



Asamblea General

Distr.: General

22 Junio 2021

Version no oficial en español

Version original en ingles

Consejo de Derechos Humanos

47º período de sesiones

21 de junio a 9 de julio de 2021

Tema 3 de la agenda

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

El papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para facilitar el acceso a la reparación por violaciones de los derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial

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

Resumen

Este informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas expone varias formas (directas, indirectas y fundacionales) en las que las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) podrían facilitar el acceso a la reparación por los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. También destaca el papel fundamental de las INDH en las siguientes tres áreas ilustrativas: la colaboración con otros mecanismos de reparación judiciales y extra judiciales, la cooperación entre las INDH en casos transfronterizos y transnacionales, y la protección de las organizaciones de la sociedad civil y las personas defensoras de los derechos humanos. Además, como las INDH podrían facilitar el acceso a la reparación sólo dentro del panorama más amplio de los derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional, este informe también articula un papel más holístico para las INDH en el ámbito de las empresas y los derechos humanos.

I. Introducción

A. Antecedentes

1. Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) tienen un rol vital en la promoción y protección de los derechos humanos.¹ Una resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2019 reafirma "la importancia de establecer instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas para la promoción y protección de los derechos humanos" y reconoce "el papel que desempeñan las instituciones nacionales independientes de promoción y protección de los derechos humanos en la colaboración con los Gobiernos para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos a nivel nacional".² Como se destaca en varias resoluciones y declaraciones de diversas organizaciones internacionales, así como en el presente informe, la independencia de las INDH es uno de los pre-requisitos no negociables para que puedan funcionar eficazmente como promotoras y protectoras de los derechos humanos.

2. Las INDH también tienen un papel clave en la aplicación de la Agenda 2030 y, a su vez, contribuyen a la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).³ Las INDH "tienen una situación privilegiada para servir de puente entre las partes interesadas y promover procesos nacionales transparentes, participativos e inclusivos de aplicación y seguimiento" de la Agenda.⁴ Al desempeñar ese papel de puente, las INDH también pueden garantizar que los Estados, las empresas y otros actores adopten un enfoque basado en los derechos humanos al aplicar la Agenda 2030. La Declaración de Mérida destaca algunas actividades que las INDH podrían llevar a cabo en este sentido.⁵ Pueden, por ejemplo, organizar talleres, asesorar a los organismos gubernamentales a diferentes niveles, promover procesos de consulta transparentes e inclusivos, involucrar tanto a las y los titulares de derechos como a las y los titulares de obligaciones, ayudar en la recopilación de datos sólidos y supervisar el progreso de la implementación a diferentes niveles.⁶ Las INDH también pueden "investigar las denuncias de violaciones de derechos en el contexto del desarrollo y la implementación de los ODS, incluso en relación con la discriminación y la desigualdad que pueden erosionar la confianza entre el Estado y las personas."⁷

3. Las crecientes expectativas de que las INDH desempeñen un papel importante en el ámbito de las empresas y los derechos humanos (EDH) -incluso para facilitar el acceso a la reparación por violaciones de los derechos humanos relacionados con actividad empresarial - deben considerarse en este contexto más amplio. Incluso antes de que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobara formalmente los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (PRNU) en junio de 2011, la Declaración de Edimburgo de octubre de 2010 hizo hincapié en el importante papel de las INDH a la hora de abordar los desafíos en materia de EDH a nivel nacional, regional e internacional.⁸

¹ Asamblea General de la ONU, "Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos", GA Res 48/134 (4 de marzo de 1994).

² Asamblea General de la ONU, "Instituciones nacionales de derechos humanos", A/RES/74/156 (23 de enero de 2020), párrafos 2-3.

³ La Declaración de Mérida: El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, <https://www.forum-asia.org/uploads/wp/2017/01/Merida-Declaration-FINAL.pdf>. Véase también Consejo de Derechos Humanos, "Instituciones nacionales de derechos humanos", A/HRC/RES/39/17 (8 de octubre de 2018), párr. 9.

⁴ Declaración de Mérida, nota 3, párrafo 15.

⁵ *Ibíd.* para. 17.

⁶ Véase GANHRI, "instituciones nacionales de derechos humanos comprometidas con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)" (2017)

⁷ Declaración de Mérida, nota 3, párrafo 17(8).

⁸ Declaración de Edimburgo (10 de octubre de 2010), párrafo 11, https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/NHRI/Edinburgh_Declaration_sp.pdf

4. Varias INDH se han ocupado de cuestiones relacionadas con EDH incluso antes de la adopción de la Declaración de Edimburgo o de la aprobación de los Principios Rectores.⁹ Sin embargo, esto se hizo a menudo sin enmarcar explícitamente dicho trabajo como relacionado con las EDH. Los PRNU impulsaron a las INDH a adoptar conscientemente una lente de EDH para examinar cuestiones que antes se consideraban sobre todo como un fracaso del Estado para regular eficazmente los abusos de los derechos humanos por parte de las empresas.

5. El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (Grupo de Trabajo) reconoce el importante papel de las INDH en diversos ámbitos. Por ejemplo, en sus Orientaciones sobre los planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos, el Grupo de Trabajo ha recomendado a los Estados que consulten a las INDH para identificar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial y las lagunas en los marcos normativos existentes, para desarrollar la capacidad de las empresas y proporcionarles orientación sobre cómo llevar a cabo una debida diligencia efectiva en materia de derechos humanos, para evaluar el impacto de las nuevas leyes sobre las cuestiones relativas a las EDH, y para dar a conocer los mecanismos de reparación disponibles para las y los titulares de derechos afectados.¹⁰ Las INDH también podrían desempeñar un papel en la supervisión de la aplicación de un plan de acción nacional sobre EDH.¹¹ Además, las INDH son un componente integral de los mecanismos extrajudiciales de reclamación del Estado contemplados en el Pilar III de los PRNU. El Proyecto sobre Rendición de Cuentas y Reparación de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha formulado recomendaciones específicas para reforzar la eficacia de los mecanismos extrajudiciales de reparación del Estado, incluidas las INDH.¹²

6. En el cumplimiento de su mandato, el Grupo de Trabajo ha colaborado estrechamente con las INDH durante las visitas a los países, en diversos diálogos y consultas, y en los foros mundiales y regionales de EDH. En ocasiones, también ha organizado sesiones de aprendizaje entre pares entre las INDH y les ha proporcionado asesoramiento sobre cuestiones de EDH cuando se lo han solicitado. Para institucionalizar un mayor compromiso con las INDH, el Grupo de Trabajo ha reforzado su asociación con la Alianza Mundial de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés), así como con las redes regionales de INDH. El compromiso con las INDH también ha formado parte del Proyecto Conjunto sobre Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe.¹³

7. Es en este contexto en que hay que ver la petición del Consejo de Derechos Humanos de julio de 2018 (resolución 38/13) al Grupo de Trabajo para que analice más a fondo el papel de las INDH "en la facilitación del acceso a las reparaciones en los casos de vulneraciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, organice una consulta mundial de dos días de duración sobre estas cuestiones, abierta a todos los interesados, e informe al Consejo de Derechos Humanos en su 44º período de sesiones, según proceda". El Grupo de Trabajo reportó al Consejo durante el 44º período de sesiones y continuó su compromiso con las INDH para preparar este informe en línea con la resolución 44/15 del Consejo de Derechos Humanos.¹⁴ Este informe recoge los insumos obtenidos por el Grupo de Trabajo a lo largo de los años sobre el papel de las INDH en el ámbito de EDH, los retos a los que se enfrentan a la hora de promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas y de hacer que éstas rindan cuentas por los abusos de los derechos humanos, así como las herramientas innovadoras que algunas de las INDH han adoptado para superar estos retos.

⁹ Surya Deva, "Abusos de los derechos humanos por parte de las empresas: qué papel deben desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos en Hitoshi Nasu y Ben Saul (eds.), *Derechos Humanos en la Región de Asia Pacífico: Hacia la Creación Institucional* (Abingdon: Routledge, 2011) 234, 245-247.

¹⁰ Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos (GTNU), orientación sobre los planes de acción nacionales sobre empresas y derechos humanos (Ginebra: GTNU, 2016) 6-10, 21-22, 27-28 y 31-34.

¹¹ A/74/198, párrafo 73. Véase también A/HRC/47/39.

¹² A/HRC/38/20.

¹³ ACNUDH, "Proyecto conjunto sobre conducta empresarial responsable en América Latina y el Caribe", <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/JointProjectResponsibleBusinessConduct.aspx>.

¹⁴ A/HRC/RES/44/15, párrafo 19.

B. Objetivos

8. El objetivo principal de este informe es desentrañar diversas formas directas, indirectas y fundacionales en las que las INDH podrían "facilitar" el acceso a la reparación de los abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. También destaca su papel fundamental en las siguientes tres áreas clave ilustrativas: la colaboración con otros mecanismos de reparación judiciales y extrajudiciales, la cooperación entre las INDH en casos transfronterizos y transnacionales, y la protección de las organizaciones de la sociedad civil y las personas defensoras de los derechos humanos. En el informe se incluyen buenas prácticas de diferentes regiones del mundo con el fin de facilitar el aprendizaje entre pares y el intercambio de soluciones innovadoras para algunos de los desafíos comunes de EDH.

