



Asamblea General

Distr. general
4 de mayo de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

32º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

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

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, elaborado de conformidad con las resoluciones del Consejo 17/4 y 26/22. En el informe, el Grupo de Trabajo examina la obligación de los Estados de proteger a las personas contra las violaciones de los derechos humanos en que incurren empresas que este posee o controla, conocidas generalmente como empresas públicas. Muchos Estados de todo el mundo gestionan grandes carteras de empresas públicas, las cuales se han convertido en actores importantes de la economía mundial. Las empresas públicas pueden causar efectos importantes en los derechos humanos, tanto positivos como negativos. Sin embargo, no se ha prestado la suficiente atención a sus responsabilidades y efectos en materia de derechos humanos, ni a las obligaciones de los Estados a este respecto.

En el informe se señala y se aclara lo que se espera de los Estados en su función de propietarios de estas empresas y por qué. El punto de partida es el principio 4 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que dispone que los Estados deberían adoptar medidas “adicionales” de protección contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control. El informe destaca las razones convincentes para que los Estados adopten medidas adicionales en este sentido, entre otras la coherencia política, las obligaciones jurídicas, la reputación y la credibilidad.

En los Principios Rectores no se especifica qué medidas deberían adoptar los Estados. En el presente informe, el Grupo de Trabajo propone una serie de medidas que los Estados podrían aplicar con el fin de hacer efectivo el requisito de medidas adicionales

GE.16-07306 (S) 250516 260516



* 1 6 0 7 3 0 6 *

Se ruega reciclar



respecto de las empresas públicas, aprovechando las orientaciones internacionales vigentes y las prácticas nacionales relacionadas con la gobernanza empresarial de dichas empresas.

A fin de garantizar que todas las empresas respeten los derechos humanos, existen razones de peso para que los Estados den el ejemplo y hagan todo lo posible para que las empresas de su propiedad o bajo su control respeten plenamente los derechos humanos. El Grupo de Trabajo exhorta a los Estados a que muestren ese liderazgo.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
A. Antecedentes, objetivos y resumen del informe	4
B. Definición de empresa pública	5
C. Empresas públicas: situación actual.....	6
D. Alcance y límites del informe	7
II. Marco normativo y de políticas sobre el que se sustentan las medidas del Estado sobre las empresas públicas.....	8
A. Obligación del Estado de proteger de los abusos cometidos por las empresas públicas.....	8
B. Las empresas públicas en su condición de empresas: la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos	11
C. Nexos entre la gobernanza empresarial y los derechos humanos	12
III. Predicar con el ejemplo: aplicación práctica del requisito de adopción de medidas adicionales.....	13
A. Formulación de expectativas	14
B. Mecanismos para formular y gestionar las expectativas: acuerdos de propiedad.....	16
C. Relación entre el Estado y los consejos de administración de las empresas	17
D. Mecanismos de supervisión y seguimiento.....	18
E. Fomento de la capacidad.....	19
F. Requisitos de diligencia debida en materia de derechos humanos.....	19
G. Requisitos de divulgación de información, transparencia y presentación de informes.....	20
H. Garantía de un recurso efectivo	21
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	23
A. Conclusiones.....	23
B. Recomendaciones	24

I. Introducción

A. Antecedentes, objetivos y resumen del informe

1. En el presente informe, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas examina la obligación de los Estados de proteger a las personas contra las violaciones de los derechos humanos en que intervienen empresas que este posee o controla, conocidas generalmente como empresas públicas.

2. El punto de partida del presente examen son los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”¹. Desde el respaldo unánime a los Principios Rectores manifestado por el Consejo de Derechos Humanos en 2011, estos se han convertido en una referencia mundial autorizada para prevenir y afrontar los efectos adversos en los derechos humanos de las actividades empresariales, incluidas las de las empresas públicas. El principio rector 4 dispone 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, así como de otras entidades como los organismos de crédito a la exportación, a los que se considera estrechamente vinculados al Estado. Sin embargo, el principio rector 4 no especifica cuáles podrían ser esas medidas.

3. ¿Por qué se enuncia expresamente que se espera que los Estados adopten medidas adicionales de protección contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas públicas? ¿No basta con que los Estados deban adoptar medidas apropiadas para garantizar que todas las empresas, independientemente de su estructura o propietario, respeten los derechos humanos? ¿Cuáles son las implicaciones normativas, políticas y prácticas del principio rector 4? Estas son algunas de las cuestiones que se tratarán en el presente informe.

4. El Grupo de Trabajo considera que es importante explicar las obligaciones especiales de los Estados respecto de las empresas de su propiedad o bajo su control. Ese principio afecta esencialmente a cómo debería actuar un Estado en su papel de propietario y a la manera en que su modelo de propiedad se ajusta a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. En el presente informe, el Grupo de Trabajo destacará las razones de peso por las que los Estados deberían adoptar medidas adicionales en este sentido, entre otras la coherencia política, las obligaciones jurídicas, la reputación y la credibilidad.

5. El Grupo de Trabajo observa una falta general de atención en la práctica, por parte de los Estados y otros actores, a las implicaciones del principio rector 4 respecto de las empresas públicas. Se carece de políticas, directrices y buenas prácticas tanto a nivel nacional como internacional, y hay lagunas de gobernanza y protección que deben colmarse.

6. Por tanto, el presente informe tiene dos objetivos: en primer lugar, señalar y explicar qué se espera, y por qué, de los Estados con arreglo a los Principios Rectores respecto de las empresas de su propiedad o bajo su control; y en segundo lugar, ayudar a los Estados a aplicar mejor los Principios Rectores, proponiendo una serie de medidas que estos podrían adoptar para hacer efectivo el requisito de medidas adicionales a fin de garantizar que las empresas públicas respeten los derechos humanos.

¹ Véase A/HRC/17/31, anexo.

7. En la sección I del informe se examina la situación actual de las empresas públicas, sus definiciones y el alcance del informe. En la sección II se analizan las implicaciones normativas y políticas del principio rector 4 y las razones por las que se insta a los Estados a adoptar medidas adicionales. En la sección III se destacan una serie de medidas que los Estados podrían y deberían adoptar para hacer efectivo el requisito de medidas adicionales. El informe concluye con recomendaciones concretas a los Estados y otros interesados.

8. El Grupo de Trabajo desea dar las gracias a los Estados que respondieron a su cuestionario sobre la función de los Estados como agentes económicos². Sus respuestas relativas a las empresas públicas han sido utilizadas para elaborar el presente informe. No fueron muchos los Estados que respondieron al cuestionario, por lo que la amplitud geográfica de la información disponible para la elaboración del informe es limitada. Ello no obstante, se han desplegado esfuerzos para ampliar el alcance geográfico del informe (véase la sección III) y el Grupo de Trabajo agradece la información proporcionada por los Estados en relación con prácticas pertinentes a las que no se hace referencia en el presente informe. El Grupo de Trabajo pretende seguir ocupándose de estas cuestiones, en particular en el marco del quinto Foro anual sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que se celebrará en Ginebra en noviembre de 2016. El Grupo de Trabajo espera con interés seguir colaborando sobre estas cuestiones con los Estados, las empresas públicas y otras partes interesadas.

B. Definición de empresa pública

9. Existen grandes diferencias entre los países respecto del tipo de entidades que estos consideran empresas públicas. A efectos del presente informe, el Grupo de Trabajo utiliza la definición que figura en las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas³, que dice lo siguiente:

Toda persona jurídica reconocida por la legislación nacional como empresa, de la cual el Estado ejerza la propiedad, será considerada una empresa pública. Esto incluye las sociedades anónimas, las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades en comandita por acciones. Además, las entidades de derecho público, con personalidad jurídica establecida en virtud de leyes específicas, deberían considerarse empresas públicas si su propósito y sus actividades (o parte de sus actividades) son, en su mayoría, de carácter económico (pág. 15).

10. Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas aclaran la relación entre propiedad y control y hacen hincapié en el control efectivo:

Las Directrices son aplicables a las empresas que están bajo el control del Estado, ya sea porque este es el propietario beneficiario final de la mayoría de las acciones con derecho a voto o porque ejerce un grado de control similar. Un ejemplo de grado de control similar podría darse en aquellos casos en que las disposiciones jurídicas o los estatutos sociales garantizan el control continuado por el Estado de la empresa o su consejo de administración, aunque posea una participación minoritaria (*ibid.*).

² A saber: Brasil, Chile, Chipre, Colombia, Cuba, Dinamarca, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Francia, Georgia, Ghana, Italia, Kenya, Kirguistán, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Suecia y Suiza. Todas las respuestas se han publicado tal como se recibieron en: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx.

³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 edition* (París, 2015).

11. Por lo tanto, un Estado puede, siendo accionista minoritario, ejercer el control efectivo de una empresa, en cuyo caso se aplicarían las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas y el principio 4 de los Principios Rectores.

C. Empresas públicas: situación actual

12. Las empresas públicas son actores importantes en los mercados nacionales y, cada vez más, en la economía mundial. Pese a las oleadas de privatizaciones de los años ochenta y noventa, muchos Estados aún gestionan grandes empresas públicas. Durante el último decenio, la influencia de las empresas públicas también ha aumentado en la economía mundial. Se estima que la proporción de empresas públicas que figuran en la lista Fortune Global 500 ha pasado del 9,8% en 2005 al 22,8% en 2014, con unos beneficios de 389.300 millones de dólares de los Estados Unidos y un activo por valor de 28,4 billones de dólares. Este aumento está impulsado principalmente por las economías en desarrollo, en particular China⁴. Los datos solo incluyen a las empresas que cotizan en bolsa, por lo que la proporción total de empresas públicas en la economía mundial es probablemente mayor.

