las empresas el diseño de medidas en función de sus capacidades y actividad particular.

En materia de efectividad de los PRNU, la promoción de buenas prácticas no sustituye la labor del Estado de garantizar los derechos humanos, que debe verse plasmada interministerialmente como una

⁴³ Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales, REDESCA "Informe de Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos", 2020, p. 14, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

respuesta integral a la problemática. Al respecto el Informe de Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos, de la Relatora DESCA, Soledad García Muñoz, ha previsto específicamente respecto de las prácticas e iniciativas en el ámbito de empresas y derechos humanos: “Sin perjuicio de la validez y complementariedad de dichas prácticas, la Comisión y su REDESCA también recuerdan y subrayan enfáticamente que las mismas no sustituyen el cumplimiento de la obligación de garantía de los Estados en materia de derechos humanos, en particular respecto de sus deberes de prevenir, supervisar, regular e investigar, ni los efectos que de ellas se puedan desprender, según cada caso concreto, sobre las empresas a partir de lo indicado en el capítulo V del presente informe”⁴⁴.

Igualmente, el mencionado Informe recomienda a los Estados: “Asegurar el cumplimiento del respeto a los derechos humanos por parte de las empresas de manera efectiva y vinculante. Las iniciativas voluntarias, mecanismos o estándares sobre responsabilidad social, si bien pueden ser útiles e influenciar ciertos comportamientos empresariales, no reemplazan las normas exigibles sobre responsabilidad jurídica de las empresas en este ámbito, y su existencia o uso no puede esgrimirse como argumento sobre una pretendida carencia de necesidad de normas vinculantes sobre la conducta empresarial, incluyendo su alcance transnacional”⁴⁵.

Sin desconocer la relación entre la Responsabilidad Social Empresarial y la CER, ambas no deben ser confundidas al momento de diseñar políticas públicas, toda vez que la CER trasciende la interacción de la empresa con la comunidad y la búsqueda de equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental para configurar una expectativa conductual mayor de las empresas, la cual se relaciona con el respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, el proceder con debida diligencia y la adopción de mecanismos de reparación adecuados.

B. La importancia de la coherencia política en el abordaje de los derechos humanos por las empresas públicas y/o propiedad del Estado

Sin perjuicio de que el Programa de Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos aspira a emplearse tanto en empresas públicas y privadas, hasta que éste empiece a funcionar es necesario referir que el Programa Buenos Aires Convive (también previsto para todo tipo de empresas) no ha tenido un impacto equilibrado en las empresas tanto públicas como privadas, pues se ha centrado en estas últimas.

En lo que refiere específicamente al funcionamiento del Programa Buenos Aires Convive, las empresas que han sido capacitadas y a las que se les ha entregado un certificado de compromiso con los derechos humanos son en su totalidad privadas, con marcada ausencia de las empresas públicas locales salvo dos establecimientos públicos (BAFICI, Teatro Colón).

Al respecto, cabe señalar que uno de los principios fundamentales de los PRNU, es aquel que exige la coherencia política del Estado en materia de respeto de derechos humanos por las empresas de su propiedad o bajo su control, para así liderar desde el ejemplo. Además, a la luz de estos principios se

⁴⁴ Idem, p.193.

⁴⁵ Idem, p.204.

espera una responsabilidad adicional del Estado respecto de sus propias empresas. Esta coherencia exige sin dudas que el gobierno local implemente con mayor fuerza el Programa Buenos Aires Convive en empresas públicas y/o bajo su control, con el objeto de motorizar cambios desde lo propio hacia el resto de los actores. Ello, por la importancia que reviste que las empresas privadas lleven adelante estos procesos inspiradas e influenciadas por el ejemplo de las instituciones del Estado. Por ello, resulta fundamental que las acciones del GCABA destinadas a lograr la implementación de los PRNU y la CER se focalicen de forma prioritaria en sus propias empresas y en los procesos de contrataciones públicas con sus propios proveedores privados, para así alcanzar también a las empresas privadas.

Sobre este aspecto cabe destacar que, en octubre de 2020, Pacto Global y el ACNUDH –a propuesta de la Defensoría del Pueblo de la CABA–, lanzaron un Programa de Empresas Estatales y Derechos Humanos, que tiene como objetivo principal que las empresas públicas internalicen los estándares de derechos humanos en el ejercicio de sus actividades a la luz de los PRNU, lo que podría contribuir a una mayor recepción de los PRNU en el ámbito de las empresas públicas o bajo el control del Estado.

Resta mencionar que las “Jornadas Porteñas de Empresas y Derechos Humanos”, como otro de los componentes de la Sección, se limita a empresas privadas en plena tensión con el principio de coherencia política que pregonan los PRNU y de abordaje integral a toda empresa cualquiera sea su naturaleza y tamaño. En este sentido, a la luz de los PRNU las jornadas no deberían limitarse a empresas privadas –como prevé el PLADH–, sino que deberían convocar a toda empresa con asiento en CABA, en base a contenidos claros sobre el contenido y alcance de los PRNU y demás instrumentos como las LDEM de OCDE y la Declaración Tripartita de la OIT, que conforman y construye la CER esperable acorde los estándares internacionales.

Al respecto cabe mencionar que el gobierno local ha informado en una oportunidad que la razón de no incluir a las empresas públicas en estas instancias de formación radica en que otra área de gobierno, como es la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, se encuentra trabajando con empresas públicas⁴⁶.

Sobre esta cuestión cabe destacar que el enfoque del Programa de Buen Gobierno en empresas públicas es acotado y no integra una visión integral de los derechos humanos que deben respetar las empresas públicas. Como bien explica el Plan, se limitan a temas de transparencia, buen gobierno corporativo e integridad, siendo necesario abordar con esas empresas los estándares de derechos humanos de la CER en general y el alcance y contenido de los PRNU y demás instrumentos en los mismos términos que lo referido a las empresas privadas. En este punto, es dable recordar que la relación entre derechos humanos y buen gobierno abarca tanto a empresas públicas como a privadas (transparencia, corrupción y acceso a la información). Como recientemente ha expuesto el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos⁴⁷, la corrupción de funcionarios y empresas privadas produce una mayor vulnera-

⁴⁶ Específicamente dispuso el Gobierno local que: “34. En cuanto a la consulta sobre el criterio para no incluir a referentes de empresas públicas locales se comunica que este apunto está enfocado precisamente en empresas del sector privado, considerando que el apartado “Buen Gobierno en Empresas Públicas de la Ciudad de Buenos Aires” abarca a las empresas públicas, siendo dicha cuestión competencia de la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, dependiente de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas (...)” Véase: “IF-2020-09728542-GCABA-SSDHPC, Referencia: EE. N° 08441615-MGEYA/20...” cit, p. 8.

⁴⁷ Connecting Business and Human Rights with Anti-corruption, Preliminary concept note by the UN Working Group on Business and Human Rights, disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/WGCorruptionBHR.pdf>

ción de los derechos humanos de las personas, lo que torna la cuestión como relevante desde este enfoque. Igualmente, la transparencia y acceso a la información ha sido destacado como uno de los estándares interamericanos en el Informe de Empresas y Derechos Humanos de la relatoría DESCA.

C. Fortalecimiento de la noción de evaluación de impacto (incluyendo el monitoreo y fiscalización) en los términos de los PRNU

La evaluación de los riesgos que conlleva una actividad en los derechos humanos resulta un componente esencial para lograr la efectividad de los PRNU. Ello porque les permite a las empresas conocer los riesgos de su actividad y gestionarlos a través de la adopción de medidas de debida diligencia.

En materia de evaluación de impacto en derechos humanos⁴⁸, el gobierno local ha informado que el “Programa Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos” sí contemplaba la cuestión al decir que: “La evaluación de impacto en el programa, contenido y alcance está contemplada de la siguiente forma: en un primer momento se efectúa la elaboración del plan de acción mancomunadamente con el apoyo de la Subsecretaría para adoptar políticas internas que promuevan la protección de los derechos humanos, en casos de discriminación por razones étnicas, religiosas, de identidad sexual, política, nacionalidad o de género. Asimismo, en el marco del Programa, el establecimiento se compromete a llevar a cabo acciones y propuestas que tengan por objetivo promover y difundir los derechos humanos, sus valores, principios y el pluralismo social y cultural en miras de valorizar el respeto por la diversidad. Por lo tanto, el respeto de los derechos humanos se encuentra intrínsecamente vinculado con la responsabilidad social empresarial y, así, el desarrollo sostenible es posible en la medida en que la ciudadanía puede ejercer derechos y libertades básicas”⁴⁹.

Al respecto, es dable señalar que la evaluación de impacto como mecanismo necesario para poner en marcha el proceso de debida diligencia a la luz de los mencionados principios, es un proceso anterior a la elaboración de cualquier plan de acción a partir de buenas prácticas, e implica la detección de los riesgos a los derechos humanos que implica determinada actividad empresarial instancia en la que el gobierno local, dotado de áreas específicas en derechos humanos, podría colaborar activamente orientando su realización y/o apoyando la realización de estos procesos a través de otro tipo de asistencia. En cuanto al compromiso que asumiría la empresa en el marco de este Programa de “llevar a cabo acciones y propuestas que tengan por objetivo promover y difundir los derechos humanos”, con el objeto de evitar la desnaturalización de los PRNU en la práctica, consideramos que resulta esencial que el compromiso de las empresas sea asumido por los cargos directivos más altos, así como también que se establezcan las expectativas de la empresa en materia de respeto a los derechos, las cuales deberían hacerse públicas interna y externamente, reflejadas en las políticas y procedimientos operacionales necesarios para realmente ser internalizada en la empresa.

En esta línea, para que la evaluación de impacto de la actividad empresarial en los derechos humanos

⁴⁸ Cabe destacar que la pregunta remitida a la Subsecretaría sobre este aspecto fue la siguiente: 20.- ¿De qué forma está contemplada la evaluación de impacto en el Programa referido y cuál contenido y alcance? La metodología de evaluación prevista ¿Garantiza la participación de la sociedad civil y/o potenciales afectados?