9. Dado que las INDH podrían facilitar el acceso a la reparación sólo dentro del panorama más amplio de EDH a nivel nacional, regional e internacional, este informe también articula un papel más holístico para las INDH en el ámbito de EDH. Este papel más holístico encaja perfectamente con las formas indirectas y fundacionales en las que las INDH podrían apoyar el proceso de facilitar el acceso a la reparación de los abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.

C. Metodología

10. Además de una revisión de la literatura pertinente, este informe se basa en las aportaciones recogidas a través de una convocatoria abierta de contribuciones¹⁵ y mediante la participación en eventos regionales, así como durante las sesiones del Foro anual de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos.¹⁶ También incluye las percepciones obtenidas en una consulta global convocada por el Grupo de Trabajo, en coordinación con GANHRI, en Ginebra los días 10 y 11 de octubre de 2019.¹⁷ Por último, pero no por ello menos importante, el informe está informado por el Proyecto sobre Rendición de Cuentas y Reparación de ACNUDH,¹⁸ por un estudio realizado por el Instituto Danés de Derechos Humanos,¹⁹ por numerosas conversaciones bilaterales con varios miembros de las INDH y por las contribuciones presentadas por las INDH, así como por sus redes regionales, como parte del Proyecto PRNU10+.²⁰ A partir de todas estas fuentes, este informe analiza la situación actual del papel de las INDH para facilitar el acceso a la reparación de los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial y formula recomendaciones para reforzar su papel en el futuro.

D. Alcance y limitaciones

11. El término "INDH" en este informe se utiliza en un sentido amplio para abarcar todas las instituciones de derechos humanos - independientemente de su nomenclatura como comité de derechos humanos, comisión de derechos humanos, instituto/centro de derechos humanos o defensor del pueblo-²¹ establecidas por los Estados en virtud de una Constitución o una ley para proteger y promover los

¹⁵El cuestionario y las respuestas recibidas están disponibles en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/AccessToRemedySubmissions.aspx>.

¹⁶ Para más detalles sobre el proyecto del Grupo de Trabajo sobre el papel de las INDH para facilitar el acceso a la reparación de los abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas, véase <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ProjectOnRoleNHRIS.aspx>. Véase también /HRC/47/50.

¹⁷ "Agenda: Consulta mundial sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) en la facilitación del acceso a la reparación de los abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas, 10 - 11 de octubre de 2019, Ginebra", https://www.ohchr.org/Documents/Issues/TransCorporations/NHRIS_draft_agenda.pdf.

¹⁸ ACNUDH, ""Proyecto de rendición de cuentas y reparación del ACNUDH II: Mejora de la eficacia de los mecanismos no judiciales basados en el Estado en casos de abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas", https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/ARP_II.aspx.

¹⁹ Instituto Danés de Derechos Humanos (DIHR), National Human Rights Institutions and Access to Remedy in Business and Human Rights - Part I: Reviewing the Role and Practice of NHRIs.

²⁰ "Aportaciones por escrito: Principios Rectores +10", <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/UNGPsBizHRnext10-inputs.aspx>.

²¹ Véase Frauke Lisa Seidensticker y Anna Wuerth, "National Human Rights Institutions: Models, Programs, Challenges, Solutions", 8-31, https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0005/1547510/NHRI_models_programs_challenges_solutions1.pdf.

derechos humanos. La mayoría de estas instituciones de derechos humanos están acreditadas ante GANHRI. Sin embargo, las recomendaciones de este informe son pertinentes para otras instituciones de derechos humanos no acreditadas ante GANHRI. Por ejemplo, las instituciones de derechos humanos establecidas a nivel provincial, las instituciones de derechos humanos especializadas a nivel nacional (por ejemplo, las que se ocupan de los derechos de las mujeres o de los niños o que se centran únicamente en cuestiones de lucha contra la discriminación), y las instituciones regionales de derechos humanos (por ejemplo, la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) también tienen un papel importante que desempeñar en el ámbito de EDH.

12. En vista de las limitaciones de recursos y de espacio, el análisis de este informe es más ilustrativo que exhaustivo de los desafíos y las buenas prácticas relativas al papel de las INDH en el ámbito de EDH. Sería deseable realizar más investigaciones y trabajos empíricos, por ejemplo, para evaluar la eficacia de las diferentes herramientas de reparación utilizadas por las INDH o de sus acuerdos de colaboración para tratar cuestiones transfronterizas de EDH. Además, como no todas las INDH son iguales en cuanto a su composición, mandato y recursos, algunas de las cuestiones o recomendaciones deberían contextualizarse a esos entornos específicos.

II. Acceso a la reparación por los abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas: El papel de las INDH

13. El acceso a los mecanismos de reparación por los abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial es un componente clave de los PRNU: El pilar III se centra específicamente en el acceso a mecanismos de reparación y describe el papel de los Estados, las empresas y otros actores a este respecto. Además, el acceso a mecanismos de reparación forma parte de la obligación del Estado, en virtud del Pilar I, de proteger contra los abusos de los derechos humanos "adoptando las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia " (Principio 1). La reparación es también un elemento integral de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos en virtud del Pilar II (Principio 22).

14. Los PRNU prevén un papel de tres tipos de mecanismos: los mecanismos judiciales estatales, los mecanismos extrajudiciales de reclamación del Estado y los mecanismos de reclamación no estatales. Mientras que los mecanismos judiciales eficaces son "esenciales para garantizar el acceso a la reparación",²² los mecanismos extrajudiciales, como las INDH, "desempeñan un papel esencial para complementar y completar los mecanismos judiciales".²³ Las INDH pueden complementar los sistemas de reparación basados en los tribunales de diversas maneras: impidiendo que los agravios se empeoren, reduciendo la carga de los tribunales mediante la resolución de algunas disputas, incluso a través de la mediación o la conciliación,²⁴ asistiendo a los tribunales como *amicus*,²⁵ supervisando la aplicación de las instrucciones de los tribunales por parte de los organismos estatales y/o las empresas.

15. Los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), adoptados por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1993, establecen que las INDH " será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos".²⁵ Aun así, en la lista esencial de responsabilidades de las INDH que figura en los Principios de París, no se menciona explícitamente la provisión de reparación o la aceptación de quejas.²⁶ Sin embargo, los Estados pueden encomendar a las

²² PRNU, Comentario al Principio 26.

²³ *Ibid.*, Comentario al Principio 27.

²⁴ Novena Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos Nairobi, Kenia, 21-24 de octubre de 2008 - Declaración de Nairobi, párrafo 33(a).

²⁵ Asamblea General de la ONU, "Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos - Anexo: Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales" (Principios de París), A/RES/48/134, párr. 1.

²⁶ *Ibid.*, párrafo 3.

INDH "atender y considerar quejas y peticiones relativas a situaciones individuales".²⁷ Por lo tanto, los Principios de París deben interpretarse a la luz de los desarrollos posteriores, incluyendo las normas internacionales y la evolución de la práctica. Por ejemplo, el papel vital de las INDH en relación con el acceso a mecanismos de reparación de los abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial se reconoce, entre otros, en la Declaración de Edimburgo,²⁸ los Principios Rectores,²⁹ el Proyecto sobre Rendición de Cuentas y Reparación de ACNUDH,³⁰ las resoluciones 32/10 y 38/13 del Consejo de Derechos Humanos³¹ y los planes de acción regionales adoptados por las redes regionales de INDH.³²

16. Al igual que otros mecanismos extrajudiciales, las INDH deben cumplir con los criterios de eficacia establecidos en el Principio 31 de los PRNU y desarrollados en el informe de la ACNUDH sobre "la mejora de la rendición de cuentas y el acceso a mecanismos de reparación para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial a través de mecanismos extrajudiciales del Estado".³³ Por ejemplo, las INDH deben ser legítimas para gozar de la confianza de las diversas partes interesadas, incluidos las y los posibles "usuarios" de las INDH cuyos derechos son abusados por organismos estatales y/o empresas. Los criterios de los Principios de París en relación a la autonomía del gobierno, independencia garantizada y composición pluralista tienen una correlación directa con la legitimidad de las INDH contemplada en el Principio 31. Además, las INDH deben ser accesibles y predecibles y deben operar de manera transparente y compatible con los derechos.³⁴

17. Sin embargo, no servirá de mucho si las INDH son meramente efectivas como institución, pero incapaces de proporcionar reparación efectiva (o intervenir generalmente de manera activa en cuestiones de EDH). Es por ello que el Grupo de Trabajo, en su informe de 2017 a la Asamblea General de la ONU, ha destacado que tanto el proceso de búsqueda de mecanismos como los resultados de la reparación deben ser eficaces.³⁵ Si bien las INDH por sí solas no pueden ofrecer todo el "abanico de reparaciones" necesarios para reparar plenamente los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial, deberían poder ofrecer reparaciones preventivas y reparadoras³⁶ si lo permiten (o al menos no lo prohíben) sus respectivos mandatos. Además, las INDH pueden apoyar el ecosistema de reparación de manera indirecta y fundacional. Este aspecto se analiza más adelante en la sección III del presente informe.