13. Tradicionalmente, las empresas públicas han tenido un enfoque únicamente nacional en sectores considerados importantes en su país, como la energía, las infraestructuras y los servicios públicos. Actualmente, las empresas públicas, si bien siguen presentes en estos sectores, también participan en muchos otros como el de las finanzas⁵, y cada vez operan más a escala mundial. En 2014, por ejemplo, había al menos 550 empresas públicas transnacionales, que cotizaban en bolsa o no, provenientes de países desarrollados y en desarrollo. Aunque su número es relativamente pequeño, sus filiales extranjeras y el volumen de sus activos externos son considerables: cuentan con más de 15.000 filiales extranjeras y activos fuera de sus fronteras por un valor estimado de más de 2 billones de dólares de los Estados Unidos⁶. Además, las empresas públicas cada vez participan en más fusiones y adquisiciones de empresas de todo el mundo⁷.

14. El fundamento de la propiedad estatal ha variado con el tiempo y presenta múltiples facetas, e incluye razones como suministrar bienes públicos, promover industrias que no se desarrollarían mediante la inversión privada, generar ingresos públicos y funcionar como un instrumento de respuesta a las crisis⁸. Además de sus actividades comerciales, algunas empresas de propiedad estatal deben obtener resultados específicos de políticas públicas. Las empresas públicas no solo son propiedad de Gobiernos centrales o federales, sino también de gobiernos locales y subregionales.

⁴ Solo se incluyeron las entidades en las que el Gobierno poseía el 50% de las acciones o más. Véase G. Kwiatkowski y P. Augustynowicz, "State-owned enterprises in the global economy – analysis based on Fortune Global 500 list", en *Managing Intellectual Capital and Innovation for Sustainable and Inclusive Society: Proceedings of the MakeLearn and TIIM International Conference* (Bari (Italia), 27 a 29 de mayo de 2015, págs. 1739 a 1747); y Przemyslaw Kowalski y otros, "State-owned enterprises: trade effects and policy implications", *OECD Trade Policy Paper* núm. 147 (22 de marzo de 2013), págs. 5 y 188.

⁵ Kwiatkowski y Augustynowicz, "State-owned enterprises in the global economy", pág. 1744 (véase la nota 4).

⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report: Investing in the SDGs: An Action Plan* (Nueva York y Ginebra, 2014), págs. 20 y 21. Las empresas transnacionales de propiedad estatal se definen en este documento como empresas que son propiedad en un 10% al menos del Estado o de entidades públicas, o aquellas en las que el Estado o la entidad pública es el mayor accionista o posee una acción con derechos específicos (pág. 34).

⁷ Por ejemplo, en la Unión Europea, las empresas públicas representaron el 70% de la inversión total de China en 2015. Thilo Hanemann y Mikko Huotari, "A new record year for Chinese outbound investment in Europe" (Mercator Institute for China Studies, febrero de 2016), pág. 5.

⁸ Kowalski y otros, "State-owned enterprises", págs. 11 a 13 (véase la nota 4).

15. Se ha argumentado que estas empresas, por las ventajas de que gozan debido a su relación con los organismos públicos —como subvenciones directas, un trato preferente en el ámbito reglamentario y garantías avaladas por el Estado— son menos transparentes, responsables o eficientes, disfrutan de una posición dominante en el mercado y operan con mayor impunidad⁹. Por ello, ha habido una tendencia a reformar el sector y alentar el desempeño eficiente, transparente y responsable de las empresas públicas. Se han elaborado directrices internacionales sobre gobernanza empresarial con este fin (véase la sección II del presente documento).

16. También se ha expresado preocupación sobre el aparente desconocimiento, por parte de muchas empresas públicas, de su responsabilidad de respetar los derechos humanos y los malos resultados en este sentido. Un estudio del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos acerca de los compromisos de las empresas en materia de derechos humanos mostró que, de las 180 empresas contactadas entre 2014 y 2015, las empresas públicas fueron las que menos se implicaron¹⁰. Aunque la situación es variada, puesto que varias empresas públicas han contraído compromisos en materia de derechos humanos¹¹, se han documentado denuncias de violaciones de los derechos humanos por dichas empresas en sus países de origen y en el marco de sus operaciones en el extranjero, así como violaciones de los derechos laborales, daños al medio ambiente, violaciones de los derechos sobre la tierra e intimidación y difamación de defensores de los derechos humanos¹².

17. Los informes sobre vulneraciones de los derechos humanos y las listas de empresas en función de su desempeño en materia de derechos humanos o cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza empresarial no suelen distinguir entre las empresas privadas y las públicas, lo que dificulta la tarea de determinar el desempeño global de esas empresas en la esfera de los derechos humanos. Además, el respeto de los derechos humanos por las empresas públicas puede depender de distintos niveles de exigencia del Estado y de otros incentivos como las normas del sector.

D. Alcance y límites del informe

18. Aparte de las empresas públicas, el principio rector 4 menciona expresamente a entidades estrechamente vinculadas al Estado, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones, así como los organismos de desarrollo o las instituciones financieras de desarrollo. Sin embargo, el examen de estas entidades trasciende el alcance del presente informe.

⁹ Véanse, por ejemplo, Kowalski y otros, “State-owned enterprises”, pág. 4; Arief Budiman, Diaan-Yi Lin y Seelan Singham, “Improving performance at state-owned enterprises”, (McKinsey & Company, mayo de 2009), disponible en www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/improving-performance-at-state-owned-enterprises; e Institute for Human Rights and Business, “Human rights in the political economy of states: avenues for application”, *State of Play* series núm. 3 (marzo de 2014), pág. 51.

¹⁰ Véase Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, *Action on business and human rights: Where are we now? – Key findings from our Action Platforms* (marzo de 2015), pág. 4.

¹¹ Al 1 de abril de 2016, 242 empresas —de un total de alrededor 8.700 empresas participantes en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas— eran empresas públicas (el número real puede ser ligeramente diferente, puesto que este dato se basa en la información facilitada por la propia entidad acerca de su condición de empresa pública). Base de datos disponible en: unglobalcompact.org.

¹² Véase Foro de Dilemas de Derechos Humanos y Actividades Empresariales, “Working with SOEs”, disponible en: www.hrbdf.org/dilemmas/working-soe/#.Vp-yFU3bLIU; y la información del sitio web del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos: www.business-humanrights.org/.

19. El informe se centra exclusivamente en las empresas públicas en su sentido tradicional. No abarca los fondos soberanos¹³, los cuales pertenecen a la categoría de empresas que son propiedad del Estado o están bajo su control, aunque no se mencionen expresamente en el principio rector 4. Si bien a veces se los considera un caso especial de empresa pública, lo importante es que son propiedad del Estado o están bajo su control, independientemente de su tipo social específico. Los fondos soberanos se han convertido en un actor importante en las finanzas mundiales; estos fondos gestionaron unos activos valorados en aproximadamente 6,4 billones de dólares de los Estados Unidos en 2014¹⁴.

20. Habida cuenta del impacto y las repercusiones que todas las empresas mencionadas anteriormente pueden tener sobre los derechos humanos¹⁵, el Grupo de Trabajo alienta a las partes interesadas a que asignen prioridad a sus responsabilidades en materia de derechos humanos y a las de los Estados asociados.

21. En el mismo sentido, cabe recordar que el principio rector 4 es parte de lo que se denomina en los Principios Rectores el “nexo entre el Estado y las empresas”, que también incluye los principios 5 y 6. El nexo entre el Estado y las empresas incluye situaciones en que el Estado es un agente económico de pleno derecho, cuando contrata o se procura de otro modo los servicios de una empresa que puedan tener un impacto sobre los derechos humanos, o lleva a cabo transacciones comerciales (adquisición) con empresas. Estas cuestiones superan el alcance del presente informe, pero es necesario prestarles más atención.

II. Marco normativo y de políticas sobre el que se sustentan las medidas del Estado sobre las empresas públicas

A. Obligación del Estado de proteger de los abusos cometidos por las empresas públicas

1. Requisito de adoptar medidas “adicionales”

22. En los Principios Rectores se deja claro que, respecto de la obligación del Estado de proteger, los Estados no deberían limitarse a tratar a las empresas públicas como cualquier otra empresa comercial. Con arreglo al principio rector 4, “los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control [...], exigiendo en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos”. Sin embargo, en los Principios Rectores no se especifica cuáles deberían ser dichas medidas. El Grupo de Trabajo formula recomendaciones en este sentido en la sección III del presente informe.

23. Las medidas adicionales que deben adoptarse pueden entenderse como otras medidas además de las señaladas en los principios 1 a 3, aplicables a todas las empresas. Estos principios disponen que los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar los abusos contra los derechos humanos cometidos por las empresas, así como enunciar claramente lo que se espera en materia de respeto de

¹³ Véanse los Principios de Santiago, disponibles en: <http://www.iwg-swf.org/index.php?home=gapplist.php>.