⁴⁹ Véase: “IF-2020-09728542-GCABA-SSDHPC, Referencia: EE. N° 08441615-MGEYA/20...” cit, p. 7.

—prevista en el Programa de Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos— sea acorde al entendimiento de la debida diligencia conforme los PRNU y las LDEM de la OCDE, y se traduzca en un proceso de identificación de riesgos reales en materia de derechos humanos según la actividad específica de la empresa, las particularidades de la cadena de suministro y la adopción de medidas concretas de prevención, mitigación y reparación proporcionales a los riesgos detectados y/o daños, la misma debe tener lugar con anterioridad a la elaboración de cualquier plan de acción y debe estar acompañada de estrategias de monitoreo, publicidad y/e inclusión en la estructura funcional de la empresa.

D. Relevancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad potencialmente afectada

La participación pública en los procesos de debida diligencia es fundamental no sólo como derecho en sí mismo, sino como estrategia para conocer en profundidad los riesgos a los que una comunidad puede verse expuesta respecto de una actividad determinada.

En este sentido, la existencia de canales claros y adecuados de participación de la sociedad civil y la comunidad potencialmente afectada en la evaluación de los riesgos de daño a los derechos humanos y en la elaboración de políticas públicas, también resulta necesaria para la plena efectividad de éstas y la preservación del enfoque de derechos humanos que cristaliza la participación como un requisito ineludible. Sobre este aspecto, el GCABA informó respecto del Programa de Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos que “la metodología de evaluación prevista garantiza la participación de la sociedad civil y/o potenciales afectados en tanto y en cuanto se interactúa con los mismos en el marco del Programa”⁵⁰. En este punto sería necesario que esos canales sean conocidos y difundidos a los fines de garantizar una participación efectiva y adecuada en los mismos y que no sea una mera formalidad.

La Ciudad de Buenos Aires nuclea múltiples OSCs cuya participación en estos procesos sería fundamental según el rubro de la actividad empresarial que se trate y podrían colaborar no sólo en la detección de riesgos, sino en la validación de las acciones de debida diligencia previstas para su prevención y/o mitigación. Asimismo, la participación de la comunidad puede contribuir a generar espacios para forjar alianzas estratégicas para una mejor implementación de las políticas así como para su monitoreo y fiscalización, lo que exigiría que, así como se reconocen como socios estratégicos otras áreas de gobierno al momento de implementar las políticas públicas en la materia, se incluyan OSCs con incidencia en el tema.

E. Necesaria integralidad en el abordaje de los derechos humanos

En lo que respecta al contenido de las capacitaciones brindadas por el Programa Buenos Aires Convive se destaca positivamente el hecho de que se hayan enfocado en los derechos de los grupos más vulnerados, ya que son los que requieren mayor protección en ámbitos tanto públicos como privados. Sobre este aspecto, el gobierno local informó que el Programa estaba “enfocado en la población LGTBIQ+”⁵¹

⁵⁰ Véase: “IF-2020-09728542-GCABA-SSDHPC, Referencia: EE. N° 08441615-MGEYA/20...” cit, p. 8.

⁵¹ Véase: “IF-2020-05657405-GCABA-SSDEP, Referencia: EE N° 04407750-MGEYA/20...” cit, p.2.

y se trataban “temas de convivencia, discriminación, diversidad sexual y derechos humanos”⁵². No obstante, ya sea a través de este Programa, o a partir de cualquier otro que se emplee a los fines de lograr la implementación de los PRNU, sería necesario que el contenido de las mismas también incluyera los lineamientos centrales de los PRNU como una explicación de los Pilares, con especial énfasis en los procesos de debida diligencia y los mecanismos de reparación.

Asimismo, y atento que el objetivo de la iniciativa del Sello de Empresas y Derechos Humanos es proveer de herramientas y apoyo práctico para implementar medidas que efectivicen los PRNI, sería necesario capacitar y asesorar a las empresas no sólo en sus obligaciones en materia de derechos humanos, sino en la importancia de asumir un compromiso político con el respeto de los derechos humanos, brindarles apoyo en la elaboración y diseño de procesos de debida diligencia propios, y en la creación de mecanismos internos de rendición de cuentas.

Tal como se señaló, los PRNU constituyen un piso mínimo de gobernanza⁵³ sobre el cual se debe construir cualquier política destinada a la protección de los derechos humanos en el contexto de empresas. Cualquier que sea el Programa que se emplee para la implementación de los PRNU y la incorporación de la CER si la óptica elegida es la promoción de los estándares de derechos humanos para fomentar su respeto por las empresas, requiere que, según la actividad de la empresa, además de los estándares de igualdad de género y no discriminación, se incluyan los estándares en materia ambiental, laboral, lucha contra la trata laboral y el trabajo infantil —entre otras cuestiones centrales—, para que el abordaje sea integral e incluya un enfoque de derechos humanos sólido, acorde a los tratados internacionales ratificados por Argentina y los estándares de derechos humanos fijados en las LDEM y la Declaración Tripartita de la OIT antes referida.

Desde el Estado se tiene que incentivar el respeto irrestricto de todos los derechos humanos desde una visión integral. Y para ello es necesario que se tengan en cuenta la universalidad, indivisibilidad e interdependencia entre los derechos humanos. No se puede abordar una sola temática⁵⁴.

Además de tomar en consideración los lineamientos generales que estos instrumentos plantean, es necesario que se aborden los estándares de derechos humanos que allí se promueven desde un enfoque integral que contemple la interdependencia entre los derechos humanos y su carácter indivisible y universal, y no sólo de algunos derechos. Para su determinación, resulta necesario tomar como base los tratados internacionales que obligan al Estado argentino y respecto de los cuáles tiene una obligación de dictar los marcos regulatorios y las políticas públicas y de fiscalización para su plena efectividad. Sin perjuicio de la plena operatividad de los derechos, el GCABA ha dictado leyes locales para adherir los compromisos asumidos por el Estado nacional y también para garantizar su cumplimiento en su territorio, obligaciones que deben ser cumplidas por actores públicos y privados.

En este sentido, y toda vez que se advierte que la mayoría de intervenciones en el marco del Sello de

⁵² Ídem.

⁵³ Relatoría DESCA, “Informe de Empresas y Derechos Humanos...”, p. 17.

⁵⁴ Si bien el *Programa de Instituciones Comprometidas con los Derechos Humanos* podría constituir ese marco, de la información provista no surge que ese sea el contenido y alcance efectivo conforme analizaremos a posteriori.

Empresas y Derechos Humanos se han realizado a través del Programa Buenos Aires Convive –principalmente en temáticas de igualdad de género y no discriminación– sería necesario que se incluya en este programa de certificación una mayor amplitud de contenido a todos los estándares de derechos humanos incluyendo el trabajo decente, el medio ambiente y la lucha contra la trata de personas, entre tantos, y se fortalezca la implementación en empresas públicas dada la importancia de la coherencia política y la responsabilidad adicional del Estado respecto de sus propias empresas y/o contrataciones públicas con empresas privadas.

V. Algunas conclusiones para potenciar el PLADH para construir una agenda de empresas y derechos humanos en la Ciudad

La inclusión de la temática de derechos humanos y empresas en el PLADH ya constituye de por sí un hito destacable en la política del Gobierno local para construir una agenda más amplia, integral y articulada del tema. Además de dotar a las políticas públicas propuestas de mayor consistencia con los lineamientos centrales de los PRNU y la CER, como señalamos anteriormente, se deberían realizar modificaciones en el diseño de la Sección que permitan utilizar esta herramienta de gestión como un medio de implementación de los PRNU que se encaminen a una política de estado en la materia.

Como primera cuestión, consideramos que sería más adecuado que la Sección incluya otras políticas y/o acciones también relevantes que dispone el GCABA en su estructura y que podrían contribuir a hacer efectivos los PRNU. Si observamos en detalle el Plan, en vez de partir de un enfoque transversal de derechos humanos que recoja las acciones de las distintas áreas de Gobierno con impacto en la mayor protección de los derechos humanos en contextos de actividades empresariales, la sección centraliza su atención en las acciones implementadas desde una de las áreas de gobierno (la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del GCABA) –tres de las iniciativas analizadas en el presente artículo están a cargo de esta área– como autoridad competente en la protección, promoción y garantía de los derechos humanos de la Ciudad; y la cuarta se encuentra en la órbita de la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto.

Sin desconocer que el PLADH no necesariamente sistematiza todas las acciones y/o políticas que lleva adelante el gobierno local, y que a su vez conlleva un proceso de priorización política, entendemos que las acciones incluidas en la Sección no dan cuenta de las múltiples políticas y programas que lleva adelante el Gobierno local y cuya inclusión podría contribuir a consolidar una agenda territorial y local en la temática que reconozca como base común los PRNU. Entre ellas podemos destacar: la “Iniciativa Público-Privada para la Igualdad de Género en el Mercado de Trabajo de la Ciudad”, lanzada en 2018, a cargo de la SSyRI y que tiene por objeto trabajar en cuatro ejes: brecha salarial, mujeres emprendedoras, participación laboral, conciliación trabajo-vida familiar y puestos de decisión; el “Sello Empresa Mujer”⁵⁵ desarrollado en la órbita de la Dirección General de Compras y Contrataciones (DGCyC) que tiene por finalidad conocer y promover la participación real de las mujeres en el mercado público a través de la identificación voluntaria en el registro de proveedores de las empresas lideradas por mujeres, así

⁵⁵ Más información disponible: <https://www.buenosaires.gob.ar/hacienda-y-finanzas/compras-compraspublicassustentables/noticias/compra-publica-sustentable-con>

<https://www.buenosaires.gob.ar/hacienda-y-finanzas/compras/>

como el resto de iniciativas que lleva adelante el área de compras sustentables dentro de la DGCyC para fomentar la protección del medio ambiente; el “Mapa de trabajo precario, informal y esclavo”⁵⁶, que funciona bajo la órbita de la Dirección General de la Protección del Trabajo –conforme la ley n°4331 que lo crea–, y cuya finalidad es, entre otros fines, contribuir con la protección y fomento del trabajo decente en los últimos eslabones de las cadenas de suministro mayormente textiles; el mecanismo de recepción de denuncias contra actos discriminatorios, previsto en la ley contra la Discriminación n° 5261 conforme el artículo 1° del Decreto N° 342/2016, que reconoce a la Dirección General de Convivencia en la Diversidad del GCABA como órgano de aplicación de la ley, área que recibe denuncias contra empresas privadas y públicas; el Plan Integral de Acceso al Trabajo para Personas Trans, que incluye su inserción en empresas públicas y privadas, entre otras iniciativas.