III. Diversas vías para que las INDH faciliten el acceso a mecanismos de reparación

18. El papel de las INDH a la hora de facilitar el acceso a mecanismos de reparación de los abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial, o en el ámbito de EDH en general,³⁷ debe

²⁷ *Ibíd.*, Principios adicionales relativos al estatuto de las comisiones con competencia cuasi jurisdiccional.

²⁸ Las INDH pueden promover "una mayor protección contra los abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas, una mayor responsabilidad y respeto de los derechos humanos por parte de los actores empresariales, [y] el acceso a la justicia para las víctimas". Declaración de Edimburgo, nota 8, párrafo 13.

²⁹ Las INDH "tienen un papel especialmente importante que desempeñar" en los mecanismos no judiciales del tercer pilar. PRNU, Comentario al Principio 27.

³⁰ A/HRC/38/20 (14 de mayo de 2018).

³¹ Esta resolución reconoce "el importante papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en el apoyo a las actividades para mejorar la rendición de cuentas y el acceso a la reparación de las víctimas de abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas." A/HRC/RES/32/10 (15 de julio de 2016); A/HRC/RES/38/13 (18 de julio de 2018).

³² DIHR, nota 19, 9

³³ A/HRC/38/20 (14 de mayo de 2018).

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ A/72/162, párrafos 3, 14 y 15.

³⁶ *Ibíd.*, párrafo 41.

³⁷ Cantú Rivera discusses three roles of NHRIs: monitoring whether States' laws and activities are in conformity with their international human rights obligations, advising businesses and States, and providing access to non-judicial remedy. Humberto Cantú Rivera, "National Human Rights Institutions and their (Extended) Role in the Business and Human Rights Field" in Surya Deva and David Birchall (eds.), *Research Handbook on Human Rights and Business* (Cheltenham: Edward Elgar, 2020) 492, 495-499.

considerarse en el contexto más amplio de su función de protección y promoción de los derechos humanos en general. Pueden tener dificultades para facilitar la reparación si la situación general de los derechos humanos o del estado de derecho en un país es frágil,³⁸ o si hay un bajo nivel de aceptación de los Principios Rectores y otras normas internacionales de derechos humanos por parte de los Estados y las empresas.

19. Las INDH pueden facilitar el acceso a los mecanismos de reparación por los abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial de diversas maneras. El término “facilitar” debe ser interpretado en un sentido amplio para capturar tanto las vías directas como indirectas de facilitar acceso a los mecanismos de reparación. Además, dado que esta facilitación a menudo tiene lugar en el contexto más amplio de la buena gobernanza y de la adopción de la agenda de EDH por parte de varios actores de la sociedad, las INDH también tienen un papel fundamental que desempeñar en la facilitación de la reparación. La figura 1 destaca estas tres formas interconectadas en las que las INDH podrían facilitar el acceso a los mecanismos de reparación por abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.

20. Sería ideal que las INDH pudieran desempeñar los tres papeles interrelacionados y complementarios y, a su vez, mejorar las posibilidades generales de que las y los titulares de derechos afectados obtengan una reparación efectiva. Por ejemplo, si una INDH proporciona asistencia jurídica a las comunidades afectadas o apoya a las personas defensoras de los derechos humanos que intentan hacer que las empresas rindan cuentas, este papel indirecto puede dar lugar a una reparación real mediante algún otro mecanismo de reparación. Del mismo modo, las contribuciones fundacionales de una INDH, como la concienciación sobre los derechos y la reparación, la formulación de recomendaciones de reforma legislativa y política, y el apoyo al desarrollo de un plan de acción nacional sobre EDH, crearán una base para invocar diferentes vías de reparación. Además, si una INDH es capaz de proporcionar mecanismos directos de reparación en algunos casos, eso reduciría la presión sobre los tribunales y el Punto Nacional de Contacto (PNC) del país en cuestión.

21. El grado de atención y los recursos que una INDH debería dedicar a cada una de estas tres funciones puede variar, por supuesto, en función de su contexto y circunstancias operativas únicas. Sin embargo, lo que es crucial es que todas las INDH tengan alguna impronta en cada una de las formas directas, indirectas y fundacionales de facilitar el acceso a la reparación por abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.

22. Independientemente de la forma en que las INDH contribuyan a facilitar el acceso a la reparación por abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial, deberían integrar una perspectiva de género.³⁹ También deberían tener en cuenta el impacto diferenciado y a menudo desproporcionado de los abusos de los derechos humanos sobre las personas o comunidades en situación de vulnerabilidad y marginación, como las y los niños, los pueblos indígenas, las y los trabajadores migrantes y de la economía informal, las y los desplazados internos, las personas con diversas orientaciones sexuales e identidades de género, los pueblos afrodescendientes, las y los refugiados y las personas con discapacidad. Varias INDH, como las de Albania, Argentina, Armenia, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Georgia, Honduras, India, Nigeria, Malasia, Perú, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica y Venezuela, ya están tomando diversas medidas para involucrar a las personas y comunidades afectadas de manera diferenciada y desproporcionada.⁴⁰

³⁸El creciente cuestionamiento de los valores relacionados con los derechos humanos y la protección del Estado de Derecho por parte de algunos segmentos de la sociedad y algunos actores políticos... puede afectar al entorno propicio de las instituciones democráticas destinadas a proteger esos valores, incluidas las INDH." Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI), State of the Rule of Law in the European Union: Informes de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (2021) 27, <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/03/EU-RoL-Report-2021.pdf>. Véase también Jonathan Liljeblad, "The Efficacy of National Human Rights Institutions Seen in Context: Lessons from the Myanmar National Human Rights Commission" (2017) 19 Yale Human Rights and Development Journal 95.

³⁹ Véase A/HRC/41/43. El Grupo de Trabajo de la ONU también ha recomendado a los Estados que "garanticen que las instituciones judiciales y no judiciales sean capaces de proporcionar recursos que transformen el género para lograr una igualdad de género sustantiva". *Ibid.*, párrafo 50.

⁴⁰DIHR, nota 19, 18-19.

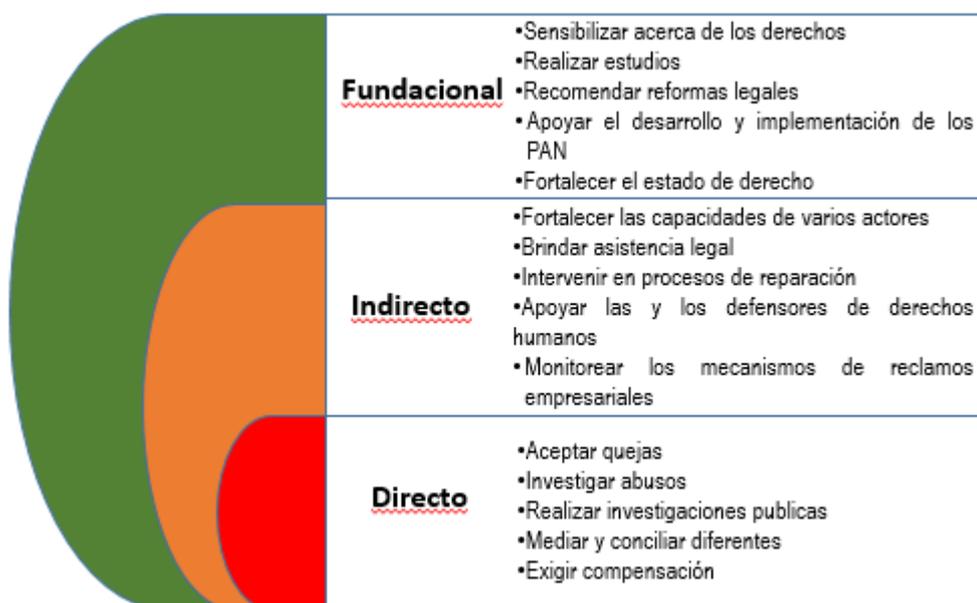


Figura 1: Diversas formas ilustrativas en las que las INDH podrían facilitar el acceso a la reparación

A. Formas directas de facilitar acceso a reparación

23. Un número importante de INDH puede facilitar directamente el acceso a reparación por los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. Pueden hacerlo aceptando quejas, investigando los abusos, realizando indagaciones públicas, mediando o conciliando disputas, y haciendo recomendaciones de reparación. Si las reparaciones directas proporcionadas por las INDH son de naturaleza recomendatoria, las y los individuos afectados o las INDH pueden necesitar dirigirse a los tribunales para asegurar una aplicación vinculante. Sin embargo, algunas INDH, como las de Sudáfrica, Ghana, Kenia, Uganda, Nigeria y Sierra Leona, poseen poderes cuasi judiciales y pueden, a su vez, emitir decisiones correctivas vinculantes.