¹⁴ UNCTAD, *World Investment Report 2014*, págs. xvii y xviii (véase la nota 6).

¹⁵ Tómesese nota de los recientes acontecimientos positivos en este sentido con la aprobación, en marzo de 2016, por Norges Bank Investment Management, que gestiona el Fondo de Pensiones de Noruega, del documento “Human rights: expectations towards companies”, disponible en: www.nbim.no/en/responsibility/risk-management/human-rights.

los derechos humanos, y cumplir sus obligaciones por medio de diferentes medidas reglamentarias y normativas.

24. El marco de políticas internacional avanza hacia el fortalecimiento del llamamiento realizado en el principio 4. El Comité de Ministros del Consejo de Europa recomendó recientemente a los Estados miembros que apliquen medidas adicionales para exigir a las empresas que respeten los derechos humanos, entre otras formas, si procede, mediante la diligencia debida en materia de derechos humanos, que podría incorporarse a los procedimientos de diligencia debida existentes, en los casos en que los Estados miembros sean propietarios de las empresas o las controlen¹⁶.

25. Sin embargo, la exigencia sobre la adopción de medidas adicionales no implica en absoluto que los Estados deban preocuparse menos por la protección contra los abusos cometidos por las empresas privadas. El objetivo último es alcanzar el pleno respeto de los derechos humanos por todas las empresas, con independencia de su propietario. Mediante este requisito se señala que los Estados, como propietarios de empresas, deberían utilizar los medios adicionales a su disposición para proteger de los abusos.

2. Base de política

26. En los Principios Rectores y sus comentarios se enuncian expresamente los motivos por los que las expectativas puestas en los Estados son más altas respecto de las empresas que son de su propiedad o están bajo su control. Estos se refieren a la estrecha relación del Estado y la empresa, los medios a disposición del Estado para vigilar y garantizar el respeto de los derechos humanos y su influencia en estas. El comentario del principio 4 recuerda que, cuanto más próxima del Estado se encuentre una empresa o más dependa de un organismo público o del apoyo del contribuyente, más se justifica que el Estado asegure que respeta los derechos humanos. Cuando los Estados poseen o controlan las empresas, tienen mayores medios a su disposición para hacer cumplir las políticas, leyes y reglamentos en relación con el respeto de los derechos humanos. Generalmente, los organismos públicos son informados por directivos de alto nivel, y los departamentos gubernamentales correspondientes disponen de más medios de supervisión y control, en particular para asegurar que se ha procedido efectivamente con la diligencia debida en materia de derechos humanos.

27. Se trata, por tanto, de una cuestión de coherencia política. Los departamentos y entidades gubernamentales encargados de ejercer la propiedad del Estado, a menudo los ministerios de Finanzas o de Economía, deben poder actuar de un modo compatible con las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos. En el comentario del principio 8 de los Principios Rectores se insta a los Gobiernos a apoyar y equipar a los departamentos y organismos que determinan las prácticas empresariales con el fin de mantenerlos informados y de que actúen de forma compatible con estas obligaciones.

28. Asimismo, se trata de una cuestión de legitimidad y credibilidad. El Estado no debería exigir menos a las empresas que colaboran estrechamente con él que a las empresas privadas. El historial de derechos humanos de una empresa pública se asocia con frecuencia al del Estado y viceversa. Se espera con gran interés que los Estados solucionen sus situaciones internas. A su vez, es mucho más probable que las empresas acepten las directivas del Estado si consideran que este predica con el ejemplo y garantiza que las entidades más cercanas o directamente asociadas a él respetan los derechos humanos.

¹⁶ Véase la recomendación CM/Rec(2016)3 sobre los derechos humanos y las empresas, párr. 22.

3. Implicaciones en materia de derecho internacional

29. Las razones adicionales para la adopción de más medidas por parte de los Estados con respecto a las empresas públicas se refieren a las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional general.

30. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas sugieren que los Estados podrían incumplir su obligación de respetar o proteger con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos debido a las violaciones cometidas por las empresas públicas en este sentido¹⁷.

31. Los órganos creados en virtud de tratados suelen referirse a la obligación de proteger de los abusos cometidos por terceros, entre otros las empresas privadas y las empresas públicas. Se puede responsabilizar al Estado por no adoptar todas las medidas razonables para prevenir, mitigar y reparar los abusos.

32. En ocasiones, los órganos creados en virtud de tratados también han relacionado el impacto de las empresas públicas sobre los derechos humanos con la obligación del Estado de respetar, al considerar a estas empresas como órganos o agentes cuasiestatales, y al entender que son de propiedad exclusiva del Estado o están completamente controlados por este. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que la obligación del Estado de respetar requiere que este se abstenga de contaminar ilegalmente la atmósfera, el agua y la tierra, por ejemplo mediante los desechos industriales de las instalaciones de su propiedad¹⁸. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha exhortado en diversas ocasiones a los Estados a que amplíen el número de mujeres en puestos decisorios en las empresas públicas, equiparándolas a los demás órganos gubernamentales¹⁹.

33. Existen situaciones en que los actos de una empresa pública o la naturaleza de su relación con el Estado están más claramente vinculados a la obligación del Estado de respetar. Así ocurre cuando una empresa desempeña funciones públicas, como la gestión de una cárcel, cuando posee autoridad delegada o cuando se le contrata para prestar servicios públicos. En dichos casos, el Estado debe ejercer una supervisión adecuada para cumplir sus obligaciones de derechos humanos y garantizar su respeto²⁰. Todas estas consideraciones tienen una repercusión especial en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los planes nacionales para alcanzarlos, dado el papel importante que se espera que desempeñen las empresas, incluidas las empresas públicas.

34. El comentario del principio rector 4 establece que una violación de los derechos humanos cometida por una empresa estatal puede constituir una violación de las obligaciones que incumben al Estado conforme al derecho internacional cuando los actos de la empresa puedan atribuirse al Estado. El derecho internacional público contempla condiciones específicas en las cuales los particulares o las entidades privadas que no sean órganos del Estado con arreglo a su derecho interno pueden entrañar la responsabilidad del Estado en cuestión²¹. En virtud de estas normas, los abusos cometidos por empresas que

¹⁷ Véase A/HRC/4/35/Add.1; y el Índice Universal de los Derechos Humanos, disponible en: www.uhri.ohchr.org/es.

¹⁸ Véanse las observaciones generales del Comité núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 34; núm. 15 (2002) sobre el derecho al agua, párr. 21; y núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, párr. 58.

¹⁹ Véanse CEDAW/C/MAR/CO/5; CEDAW/C/BIH/CO/3; A/56/38, párr. 171 (Uzbekistán); y A/57/38, párrs. 104 (Estonia) y 150 (Trinidad y Tabago).

²⁰ Véase también A/HRC/15/31.

²¹ Véase A/56/10 y Corr.1 y 2, párr. 77; y Olivier de Schutter, "The responsibility of states", en Simon Chesterman y Angelina Fisher, eds., *Private Security, Public Order: The outsourcing of Public Services and Its Limits* (Oxford, Oxford University Press, 2009), págs. 17 a 37.

sean propiedad del Estado o estén bajo su control pueden atribuirse a dicho Estado. No obstante, en este contexto, la cuestión de si determinadas empresas son públicas o no es menos importante que decidir si sus actos son atribuibles al Estado. Lo que importa es si la empresa depende por completo del Estado, está facultada por ley para ejercer aspectos de las funciones del Gobierno y actúa en virtud de esas facultades o siguiendo las instrucciones del Estado o bajo su dirección o control²². Sin embargo, dada la naturaleza de las relaciones entre las empresas públicas y los Estados, es más probable que los abusos cometidos por las empresas públicas conlleven la atribución de responsabilidad al Estado que los abusos cometidos por las empresas privadas.

B. Las empresas públicas en su condición de empresas: la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos

35. Aunque el presente informe se centra principalmente en las obligaciones de los Estados con respecto a las empresas públicas, es importante recordar que esas empresas son entidades comerciales que deberían respetar los derechos humanos como cualquier otra empresa privada. El principio rector 14 dispone que “la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, *propietario* y estructura” (sin cursiva en el original). El mismo razonamiento puede encontrarse en las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales²³, que están en consonancia con los Principios Rectores, y en la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la Organización Internacional del Trabajo. Por tanto, resulta evidente que los principios 11 y 24, aplicables al principio fundamental II de los Principios Rectores, y los principios 29 y 31 del principio fundamental III se aplican plenamente y por igual a las empresas públicas.

36. Además de la responsabilidad de las empresas públicas de respetar los derechos humanos de la misma manera que cualquier empresa privada, se espera que demuestren el más alto grado de responsabilidad empresarial, en pie de igualdad con las empresas que cotizan en bolsa. En las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales se sugiere que la población suele tener mayores expectativas respecto de las empresas públicas que de las empresas totalmente privadas: “Las empresas multinacionales públicas están sujetas a las mismas recomendaciones que las empresas privadas, pero generalmente la vigilancia ejercida por el Estado se multiplica, cuando él es el propietario último” (pág. 25). En las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas se señala que las empresas públicas deberían observar un alto grado de transparencia y someterse a las mismas normas de calidad en lo referido a la contabilidad, la divulgación de información, el cumplimiento y la auditoría que las empresas que cotizan en bolsa (pág. 24). Estas grandes expectativas se ven reflejadas en varias políticas públicas (véase la sección III del presente documento).