La incorporación de la integralidad de políticas conlleva una mayor y necesaria articulación entre las distintas áreas de gobierno a los fines de conciliar las bases de acción en la materia. Si bien las políticas públicas dispuestas en el Plan reconocen la existencia de socios estratégicos para su ejecución, sería oportuno integrar en esta Sección a todas las áreas de gobierno prioritarias y con incidencia en la temática, con descripción de las políticas y/o iniciativas que llevan adelante para enfrentar las consecuencias negativas de la actividad empresarial, a los fines de garantizar un enfoque integral de la problemática acorde a la interdependencia de los derechos humanos entre sí y mayor coherencia política horizontal entre las distintas áreas de gobierno. Al respecto el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha manifestado que “coherencia horizontal de las políticas” implica “la compatibilidad de las políticas y prácticas en todos los ámbitos funcionales gubernamentales a nivel nacional y subnacional con las obligaciones de derechos humanos que incumben al Estado”⁵⁷.

Por otra parte, la importancia de la inclusión de las otras políticas públicas y/o acciones que realiza el GCABA y que contribuyen a la protección de los derechos humanos respecto de actividades empresariales, no sólo se debe a una cuestión de articulación y coherencia en las políticas públicas, sino que tiene que ver con la necesaria correlación que debe existir entre el contexto y realidad local, los principales problemas que atraviesa la Ciudad en la temática y las respuestas que brinda al respecto el Gobierno. La elaboración de un plan de gestión que incluya las empresas y los derechos humanos no debe dejar afuera temáticas centrales para la Ciudad como el cambio climático, la contaminación ambiental, la falta de acceso a puestos de liderazgo por las mujeres, la explotación laboral, entre otras.

Además, sería necesario extender las bases de entendimiento a partir de las cuales se deben armonizar las políticas y acciones que se están llevando adelante en materia de empresas y derechos humanos. En este sentido, se debe tomar en cuenta que la conducta empresarial con enfoque de derechos humanos y la CER se construye en base a la interrelación entre diversos instrumentos que sientan sus bases y que incluyen a los PRNU, LDEM, la Declaración Tripartita de la OIT^{58,59} y la Agenda 2030 para el Desa-

⁵⁶ Más información disponible: <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrolloeconomico/trabajo/mapas-de-trabajo-precario-informal-y-esclavo>

⁵⁷ Asamblea General, A/74/198, “Informe del Grupo de ...”, *cit.*, p. 4.

⁵⁸ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf

⁵⁹ La Declaración tiene por “objetivo fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social y a la consecución del trabajo decente para todos, así como minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas” a través del establecimiento de principios sobre EM y el respeto de los PRNU sobre Empresas y Derechos Humanos. Se establece en su texto la obligación de las empresas de cumplir las leyes y reglamentos nacionales en armonía las prioridades de desarrollo y con los objetivos y la estructura sociales del país

rrollo Sostenible⁶⁰. En este sentido, y a los fines de cumplir el objetivo estratégico de la Sección, sería necesario que los programas y/o acciones ya en funcionamiento sean revisados a la luz de estos instrumentos para contribuir a su efectividad y consolidación. La coordinación entre las distintas áreas de gobierno que interactúan con empresas, podría contribuir a nutrir el conocimiento transversal de las obligaciones en materia de derechos humanos que recaen sobre el Estado en su totalidad, y que muchas áreas técnicas enfocadas en temas de gestión y administración como la compra pública, el comercio, las obras y construcciones, muchas veces desconocen en profundidad, dada la especificidad de sus funciones y el hecho de que sus objetivos de gestión no integran la incorporación de un enfoque de derechos humanos.

En base a estas consideraciones, y otras que puedan surgir de la sinergia del trabajo colectivo de todos los actores implicados, la Ciudad tiene a corto alcance la posibilidad de potenciar su PLADH en lo referente a empresas y derechos humanos y encaminarlo a una política coherente e integral de protección de los derechos humanos, hasta tanto en un futuro, se pueda avanzar en un plan específico y local de empresas y derechos humanos.

en que realicen sus operaciones, así como los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos y la obligación de los Estados por el sólo hecho de miembro de la OIT de respetar los derechos fundamentales en el trabajo como "a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación". Los Principios abordan las siguientes temáticas: Empleo, Formación, Condiciones de Trabajo y Vida, relaciones de trabajo.

⁶⁰ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un plan global destinado a dar cumplimiento a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas específicas con la finalidad de contribuir a un desarrollo que equilibre la protección social, el medio ambiental y el crecimiento económico. Si bien el cumplimiento de la Agenda compromete principalmente a los Estados como actores públicos con el deber de garantizar a la sociedad los derechos humanos, y las condiciones económicas, sociales y ambientales para su pleno desarrollo y efectividad, las empresas también constituyen actores centrales en el logro de la misma.

Contrataciones públicas desde el enfoque de empresas y derechos humanos



Por Daniel Morris

ASESOR DEL INSTITUTO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS

I. Oportunidades para hacer realidad los derechos humanos¹

En los últimos años la contratación pública ha sido reconocida cada vez más como un medio para que los Estados cumplan con sus obligaciones relativas a los derechos humanos y logren un desarrollo sostenible. Incluir requisitos dentro de la contratación pública para que los proveedores respeten los derechos humanos puede ayudar a prevenir violaciones de estos dentro de las cadenas de valor, incluyendo la esclavitud moderna, el trabajo infantil, la trata de personas, las jornadas laborales excesivas y las condiciones laborales inseguras². Dichos requisitos también son una parte crucial de la protección de los derechos humanos cuando se contratan los servicios de actores privados para la prestación de servicios públicos, por ejemplo, en las esferas de la salud, la educación y la justicia penal. Finalmente, los derechos humanos deben integrarse al diseño y la organización de las compras de tecnología informática, dada la creciente digitalización de los Estados y el surgimiento de la inteligencia artificial.

Además de evitar que ocurran violaciones a los derechos humanos en la cadena de valor, la contratación pública puede también promover los derechos de grupos vulnerables y en riesgo al favorecerlos o favorecer a las empresas que los protegen en los procesos de contratación pública³.

La contratación pública se refiere al proceso a través del cual las autoridades públicas, como departamentos o ministerios de gobierno, autoridades locales o municipales y empresas estatales, contratan obras, bienes o servicios a las empresas⁴. El ciclo de contratación pública generalmente consiste en la planificación de compra, el proceso de contratación y la gestión contractual⁵. El ámbito de compra y contratación de bienes y servicios adquiridos por las autoridades públicas varía ampliamente, y va desde proyectos de infraestructura y desarrollo urbano a gran escala; la adquisición de elementos complejos,

¹ Este artículo se basa en la publicación: Instituto Danés de Derechos Humanos, "Impulsar el cambio a través de la contratación pública herramientas de derechos humanos para profesionales y responsables de la formulación de políticas de contratación pública", Marzo 2020, disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/DIHR_Toolkit_Spanish_2020.pdf

² Consulte, por ejemplo, el blog <https://www.hrprocurementlab.org/blog/>

³ Consulte la definición de la OCDE en: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/> y la definición de la Comisión Europea en: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en (disponibles en inglés).

⁴ Consulte la definición de la OCDE en: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/> y la definición de la Comisión Europea en: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en (disponibles en inglés).

⁵ El término contratación pública se utiliza principalmente en el contexto de la legislación de la UE; otros sistemas usan otras frases para cubrir el mismo concepto. Por ejemplo, en los EE. UU., generalmente se hace referencia a contratos gubernamentales o contratos públicos. La Organización Mundial del Comercio se basa en el término contratación pública.

como sistemas armamentísticos; la contratación de servicios públicos esenciales en el sector de la salud y la asistencia social; hasta la adquisición de bienes de consumo, como artículos de papelería, muebles y alimentos.

La contratación pública es un componente esencial de la economía en general y brinda a los Estados una oportunidad significativa para influir en las cadenas de valor mundiales. La contratación pública representa el 15-20% del Producto Interno Bruto mundial (en adelante PIB) en los Estados de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante OCDE). Los compromisos del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio representan alrededor de 1,3 billones de euros en oportunidades comerciales en todo el mundo. En 2016, los contratos de contratación pública a nivel mundial se estimaron en un total de 2 billones de euros⁶.

La contratación pública es un mecanismo a través del cual los Estados pueden incentivar e influir en las prácticas comerciales sostenibles del sector privado. De hecho, las empresas ya ven los requisitos de derechos humanos de los compradores públicos como una razón de peso para adoptar medidas que respeten tales derechos⁷. En su calidad de mega consumidores, los Estados tienen el poder adquisitivo para establecer estándares que impliquen un giro en el mercado hacia estándares de práctica y competencia más humanas, y para garantizar la rendición de cuentas de los proveedores responsables de cometer abusos contra los derechos humanos, así como de reparar a las víctimas⁸.

II. Base legal

Existe una base legal para incluir requisitos en la contratación pública con el fin de que los proveedores respeten los derechos humanos. Tanto el derecho internacional, como el supranacional o regional y nacional exigen que los Estados protejan y respeten los derechos humanos. Además, los Estados tienen obligaciones legales y compromisos políticos en las áreas de desarrollo sostenible, transparencia, corrupción y responsabilidad.