24. Si bien la facilitación directa de recursos será en su mayoría de naturaleza reparadora (por ejemplo, otorgando indemnizaciones, ordenando la reincorporación y mediando en las disputas), las INDH también podrían proporcionar directamente recursos preventivos. Por ejemplo, al facilitar el diálogo entre las empresas y los miembros de la comunidad afectada, o al recomendar a los organismos estatales y a las empresas que realicen consultas significativas con las partes interesadas, las INDH pueden facilitar el acceso a las reparaciones para los agravios en una etapa temprana y así evitar que dichos agravios se conviertan en conflictos graves. También pueden establecer un mecanismo de alerta temprana, como han hecho las INDH de Colombia⁴¹ y Perú,⁴² para abordar los agravios. Del mismo modo, la INDH de Chile ha elaborado un mapa de conflictos relacionados con las actividades empresariales.⁴³ En lugar de ser reactivos a los abusos, este enfoque proactivo o preventivo por parte de las INDH debería ser beneficioso para todas las partes.

25. Algunas INDH también han llevado a cabo investigaciones públicas sobre abusos sistémicos o graves de los derechos humanos. La investigación sobre el acoso sexual llevada a cabo por la Comisión Australiana de Derechos Humanos,⁴⁴ la Investigación Nacional sobre los Derechos a la Tierra de los Pueblos Indígenas

⁴¹ Defensor del Pueblo, Colombia, Doctrina Defensorial En Derechos Humanos Y Empresas (2018), https://f5355d0a-667b-4461-bfa1-e12600732440.filesusr.com/ugd/134a42_4bbf8ab7ea51413cbf4b3ace3542b9a1.pdf.

⁴² Véase https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/.

⁴³ "INDH presenta Mapa de conflictos socio ambientales en Chile y anuncia recurso de protección en favor de habitantes de Quintero" (5 de septiembre de 2018), <https://www.indh.cl/indh-presenta-mapa-de-conflictos-socioambientales-en-chile-y-anuncia-recurso-de-proteccion-en-favor-de-habitantes-de-quintero/>.

⁴⁴ Comisión de Derechos Humanos de Australia, Respect@Work: Sexual Harassment National Inquiry Report (2020), <https://humanrights.gov.au/our-work/sex-discrimination/publications/respectwork-sexual-harassment-national-inquiry->

llevada a cabo por la Comisión de Derechos Humanos de Malasia,⁴⁵ la investigación sobre el cambio climático llevada a cabo por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas,⁴⁶ y una investigación pública llevada a cabo por la Comisión de Derechos Humanos de Kenia sobre el impacto en el disfrute de los derechos humanos por las actividades mineras en el país de Taita Taveta⁴⁷ ilustran cómo las INDH podrían utilizar su mandato para facilitar la reparación en sentido amplio.⁴⁸ En una línea similar, el Defensor del Pueblo de Argentina investigó casos relacionados con los impactos de actividades mineras como la Mina Gonzalito en la provincia de Río Negro⁴⁹ y de proyectos de infraestructura como el Corredor Canal Beagle en la provincia de Tierra del Fuego.⁵⁰ Además de proporcionar una base potencial para futuros litigios que conduzcan a remedios tangibles, estas investigaciones proporcionan a las víctimas una voz para plantear sus quejas y facilitar la búsqueda de la verdad. Los informes de las investigaciones también pueden hacer recomendaciones para la rehabilitación de las comunidades afectadas o para reformas sistémicas.

B. Formas indirectas de facilitar el acceso a reparación

26. Todas las INDH - incluidas las que no tienen el mandato de proporcionar reparaciones por sí mismas (por ejemplo, aceptando quejas, investigando abusos de los derechos humanos, mediando y conciliando disputas, o realizando investigaciones públicas)⁵¹ - deberían poder facilitar el acceso a reparación de manera indirecta. Pueden hacerlo documentando los abusos, proporcionando asistencia jurídica, apoyando a las víctimas, protegiendo a las personas defensoras de los derechos humanos, fomentando la capacidad de las empresas, facilitando el diálogo entre las diversas partes interesadas, interviniendo en los procedimientos judiciales, supervisando la aplicación de las órdenes judiciales y evaluando la eficacia de los mecanismos de reclamación a nivel operacional.

27. Las INDH también pueden exigir a los organismos estatales pertinentes que rindan cuentas por su fracaso a la hora de proteger contra los abusos de los derechos humanos por parte de las empresas. Esto puede incluir la formulación de recomendaciones a dichos organismos estatales, por ejemplo, para que proporcionen compensaciones a las personas y comunidades afectadas, o para que introduzcan reformas legislativas y políticas específicas para abrir vías de reparación. Las INDH también podrían intervenir estratégicamente en los procesos judiciales. Por ejemplo, las INDH de Chile,⁵² Guatemala,⁵³ India,⁵⁴ Malawi⁵⁵ y Sudáfrica⁵⁶ han intervenido ante los tribunales para promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas

report-2020?mc_cid=1065707e3c&mc_eid=%5bUNIQID%5d&_ga=2.78917524.1829379678.1622437265-588186476.1622437265.

⁴⁵ Comisión de Derechos Humanos de Malasia, "Report of the National Inquiry into the Land Rights of Indigenous Peoples", <https://drive.google.com/file/d/0B6FQ7SONa3PRbUlnUGcxdzdEWU0/preview?resourcekey=0-f2P9meWSyl47gBzvW8VD9w>.

⁴⁶ Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, "National Inquiry on Climate Change", <https://chr.gov.ph/nicc-2/>.

⁴⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia, "Public Inquiry Report on Mining and Impact on Human Rights": Condado de Taita Taveta (2016), <https://www.knchr.org/Publications/Thematic-Reports/Ecosoc-Rights/Business-Human-Rights>.

⁴⁸ Véase también un informe emitido por la INDH de Ecuador sobre varios abusos de los derechos laborales descubiertos en la inspección de las plantaciones agrícolas de una empresa. "Informe de verificación, : defensoría del pueblo de Ecuador, La indigna situación de las familias que viven dentro de las fincas de abacá de la empresa japonesa furukawa plantaciones C.A. del Ecuador (2019)", disponible en: <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2260>.

⁴⁹ Ver resoluciones de la Defensoría del Pueblo: N° 00012/17 (3 de febrero de 2017); y N° 00046/18 (8 de mayo de 2018).

⁵⁰ Ver resoluciones de la Defensoría del Pueblo: N° 00074/15 (22 de octubre de 2015); y N° 000111/19 (18 de octubre de 2019).

⁵¹ Muchas INDH europeas entran en esta categoría. DIHR, Parte I, nota 19, 14.

⁵² " Corte Suprema falla a favor de población afectada por empresas de Quintero y Puchuncaví, y acoge argumentos INDH" (29 de mayo de 2019), <https://www.indh.cl/corte-suprema-falla-en-favor-de-poblacion-afectada-por-empresas-de-quintero-y-puchuncavi-y-acoge-argumentos-indh/>.

⁵³ Ver, por ejemplo, el amicus presentado en el caso de Hidroeléctrica La Vega I, <http://biblioteca.oj.gob.gt/library/index.php?title=48603&query=@title=Special:GSMSearchPage@process=@field1=encabezamiento@value1=DERECHOS%20HUMANOS%20%20GUATEMALA%20%20@mode=advanced&recnum=16>.

⁵⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India, NHRC Interventions on Silicosis (Delhi: NHRC India, 2016). Véase también "Some important interventions of NHRC" (21 de agosto de 2008), <https://nhrc.nic.in/press-release/some-important-interventions-nhrc>.

⁵⁵ DIHR, nota 19, 28.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, *University of Stellenbosch Legal Aid Clinic v Minister of Justice and Correctional Services* 2016 (6) SA 596 (CC); *National Credit Regulator v Standard Bank of South Africa Limited* [2019] ZAGPJHC 182.

y/o garantizar las compensaciones para las y los titulares de derechos afectados. Las INDH de Bangladesh⁵⁷ y Egipto⁵⁸ también tienen derecho a iniciar, o intervenir en, demandas civiles en nombre de la parte agraviada.

28. Además, las INDH deben colaborar "con las empresas para que cumplan su obligación de respetar los derechos humanos" y "prestar apoyo a las iniciativas destinadas a proteger a las víctimas de vulneraciones de los derechos humanos".⁵⁹ Por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea ha elaborado un manual para las empresas estatales con el fin de proporcionarles orientación práctica para identificar, prevenir y rendir cuentas de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos.⁶⁰ Además, las INDH pueden animar a las empresas a establecer mecanismos de reclamación de nivel operacional en consonancia con los criterios de eficacia del Principio 31 de los PRNU. También pueden elaborar orientaciones genéricas o sectoriales, asesorar a empresas concretas si se les solicita, y supervisar la eficacia de dichos mecanismos de reclamación por sí solas o en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y sindicatos.