37. Es importante señalar que el respeto de los derechos humanos es necesario en todas las operaciones de las empresas públicas, independientemente de si su actividad es puramente comercial o responde a unos fines públicos específicos. Los Principios Rectores se centran en prevenir y resolver los efectos negativos sobre los derechos humanos que puedan constatarse en todas las operaciones de las empresas, incluidas las de las empresas públicas.

²² Véase A/56/10 y Corr.1 y 2, párr. 77, arts. 5 y 8.

²³ OCDE, *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales* (París, 2011).

C. Nexo entre la gobernanza empresarial y los derechos humanos

38. Con el objetivo de garantizar la coherencia y eficacia de las políticas a nivel internacional, el Grupo de Trabajo considera crucial aprovechar las directrices existentes y los modelos para una mejor gobernanza y responsabilidad de las empresas públicas, a fin de mejorar la gestión del impacto sobre los derechos humanos. Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas y los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y el G20²⁴ son los documentos principales para el presente examen, ya que proporcionan un modelo sólido para la gobernanza de las empresas públicas. También están estrechamente vinculados a las orientaciones existentes sobre conducta empresarial responsable y derechos humanos, en particular las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Aunque solo han sido aprobados por Estados miembros de la OCDE, las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo y los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y el G20, aprobados también por el Grupo de los 20, se han convertido en una referencia a nivel internacional y se aplican y promueven entre Estados no miembros de la OCDE²⁵.

39. El Grupo de Trabajo señala los nexos conceptuales y normativos entre la gobernanza empresarial, por un lado, y la responsabilidad empresarial y los derechos humanos, por otro. Todos los instrumentos abordan fundamentalmente la gobernanza de las empresas. Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas son recomendaciones dirigidas a los Gobiernos sobre cómo garantizar que las empresas públicas operen de modo eficaz, transparente y responsable (prólogo). Esto está en estrecha consonancia con los objetivos del principio rector 4 (entendiéndose aquí la responsabilidad en cuanto al impacto sobre los derechos humanos).

40. Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales reconocen su importancia mutua y cada publicación recomienda a los Estados que tomen en consideración a la otra. Por ejemplo, en las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales se considera importante la gobernanza empresarial para la aplicación de las normas y principios sobre la conducta empresarial responsable. Las recomendaciones sobre la divulgación de la información y la transparencia son muy similares en ambos documentos y están expresamente coordinadas en lo referido a las relaciones con otras partes interesadas. Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas disponen que la política de propiedad estatal debería tener plenamente en cuenta las responsabilidades de las empresas públicas respecto de las partes interesadas, y debería expresar claramente las expectativas del Estado en lo referido a la conducta empresarial responsable de estas empresas. Las empresas públicas deberían demostrar un alto grado de responsabilidad empresarial (cap. V).

41. Desde una perspectiva práctica, el marco de gobernanza empresarial ofrece un punto de referencia útil para cumplir las obligaciones de derechos humanos y, en muchos casos, ya existe uno a nivel nacional. La gobernanza empresarial abarca una serie de relaciones entre la gerencia, el consejo de administración, los accionistas y otros interesados. También establece la estructura que fija los objetivos de la empresa y determina los medios para alcanzar dichos objetivos y supervisar el cumplimiento²⁶. Varios Estados están utilizando los mecanismos sobre gobernanza empresarial con el fin de enunciar y hacer efectiva su

²⁴ Véase OCDE, *G20/OECD Principles of Corporate Governance* (París, 2015).

²⁵ Tres países que no son miembros de la OCDE (Colombia, la Federación de Rusia y Letonia) se adhirieron oficialmente a las Directrices; véase también Banco Mundial, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit* (Washington D.C., 2014).

²⁶ Véase OCDE, *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, pág. 9.

expectativa de que las empresas públicas respeten los derechos humanos (véase la sección III del presente documento).

42. Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas también contribuyen a aclarar la función y las responsabilidades del Estado como propietario. Una actitud activa es un aspecto esencial de estas Directrices. Las Directrices constituyen la norma convenida internacionalmente sobre cómo los Gobiernos deberían ejercer la función de propietario estatal para evitar los peligros de una actitud pasiva y de la excesiva intervención del Estado (pág. 3). Se espera que los Estados actúen como un propietario informado y activo, que garantice que la gobernanza de las empresas públicas se lleve a cabo de modo transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y efectividad (cap. II).

43. Estos objetivos son plenamente compatibles con el respeto de los derechos humanos y necesarios para conseguirlo²⁷. Por lo tanto, no existe conflicto entre respetar la autonomía de la administración de la empresa, por un lado, y velar por que las empresas públicas respeten los derechos humanos y las normas de conducta empresarial responsable, por otro. En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo observa que establecer reglamentos para garantizar que las empresas públicas mantengan una conducta empresarial responsable y respeten los derechos humanos no supone un obstáculo para la consecución de sus objetivos económicos. La mejora de la conducta empresarial, incluido el respeto de los derechos humanos, conduce a la creación de valor sostenible²⁸, mientras que lo contrario da lugar a riesgos y costos, reales y para su reputación²⁹.

44. Por lo tanto, el Grupo de Trabajo alienta a los Estados a que aprovechen el marco de gobernanza empresarial para garantizar que sus empresas respeten los derechos humanos, aunque ello no significa que los Estados no puedan elegir otros mecanismos y herramientas para lograrlo. Sin embargo, dada la afinidad conceptual y práctica entre los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales, por un lado, y entre las Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas y los Principios de Gobierno Corporativo, por otro, puede que a los Estados les resulte más fácil aplicarlos de modo que se refuercen mutuamente. En la siguiente sección se formulan sugerencias a este respecto.

III. Predicar con el ejemplo: aplicación práctica del requisito de adopción de medidas adicionales

45. El principio rector 4 recomienda que los Estados adopten medidas adicionales para velar por que las empresas públicas respeten los derechos humanos, pero no detalla cuáles deberían ser esas medidas. En esta sección, el Grupo de Trabajo sugiere una serie de medidas que podrían adoptar los Estados, en calidad de propietarios de empresas, para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del principio 4. Estas sugerencias no reflejan exhaustivamente las prácticas nacionales, sino que se basan en prácticas seleccionadas, en particular de los Estados que respondieron al cuestionario del Grupo de

²⁷ Véase el informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/28/73.

²⁸ OCDE, *Policy Framework for Investment 2015 Edition* (París, 2015), cap. 7; y John Evans y Dinusha Peiris, "The relationship between environmental social governance factors and stock returns", Australian School of Business Research Paper núm. 2010ACTL02.

²⁹ Véanse, por ejemplo, Rachel Davis, Daniel Franks, "The costs of conflict with local communities in the extractive industry", First Seminar on Social Responsibility in Mining, (Santiago de Chile, 19 y 20 de octubre de 2011); y Goldman Sachs Global Investment Research, "Top 190 projects to change the world" (abril de 2008), citado en A/HRC/14/27.

Trabajo, y en las directrices internacionales pertinentes relativas a las empresas públicas, la gobernanza empresarial y los derechos humanos³⁰.

A. Formulación de expectativas

46. Según el principio rector 2, los Estados deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas (incluidas las públicas) domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades. Puede encontrarse una recomendación similar en las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, donde se indica que el Estado tiene la responsabilidad de comunicar a esas empresas cuáles son sus expectativas con respecto al desempeño financiero y no financiero. Las empresas públicas deberían demostrar un alto grado de responsabilidad empresarial (pág. 25).

47. Varios Estados han publicado directrices de responsabilidad social para sus empresas sin incluir ninguna mención a los derechos humanos. Tal es el caso de la India (Directrices sobre la Responsabilidad Social Empresarial y la Sostenibilidad de las Empresas del Sector Público Central)³¹ y China (Directrices para las Empresas Públicas de la Administración Central sobre el Cumplimiento de las Responsabilidades Sociales Empresariales)³². Muy pocos Estados han indicado específicamente lo que esperan de las empresas públicas en materia de derechos humanos. No es un hecho sorprendente, dado que en muchos casos aún no se han adoptado políticas que exijan de forma explícita el respeto de los derechos humanos a las empresas en general.

48. Por lo general, los Estados que han manifestado lo que esperan de las empresas públicas en cuanto al respeto de los derechos humanos se remiten a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos³³.

49. Algunos Estados especifican esferas de aplicación concretas cuando exigen, por ejemplo, que las empresas públicas adopten medidas para prevenir abusos contra los derechos humanos en el extranjero y en sus relaciones comerciales. Esta práctica está en consonancia con el comentario del principio rector 2, según el cual “hay razones políticas de peso para que los Estados de origen expongan claramente que esperan que las empresas respeten los derechos humanos en el extranjero, en especial si los Estados tienen participación en esas empresas o les brindan apoyo”. En el caso de Noruega, en el libro blanco sobre propiedad diversa y creadora de valor se requiere que las empresas noruegas estén familiarizadas con los Principios Rectores y que respeten los derechos humanos universales, tal como se definen en los convenios internacionales, en todas sus actividades y en sus relaciones con los proveedores y asociados comerciales. El Plan de Acción

³⁰ La información se seleccionó también con arreglo a los siguientes criterios adicionales: la existencia de un plan de acción nacional sobre empresas y derechos humanos; las visitas oficiales a los países por parte del Grupo de Trabajo, y las prácticas pertinentes de los países presentadas en foros anuales sobre las empresas y los derechos humanos. Salvo que se indique otra cosa, todas las reseñas sobre políticas y prácticas que figuran en esta sección proceden de las respuestas de los Estados al cuestionario del Grupo de Trabajo, que pueden consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ImplementationGP.aspx. Asimismo, los planes de acción nacionales mencionados pueden consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx.