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (en adelante PRNU) establecen el deber del Estado de promover el respeto de los derechos humanos en sus propias

“ En su calidad de mega consumidores, los Estados tienen el poder adquisitivo para establecer estándares que impliquen un giro en el mercado hacia estándares de práctica y competencia más humanas, y para garantizar la rendición de cuentas de los proveedores responsables de cometer abusos contra los derechos humanos, así como de reparar a las víctimas. ”

⁶ OCDE, “Responsible business conduct in government procurement practices”, junio de 2017; Comisión Europea, Contratación Pública Internacional (sitio web); Unión Europea, Indicadores de contratación pública 2015, “DG GROW G4 – Innovación y contratación electrónica”, 19 de diciembre de 2016.

⁷ Consulte, por ejemplo, Stine Foss, “Leading by example? Procurement as lever for human rights due diligence”, International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights Blog, 22 de enero de 2019, disponible en: <https://www.hrprocurementlab.org/blog/leading-by-example-procurement-as-lever-for-human-rights-due-diligence/>

⁸ Claire Methven O'Brien, Nicole Vander Muelen, y Amol Mehra, “Public Procurement and Human Rights: A Survey ...”, *op.cit.*

cadena de valor y resaltan que las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, incluso en las relaciones con sus proveedores⁹.

Los PRNU fueron adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) en junio de 2011 y son el primer marco internacional universalmente aceptado, que articula los deberes y responsabilidades respectivos de los Estados y las empresas en relación con los derechos humanos. Posteriormente, los PRNU han sido reconocidos por otros organismos de derechos humanos de la ONU¹⁰, numerosos gobiernos nacionales¹¹, una gama de organizaciones internacionales y regionales (incluida la OCDE) y la Organización Internacional de Normalización (en adelante ISO, por su nombre en inglés), que alinearon respectivamente sus Líneas Directrices para Empresas Multinacionales y el estándar ISO 26000 con los PRNU, la Unión Europea (en adelante UE) y el Consejo de Europa, la Corporación Financiera Internacional y otras instituciones financieras internacionales e inversionistas¹². En consecuencia, se puede decir que las obligaciones del Estado para proteger los derechos humanos se extienden a la protección de los mismos dentro de sus cadenas de valor¹³. Los PRNU se fundamentan en el derecho internacional de los derechos humanos preexistente. Además, afirman que el deber estatal de proteger los derechos humanos se extiende a situaciones en las que existe un “nexo” comercial entre los actores públicos y las empresas¹⁴.

Los PRNU explican las obligaciones existentes en virtud del derecho internacional. Señalan que los Estados deben exigir, cuando sea apropiado, que las empresas estatales o controladas por los Estados ejerzan la debida diligencia en materia de derechos humanos¹⁵. Aclaran que este deber se extiende a situaciones en que los Estados establecen relaciones comerciales, incluso a través de la contratación pública¹⁶. Cuando los Estados se comprometen a privatizar o “contratar” servicios que pueden afectar los derechos humanos, deben “ejercer una supervisión adecuada”, incluso asegurando que los contratos o la legislación que habilite dichas prestaciones comuniquen las expectativas del Estado con respecto a que los proveedores de dichos servicios respeten los derechos humanos de los usuarios del servicio, es decir, de sus ciudadanos.

⁹ Principios Rectores de la ONU 4 y 6.

¹⁰ Comité de los Derechos del Niño de la ONU, “Observación general N°16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño”, UN Doc. CRC/C/GC/16, (abril de 2013) disponible en: https://www.unicef.org/csr/css/CRC_General_Comment_SPANISH_26112013.pdf; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales”, período de sesiones 46, NU Doc. E/C.12/2011/1, (mayo de 2011), disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.2011.1-ENG.doc>

¹¹ En particular, véase “National Action Plans on business and human rights”, disponible en: <https://globalnaps.org/>. Véase también, Claire Methven O’Brien, y Amol Mehra, Sara Blackwell, y Catherine Poulsen Hansen, “National Action Plans on Business and Human Rights: Current Status and Future Prospects for a New Business and Human Rights Governance Tool”, 1 Bus. y Hum. Rts. J. 117 (2015) y Daniel Morris, Lukas Bogner, Lison Daubigeon, Claire Methven O’Brien, y Elin Wrzoncki, “National Action Plans on Business and Human Rights, An Analysis of Plans from 2013-2018”, Instituto Danés de Derechos Humanos, 2018, disponible en: <https://mk0globalnaps.hvllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2018/11/nap-analysis-full-report.pdf>

¹² Véase, por ejemplo, Principio Rector de la ONU, Reporting Framework Investor Statement, disponible en: <http://www.ungpreporting.org/early-adopters/investor-statement/>

¹³ Muchas instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil están adoptando esta perspectiva. Consulte, por ejemplo, International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Edinburgh Declaration (2010) disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/NHRI/Edinburgh_Declaration_en.pdf. Véase también Robert Stumberg, Anita Ramasastry, Meg Roggensack, “Turning a Blind Eye? Respecting Human Rights in Government Purchasing”, septiembre de 2014, disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fd45aa446/5865d97e15d5dbb208be7740/1483069827972/Procurement-Report-FINAL.pdf>

¹⁴ Claire Methven O’Brien, Nicole Vander Muelen, y Amol Mehra, “Public Procurement and Human Rights: A Survey ...”, *op.cit.*

¹⁵ Principio Rector de la ONU 3.

¹⁶ Principio Rector de la ONU 8. El Principio Rector 6 también establece que “Los Estados deben promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales,” e indica que puede llevarse a cabo “al estipular los términos de los contratos”.

Los PRNU disponen que “los Estados deben promover la concienciación y el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que realizan transacciones comerciales”. Los PRNU señalan que “los Estados llevan a cabo múltiples transacciones comerciales con empresas, especialmente a través de sus actividades de adquisición. Esto les brinda oportunidades excepcionales –individual y colectivamente– de promover la concienciación y el respeto de los derechos humanos entre esas empresas, en particular al estipular los términos de los contratos, prestando la debida atención a las obligaciones del Estado dimanantes de la legislación nacional e interna”¹⁷.

Los PRNU también destacan que los Estados deben garantizar la “coherencia política”, en otras palabras, la alineación con las obligaciones de normas y políticas de derechos humanos en todos los departamentos, agencias y otras instituciones estatales que llevan a cabo prácticas comerciales¹⁸, lo que incluye los organismos de contratación pública.

Además de los PRNU, el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas) de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) de 1949 establece una base legal para proteger los derechos de los trabajadores en el contexto de la contratación pública.

Una serie de organismos han desarrollado recomendaciones y directrices sobre contratación pública y derechos humanos a raíz de los PRNU. Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (en adelante LDEM) abordan la “Conducta Empresarial Responsable” (en adelante CER) en diferentes ámbitos que incluyen los derechos humanos; el empleo y las relaciones laborales; el medio ambiente; la lucha contra la corrupción; y la ciencia y tecnología¹⁹. Basándose en las LDEM, una reciente nota conceptual de la OCDE destaca que el uso de la contratación pública para alentar una conducta empresarial responsable y respetar los derechos humanos tiene sentido por varias razones:

- Los fondos públicos no deben contribuir a la generación de impactos ambientales o sociales adversos por parte de las operaciones empresariales;
- los Estados esperan que las empresas se comporten de manera responsable. Por lo tanto, los Estados deben liderar con el ejemplo, exigiéndole a sus proveedores que actúen con debida diligencia en materia de derechos humanos;
- la creciente evidencia indica que la CER favorece a las empresas. Los beneficios potenciales de la conducta empresarial responsable –como la reducción de los costos de la vida útil, la producción de mejor calidad, la implementación de cadenas de suministro con menos afectaciones y más eficientes– también aplican a los gobiernos;
- los Estados tienen interés nacional para alentar a otros países a integrar las consideraciones de CER en sus procesos de contratación pública, para promover la igualdad de condiciones para sus propias empresas cuando operan en el extranjero.

¹⁷ Principio Rector de la ONU 6, comentario.

¹⁸ Principio Rector de la ONU 10.

¹⁹ Las Directrices son un conjunto de recomendaciones dirigidas por los Estados que se adhieren a la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales a las empresas multinacionales que operan en o desde estos Estados.

III. Instrumentos de contratación sostenible

En 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó por unanimidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante Agenda 2030) como “un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad”. Ésta proporciona un marco integral y universal que une las dimensiones ambientales, sociales y económicas del desarrollo sostenible. La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) “buscan hacer realidad los derechos humanos de todos”, al tiempo que promueven que todas las partes interesadas se centren en la implementación al “actuar en una alianza de colaboración”.

El ODS 8 aborda el trabajo decente y el crecimiento económico. El ODS 9 establece objetivos para la industria, innovación e infraestructura, y el ODS 12 aborda el consumo y producción responsables. El papel de las empresas en relación con cada uno de estos tres ODS es evidente. Sin embargo, las contribuciones de las empresas son necesarias para cumplir con la gran mayoría de los demás objetivos y metas de la Agenda 2030.

En consecuencia, muchas asociaciones empresariales y empresas concretas han adoptado los ODS²⁰. Además, han surgido diferentes plataformas e iniciativas para aprovechar el poder de las empresas en la realización de los ODS²¹. Hoy, la Agenda 2030 es una referencia destacada sobre el papel de las empresas en la sociedad²².