29. Las INDH también pueden remitir los abusos a otros mecanismos de reparación adecuados a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, las INDH podrían remitir los casos - para información o acción adecuada - a las cortes, los tribunales especializados, los órganos administrativos, los PNCs, los mecanismos independientes de rendición de cuentas de las instituciones financieras internacionales y los procedimientos especiales de la ONU, así como a los órganos de los tratados.⁶¹ Las INDH también podrían garantizar que las cuestiones relativas a EDH (incluyendo el acceso a los mecanismos de reparación y la responsabilidad corporativa) se conviertan en una parte integral del mecanismo de examen periódico universal, así como de las misiones internacionales de investigación.

C. Formas fundamentales de facilitar el acceso a reparación

30. Las INDH pueden facilitar el acceso a la reparación de una manera más fundacional mediante la concienciación sobre los derechos humanos y los mecanismos de reparación, la realización de investigaciones y la publicación de informes sobre cuestiones pertinentes de EDH, la formulación de recomendaciones de reforma legislativa para fortalecer el acceso a mecanismos de reparación, la contribución al fortalecimiento de la buena gobernanza y el estado de derecho en general, y el apoyo al desarrollo de marcos jurídicos, iniciativas y leyes de EDH. A menos que las personas y las comunidades tengan un conocimiento informado de sus derechos humanos y de las diversas opciones para acceder a reparación, difícilmente podrán buscar reparación por las violaciones de sus derechos. Al mismo tiempo, las empresas deberían saber por qué y cómo respetar los derechos humanos. Las INDH podrían desempeñar un papel clave en la concienciación sobre las normas de EDH y en el desarrollo de la capacidad de las empresas, así como de las y los titulares de derechos.⁶²

31. Teniendo en cuenta el papel fundamental de las reformas legales y políticas para promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas y la rendición de cuentas por parte de las mismas, las INDH deberían llevar a cabo investigaciones basadas en la evidencia para hacer recomendaciones informadas a los Estados con el fin de introducir los cambios necesarios para la domesticación y la aplicación de las normas

⁵⁷ Presentación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Bangladesh:
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/NHRC_Bangladesh.pdf.

⁵⁸ DIHR, nota 19, 27.

⁵⁹ A/HRC/RES/39/17, párrafo 9(g).

⁶⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea, "Human Rights Management Manual for State Owned Enterprises" (2018),
<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?menuid=002003003002&pagesize=10&boardtypeid=7019&boardid=7603529>.

⁶¹ Las INDH pueden, por ejemplo, facilitar o ayudar a las peticiones de las víctimas a los órganos de tratados y "hacer un seguimiento de las órdenes provisionales de los órganos de tratados dadas a los Estados partes en relación con las denuncias en las que se prevea un daño irreparable". Naciones Unidas, "Conclusiones de la mesa redonda internacional sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos y los órganos de tratados", HRI/MC/2007/3 (7 de febrero de 2007), párrafo 4.

⁶² Por ejemplo, las INDH de Argentina, Chile, Colombia, Nueva Zelanda, Corea del Sur y Tailandia han tomado medidas para sensibilizar y/o crear capacidad.

internacionales de EDH en diversos contextos locales.⁶³ Estas reformas deberían apoyar el acceso a la reparación a largo plazo. Además, las INDH también pueden realizar investigaciones y emitir informes sobre cuestiones específicas de EDH para orientar a los Estados y/o a las empresas sobre las normas jurídicas aplicables. La INDH mexicana, por ejemplo, ha emitido informes y recomendaciones generales sobre el salario mínimo y el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado.⁶⁴ La Comisión de Derechos Humanos de Australia ha publicado varios informes sobre la lucha contra la esclavitud moderna en diferentes sectores,⁶⁵ mientras que la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda ha desarrollado varias herramientas para introducir la idea del respeto de los derechos humanos en el contexto empresarial.⁶⁶ La INDH de Perú también ha emitido informes para exigir al Estado que desarrolle e implemente planes de acción para rehabilitar a las personas expuestas a sustancias y residuos peligrosos relacionados con la minería en los Andes y la Amazonía.⁶⁷

32. Además, las INDH deberían contribuir a coordinar consultas inclusivas para apoyar el desarrollo de planes de acción nacionales sobre EDH (PAN).⁶⁸ Las INDH también pueden presionar para que los PAN incluyan disposiciones adecuadas para implementar el Pilar III de los PRNU y luego monitorear la implementación de las metas establecidas en dichos planes por parte de las entidades gubernamentales o ministerios responsables.⁶⁹ Otro objetivo al que deberían contribuir las INDH es lograr la coherencia de las políticas tanto a nivel vertical como horizontal para sentar las bases de la responsabilidad corporativa.⁷⁰

IV. Desafíos a los que se enfrentan las INDH

33. Para facilitar el acceso a la reparación por abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial de manera efectiva, es importante que las INDH cumplan con los criterios de los Principios de París, incluyendo un mandato amplio, autonomía del gobierno, independencia garantizada, composición pluralista, recursos adecuados y poderes de investigación adecuados.⁷¹ El borrador del protocolo facultativo del instrumento internacional jurídicamente vinculante propuesto sobre EDH también prevé que los Estados tengan en cuenta los Principios de París al "designar o establecer el Mecanismo Nacional de Aplicación" en el marco de este instrumento.⁷²

34. Hasta enero de 2021, GANHRI ha examinado 127 INDH para su acreditación. De las 127 INDH, sólo 117 están actualmente acreditadas con un estatus "A" o "B" por cumplir total o parcialmente con los Principios de París, respectivamente.⁷³ Aunque los Principios de París exigen a los Estados que otorguen a las INDH "un mandato lo más amplio posible",⁷⁴ la mayoría de las INDH se han creado para centrarse en las violaciones cometidas por organismos estatales, en consonancia con la concepción tradicional del derecho internacional

⁶³ Las INDH pueden, por ejemplo, inspirarse en el proyecto de rendición de cuentas y recursos de la OACDH (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx>), así como en la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (<https://fra.europa.eu/en/themes/business-and-human-rights>).

⁶⁴ Cantú Rivera, nota 37, 502.

⁶⁵ Comisión Australiana de Derechos Humanos, "Business and Human Rights", <https://humanrights.gov.au/our-work/business-and-human-rights/projects/current>.

⁶⁶ Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda, "Business and Work Hub", <https://www.hrc.co.nz/our-work/business-and-work>.

⁶⁷ Defensoría del Pueblo de Perú, "Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?", <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-de-Adjuntía-Nº-001-2018-DP-AMASPPI-PI.pdf>; "Gobierno debe intervenir en viviendas y barrios de Huancavelica", <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-solicita-al-gobierno-intervencion-en-viviendas-y-barrios-de-huancavelica/>.

⁶⁸ Varias INDH han desempeñado este papel, por ejemplo, Alemania, Bangladesh, Colombia, Dinamarca, Corea del Sur, India, Indonesia, Kenia, Malasia, México, Países Bajos y Tailandia.

⁶⁹ Por ejemplo, las INDH de Francia, Chile y España desempeñan un papel en la supervisión de la aplicación del plan de acción nacional sobre RBD. Véase A/74/198, párrafo 73.

⁷⁰ Sobre la importancia de la coherencia política, véase A/74/198.

⁷¹ Principios de París, nota 25.

⁷² ACNUDH, "Proyecto de Protocolo del instrumento jurídicamente vinculante para regular, en el derecho internacional de los derechos humanos, las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales", <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session4/ZeroDraftOPLegally.pdf>

⁷³ GANHRI, "Estado de acreditación a 20 de enero de 2021", <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/01/Status-Accreditation-Chart-as-of-20-01-2021.pdf>.