³¹ Pueden consultarse en www.dpemou.nic.in/MOUFiles/Revised_CSR_Guidelines.pdf.

³² Estas Directrices fueron elaboradas por la Comisión de Supervisión y Administración de Activos de Propiedad Estatal del Consejo de Estado de China. Véase www.en.sasac.gov.cn/n1408035/c1477196/content.html.

³³ Véanse, por ejemplo, *Danish National Action Plan – implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (2014), y los Principios de Gobierno Corporativo (pág. 25) que se aplican a las 22 empresas públicas integradas en el Sistema de Empresas Públicas (SEP) de Chile.

Nacional de Finlandia sobre las Empresas y los Derechos Humanos señala que el gobierno de las empresas de propiedad estatal debe ajustarse al requisito de que estas respeten los derechos humanos de manera responsable y transparente, tanto en sus propias organizaciones como en las cadenas de subcontratación, en plena conformidad con los Principios Rectores. Ghana exige a las empresas controladas por el Estado que, en todas las jurisdicciones en que operen, cumplan con las disposiciones de diligencia debida en materia de derechos humanos.

50. Las expectativas estatales pueden centrarse en esferas concretas de los derechos humanos que el Estado desee impulsar. Por ejemplo, en Portugal las empresas públicas deben adoptar planes de igualdad de género³⁴.

51. Lo que es más importante, varios Estados exigen a sus empresas que den ejemplo en materia de sostenibilidad y derechos humanos. La Política de Propiedad de Suecia establece que las empresas públicas actuarán como modelos de conducta con respecto a la actividad empresarial sostenible, lo que supone cumplir con las directrices pertinentes, incluidos los Principios Rectores y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. En Noruega, se espera que las empresas públicas actúen atendiendo sistemáticamente a su responsabilidad social empresarial y sean ejemplares en sus respectivas esferas. La definición de responsabilidad social empresarial abarca los derechos humanos y hace referencia explícita a los Principios Rectores. En Suiza se reconoce como responsabilidad específica del Estado la salvaguarda de los derechos humanos a través de las empresas públicas y se señala en particular que las empresas federales deben desempeñar un papel ejemplar. Si bien en Francia no se distingue entre las empresas públicas y las privadas en cuanto a las obligaciones en materia de derechos humanos, se espera que las primeras den ejemplo.

52. Todos los casos mencionados son coherentes con el sólido fundamento político del principio rector 4, según el cual los Estados deberían predicar con el ejemplo. De acuerdo con esa lógica, otra medida que podrían adoptar los Estados sería exigir a las empresas públicas que su actuación con respecto a los derechos humanos fuera ejemplar.

53. Uno de los principales motivos para formular expectativas ambiciosas está relacionado con la justificación final de la propiedad del Estado, a saber, que este ejerce la propiedad de las empresas públicas para servir al interés público³⁵. Para el Gobierno de Suecia, las empresas públicas son una propiedad colectiva de los ciudadanos suecos y, por lo tanto, constituyen un importante activo para todo el país. La gobernanza de las empresas de propiedad estatal es una tarea que impone una responsabilidad considerable, que debe ejercerse de forma activa y profesional y con el objetivo general de crear valor.

54. Otro factor clave para los Estados es la gestión del riesgo para la reputación, especialmente cuando las empresas públicas son compañías globalizadas que participan en cadenas de valor complejas y operan en contextos de alto riesgo. Para China, el ejercicio de la responsabilidad social empresarial es importante para difundir una imagen de nación responsable³⁶.

³⁴ Portugal, resolución del Consejo de Ministros núm. 49/2007.

³⁵ Véase *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, pág. 19.

³⁶ Directriz 1(4) de la Comisión de Supervisión y Administración de Activos de Propiedad Estatal del Consejo de Estado de China (véase el párrafo 47 del presente documento).

B. Mecanismos para formular y gestionar las expectativas: acuerdos de propiedad

55. En las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas se subraya que las expectativas del Gobierno con respecto a una conducta empresarial responsable deberían divulgarse públicamente y que los mecanismos para su aplicación tendrían que quedar claramente establecidos (pág. 25). Las prácticas a este respecto varían. Los Estados pueden formular expectativas en materia de derechos humanos para las empresas públicas en diferentes documentos, como en planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos o sobre conducta empresarial responsable, o bien en una política relativa a la propiedad estatal. Cuando se trata de asegurar el cumplimiento de las expectativas formuladas, los modelos para el ejercicio de la propiedad resultan especialmente útiles, ya que incluyen funciones y herramientas para la aplicación de los requisitos que exige el Estado a las empresas públicas.

56. Según las directrices internacionales y las buenas prácticas, los accionistas no deberían interferir en la gestión ni en las operaciones diarias de las empresas en las que tienen participación. Lo mismo cabe decir de los Estados cuando actúan como propietarios de empresas públicas. Las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas establecen que el Gobierno debería abstenerse de intervenir en su gestión y permitir que gocen de plena autonomía operativa para cumplir los objetivos que tienen definidos (pág. 34). La Política de Propiedad de Noruega establece que las empresas con participación estatal deben someterse a las autoridades reguladoras y de supervisión de la misma manera que las empresas en las que el Estado no participa. En la Política de Propiedad de Suecia se consigna la misma norma. El objetivo de esas salvaguardias es evitar la instrumentalización de las empresas públicas para obtener beneficios políticos o económicos personales, así como garantizar la igualdad de condiciones con las empresas privadas.

57. Hay diversos modelos para gestionar la propiedad³⁷. Los acuerdos de propiedad han evolucionado hacia una mayor centralización, que se percibe como una garantía de eficacia y permite diferenciar claramente las distintas funciones del Estado. En virtud de los acuerdos centralizados se delegan funciones de propiedad a una entidad designada —que ejerce como propietaria— como en los casos de Finlandia, Francia, Mozambique y Sudáfrica. Algunos países, como Chile, Noruega y Suecia, comparten las funciones de propiedad entre una “entidad propietaria” principal y otros ministerios, que a menudo están a cargo de sectores específicos, mientras que otros países, como Bhután y Malasia, centralizan la propiedad mediante una estructura de tipo empresarial.

58. Cualquiera que sea el modelo elegido, todas las entidades y departamentos gubernamentales encargados de ejercer derechos de propiedad de todas o de algunas empresas públicas deberían adoptar las medidas necesarias para que respeten los derechos humanos.

59. Si bien todavía esto no sucede en la mayoría de los países, hay algunas prácticas de las que se puede aprender. Como ilustran los ejemplos de esta sección, varios Estados, entre ellos Chile, Finlandia, Noruega y Suecia, utilizan de manera inequívoca su modelo de propiedad para procurar que las empresas públicas respeten los derechos humanos, formulando explícitamente sus expectativas en los principios o en las políticas de propiedad, así como las tareas que debe emprender la entidad que ejerce de propietaria para que se respeten los derechos humanos.

³⁷ Todos los ejemplos proceden de la publicación del Banco Mundial *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit* y de las respuestas al cuestionario.

C. Relación entre el Estado y los consejos de administración de las empresas

60. Dado que es sumamente importante evitar la injerencia estatal en la gestión de las empresas, los consejos de administración constituyen un medio clave para que los Estados, en su papel de propietarios, gestionen su relación con las empresas públicas. A través de su relación con el consejo de administración, el Estado también puede indicar que espera que la empresa incluya los derechos humanos en sus objetivos y estrategia.

61. En opinión del Grupo de Trabajo, **es importante establecer mandatos explícitos para que los consejos de administración ejecuten y supervisen las normas de derechos humanos en las empresas públicas y den cuenta de ello.** En Noruega, el Plan de Acción Nacional sobre las Empresas y los Derechos Humanos indica que una mayor participación en materia de derechos humanos de los consejos de administración de las empresas mejorará la gestión de riesgos y, por lo tanto, ayudará a mantener el valor para los accionistas. Los Estados podrían establecer oficialmente un código de conducta o una serie de principios sobre gobernanza empresarial para las empresas públicas, como se ha hecho en Chile, Noruega y Suiza. Asimismo, podrían aplicar un código de conducta común para las empresas públicas y privadas³⁸. Todos estos códigos o principios obedecen a un enfoque de “cumplimiento o explicación”, lo que significa que se espera que los consejos de administración respondan de las desviaciones respecto de las expectativas del Estado, que en algunos casos pueden ser justificadas.

62. Se pueden crear mecanismos de supervisión y apoyo a los consejos que, además de vigilar el cumplimiento de las expectativas del Estado, aporten conocimientos especializados sobre cuestiones relacionadas con la conducta empresarial responsable o los derechos humanos. En Suecia se ha previsto para cada empresa pública un equipo de inversiones que incluye especialistas en actividades empresariales sostenibles. Los equipos analizan las operaciones, los mercados y las prácticas empresariales sostenibles de las empresas de propiedad estatal. Abordan diferentes aspectos que incumben a la propiedad, como los objetivos estratégicos, los cambios en los consejos de administración y el cumplimiento de las metas.