El ODS 12 destaca el potencial transformador de la contratación pública como motor de los derechos humanos y la producción y consumo sostenibles²³. La meta 12.7 llama a todos los Estados a “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”. Esto brinda una oportunidad para que los Estados no solo adquieran de proveedores que entregan el producto más barato y rápido, sino que también prioricen comprarles a proveedores que respeten las tres dimensiones de la contratación pública sostenible: económica, social y ambiental. Por ejemplo, los procesos de contratación pueden centrarse en comprarles a proveedores que tengan medi-

²⁰ Pacto Mundial de la ONU y la Cámara Internacional de Comercio, “Scaling up Sustainability Collaboration: Contributions of business associations and sector initiatives to sustainable development”, septiembre de 2015, disponible en: https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/development-BusinessAssociationsSectorandSD.pdf. Véase, por ejemplo, la declaración del grupo principal de empresas e industria en el HLPF 2016: “La comunidad empresarial adopta la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible con 17 Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en su núcleo, y se compromete a asociarse en su implementación exitosa”, disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21782-Day_8_BusinessIndustryInterventionHLPF7.20.16.pdf. Según un estudio de PriceWaterhouseCoopers en 2017, el 71% de las empresas dicen que ya planeaban cómo contribuir a la implementación de los ODS (Véase en: <https://www.pwc.com/m1/en/publications/documents/delivering-sustainable-development-goals.pdf>).

²¹ Ejemplos de iniciativas incluyen: The Business & Sustainable Development Commission, Better Business Better World: The Report of the Business & Sustainable Development Commission, enero de 2017; Business and Sustainable Development Commission, The Business Commission Passes Baton to SDG Initiatives, and the World Business Council for Sustainable Development, Overview; el Consejo de Estados Unidos para los Negocios Internacionales, Business for 2030: Forging a Path for Business in the UN 2030 Development Agenda; y Naciones Unidas, Sustainable Development Goals Knowledge Platform. Ejemplos de iniciativas incluyen: The Business & Sustainable Development Commission, Better Business Better World: The Report of the Business & Sustainable Development Commission, enero de 2017; Business and Sustainable Development Commission, The Business Commission Passes Baton to SDG Initiatives, and the World Business Council for Sustainable Development, Overview; el Consejo de Estados Unidos para los Negocios Internacionales, Business for 2030: Forging a Path for Business in the UN 2030 Development Agenda; y Naciones Unidas, Sustainable Development Goals Knowledge Platform.

²² Daniel Morris, Elin Wrzoncki y Signe Andreasen Lysgaard, “Responsible Business Conduct as a Cornerstone of the 2030 Agenda – A Look at the Implications, A Discussion Paper”, Instituto Danés de Derechos Humanos, 2019, disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrb_2019/responsible_business_conduct_as_a_cornerstone_of_the_2030_agenda_dihhr_2019.pdf

²³ Véase, además, Claire Methven O'Brien y Olga Martin-Ortega, “The SDGs, human rights and procurement: An urgent need for policy coherence”, UNOPS, Thematic Supplement to the 2016 Annual Statistical Report on United Nations Procurement: Procurement and the 2030 Agenda (2017).

das efectivas para eliminar el trabajo forzoso y la trata de personas, en línea con la meta 12.7, pero también como un medio para lograr las metas 8.7 y 16.3 para erradicar el trabajo infantil, la esclavitud moderna y la trata de personas²⁴. La inclusión de los requisitos para que los proveedores respeten los derechos humanos se puede aplicar a los proveedores de primer nivel y luego traspasarse a los subcontratistas, tanto en el país como en el extranjero, para apoyar el cumplimiento de los ODS en todo el mundo.

Hasta hace poco, la contratación pública sostenible se concentraba en gran medida en los impactos ambientales, a través de políticas e iniciativas de compra “ecológicas/verdes”²⁵. Con el tiempo, se ha puesto mayor énfasis en lograr un equilibrio apropiado entre los tres pilares del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental, en todas las etapas del proceso de contratación pública, donde el elemento social refleja los derechos humanos²⁶. Esto es visible en el creciente énfasis que los marcos de contratación importantes, como las Directivas de la UE 2014 y la Organización Mundial del Comercio, han puesto en consideraciones sostenibles.

Además de los ODS, a raíz de los PRNU, una serie de organizaciones han promovido la importancia de cadenas de valor globales responsables, incluidos el G7, la OCDE, la OIT y la OSCE²⁷.

IV. La razón para actuar

Existen diversas razones para incluir requisitos dentro de la contratación pública para que los proveedores respeten los derechos humanos.

- Cumplimiento de obligaciones legales

El Estado tiene la obligación legal de proteger los derechos humanos, lo que incluye los derechos humanos de las personas en las cadenas de valor de las empresas que suministran bienes y prestan servicios al Estado y que se encuentran en su territorio o jurisdicción²⁸. Además, el Estado debe ayudar a los

²⁴ Daniel Morris, Elin Wrzoncki y Signe Andreassen Lysgaard, “Responsible Business Conduct as a Cornerstone of the 2030 Agenda – A Look at the Implications, A Discussion Paper”, Instituto Danés de Derechos Humanos, 2019, disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrb_2019/responsible_business_conduct_as_a_cornerstone_of_the_2030_agenda_dih_2019.pdf

²⁵ Olga Martín-Ortega y Claire Methven O'Brien, “Advancing Respect for Labour Rights Globally through Public Procurement”, *Politics and Governance* (ISSN: 2183-2463) 2017, Vol. 5, ed. 4, pp. 69-79. Véase también, PWC, Study on “Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies”, Final Report, DG GROW Comisión Europea.

²⁶ Olga Martín-Ortega y Claire Methven O'Brien “Public procurement and human rights: interrogating the role of the state as buyer”, Cap.1 en O. MARTÍN-ORTEGA y C.METHVEN O'BRIEN, *Public procurement and human rights: Opportunities, risks and dilemmas for the state as buyer* (Cheltenham: Edward Elgar, 2019).

²⁷ Señalado en Claire Methven O'Brien, Nicole Vander Muelen, y Amol Mehra, “Public Procurement and Human Rights: A Survey ...”, op.cit., p. 20; G7, Leaders' Declaration G/ Summit 7-8 Junio de 2015, Schloss Elmau, Alemania, disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS_STATEMENT_FINAL_CLEAN.pdf; OCDE, “Responsible business conduct in government procurement practices”, junio de 2017, disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/Responsible-business-conduct-in-government-procurement-practices.pdf>; OCDE, Líneas “Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales”, edición 2011, disponibles en: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPAÑOL.pdf>; OCDE, Ministerial Communiqué on Responsible Business Conduct, 26 junio de 2014; OCDE, “Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth, Enabling reform through evidence and peer reviews” (fecha desconocida), disponible en: https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for-Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf; OIT, Orden del día de la 105.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, abril de 22, 2016, disponible en: https://www.ilo.org/ilc/LCSessions/previous-sessions/105/reports/reports-to-the-conference/WCMS_473697/lang-es/index.htm; Oficina de la OSCE de la Representante Especial y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas, “Directrices modelo sobre medidas gubernamentales para prevenir la trata de con fines de explotación laboral en las cadenas de suministro”, febrero de 2018, disponible en: <https://www.osce.org/es/secretariat/408509?download=true>

²⁸ Consulte Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, “Principios Rectores sobre las

proveedores a cumplir con la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos. Incluir requisitos en la contratación pública para que los proveedores respeten los derechos humanos se reconoce cada vez más como una herramienta para cumplir con estas obligaciones²⁹.

- Gestión de riesgos

El riesgo principal que los compradores públicos deben abordar es que la contratación pública esté vinculada a daños graves hacia las personas. Sin embargo, existen otros riesgos que los compradores y proveedores públicos deben considerar, incluidos los riesgos legales (incurrir en responsabilidad por violaciones de los derechos humanos, por ejemplo), riesgos financieros (costos asociados con demoras en el cumplimiento del contrato; repetir los procesos de contratación o reparar daños a las víctimas, por ejemplo) y riesgos para la reputación.

Si se abordan de manera efectiva, algunos de estos riesgos pueden convertirse en oportunidades. Por ejemplo, un proveedor que toma medidas efectivas para respetar los derechos humanos de los trabajadores puede ser visto y evaluado de manera más favorable por los compradores e inversionistas. La reputación también tiene valor para el comprador público, la asociación con violaciones de los derechos humanos puede desalentar a potenciales empleados o socavar la credibilidad de compromisos políticos para defender los derechos humanos en otras áreas.

- Liderar con el ejemplo

Que los compradores públicos implementen requisitos para que los proveedores respeten los derechos humanos, incentiva al sector empresarial hacia el mismo objetivo. Dichos requisitos pueden aplicarse a proveedores de primer nivel y luego ser traspasados a través de la cadena de valor a subcontratistas en el país y en el extranjero. Estos también proporcionan un mecanismo para que los Estados hagan cumplir las leyes existentes, por ejemplo, en los ámbitos de normas laborales, trata de personas y protección infantil. Además, pueden apoyar políticas públicas en ámbitos como la promoción del desarrollo del mercado laboral inclusivo.

- Establecer reglas del juego que permitan igualdad de condiciones para el sector empresarial

Cuando los compradores públicos exigen que los proveedores respeten los derechos humanos cuando suministran bienes y prestan servicios al Estado, contribuyen a la creación de un campo de juego en igualdad de condiciones para aquellos proveedores que se esfuerzan por respetar dichos derechos. Las empresas que violan los derechos humanos, empleando niños para realizar tareas peligrosas, confiscando los pasaportes de los trabajadores o haciendo reducciones excesivas de sus salarios, por ejem-

Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "promover, respetar y remediar", Anexo, N.U. Doc. A/HR/C/17/31 (21 marzo de 2011) (por John Ruggie) [de aquí en adelante Principio Rector de la ONU], Comentario del Principio Rector 6, y Comentario del Principio Rector 2 en relación con la jurisdicción extraterritorial, disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf

²⁹ Gobierno Finlandés, "Agenda for Action on Business and Human Rights, Outcome Paper of the Business and Human Rights Conference organized by Finland's Presidency of the Council of the European Union", 2 de diciembre de 2019, párr. 18-19, disponible en: <https://eu2019.fi/documents/11707387/0/Agenda+for+action+final+02122019.pdf/bb6d6705-04c1-2897-98d9-a58be9a1d6fa/Agenda+for+action+final+02122019.pdf>; Olga Martin-Ortega y Claire Methven O'Brien "Public procurement and human rights: interrogating...", *op.cit.*; OCDE, "Responsible business conduct in government procurement practices", junio de 2017, disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/Responsible-business-conduct-in-government-procurement-practices.pdf>

plo, pueden obtener una ventaja competitiva injusta por sobre las empresas que respetan los derechos humanos. Algunas empresas están avanzando con medidas para respetar los derechos humanos, pero cuando estos esfuerzos no se reconocen o valoran en los procesos de contratación pública, se desincentiva a esas empresas a mantener prácticas comerciales responsables. Asimismo, puede desalentar a otras empresas de abordar amenazas o violaciones a los derechos humanos. Las prácticas de compra pública deben garantizar que todos los proveedores cumplan con las mismas reglas y que la contratación pública promueva un entorno empresarial de excelencia.