⁷⁴ Principios de París, nota 25, "Competencias y responsabilidades", párrafo 2.

de los derechos humanos centrada en el Estado.⁷⁵ Por lo tanto, si se interpreta que el "amplio mandato" en virtud de los Principios de París incluye un mandato "explícito" para ocuparse de los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial, el porcentaje de INDH de categoría "A" - actualmente alrededor del 72% (84 de 117) - podría disminuir significativamente porque muchas de éstas INDH carecen actualmente de dicho mandato.⁷⁶

35. Al mismo tiempo, hay algunas INDH que tienen un mandato explícito para ocuparse de las cuestiones de EDH o de los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. El mandato de varias INDH abarca la discriminación cometida por entidades privadas. También hay INDH cuyo mandato va más allá de la discriminación en el sector privado, por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia,⁷⁷ así como la Comisión de Derechos Humanos de Malawi,⁷⁸ tienen un mandato específico para tratar las denuncias de abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. Además, incluso en ausencia de un mandato explícito, algunas INDH han interpretado sus mandatos de forma creativa para tratar cuestiones o casos relacionados con EDH. Por ejemplo, aunque el Defensor del Pueblo de Polonia sólo puede ocuparse de los abusos cometidos por una entidad pública, ha interpretado el término "entidad pública" de forma amplia, lo que le permite iniciar acciones judiciales civiles contra empresarios privados financiados con fondos públicos. Del mismo modo, mientras que el mandato del Defensor del Pueblo de Georgia - excepto en los casos de discriminación - se limita a las acciones o actos de las autoridades estatales y de los gobiernos autónomos locales, las instituciones públicas y los funcionarios que violan los derechos y las libertades,⁷⁹ supervisa los servicios públicos prestados por empresas privadas. El mismo enfoque amplio ha sido adoptado por las INDH de Perú⁸⁰ y Eslovenia.⁸¹

36. Sin embargo, incluso si las INDH tienen un mandato explícito o interpretado para tratar de los abusos de los derechos humanos cometidos por empresas que no son propiedad de los Estados ni están controladas por ellos, el alcance de lo que muchas de estas INDH pueden hacer para proporcionar reparaciones ejecutables directamente es muy limitado. La falta de un mandato explícito y de una amplia jurisdicción correspondiente para tratar los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial es un reto importante al que se enfrentan las INDH.⁸² Esto ha llevado, por ejemplo, a que las empresas desafíen la jurisdicción de las INDH para tratar los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.⁸³

37. Las INDH también se enfrentan a otros retos en la práctica para los casos de EDH. La mayoría del personal de las INDH tiene un conocimiento limitado de las cuestiones, los desafíos y las normas de EDH, que están en constante evolución. En algunos casos, la experiencia interna en materia de EDH dentro de las INDH tiende a estar vinculada a una o dos personas, sin planes para gestionar la transición o para integrar el trabajo de EDH como una cuestión transversal. Además, la mayoría de las INDH se enfrentan a limitaciones de recursos⁸⁴ a pesar de que los Principios de París exigen a los Estados que proporcionen a las INDH una

⁷⁵ Deva, nota 9, 236 y 241.

⁷⁶ Las Observaciones Generales 2.9 del GANHRI contemplan la posibilidad de recibir quejas tanto contra "organismos públicos como privados": https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf.

⁷⁷ Secciones 8 (b) y 29 (1) (b), KNCHR Act 2012.

⁷⁸ Presentación de la Comisión de Derechos Humanos de Malawi:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/Malawi_HumanRightsCommission_Malawi.pdf.

⁷⁹ Artículo 35 (1), Constitución de Georgia, artículos 3 y 13, Ley Orgánica de Georgia sobre el Defensor del Pueblo n° 2146a de 23 de junio de 1999, Ley Orgánica de Georgia n° 3565 de 21 de julio de 2010

⁸⁰ Defensoría del Pueblo del Perú, "Pronunciamiento N° 005/DP/2020: Las empresas eléctricas deben corregir las facturas de electricidad sin esperar el reclamo por cobros excesivos".

⁸¹ DIHR, nota 19, 13.

⁸² "Sólo las INDH con amplias facultades de promoción y protección de los derechos humanos y con jurisdicción sobre los sectores público y privado pueden aplicar plenamente" los UNGP. Linda C Reif, "The UN Guiding Principles on Business and Human Rights and Networked Governance: Improving the Role of Human Rights Ombudsman Institutions as National Remedies" (2017) 17 Human Rights Law Review 603, 605.

⁸³ Las empresas petroleras, por ejemplo, desafiaron la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nigeria para investigar la degradación ambiental en el Delta del Níger. Nora Götzmann y Sébastien Lorion, "¿Cómo pueden las instituciones nacionales de derechos humanos mejorar el acceso a la reparación de los abusos de derechos?" (10 de junio de 2020), <https://www.openglobalrights.org/how-can-nhris-improve-access-to-remedy-for-rights-abuses/>.

⁸⁴ Parece que la preocupación relacionada con la insuficiencia de recursos no se limita a las INDH de los países en desarrollo. ENNHRI, State of the Rule of Law in the European Union, nota 38, 26. Véase también A/72/230, párrafo 11; DIHR, Parte I, nota 19, 11.

"financiación adecuada".⁸⁵ Este reto se hace especialmente significativo al tratar con una gran variedad de cuestiones de EDH o con un gran número de casos relativos a abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. Los casos con dimensiones transfronterizas o transnacionales conllevan sus propios retos debido a la jurisdicción territorial de las INDH.

38. Aunque algunas INDH están facultadas para investigar los abusos de los derechos humanos (incluidos los relacionados con las empresas), sólo unas pocas INDH, como las de Kenia,⁸⁶ Níger,⁸⁷ Malasia⁸⁸ y Uganda,⁸⁹ están facultadas para exigir documentos y citar testigos durante las investigaciones. La falta de poder para obligar a presentar documentos y citar testigos, o la incapacidad para emitir o hacer cumplir sus recomendaciones contra las empresas privadas,⁹⁰ también son una limitación para facilitar el acceso directo a la reparación por los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.

39. La independencia y la autonomía de las INDH es un requisito previo fundamental para que puedan cumplir su mandato de proteger y promover los derechos humanos. Durante sus consultas y diálogos, el Grupo de Trabajo escuchó las preocupaciones de las y los "usuarios" de las INDH sobre la falta de independencia, incluso de ciertas INDH que gozan de un "estatus A". En otras palabras, aunque el deseo de ser acreditada por GANHRI "puede crear incentivos positivos para que los gobiernos establezcan INDH con amplia jurisdicción y el marco legislativo para la independencia formal", no es necesario que una INDH "con una calificación A cumpla plenamente con los Principios de París, especialmente si la comisión carece de independencia de su gobierno o está operando en tiempos de agitación interna".⁹¹

40. En abril de 2021, varios expertos de la ONU expresaron su preocupación por la independencia, por ejemplo, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal, debido a que el nombramiento de nuevos miembros no era coherente con los Principios de París.⁹² La Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos ha planteado preocupaciones similares sobre las posibles amenazas a las que se enfrentan las INDH de Polonia y Armenia.⁹³ Se ha informado de que las INDH de El Salvador y Guatemala también han sufrido amenazas que socavan su legítima labor en materia de derechos humanos.⁹⁴ En mayo de 2021, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos "hizo sonar la alarma por el creciente número de amenazas, ataques e intentos de socavar y deslegitimar" a las INDH de América Latina y el Caribe por parte de los gobiernos y otras personas en posiciones de poder.⁹⁵ Estos ejemplos ilustrativos - a pesar de las diversas medidas adoptadas por la GANHRI y las Naciones Unidas para proteger a las INDH de las

⁸⁵ Principios de París, "Composición y garantías de independencia y pluralismo", nota 25, párrafo 2.

⁸⁶ Artículos 8 (d) y 26-29 de la Ley de la Comisión Nacional de Kenia de 2012.

⁸⁷ Artículos 19-21 y 30 de la Ley n° 2012-44 de 2012.

⁸⁸ Artículo 14 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de Malasia de 1999.

⁸⁹ Artículos 52 (1) (a) y 53 (1) de la Constitución de 1995 de la República de Uganda

⁹⁰ Algunas INDH, como las de Sudáfrica, Nigeria y Sierra Leona, pueden hacer cumplir sus recomendaciones.

⁹¹ Carole J Petersen, "¿Salvando las distancias? The Role of Regional and National Human Rights Institutions in the Asia Pacific" (2011) 13 Asian-Pacific Law & Policy Journal 174, 201. Véase también Kirsten Roberts Lyer, "National human rights institutions" en G. Oberleitner (ed.), *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts* (Singapur: Springer, 2018) 291, 309.

⁹² "Nepal: UN experts express concerns for independence and integrity of the NHRC" (27 de abril de 2021), <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27026&LangID=E>. Las organizaciones de la sociedad civil también han criticado el nombramiento en junio de 2021 del juez Arun Kumar Mishra como presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India. "Controversial Judge Who Praised Modi Will Head National Human Rights Commission Now", *The Wire* (1 de junio de 2021), <https://thewire.in/government/controversial-judge-who-praised-modi-to-be-nhrc-chief-opposition-leader-dissents>.

⁹³ ENNHRI, "NHRIs under Threat", <http://ennhri.org/news-and-blog/category/nhris-under-threat/>.

⁹⁴ José Miguel Vivanco y Juan Pappier, "The U.S. can stop El Salvador's slide to authoritarianism. Time to act", *The Washington Post* (19 de mayo de 2021), <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/05/18/bukele-el-salvador-biden-human-rights-watch-authoritarianism/>; Human Rights Watch, "Guatemala: Rights Official at Risk of Criminal Prosecution Ombudsperson Under Attack for Defending Sexual and Reproductive Rights" (9 de septiembre de 2020), <https://www.hrw.org/news/2020/09/09/guatemala-rights-official-risk-criminal-prosecution>.