63. El nombramiento y la evaluación del consejo constituyen un mecanismo útil para introducir las expectativas del Estado en la agenda del consejo y para que estas se incorporen en la estrategia de la empresa. Se puede evaluar a los miembros del consejo en relación con el desempeño general de la empresa, atendiendo a los criterios de conducta empresarial responsable y respeto de los derechos humanos. Así se hace en Chile, Noruega y Suecia.

64. Por último, los Estados deberían garantizar la igualdad de género en la contratación y en la composición de los consejos de administración de las empresas públicas —una medida que exigen tanto las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas como los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas³⁹. En su resolución sobre la política de propiedad estatal, el Gobierno de Finlandia establece que el Estado, en su calidad de propietario, cumple con la Ley de Igualdad de Género en los nombramientos para los consejos de administración. Con respecto a las empresas en que el Estado tiene una participación mayoritaria o es el único propietario, exige que se adopten medidas para garantizar que las mujeres y los hombres

³⁸ Tales son los casos de Suecia (véase el *Swedish Code of Corporate Governance*) y de Sudáfrica (véanse los documentos *King Report on Governance for South Africa* y *King Code of Governance Principles* (King III), 2009).

³⁹ Véase *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, cap. II.F.2; CEDAW/C/POL/CO/7-8; CEDAW/C/FIN/CO/6.

gocen de igualdad de oportunidades en las promociones y los nombramientos a puestos directivos, incluidos los de personal directivo superior, equipos de gestión y otros puestos ejecutivos⁴⁰.

D. Mecanismos de supervisión y seguimiento

65. En el principio rector 4 se establece que los Estados deben velar por que las empresas públicas apliquen las normas pertinentes sobre el respeto de los derechos humanos y ejercer su autoridad para la vigilancia y la supervisión según corresponda. El Comité de Ministros del Consejo de Europa recomienda a los Estados que evalúen las medidas adoptadas y respondan ante cualquier incumplimiento que pueda producirse, entre otras cosas previendo las consecuencias pertinentes⁴¹.

66. Los Estados pueden supervisar efectivamente de diversas maneras. Un primer paso consiste en definir objetivos claros y realistas para medir el desempeño de una empresa. Algunos Estados establecen metas de sostenibilidad para sus empresas, junto con objetivos financieros y de política pública (cuando procede), mientras que otros esperan que las empresas establezcan ese tipo de metas. En Suiza, cada cuatro años el Consejo Federal publica para todas las empresas públicas objetivos estratégicos en los que se formula la expectativa de una estrategia empresarial comprometida con los principios éticos y de sostenibilidad. En Chile se ha definido un conjunto de objetivos e indicadores relacionados con aspectos financieros, de gestión y de sostenibilidad. Para Suecia, los objetivos financieros y de política pública (fijados por el Estado) y la supervisión de los objetivos de sostenibilidad estratégica (fijados por la empresa pública) se consideran instrumentos importantes para que el Estado comunique sus expectativas como propietario. Todos los objetivos de sostenibilidad que formula la empresa, incluidos los de derechos humanos, se supervisan en la misma forma y mediante los mismos mecanismos⁴².

67. De ahí que una medida adicional útil sería que los Estados establecieran —o, como mínimo, que exigieran a las empresas públicas que adoptaran— objetivos explícitos en materia de derechos humanos, y que supervisaran su cumplimiento de la misma manera y con los mismos mecanismos que en el caso de los objetivos de sostenibilidad.

68. Es importante que los objetivos sean equilibrados con respecto a las diferentes finalidades de las empresas públicas y su meta general de aportar el máximo valor para la sociedad, entre otras cosas fomentando el respeto de los derechos humanos. En Suecia y Noruega, las políticas de propiedad contienen directrices sobre cómo gestionar el equilibrio entre los objetivos comerciales, los objetivos de las misiones de política pública, cuando procede, y los objetivos de sostenibilidad a largo plazo. En Suecia, los equipos de inversión, que están compuestos por especialistas en negocios sostenibles, supervisan los objetivos de sostenibilidad de las empresas y trabajan en actividades empresariales sostenibles. La evaluación se integra después en la elaboración de nuevos objetivos financieros y en la evaluación general de las empresas.

69. Los Estados también pueden organizar diálogos periódicos o reuniones de responsabilización con los consejos de administración de las empresas públicas para realizar un seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos, incluidos los que guardan relación con los derechos humanos. Esto puede hacerse en la asamblea general anual si la empresa de propiedad estatal funciona como una sociedad. Algunos Estados,

⁴⁰ Finnish Government Resolution on State Ownership Policy (2011), pág. 9.

⁴¹ Véase la recomendación CM/Rec(2016)3, párr. 22.

⁴² Comunicación con el Ministerio de Empresa e Innovación de Suecia en seguimiento de la respuesta de Suecia al cuestionario.

como Noruega, celebran además reuniones dedicadas a la responsabilidad social empresarial.

70. Los Estados también podrían utilizar instrumentos de evaluación con criterios más detallados relacionados con los derechos humanos. Por ejemplo, en Suecia se ha desarrollado para las empresas públicas una herramienta de análisis que incluye criterios de derechos humanos. Permite al propietario conocer mejor los riesgos y las oportunidades para las empresas y cómo pueden gestionarse. El resultado del análisis se tiene en cuenta en el diálogo sobre la responsabilización, en la supervisión de la evolución de la empresa y en la contratación y el nombramiento de los miembros del consejo de administración. Chile cuenta con una herramienta similar para evaluar el desempeño con respecto a indicadores clave relacionados con la responsabilidad social empresarial, lo que incluye evaluaciones de impacto y de riesgo de cuestiones que afectan a la sostenibilidad.

71. El Estado también podría recurrir a mecanismos independientes de inspección y auditoría para examinar la responsabilidad social de las empresas o su desempeño en el terreno de los derechos humanos. En Suecia y Chile, el Estado nombra a auditores para que examinen el cumplimiento de los objetivos de responsabilidad social empresarial por parte del consejo de administración y del director general de la empresa.

E. Fomento de la capacidad

72. El fomento de la capacidad puede contribuir considerablemente al cumplimiento por las empresas públicas de los requisitos que establece el Estado en el ámbito de los derechos humanos. Los Estados deberían impulsar campañas de sensibilización y capacitación acerca de las normas internacionales pertinentes dirigidas a los miembros de los consejos de administración y los directivos de las empresas. Asimismo, los Estados deberían fomentar el intercambio de experiencias entre empresas sobre las mejores prácticas y los desafíos en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en su Plan de Acción Nacional sobre las Empresas y los Derechos Humanos, el Gobierno de Suecia se compromete a organizar talleres para dar a conocer mejor los Principios Rectores, la diligencia debida y los mecanismos de reparación en las empresas públicas.

73. Los Estados deberían alentar la participación de las empresas públicas en iniciativas multilaterales y para múltiples interesados relativas a la conducta empresarial responsable y los derechos humanos. En el Brasil, por ejemplo, 25 empresas públicas participan en una iniciativa sobre actividad empresarial y los derechos humanos que puso en marcha la Secretaría Nacional para la Promoción y la Defensa de los Derechos Humanos. A nivel mundial, casi 250 empresas estatales se han adherido al Pacto Mundial de las Naciones Unidas⁴³. Dado el elevado número de empresas públicas en los sectores extractivo y energético, debería alentarse su adhesión a los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos⁴⁴.

F. Requisitos de diligencia debida en materia de derechos humanos

74. Según el principio rector 4, “cuando proceda”, los Estados deberían exigir que las empresas públicas apliquen la diligencia debida en materia de derechos humanos. Las empresas públicas también están sujetas a la responsabilidad de respetar los derechos

⁴³ Puede consultarse en www.unglobalcompact.org.

⁴⁴ Actualmente solo participan dos empresas públicas. Puede consultarse en www.voluntaryprinciples.org/.

humanos (pilar II de los Principios Rectores), que incluye la aplicación de la diligencia debida.

75. Aún no se ha generalizado entre las empresas públicas la exigencia de aplicar un ciclo completo de diligencia debida. No obstante, varios Estados exigen a las empresas de su propiedad que apliquen la diligencia debida en materia de derechos humanos en consonancia con los Principios Rectores de manera general⁴⁵. En China, las Directrices sobre la Diligencia Debida para las Cadenas de Suministro Responsables en el Sector de los Minerales establecen que las empresas deben observar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos durante el ciclo completo de un proyecto de minería, también en las operaciones en el extranjero⁴⁶.

76. El Plan de Acción Nacional de Suecia sobre las Empresas y los Derechos Humanos establece que el Estado garantizará que, cuando proceda, las empresas públicas apliquen la diligencia debida en materia de derechos humanos para evaluar y abordar cualquier riesgo importante para los derechos humanos.