V. ¿Cómo empezar a trabajar con la contratación pública y los derechos humanos en Argentina?

La protección de los derechos humanos, a través de la contratación pública, se centra en la inclusión de requisitos de derechos humanos en los documentos de licitación y contratos. Sin embargo, hay algunas consideraciones importantes que deben tomarse en cuenta al introducir requisitos de derechos humanos en los procesos de contratación pública.

- Mapear las leyes relevantes

La contratación pública no se rige por un solo conjunto de leyes y políticas específicas en la materia. Por el contrario, es probable que en Argentina existan distintas leyes y políticas relevantes sobre contratación pública, derechos humanos, desarrollo sostenible, competencia, corrupción, transparencia, etc., que pueden influir sobre lo que un comprador público exige a los proveedores.

Como primera cuestión es importante tener un panorama de cuáles son las leyes y políticas relevantes y qué dicen (o no dicen) sobre la inclusión de requisitos de derechos humanos en los procesos de contratación pública. Esto alcanza normativas y políticas internacionales, regionales, nacionales y subnacionales.

- Observar los enfoques actuales y aprender de otros actores

Es posible que en Argentina se adviertan algunos avances en la inclusión de objetivos específicos en las políticas de contratación pública como, por ejemplo, apoyo a las PyMES, u otras áreas, como el medio ambiente, lo que puede plantear el desafío de resolver cómo incluir otros objetivos de políticas, como los derechos humanos. Es posible que a la fecha existan avances dentro de los ministerios, gobiernos locales o ciudades, para proteger los derechos humanos a través de la contratación pública, y esto puede proporcionar tanto inspiración, como un buen ejemplo para replicar. Asimismo, es posible identificar ejemplos de buenas prácticas en Chile, Brasil, Perú y otros países vecinos que podrían servir de inspiración. A nivel regional, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales también constituye un espacio de gran utilidad y asistencia para buscar apoyo.

Siempre es útil tener un "defensor" de los derechos humanos, dentro del gobierno o dentro de las empresas, que se encuentre convencido del valor de los derechos humanos. Ello porque, así como los funcionarios públicos escuchan a los funcionarios públicos, las empresas escuchan a las empresas. Lograr que estos defensores hablen con sus colegas puede ser una forma eficaz de difundir el mensaje y com-

partir consejos prácticos.

- Corto plazo: aprovechar las oportunidades y comenzar con proyectos piloto

En caso de existir alguna buena práctica relevante, podría ser de gran utilidad replicarla o dialogar con las personas responsables para solicitar su asesoramiento al respecto. Podría darse el caso de que algunas empresas ya estén respetando los derechos humanos y solo requieran que el gobierno valore su progreso en el tema. También podría suceder que las empresas deseen alguna orientación de cómo proceder. Solo es posible tener conocimiento de las necesidades de las empresas a través de diálogo con ellas de manera abierta y transparente.

La identificación de aquellas buenas prácticas que pueden ser fácilmente replicadas puede contribuir a precisar los primeros pasos a adoptar para implementar una contratación pública sustentable y poder visibilizar rápidamente los progresos. Es recomendable hacerlo a través de proyectos piloto pequeños y controlables que puedan ser manejados. Esto demostrará a las empresas y funcionarios públicos que es posible lograr la introducción de los derechos humanos en la contratación pública y se puede hacer a través de un presupuesto modesto sin imponer demandas onerosas a las empresas.

- A más largo plazo: adoptar un enfoque sistémico

Todo abordaje sobre derechos humanos y contratación pública es de por sí un aporte. Sin embargo, el progreso a gran escala requiere integrar los derechos humanos en la cultura y los sistemas de contratación pública. Esto significa trabajar tanto con los responsables políticos (por ejemplo, políticos y altos funcionarios públicos) como con los compradores públicos y los administradores de contratos. Asimismo, implica dar, por ejemplo, apoyo tanto a los compradores públicos como a los proveedores y establecer un enfoque sistémico para desarrollar sistemas de formación y de tecnología de la información. Sin lugar a dudas, el enfoque propuesto puede integrarse a los sistemas tecnológicos y capacitaciones ya existentes, pero requerirá de un presupuesto para adquirir un nivel de calidad necesario para que sea realmente útil.

Para más información sobre cómo trabajar con la contratación pública y los derechos humanos se puede consultar el siguiente informe *Impulsar el cambio a través de la contratación pública herramientas de derechos humanos para profesionales y responsables de la formulación de políticas de contratación pública*³⁰.

³⁰ Instituto Danés de Derechos Humanos, "Impulsar el cambio a través de la contratación pública herramientas de derechos humanos para profesionales y responsables de la formulación de políticas de contratación pública", Marzo 2020, disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/DIHR_Toolkit_Spanish_2020.pdf

Lineamientos para la igualdad de género en empresas y sociedades del Estado argentino



Por Pilar Escalante*

SUBSECRETARIA DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DEL MINISTERIO DE MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD

I. Introducción

La Decisión Administrativa 2744/2020 (en adelante DA) y los “Lineamientos para la igualdad de género en Empresas y Sociedades del Estado” son una iniciativa del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (en adelante MMGyD) y la Jefatura del Gabinete de Ministros para seguir forjando una Argentina más igualitaria y más justa.

No obstante, es un avance que debe ser leído en sus diversas tonalidades y partiendo del diagnóstico que nos trae hasta aquí: la desigualdad de género y su multiplicidad de expresiones a nivel social, político, cultural.

El presente artículo reseña en el apartado IV los “Lineamientos para la igualdad de género en las Empresas y Sociedades del Estado”. Pero, como hemos enfatizado, los mismos no pueden comprenderse sin un cabal diagnóstico de la desigualdad de género en el trabajo, el empleo y la producción de la Argentina, a lo que nos dedicaremos en el apartado III.

Así como es impensado delinear políticas sin conocer qué problemas buscamos atender, es imperioso también nutrir las líneas de acción con conceptos que definan de dónde partimos y hacia dónde soñamos ir. A continuación, entonces, dejamos esbozadas las primeras ideas que orientan nuestras políticas de igualdad.

II. Premisas básicas en torno a la igualdad de género

La agenda política de los feminismos en Argentina, América Latina y el mundo trazan un mapa de problemáticas diversas que convergen en un punto: el problema de la desigualdad y el reclamo por la igualdad. El desenvolvimiento de las mujeres y LGBTI+ en ámbitos y actividades de la vida cotidiana, que van desde el trabajo hasta el ocio, pasando por el acceso a derechos básicos, son espacios en los que se configuran situaciones donde la desigualdad se crea, recrea y perpetúa. El trabajo en la ciudad o en el campo, el acceso a la educación y a la salud, la práctica del deporte, la participación política, el acceso

*Subsecretaria de Políticas de Igualdad del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, Politóloga especializada en Análisis Político de la Universidad Nacional de Rosario y activista feminista.

a la justicia, entre otras, son actividades que los sujetos subalternizados en la estructura social patriarcal experimentan de modo desigual a los varones.

Se trata de desigualdades estructurales, que además se expresan de forma interseccional, cruzándose y reforzándose mutuamente y produciendo segregaciones y brechas específicas. Por eso no existe una única manera de definir la desigualdad, sino que ella toma formas muy variadas. Si bien hay herramientas y técnicas disponibles para cuantificarlas, que tienen la ventaja de ilustrar las dimensiones del problema, al mismo tiempo comportan una mirada parcial o reducida a un conjunto de variables en que se expresa este fenómeno.

No hay un único modo de definir la igualdad, tampoco la desigualdad, ni recetas únicas para acrecentar una y reducir la otra. Por eso se requiere de políticas que ensayen respuestas que sean también diversas, variadas, interseccionales.

La creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad significa el reconocimiento estatal de la agenda de ampliación de derechos que impulsan los feminismos, los cuales han sido, en los últimos años, grandes protagonistas de la escena pública de la Argentina. En gran medida, es la potencia y extensión de ese movimiento la que hoy posibilita que en Estado nacional haya puesto en el centro de la escena política la transversalización de la perspectiva de género y de la diversidad de manera integral, multiagencial, interseccional y federal, como herramienta fundamental para alcanzar la igualdad sustantiva para todas, todes y todos.

A. Igualdad de género

Debemos partir considerando la igualdad como un derecho humano y por lo tanto, una obligación legal de primer orden para los Estados. En este sentido, la política pública que diseñemos para atacar las brechas y segmentaciones que dan por resultado la desigualdad por motivos de género tiene que estar orientada a construir igualdad sustantiva. Estamos obligadas a partir de una concepción amplia, plural, transformadora y situada de la igualdad.

Por ello, antes de desarrollar en particular las propuestas para atender a la desigualdad en el mundo del trabajo, el empleo y la producción, me interesa puntualizar lo que para nosotras son principios rectores de toda política de promoción y construcción de igualdad. En este sentido, resulta fundamental:

- Destacar la importancia de incorporar las más diversas miradas, conocimientos, saberes y experiencias. Ello va de la mano de la promoción del protagonismo de mujeres y LGBTI+ en el debate, la participación público-política, la toma de partido, como modo de fortalecer nuestra democracia. No hay igualdad sustantiva sin mujeres y LGBTI+ en el espacio público liderando esa pelea.
- Considerar, desde una mirada interseccional, que hay factores que se yuxtaponen y combinan de modo tal que su resultado es el incremento de la situación de vulneración y opresión en la que se encuentran las mujeres y LGBTI+, pero a la vez implica pensar que esa combinación puede potenciar el cruce de miradas, las propuestas y las políticas que diseñemos. Estos factores pueden ser la edad, la condición socioeconómica, la discapacidad, el lugar de

residencia, la pertenencia étnica/racial, la religión, entre otros.