⁹⁵ "Bachelet alarmada por los intentos de socavar las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina y el Caribe" (6 de mayo de 2021), <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27063&LangID=E>.

amenazas y represalias⁹⁶ - indican que las INDH, incluso las que tienen la categoría "A", se enfrentan a diversas amenazas externas a su independencia en todo el mundo.⁹⁷

41. Sin embargo, la independencia de las INDH también puede verse comprometida por factores internos. Por ejemplo, si una INDH es selectiva, sin razones de peso, a la hora de abordar cuestiones de derechos humanos políticamente delicadas o de asignar recursos para tratar dichas cuestiones.⁹⁸ También pueden surgir preocupaciones relacionadas con la independencia y la integridad si una INDH proporciona asesoramiento remunerado a determinadas empresas sin la debida transparencia.

42. Las INDH que carecen de autonomía e independencia se enfrentarán a una grave limitación a la hora de abordar los abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial debido al nexo entre el Estado y las empresas. Incluso en los casos en que las INDH gozan de autonomía e independencia sobre el papel, la práctica de sus acciones (o la falta de ellas) en materia de abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial y la protección de las personas defensoras de los derechos humanos a menudo crea desconfianza entre las y los titulares de los derechos. La reducción del espacio cívico, la corrupción y las (amenazas de) recortes presupuestarios también se identificaron como otros retos importantes a los que se enfrentan las INDH a la hora de promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas.

43. En situaciones de emergencia pública o de conflicto, las INDH pueden enfrentarse a retos adicionales para cumplir su mandato de promover y proteger los derechos humanos, incluso en relación con el sector privado.⁹⁹ La COVID-19 ilustra esto, ya que las autoridades ejecutivas de todo el mundo han mostrado la propensión a utilizar la pandemia como excusa para restringir injustificadamente los derechos humanos y/o el espacio cívico.¹⁰⁰ En situaciones como ésta, las INDH podrían exigir al ejecutivo que justificara públicamente el recorte de los derechos humanos y las libertades.¹⁰¹ También pueden ofrecer "orientación a los Estados para garantizar una respuesta a la pandemia que respete los derechos humanos" y trabajar "para proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad".¹⁰²

44. Muchas INDH han tomado medidas especiales para involucrar a individuos y grupos que se enfrentan a mayores riesgos de vulnerabilidad, exclusión social o marginación. No obstante, se podría hacer más para formar al personal de las INDH para que sea sensible o responda a las diversas experiencias y necesidades de las y los diferentes titulares de derechos afectados por las actividades empresariales, ya que, de lo contrario, algunas o algunos titulares de derechos podrían seguir teniendo una desventaja significativa a la hora de beneficiarse de los programas de desarrollo de capacidades de las INDH o de acceder a ellas para buscar reparaciones.

V. Papel crítico de las INDH en áreas seleccionadas

A. Colaboración con otros mecanismos judiciales y extrajudiciales

45. En lugar de operar de manera compartimentada, las INDH deberían colaborar con todos los mecanismos judiciales y extra-judiciales pertinentes para fortalecer la eficacia general del acceso a la justicia. Esta colaboración puede adoptar diversas formas. Por ejemplo, las INDH, en los casos apropiados, pueden remitir

⁹⁶ GANHRI, "Defender a las INDH de las amenazas y las represalias", <https://ganhri.org/support-to-nhris/>; Informe del Secretario General, "Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos", A/74/226 (25 de julio de 2019).

⁹⁷ Informe del Secretario General, A/74/226, párrafos 81-86.

⁹⁸ Véase Lyster, nota 91, 306.

⁹⁹ Véase la Declaración de Kiev sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en situaciones de conflicto y post-conflicto (octubre de 2015),

http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/10/the_kyiv_declaration.pdf.

¹⁰⁰ La COVID-19 también ha afectado negativamente a la labor de las INDH. ACNUDH, GANHRI y PNUD, COVID-19 y las instituciones nacionales de derechos humanos: Estudio de GANHRI, ACNUDH y PNUD (2021), 41-42.

¹⁰¹ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (ODHIR), National Human Rights Institutions in a Public Emergency: A Reference Tool (Varsovia: ODIHR, 2020) 8-9.

¹⁰² ACNUDH, GANHRI y PNUD, COVID-19 e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, nota 100, 9.

los casos de abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial a los tribunales, a los mecanismos extra-judiciales o a los organismos de investigación y enjuiciamiento.¹⁰³

46. Las INDH también pueden decidir participar en los procedimientos judiciales en ciertas situaciones, por ejemplo, para abordar los abusos sistémicos de los derechos humanos, para hacer cumplir sus órdenes de recomendación, para presentar un *amicus*, para iniciar un litigio estratégico sobre cuestiones de EDH de importancia pública, o para ayudar a las y los titulares de derechos que carecen de experiencia o recursos.¹⁰⁴ Además, las INDH pueden ayudar a los tribunales supervisando la aplicación de las órdenes judiciales y formando a los abogados en el uso de las normas de EDH en los litigios. La interfaz de las INDH y los tribunales también plantea cuestiones que requerirían mayor claridad. Por ejemplo, si las decisiones de las INDH pueden ser apeladas en los tribunales y si las INDH deben aceptar quejas sobre cuestiones que pueden estar *sub judice*.¹⁰⁵

47. En los Estados que tienen tanto INDH como PNC (u otros mecanismos extrajudiciales similares), debería haber una mayor cooperación y colaboración entre ambas instituciones, pero sin que se produzca una superposición innecesaria de funciones y jurisdicciones. Las INDH de Chile y Marruecos, por ejemplo, han firmado acuerdos de colaboración con sus PNCs, lo que debería reforzar las áreas de cooperación recíproca. La Comisión Australiana de Derechos Humanos, que forma parte de la Junta Consultiva y de Gobernanza del PNC australiano, proporcionó información sobre las actualizaciones propuestas para los procedimientos del PNC, a fin de garantizar que éste sea accesible (incluso para los reclamantes vulnerables) e independiente.¹⁰⁶ El Instituto Alemán de Derechos Humanos también "participó en la revisión por pares" del PNC alemán e "identificó oportunidades de mejora".¹⁰⁷ Estas colaboraciones, que se refuerzan mutuamente, entre las INDHs y los PNCs deben ser fortalecidas.¹⁰⁸

48. En ciertos casos, las INDH también pueden aprovechar el potencial de los mecanismos regionales de derechos humanos. Por ejemplo, la INDH de Bolivia, junto con organizaciones de la sociedad civil, presentó una queja sobre la contaminación del agua por parte de empresas mineras ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰⁹ La INDH de Guatemala también ha presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos casos de comunidades en riesgo debido a las actividades de las empresas para que se les concedan medidas de protección.¹¹⁰

B. Cooperación entre las INDH en casos transfronterizos y transnacionales

49. Las barreras para el acceso a mecanismos de reparación se vuelven más prominentes en los casos transfronterizos y transnacionales. Las INDH, a diferencia de los tribunales, a veces pueden sortear estas barreras más fácilmente, especialmente si existe un mecanismo institucional de cooperación. En los casos con una dimensión transnacional, dos estrategias parecen ser fundamentales. La primera es la interpretación innovadora y propositiva de su mandato por parte de las INDH. A menos que exista una prohibición explícita,

¹⁰³ Véase A/HRC/38/20, Objetivo político 3.3. Algunas INDH, como las de Canadá y Australia, han remitido los casos correspondientes a los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

¹⁰⁴ Por ejemplo, las INDH de Colombia, India, Nepal y Georgia lo han hecho.

¹⁰⁵ La Comisión de Derechos Humanos de Malasia, por ejemplo, tiene prohibido investigar "cualquier queja relacionada con cualquier alegación de violación de los derechos humanos que sea objeto de un procedimiento pendiente en cualquier tribunal, incluidos los recursos". Presentación de la Comisión de Derechos Humanos de Malasia: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/AccessToRemedySubmissions.aspx>.

¹⁰⁶ Presentación del Foro Asia-Pacífico de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNGPsBHRnext10/inputs/nhris/asia-pacific-nhri-network.pdf>; Presentación de la Comisión Australiana de Derechos Humanos, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/AustralianHumanRightsCommission%20pdf>.

¹⁰⁷ Presentación del Instituto Alemán de Derechos Humanos: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/German_Institute_for_Human_Rights_Germany.pdf.

¹⁰⁸ Véase "Working Together: National Human Rights Institutions and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises", <http://mneguidelines.oecd.org/factsheet-working-together-national-human-rights-institutions-and-OECD-guidelines-for-MNEs.pdf>.

¹⁰⁹ Reif, nota 82, 625.

¹¹⁰ Véase, por ejemplo, el caso de la comunidad indígena Chaab il Choch, debido al desplazamiento relacionado con una actividad empresarial: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/3-18MC860-17-GU.pdf>.

las INDH deberían poder tratar las quejas extraterritoriales contra empresas domiciliadas en sus respectivos territorios.