77. **Con respecto a los casos en que no sea obligatoria la aplicación de la diligencia debida en todas las empresas públicas y en todas las circunstancias, el Grupo de Trabajo sugiere que los Estados definan los criterios para que una empresa pública deba aplicar la diligencia debida en materia de derechos humanos, como el tamaño de la empresa, el tipo de empresa y sus operaciones, el contexto político y de derechos humanos y el sector de actividad.**

G. Requisitos de divulgación de información, transparencia y presentación de informes

78. En el principio rector 21 se destaca la importancia de la comunicación externa de las empresas para dar cuenta de cómo abordan el efecto que tienen sus actividades en los derechos humanos. Del mismo modo, en las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas se establece que las empresas de propiedad estatal deberían comunicar la información sustancial de carácter financiero y no financiero de la empresa con arreglo a las normas de divulgación de información empresarial, haciendo constar las cuestiones de especial relevancia para el Estado como propietario y para el público en general (véase la sección VI).

79. La tendencia por lo que se refiere a la presentación de informes empresariales apunta a una ampliación de los requisitos de presentación de información no financiera y de desempeño, incluida la relativa a los derechos humanos. Esa tendencia parece más acentuada con respecto a las grandes empresas y a las empresas de propiedad estatal⁴⁷. Los Estados pueden, y de hecho ya lo hacen, pedir a las empresas públicas que presenten a sus

⁴⁵ Véanse, por ejemplo, *Principios de Gobierno Corporativo de Chile*, *Danish National Action Plan* (Dinamarca) y *The Government's Ownership Policy* (Noruega).

⁴⁶ Véase Cámara de Comercio de Importadores y Exportadores de Metales, Minerales y Productos Químicos de China, "Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains", pág. 8. Si bien la Cámara de Comercio es una asociación comercial, incluye un gran número de empresas públicas. Las Directrices se elaboraron a partir de orientaciones de la OCDE. Pueden consultarse en www.mneguidelines.oecd.org/chinese-due-diligence-guidelines-for-responsible-mineral-supply-chains.htm.

⁴⁷ Global Reporting Initiative, *Carrots and Sticks: Sustainability reporting policies worldwide – today's best practice, tomorrow's trends* (2013); véase también la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, relativa a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes "entidades de interés público" con más de 500 empleados.

propietarios informes anuales en que se describa, entre otras cosas, cómo han logrado los objetivos relacionados con la sostenibilidad y los derechos humanos. Según datos de la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes, 13 países⁴⁸ de un total de 45 contaban en 2013 con políticas o iniciativas dirigidas específicamente a las empresas públicas para que estas presentaran informes no financieros con datos sobre aspectos relacionados con los derechos humanos, entre otros⁴⁹. En China, la mitad de los más de 1.600 informes de sostenibilidad publicados en 2012 eran de grandes empresas públicas y de empresas que cotizaban en bolsa⁵⁰.

80. Habida cuenta de esas tendencias y el hecho de que la transparencia y la rendición de cuentas son principios destacados en la mayoría de las directrices internacionales⁵¹, el Grupo de Trabajo recomienda como medida adicional que los Estados exijan sistemáticamente a las empresas que poseen o controlan que informen de su desempeño en la dimensión ambiental, social y de derechos humanos.

81. Los Estados también podrían sugerir o exigir que las empresas sigan una metodología establecida para informar sobre cuestiones de derechos humanos, como la Guía para la Elaboración de Memorias de Sostenibilidad G4 de la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes, que incluye referencias a los Principios Rectores y al Marco de Presentación de Informes sobre los Principios Rectores⁵². En Chile, Noruega y Suecia, por ejemplo, se pide a las empresas públicas que informen según las directrices de la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes.

82. Por último, la presentación de informes globales por el Estado sobre las actividades y el desempeño de las empresas que posee constituye otro medio de aumentar la transparencia empresarial. También es una manera de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas del Estado con respecto a los requisitos que establece para las empresas públicas. En Noruega y Suecia, las entidades que ejercen las funciones de propietarias publican un informe anual sobre la propiedad del Estado, en el que se examina el desempeño de todas las empresas en lo relativo a la responsabilidad social empresarial.

H. Garantía de un recurso efectivo

83. Como parte de su deber de protección, los Estados deben adoptar todas las medidas pertinentes para que las víctimas de abusos contra los derechos humanos tengan acceso a un recurso efectivo (pilar III de los Principios Rectores). Esto se aplica por igual a todos los abusos, ya sean cometidos por empresas públicas o privadas. Habida cuenta de la separación de funciones entre el poder judicial y el poder ejecutivo —más concretamente, en este caso, el departamento o entidad que ejerce los derechos de propiedad—, el deber del Estado de garantizar el acceso a una reparación efectiva por abusos que hayan cometido las empresas públicas no es distinto de su deber de garantizar la reparación por abusos en los que hayan participado empresas privadas. La entidad propietaria debe respetar la independencia del poder judicial y los mecanismos de reclamación judiciales y no

⁴⁸ Brasil, China, Ecuador, España, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, India, Indonesia, Islandia, Países Bajos, Sudáfrica y Suecia.

⁴⁹ Global Reporting Initiative, *Carrots and Sticks*, pág. 17.

⁵⁰ *Ibid.*, pág. 27.

⁵¹ KPMG, *Currents of change: The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2015*.

⁵² Véase *United Nations Guiding Principles Reporting Framework* (2015), que puede consultarse en www.shiftproject.org/project/human-rights-reporting-and-assurance-frameworks-initiative-rafi. El marco de presentación de informes permite a las empresas informar detalladamente en relación con su responsabilidad de respetar los derechos humanos.

judiciales y no interferir en sus actuaciones. Esto limita el ámbito de actuación del Estado como propietario y podría explicar la falta de políticas y prácticas estatales al respecto.

84. **Como propietario de empresas públicas, el Estado debería velar por que las empresas que le pertenezcan o que controle: a) no incurran en ninguna obstrucción de la justicia; b) cooperen plenamente con los mecanismos de reclamación judiciales y no judiciales; y c) cumplan plenamente con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, incluida la reparación por abusos contra los derechos humanos que puedan estar cometiendo o contribuyendo a cometer.** Estas consideraciones son pertinentes para las tres categorías principales de mecanismos de reparación contempladas en el pilar III de los Principios Rectores.

85. La primera categoría son los mecanismos judiciales del Estado. Los Estados deben garantizar el acceso a recursos judiciales para las víctimas de todos los abusos, independientemente de si han sido cometidos por empresas públicas o privadas. Además, como propietario de las empresas públicas, el Estado debe formular claramente sus expectativas en el sentido de que: a) cuando se entablen acciones judiciales contra una empresa pública, esta no deberá interferir en el proceso ni hacer valer su relación especial con el Estado para interferir en el proceso o bloquearlo; b) los Estados y las empresas públicas deberían estudiar detenidamente las circunstancias en que la empresa puede acogerse a la inmunidad en virtud de su asociación con el Estado. A menudo, las pretensiones de inmunidad del Estado en casos de derechos humanos pueden convertirse en un obstáculo para el acceso a una reparación. El Estado, como propietario de empresas públicas, debería tener como expectativas que el margen para alegar inmunidad quedara limitado a un mínimo indispensable y que las empresas públicas cooperaran plenamente en los procedimientos judiciales⁵³.

86. La segunda categoría son los mecanismos no judiciales estatales. Nada impide que un Estado cree un mecanismo de rendición de cuentas específico para responder ante los abusos cometidos por empresas públicas. Por ahora, los Estados parecen recurrir a los mecanismos existentes para hacer frente a los abusos cometidos por cualquier empresa, pública o privada. Uno de esos mecanismos los conforman los Puntos Nacionales de Contacto para las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que determina cada Gobierno que las suscribió. Los Estados deberían exigir a las empresas públicas que cooperen plenamente con los Puntos Nacionales de Contacto y con otros mecanismos no judiciales, que participen en los procesos de buena fe y que acepten las conclusiones de los mecanismos. Por ejemplo, varias empresas públicas del Brasil han firmado compromisos para promover la conducta empresarial responsable y seguir las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que incluyen la colaboración y el diálogo con los Puntos Nacionales de Contacto sobre cualquier denuncia de incumplimiento de las Directrices⁵⁴. Los Estados también deberían dejar claro que las empresas públicas no deberían aspirar a una posición de privilegio ante los mecanismos legítimos del Estado. En un caso que sentó precedente, el Punto Nacional de Contacto de Noruega lamentó la falta de cooperación de Norges Bank Investment Management, que gestiona la Caja de Pensiones de Noruega, y señaló que era particularmente lamentable,

⁵³ Véase la Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus Bienes; véase también el memorando explicativo de la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa CM/Rec(2016)3, párr. 61.

⁵⁴ OCDE, *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2014*, pág. 25; puede consultarse en www.mneguidelines.oecd.org/2014-annual-report-oecd-guidelines-for-mnes.htm.

considerando las expectativas del pueblo de Noruega con respecto a las empresas públicas⁵⁵.