- Tomar siempre como punto de partida una mirada que transversalice la diversidad, de modo de identificar las necesidades, las violencias, desigualdades y discriminación estructural que atraviesan los colectivos de diversidad sexual. No hay política pública de igualdad válida, duradera, efectiva y que le cambie la vida a la gente —es decir, feminista— que no comience desde y jerarquice esta constatación.
- Reconocer que toda igualdad sustantiva debe impactar en la organización de la vida cotidiana, y buscar una transformación de las lógicas actuales que subyacen al sostenimiento de la vida de las personas. Generar condiciones de bienestar, de posibilidad de producción-reproducción de una vida digna requiere reconocer y resignificar lo que implican los cuidados en nuestras sociedades, a la vez que bregar por una redistribución equitativa de estas tareas, donde el Estado también contribuya.
- Valorar que, en tanto problemática histórica y estructural, toda política que busque eliminar las desigualdades por motivos de género, debe tener como objetivo la consecución de una transformación cultural, que implique modificar prácticas, discursos, valores, tradiciones, estereotipos profundamente arraigados en nuestras sociedades. Con esto queremos decir que modificar la estructura social patriarcal requiere de todo nuestro compromiso.

III. Caracterización de las desigualdades en el trabajo, el empleo y la producción. La autonomía económica de mujeres y LGBTI+ como pilar básico hacia la igualdad

Como expresábamos páginas arriba, las demandas que se articulan en la agenda feminista son transversales a los múltiples ámbitos de la vida social de nuestro país y el mundo del trabajo no constituye una excepción. Las desigualdades en el mundo del trabajo, el empleo y la producción son base estructural de las desigualdades de género y afectan el efectivo ejercicio de derechos de mujeres y LGBTI+.

La participación de mujeres y LGBTI+ en el mundo del trabajo se ha incrementado en la Argentina reciente, sin embargo, dicho avance ha sido opacado por la vigencia de condiciones desiguales en lo que respecta al acceso, permanencia y promoción en el ámbito laboral. Cabe resaltar que el caso de LGBTI+ es particularmente crítico. No contamos con estadísticas oficiales que permitan visibilizar su situación en nuestro país. No obstante, distintas investigaciones muestran que esas personas experimentan tasas de informalidad muy pronunciadas y que se encuentran expuestas a constantes situaciones de discriminación y violencia, dentro y fuera del ámbito laboral.

La desigualdad, decía, se monta sobre un conjunto de brechas y segmentaciones, ancladas, a su vez, en estereotipos de género. Con el propósito de representar el problema, exponemos a continuación un conjunto de estimaciones¹ acerca de las desigualdades de género en el acceso, permanencia y promoción en el ámbito laboral:

- La tasa de actividad de las mujeres es 20 puntos porcentuales menor a la de los varones (49,5% vs. 68,7%), lo que refleja una menor participación de las primeras en el mundo laboral.

¹Según cálculos elaborados por el Programa *Igualar para la Igualdad de géneros en el trabajo, el empleo y la producción*, basados en el relevamiento del primer trimestre 2020 de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (EPH-INDEC). El conjunto de los datos que se exponen a continuación provienen de documentos del Programa Igualar con base en EPH-INDEC.

- La tasa de empleo es 18 puntos porcentuales menor en el caso de las mujeres (43,9% vs. 62%). Cabe señalar que esa brecha en el acceso al trabajo se manifiesta desde la juventud, acentuándose a lo largo de la vida de las mujeres.
- Las mujeres registran mayores tasas de desocupación (11,2% vs. 9,7%) y de subocupación (13,7% vs. 10%). Es decir que no sólo enfrentan mayores dificultades para conseguir trabajo, sino también para trabajar una jornada completa.

Asimismo, la incidencia de formas de trabajo no registrado es mayor en las mujeres que en los varones, con una brecha de 3,2 puntos porcentuales en la tasa de informalidad (37,5% vs. 34,3%).

Las condiciones más desfavorables para las mujeres en cuanto al acceso al empleo y la permanencia en él, se ve reflejada en la brecha de ingresos: las mujeres perciben ingresos que, en promedio, son un 25% menores que los de los varones. Esta brecha se amplía al 31,2% en el caso del empleo asalariado informal (sin descuento jubilatorio). Estos datos pueden explicar una mayor prevalencia del pluriempleo entre las mujeres (13,8% vs. 7%).

Por otra parte, los fenómenos de segmentación configuran los problemas de permanencia y de desarrollo en las trayectorias laborales de mujeres y LGBTI+. La segmentación horizontal refiere a la existencia de actividades altamente feminizadas, que en general son aquellas en las que existen mayores tasas de informalidad y salarios más bajos, como lo es el sector de trabajadoras de casas particulares. Asimismo, también son mayoría en los sectores de salud y de educación, actividades que se encuentran socialmente asociadas a tareas de cuidado. Por el contrario, los varones son mayoría en sectores como el transporte, la industria o la construcción, en la que el 98% de las personas son varones.

La segmentación vertical, por su parte, expresa también otra cara de la desigualdad: la referida a la diferencial participación de mujeres y LGBTI+ en los distintos ámbitos de la vida política y social. Así, la segregación vertical produce una escasa presencia de mujeres y LGBTI+ en los puestos de dirección y de toma de decisiones de las empresas. La información disponible sobre la proporción de mujeres en los directorios de las empresas con participación estatal indica que, a mayo 2019², alcanzaba un escaso

“Las condiciones más desfavorables para las mujeres en cuanto al acceso al empleo y la permanencia en él, se ve reflejada en la brecha de ingresos: las mujeres perciben ingresos que, en promedio, son un 25% menores que los de los varones. Esta brecha se amplía al 31,2% en el caso del empleo asalariado informal (sin descuento jubilatorio). Estos datos pueden explicar una mayor prevalencia del pluriempleo entre las mujeres (13,8% vs. 7%).”

²Rubio Jimena., Núñez Paula, “¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios”, (mayo 2019), CIPPEC, disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/213-DPP-GP-Quienes-dirigen-las-empresas-publicas-en-Argentina-Jimena-Rubio-y-Paula-Nu%C3%B1ez-mayo-2019.pdf>

8,4%. Esta cifra es muy similar a la proporción de mujeres en directorios de empresas que operan bajo el régimen de oferta pública, 8,8%, pero inferior a la observada en altos rangos de la Administración Pública Nacional que es de un 19% a nivel Ministerios, un 40% a nivel Secretarías y un 38% a nivel Subsecretarías³.

A todo lo anterior se suma la desigual distribución del trabajo no remunerado de cuidados entre los géneros, que recae principalmente en las identidades feminizadas, generando una clara tensión para su conciliación con el trabajo remunerado. Según la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo del INDEC (EAHU-INDEC), relevada en 2013, el 88,9% de las mujeres realizan tareas del hogar (quehaceres domésticos, apoyo escolar, cuidado de personas), dedicando a ellas un promedio de 6,4 horas semanales. En cambio, sólo el 57,9% de los varones realizan este tipo de tareas, dedicando un promedio de 3,4 horas semanales a las mismas.

Además, el reciente informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación⁴ midió por primera vez el aporte del Trabajo de Cuidados al Producto Interno Bruto (PIB) y los datos son contundentes: si esas actividades se valoraran por su aporte a la economía, representarían casi el 16% del PBI de nuestro país, y sería el sector de mayor aporte en toda la economía, seguido por la industria (13,2%) y el comercio (13,0%). De todo ese valor, más del 75% es trabajo realizado por las mujeres.

En suma, el resultado de las desigualdades en el mercado de trabajo y las brechas del trabajo doméstico y de cuidado, es la feminización de la pobreza: las mujeres están sobrerrepresentadas en el decil de ingresos más bajos (69%) y subrepresentadas en el de ingresos más altos (37%). Además dentro del segmento de personas alcanzadas por el impuesto a los bienes personales, no solo se observa que las mujeres son apenas un tercio del total, sino que el valor de sus patrimonios representa una proporción menor aún. De esta manera, de la misma forma que al analizar la distribución del ingreso hablamos de una “feminización de la pobreza”, la diferencia de valor de los patrimonios por género nos permite hablar de una “masculinización de la riqueza”⁵.

Cabe añadir que las situaciones de violencia y acoso por motivos de género, producidas tanto dentro como fuera del ámbito de trabajo, resultan claves para comprender las dificultades que enfrentan mujeres y LGBTI+ en sus trayectorias laborales. La feminización de la pobreza y la dependencia económica de mujeres y LGBTI+ resultan altamente preocupantes debido a que constituyen factores claves de la reproducción de las violencias por motivos de género. El Convenio número 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso, recientemente aprobado en nuestro país, reconoce que este tipo de fenómenos, que se producen dentro y fuera del mundo laboral, se encuentran en general asociados a estereotipos de género, al abuso de relaciones de poder que ello conlleva y a formas múltiples e interseccionales de discriminación.

³ Canelo, Paula, “Género y poder en el Gabinete de Alberto Fernández (Informe No9)”, (mayo 2020), Observatorio de las Elites CITRA UMET – CONICET, mayo 2020, disponible en: <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2020-informe-9-Observatorio-de-las-Elites.pdf>

⁴ Argentina, Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Dirección de Economía, Igualdad y Género, “Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Interno Bruto”, (agosto 2020).