87. La tercera categoría de mecanismos de reparación corresponde a los mecanismos de reparación no estatales, incluidos los mecanismos de reclamación de nivel operacional. Al igual que en otros aspectos de sus operaciones, y a fin de que cumplan plenamente con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, debería alentarse a las empresas públicas a que actúen como modelos de conducta en su enfoque con respecto a la reparación. Los Estados deberían exigir a las empresas públicas que crearan mecanismos de reclamación de nivel operacional o que participaran plenamente en ellos (véase el principio rector 29). Los mecanismos deben cumplir los criterios de eficacia que se señalan en el principio rector 31.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

88. **Todas las empresas, ya sean públicas o totalmente privadas, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos. Esta responsabilidad es distinta, aunque complementaria, del deber que tiene el Estado de brindar protección frente a los abusos contra los derechos humanos por parte de empresas comerciales. En virtud de esa obligación, los Estados tienen que adoptar medidas adicionales de protección frente a los abusos de empresas que poseen o controlan. Ese principio afecta esencialmente a cómo debería actuar un Estado en su papel de propietario y a la manera en que su modelo de propiedad se ajusta a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.**

89. **Las empresas públicas son un componente de la economía mundial perdurable y significativo. Pueden tener importantes repercusiones en los derechos humanos que no siempre son positivas. En ese contexto, existen sólidos argumentos normativos y de política para que los Estados adopten medidas adicionales orientadas a garantizar que las empresas públicas respeten los derechos humanos. En algunas circunstancias, un abuso de esas empresas contra los derechos humanos puede conllevar una vulneración de las obligaciones del propio Estado en virtud del derecho internacional, y es una cuestión de coherencia política que los Estados velen por que las empresas que están estrechamente relacionadas con ellos y sobre las que tienen un mayor control respeten los derechos humanos. También hay razones de peso relacionadas con los aspectos financieros y con la reputación para que los Estados, como propietarios activos de empresas, se guíen por esa lógica.**

90. **Aunque el llamamiento para que se adopten medidas adicionales se aplica a todos los Estados por igual, sus repercusiones concretas dependerán del contexto y de la empresa. En algunos países y situaciones, o con determinadas empresas, la relación entre una empresa pública y el Estado será muy estrecha y este dispondrá de más medios para velar por el respeto de los derechos humanos, así como de un mayor nivel de control e influencia sobre la empresa. En todas esas circunstancias, los Estados deberían extremar las precauciones para asegurarse de que esas empresas respeten los derechos humanos.**

⁵⁵ Punto Nacional de Contacto de Noruega para las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, "Final statement: complaint from Lok Shakti Abhiyan, Korean Transnational Corporations Watch, Fair Green and Global Alliance and Forum for environment and development vs. POSCO (South Korea), ABP/APG (Netherlands) and NBIM (Norway)", 27 de mayo de 2013, pág. 8.

91. Esto no significa que los Estados deban prestar menos atención al respeto de los derechos humanos por parte de las empresas privadas. El objetivo final es que todas las empresas, independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, estructura o propietario, respeten plenamente los derechos humanos. En el camino hacia ese objetivo, los Estados siguen teniendo razones convincentes para predicar con el ejemplo. Esa manera de actuar solo puede fortalecer su legitimidad a la hora de establecer normas y expectativas con respecto a las empresas privadas.

92. El Grupo de Trabajo observa los considerables esfuerzos realizados por varios Estados en todas las regiones del mundo para cumplir su deber de velar por que las empresas que poseen o controlan respeten los derechos humanos o las normas de conducta empresarial responsable. Toma nota también de los eficaces modelos elaborados por algunos Estados. Sin embargo, la mayoría de los Estados no parecen comprender plenamente lo que supone en la práctica adoptar medidas adicionales de protección frente a los abusos de las empresas públicas contra los derechos humanos. Muchas empresas públicas tampoco parecen ver claro que tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos.

93. Si bien no es una excusa para no actuar, el Grupo de Trabajo reconoce que, en comparación con otras cuestiones relativas a las empresas y los derechos humanos, todas las partes interesadas han prestado menos atención a las repercusiones de las empresas públicas en los derechos humanos. En este informe se ha mostrado por qué debe cambiar esta situación.

94. Los Estados, como principales responsables del cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, deberían predicar con el ejemplo. Para demostrar liderazgo en el ámbito de las empresas y los derechos humanos se requieren actuaciones y un compromiso decidido en muchos frentes. También es preciso que los Estados utilicen todos los medios de que disponen para velar por que las empresas que poseen o controlan respeten plenamente los derechos humanos en todas sus operaciones. Existe un potencial sin explotar para que las empresas públicas se conviertan en defensoras de una conducta empresarial responsable que incluya el respeto de los derechos humanos. El Grupo de Trabajo insta a los Estados y a las empresas públicas a que demuestren liderazgo en esta esfera.

B. Recomendaciones

95. En el presente informe, el Grupo de Trabajo sugirió un marco preliminar para el análisis y la acción y detalló las medidas que deberían adoptar los Estados en calidad de propietarios de empresas. Estas cuestiones son complejas y tendrán consecuencias específicas en función del contexto. El Grupo de Trabajo invita a los Estados y a otros interesados a que formulen comentarios sobre el informe y las recomendaciones siguientes.

Recomendaciones a los Estados

96. Los Estados deberían examinar exhaustivamente en qué medida están cumpliendo sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos a través de las actividades comerciales de las empresas que poseen o controlan, tanto en el país como en el extranjero.

97. Sobre la base de ese examen, los Estados deberían determinar los principales puntos de partida y las medidas que tendrían que adoptar para cumplir más eficazmente sus obligaciones en virtud del principio 4 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, teniendo en cuenta las medidas propuestas en

la sección III del presente informe. Los Estados deberían especificar en un documento público, como un plan de acción nacional, las tareas concretas que se comprometen a llevar a cabo para cumplir ese objetivo.

98. Como mínimo, los Estados deberían indicar claramente su pretensión de que las empresas públicas respeten los derechos humanos en todas sus operaciones, adopten compromisos en materia de derechos humanos y actúen como modelos de conducta al respecto. Los Estados podrían plasmar sus expectativas en un documento específico, como un plan de acción nacional o, preferiblemente, modificar los reglamentos existentes sobre la propiedad, la gobernanza empresarial o la conducta empresarial responsable a fin de ampliar su alcance.

99. Los Estados deberían ser coherentes en su aplicación de las normas internacionales y no aplicarlas de forma selectiva. Más concretamente, las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas deberían aplicarse de manera que se refuercen mutuamente con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

100. Por coherencia política y responsabilidad, los Estados deberían asegurarse de que cualquier futuro instrumento jurídicamente vinculante que guarde relación con las empresas y los derechos humanos contemple a las empresas que sean propiedad del Estado o estén controladas por este.

Recomendaciones a las empresas públicas

101. Las empresas públicas deberían esforzarse por actuar como modelos de conducta y cumplir plenamente su responsabilidad de respetar los derechos humanos.

102. Para ello, deberían adoptar políticas y procesos apropiados para hacer frente a los abusos, lo que incluiría un compromiso político, la debida diligencia en materia de derechos humanos y mecanismos de reparación, que estén integrados en todas sus operaciones.

Recomendaciones a las instituciones nacionales de derechos humanos

103. Las instituciones nacionales de derechos humanos tendrían que evaluar si las políticas pertinentes relativas a las empresas públicas están en consonancia con las obligaciones que tiene el Estado en materia de derechos humanos y deberían brindar orientaciones al Estado a ese respecto.

104. Tendrían que orientar a las empresas públicas sobre sus responsabilidades en materia de derechos humanos.

Recomendaciones a las organizaciones internacionales y al sistema de las Naciones Unidas

105. Las organizaciones internacionales y el sistema de las Naciones Unidas deberían ayudar a los Estados y promover la coherencia en la aplicación de las Directrices Internacionales sobre Gobernanza Empresarial, Conducta Empresarial Responsable y Derechos Humanos.

106. Deberían promover esa coherencia al prestar apoyo a los Estados para la elaboración de planes nacionales orientados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sobre todo teniendo en cuenta la importancia que podrían tener las empresas públicas en ese sentido.

107. Deberían respaldar iniciativas para contribuir al desarrollo de la base de conocimientos y de las competencias de los consejos de administración y la gerencia de las empresas públicas en lo tocante al respeto de los derechos humanos.

Recomendaciones al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas

108. En el examen de comunicaciones individuales con arreglo a los procedimientos de denuncia, la evaluación de países y la redacción de observaciones generales y recomendaciones, los órganos de tratados de las Naciones Unidas y los procedimientos especiales deberían examinar las repercusiones en los derechos humanos de las empresas que sean de propiedad del Estado o estén bajo su control, y aclarar la obligación del Estado con respecto a esas empresas, teniendo en cuenta el principio 4 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

Recomendaciones a las organizaciones de la sociedad civil y a los círculos académicos

109. La sociedad civil y el mundo académico deberían prestar mayor atención a las implicaciones que tienen las obligaciones de los Estados con respecto a las empresas públicas y a la responsabilidad de estas empresas de respetar los derechos humanos, entre otras cosas con respecto al acceso a los recursos y la rendición de cuentas con arreglo al derecho nacional e internacional.

110. Deberían reunir datos específicos de las empresas públicas y de sus compromisos y desempeño en materia de derechos humanos, a fin de determinar las deficiencias y las buenas prácticas a escala mundial.

Recomendaciones a las asociaciones empresariales

111. Las asociaciones de empresas y empleadores, en particular en los países o sectores en que hay muchas empresas públicas, deberían desarrollar su capacidad acerca de la cuestión de las empresas y los derechos humanos y ofrecer a las empresas públicas asociadas orientaciones concretas sobre su responsabilidad de respetar los derechos humanos.

112. Las asociaciones empresariales deberían aprovechar su poder de convocatoria para que las empresas públicas pudieran compartir experiencias y buenas prácticas.