⁵ Documento de trabajo del Programa Nacional para la Igualdad de Géneros en el Trabajo, el Empleo y la Producción “Igualar” en base al Anuario Estadístico tributario 2019 de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Como es de público conocimiento, las desigualdades estructurales mencionadas en los párrafos anteriores se han visto profundizadas por la difícil situación sanitaria y económica ocasionada por la pandemia de COVID-19. La Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) señala al respecto que, a nivel mundial, la crisis afecta de manera desproporcionada a las trabajadoras. En Argentina ese impacto desigual se evidencia en la significativa pérdida de empleo sufrida por las trabajadoras de casas particulares, en las extensas jornadas de trabajo que enfrentan las trabajadoras de la salud y en la implementación de respuestas pedagógicas virtuales que debieron ensayar las docentes, muchas veces sin los medios necesarios para ello, sólo por mencionar lo que viene sucediendo en algunos de los sectores de actividad más feminizados. Asimismo, la pandemia extendió el trabajo remoto como modalidad para muchas mujeres, lo que impactó en una sobrecarga de tareas al interior de los hogares, en los que se ha vuelto aún más arduo conciliar la vida familiar con la vida laboral.

IV. La agenda de la igualdad como política pública y el Estado como ejemplo

La contundencia del diagnóstico acerca de las desigualdades de género en el mundo del trabajo no hace más que enfatizar la importancia de comprometer a los distintos actores que allí intervienen, en pos de reducir las brechas y segmentaciones que vivencian miles de mujeres y LGBTI+ en nuestro país. El Estado, con su accionar, debe ser protagonista y ese es el camino que comenzamos a transitar desde la creación del MMGyD para forjar una sociedad más justa y libre de violencias.

En ese horizonte, y con la firmeza de dar las batallas en todos los terrenos contra la desigualdad estructural que hemos caracterizado, en la órbita de la Subsecretaría de Políticas de Igualdad, el MMGyD creó el Programa Nacional IGUALAR para la Igualdad de Géneros en el Trabajo, el Empleo y la Producción. Aunque la descripción de este Programa no es objeto del presente artículo, considero pertinente comentar sus principales orientaciones puesto que se imbrican con la DA 1744/2020 y sus “Lineamientos para la igualdad de género en empresas y sociedades del Estado”.

El Programa se plantea promover la diversidad de géneros y la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el desarrollo en el mundo del trabajo, a través de acciones orientadas al sector sindical, al sector empresarial (público y privado) y al sector de la economía popular, social y cooperativa.

Las primeras cuatro líneas de acción prioritarias son:

- Creación de un sistema de indicadores que permitan dar cuenta del estado de situación de las principales brechas de género y de las segmentaciones identificadas como determinantes de la desigualdad para mujeres y LGBTI+ en el mundo del trabajo, el empleo y la producción. Entre otras cosas, esta línea de acción busca dar respuesta a uno de los grandes problemas de esa situación desigual: la invisibilización de la situación laboral de LGBTI+. Esto supone relevar, por ejemplo, la participación de mujeres y LGBTI+ en las organizaciones sindicales, en las entidades empresarias, en las organizaciones de la economía social y popular y en las instituciones de diálogo social y de negociación colectiva.
- Desarrollo de capacitaciones y sensibilizaciones en género y diversidad adaptadas a las características de la multiplicidad de actores y actrices del mundo del trabajo, el empleo y la producción.
- Publicación de materiales y guías con lineamientos y buenas prácticas para la igualdad de género en el mundo del trabajo, el empleo y la producción para facilitar la identificación de

mejoras y la conformación de un nuevo marco de actuación y gestión al interior de las organizaciones, de acuerdo con las características de cada sector.

- Diseño de modelos de protocolo de abordaje para situaciones de violencia y acoso por motivos de género. De este modo se busca aportar a la erradicación de esas situaciones que, como se ha mencionado, afectan las trayectorias laborales de mujeres y LGBTI+.

Tal como se mencionó previamente, cabe destacar que una de las principales características del programa IGUALAR es constituirse en el ámbito rector de la implementación de la Decisión Administrativa 1744/2020 y de los “Lineamientos para la igualdad de género en las empresas y sociedades del Estado”.

Ambos documentos tienen como principal antecedente la DA 85/2018 y los “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina” oficializados en febrero de 2018, durante la presidencia de Mauricio Macri. La aprobación de los mismos durante la gestión anterior obedeció, centralmente, al contexto de admisión de Argentina como miembro del Comité de Gobernanza Corporativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE), organismo que contaba con atribución para establecer las prácticas de gobierno corporativo en empresas de capital estatal.

Aunque a primera vista los lineamientos aprobados por la DA 85/2018 fueron innovadores en lo que refiere a los modos de administración de las empresas estatales, partían de un enfoque de política pública que mancillaba el rol del Estado, y por tanto, el lugar de sus empresas como motores de la economía del país. Asimismo, fruto del encuadre político de la gestión de entonces, los lineamientos buscaron más atender los mandatos de los organismos internacionales y respetar la lógica empresaria, que los principios de gestión que atienden las necesidades, oportunidades y derechos de sus trabajadores. Por último, vale decir, los “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria” de Argentina carecían de perspectiva de género.

Esta lectura motivó al MMGyD, en diálogo con la Jefatura de Gabinete de Ministros, a crear los “Lineamientos para la igualdad de género en las Empresas y Sociedades del Estado”. Tal motivación emergió de la agenda de luchas feministas que expresa el MMGyD, que es signo de la Argentina que vive desde el 10 de diciembre de 2019 y que toma distancia de aquel contexto liderado por el gobierno precedente: hoy resalta un Estado presente y que planifica sus iniciativas con un enfoque de derechos. Aun en plena pandemia por COVID-19 el horizonte es “empezar por les últimas para llegar a todes”.

Asimismo, se destaca que la relevancia de la DA 1744/2020 radica en que nuestro país no cuenta con un marco normativo que obligue al sector empresarial a desarrollar políticas de igualdad de género en sus organizaciones. Por ello, es vital que desde el Estado impulsemos iniciativas que transformen las prácticas que obstaculizan el acceso, la permanencia y el desarrollo en el mundo laboral y empresarial motivadas en el género.

Es que para mujeres y LGBTI+ acceder al trabajo remunerado en igualdad, es base sustancial para

lograr la autonomía económica, entendida como la capacidad de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los varones. Como ya comentamos, la promoción de la autonomía económica de mujeres y personas LGBTI+ impacta en la reducción de la violencia por motivos de género.

Los Lineamientos, entonces, son un conjunto de buenas prácticas destinadas a la gestión de las empresas y sociedades con participación estatal. Su principal búsqueda es posicionar al Estado en tanto promotor ejemplar de transversalidad de la perspectiva de género en todos sus ámbitos. Y, especialmente, la DA 1744/2020 propone orientaciones para lograr estándares de igualdad de género en la organización interna de las empresas y sociedades con participación estatal.

Los principios rectores que fundamentan los “Lineamientos por la igualdad de género en empresas y Sociedades del Estado” son igualdad de trato y oportunidades, principio de no discriminación por motivos de género y principio de prevención y erradicación de la violencia por motivos de género. A continuación se detallan los objetivos que persiguen los Lineamientos:

- Lineamiento 1: área de género
Generar espacios institucionales para incorporar la perspectiva de género y diversidad a las políticas de la empresa.
- Lineamiento 2: tareas de cuidado
Adoptar medidas destinadas a la promoción de la corresponsabilidad de los trabajadores y las trabajadoras para el cuidado de personas dependientes a su cargo.
- Lineamiento 3: inclusión
Adoptar políticas de promoción para la inclusión de mujeres y de personas LGBTI+.
- Lineamiento 4: prevención y erradicación de las violencias por razones de género
Adopción de medidas tendientes a prevenir y erradicar las violencias por razones de género dentro del ámbito laboral.

En la órbita de la Subsecretaría de Políticas de Igualdad, el Programa IGUALAR es el que asume la responsabilidad de la implementación de la DA 1744/2020 y sus lineamientos, en diálogo con la diversidad de actores que nuclean las empresas y sociedades del Estado. Así, entre las primeras acciones que se iniciaron se encuentran la elaboración de un diagnóstico conjunto sobre el estado de situación de igualdad y diversidad al interior de las empresas; el diseño de un plan de formación integral en perspectiva de género y violencia por motivos de género, orientado a diferentes destinatarios de las empresas (directorio, equipos administrativos, líneas de producción); desarrollo de protocolos de actuación ante casos de violencia de género en articulación con la Subsecretaría de Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Género, para luego concretar jornadas de sensibilización sobre género, diversidad y violencias.

V. Palabras finales

Al iniciar este artículo señalaba un elemento que considero central para reflexionar en torno al rol que tenemos como Estado y actrices de la política: hasta aquí hemos llegado con el calor de las calles feministas, con los ecos de los espacios sororos que nos llevan a redoblar cotidianamente los esfuerzos por una Argentina más justa. Los “Lineamientos para la igualdad de género en empresas y Sociedades del Estado” son un paso más para reducir el conjunto de desigualdades que atravesamos mujeres y LGBTI+; son una herramienta que creamos para que en tanto Estado digamos “basta” y seamos capaces de empezar a revertir las brechas, segmentaciones y violencias que nos aquejan en cada oficina, en cada comunidad, en cada delegación, en cada planta, en cada territorio.

Bibliografía:

- Canelo, Paula. “Género y poder en el Gabinete de Alberto Fernández (Informe No9)”, Observatorio de las Elites CITRA UMET – CONICET, (2020, mayo), disponible en: <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2020-informe-9-Observatorio-de-las-Elites.pdf>
- Argentina, Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Economía, Igualdad y Género. “Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Interno Bruto”, (2020, agosto), disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Nación, Programa IGUALAR. Resolución 220/2020, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa_igualar_-_resolucion_220-2020.pdf
- Rubio Jimena., Núñez Paula, “¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directores”, CIPPEC, disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/213-DPP-GP-Quienes-dirigen-las-empresas-publicas-en-Argentina-Jimena-Rubio-y-Paula-Nu%C3%B1ez-mayo-2019.pdf>