50. Algunas INDH -incluso en ausencia de un mandato explícito para actuar fuera del territorio- han realizado visitas informales al otro lado de la frontera para averiguar los hechos sobre presuntas violaciones de los derechos humanos o han aceptado quejas con una dimensión extraterritorial.¹¹¹ La cooperación entre las INDH de Ecuador y Colombia para llevar a cabo una misión de verificación en el territorio indígena de la Comunidad Kichwa-Siona de San José de Wisuya y de la Comunidad de Buenavista constituye un buen ejemplo de cooperación transnacional para realizar visitas in situ con el fin de constatar presuntas violaciones de los derechos humanos.¹¹² Algunas INDH, como las de Filipinas, Malasia, Indonesia y Tailandia, también se han mostrado dispuestas a aceptar quejas con una dimensión extraterritorial. Por ejemplo, en una denuncia presentada por Earth Rights International y el Community Legal Education Centre contra una empresa tailandesa (Khon Kaen Sugar Ltd.) por presunto acaparamiento de tierras en Camboya,¹¹³ la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Tailandia afirmó que tenía jurisdicción sobre el caso. Observó: "La CNDH tiene [el] mandato de garantizar que el Estado tailandés y las empresas privadas cumplan con los principios de los derechos humanos. El poder y los deberes de la CNDH no limitan los tipos de partes interesadas implicadas (ya sean públicas o privadas) o el lugar de las violaciones (ya sea dentro o fuera de Tailandia)".¹¹⁴

51. La segunda estrategia en los casos transfronterizos consiste en que las INDH celebren un acuerdo formal o informal de cooperación y colaboración con sus contrapartes. Algunas INDH han mostrado un creciente interés en celebrar memorandos de entendimiento o acuerdos de cooperación para abordar los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial que tienen una dimensión transfronteriza o transnacional. Dichos acuerdos pueden prever programas de sensibilización en colaboración, el intercambio recíproco de información, la investigación conjunta, la prestación de asistencia (jurídica) a las personas afectadas, la mediación en conflictos y la resolución de quejas.¹¹⁵ El memorando de entendimiento entre las INDH de Qatar y Nepal para proteger los derechos humanos de los trabajadores migrantes es un ejemplo de ello.¹¹⁶ Del mismo modo, las INDH de Malawi y Mozambique han colaborado en la situación de los refugiados de Mozambique que llegan a Malawi,¹¹⁷ mientras que las INDH de Alemania y Colombia han colaborado en las actividades transnacionales de la minería del carbón.¹¹⁸ La INDH danesa también ha firmado un memorando de entendimiento con las INDH de Zambia y Kenia centrado en el desarrollo de capacidades y la formación.¹¹⁹ La cooperación entre las diez INDH de la Federación Iberoamericana del defensor del pueblo

¹¹¹ Las INDH de Malawi, Tailandia, Ecuador e Indonesia lo han hecho.

¹¹² Presentación del Defensor del Pueblo de Ecuador:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/DefensoriadelPueblo_Ecuador.pdf.

¹¹³ Earth Rights International, "Human Rights Violations in Koh Kong Sugar Plantation Confirmed by Thai Human Rights Commission", <https://earthrights.org/media/human-rights-violations-in-koh-kong-sugar-plantation-confirmed-by-thai-human-rights-commission/>.

¹¹⁴ "Findings of the Subcommittee on Civil and Political Rights of the National Human Rights Commission of Thailand on the Koh Kong Sugar Cane Plantation Case in Cambodia", <https://earthrights.org/wp-content/uploads/NHRC-Findings-on-Koh-Kong-25-July.pdf>. El Subcomité de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Tailandia también consideró que las pruebas "permiten creer razonablemente que los principios e instrumentos de derechos humanos fueron violados en este caso" por la empresa tailandesa.

¹¹⁵ Véase A/HRC/38/20, objetivo político 13.

¹¹⁶

Véase:

http://nhrcnepal.org/nhrc_new/doc/newsletter/295903891Nepal_NHRC_Chair_Anup_Speech_MoU_Sign_QatarNHRC_Eng_18Dec2016.pdf.

¹¹⁷ Presentación de la Comisión de Derechos Humanos de Malawi, 2,

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/Malawi_HumanRightsCommission_Malawi.pdf.

¹¹⁸ Instituto Alemán de Derechos Humanos, "Closing protection gaps in the human rights and business context", https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_14_Promising_Practice_Closing_protection_gaps_in_the_human_rights_Business_context.pdf.

¹¹⁹ Instituto Danés de Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos de Zambia, "Human Rights Commission, Zambia - Business and Human Rights Work" (diciembre de 2019), https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrd_2020/nhri_case_stories/zambia_nhri_bhr_case_study_2020.pdf; Presentación del Instituto Danés de Derechos Humanos, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/DIHR.pdf>.

para vigilar el impacto de los proyectos mineros sobre los derechos humanos en la región es otro ejemplo de acción colectiva y colaborativa.¹²⁰

52. Si algunas INDH identifican un patrón sistémico de problemas transfronterizos de EDH o de abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial, deberían explorar formas de colaboración para superar estos desafíos de manera proactiva. Las INDH de Alemania y Dinamarca han colaborado y asistido a sus pares en la creación de capacidades en torno a las cuestiones de EDH o en el desarrollo de un plan de acción nacional sobre EDH. Tal vez esta colaboración podría ampliarse para tratar casos que tienen dimensiones transfronterizas o transnacionales.

C. Protección de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas defensoras de los derechos humanos

53. Las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y las personas defensoras de los derechos humanos, incluidas las personas defensoras de los derechos humanos de las mujeres y de los indígenas, desempeñan un papel fundamental en la realización de todos los derechos humanos y en el apoyo al acceso a mecanismos de reparación por los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. Como "facilitadores de la justicia", prestan apoyo a las personas y comunidades afectadas por las violaciones de los derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial de diversas maneras.¹²¹

54. Sin embargo, las personas defensoras de los derechos humanos se enfrentan a crecientes amenazas, intimidaciones, demandas frívolas, detenciones arbitrarias, palizas e incluso asesinatos en todo el mundo, y el espacio cívico se está reduciendo.¹²² Las mujeres defensoras de los derechos humanos están sufriendo una discriminación y una violencia adicionales,¹²³ específicas de su género, por oponerse a proyectos empresariales que podrían implicar el acaparamiento de tierras, contaminar el medio ambiente o tener consecuencias negativas sobre los derechos humanos.

55. Como señala la Declaración de Marrakech, "las INDH que cumplen los Principios de París pueden desempeñar un papel importante en la promoción y protección de los derechos humanos para todos, contribuyendo a salvaguardar y promover el espacio cívico y a proteger a las personas defensoras de los derechos humanos".¹²⁴ En consonancia con las medidas esbozadas en la Declaración y la orientación proporcionada por el Grupo de Trabajo,¹²⁵ las INDH deben vigilar el espacio cívico e informar al respecto, establecer mecanismos de alerta temprana y puntos focales dentro de las INDH, interactuar con las personas defensoras de los derechos humanos y la sociedad civil con regularidad, apoyar el desarrollo de redes de defensores y denunciar los casos de represalias contra las personas defensoras de los derechos humanos a las instituciones pertinentes a nivel nacional, regional e internacional.¹²⁶

56. También sería deseable que las INDH tuvieran poderes *suo moto* para intervenir en la protección de las personas defensoras de los derechos humanos, ya que éstos podrían carecer de capacidad para presentar quejas o temer represalias por presentarlas ante las INDH. Además, las INDH deberían colaborar con otras instituciones independientes de derechos humanos con mandatos específicos para proteger a las y los niños, mujeres y minorías defensoras de los derechos humanos.

¹²⁰ Véase <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44955-recomendaciones-la-incorporacion-enfoque-derechos-humanos-la-evaluacion-impacto>.

¹²¹ A/72/162, párrafo 72.

¹²² CIEDH, "Human Rights Defenders & Business: January 2020 Snapshot", <https://dispatches.business-humanrights.org/hrd-january-2020/index.html>; Global Witness, "¿Enemigos del Estado? Como lo gobiernos y empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente" (30 de julio de 2019), https://www.globalwitness.org/documents/19767/Enemigos_del_Estado_ZjmrXWS.pdf.

¹²³ A/HRC/40/60, párrafo 6.

¹²⁴ Declaración de Marrakech - Ampliar el espacio cívico y promover y proteger a los defensores de los derechos humanos, con especial atención a las mujeres: El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos (12 de octubre de 2018), párr. 17.

¹²⁵ A/HRC/47/39/Add.2.

¹²⁶ Por ejemplo, las INDH de Colombia, Bangladesh, Filipinas y Honduras han ofrecido apoyo a los defensores de los derechos humanos. La GANHRI también pretende lanzar en junio de 2021 un plan de acción global para apoyar a las INDH en la aplicación de los compromisos asumidos en la Declaración de Marrakech.

57. Varias INDH, como las de Alemania, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia y Grecia, están adoptando diversas medidas para proteger a las personas defensoras de los derechos humanos: "mejora de la vigilancia y las investigaciones específicas, la formulación de recomendaciones a las autoridades pertinentes, el desarrollo de capacidades, el apoyo jurídico y político y los espacios para el diálogo y el intercambio de información".¹²⁷ La INDH alemana ha recomendado "al Ministerio de Asuntos Exteriores el desarrollo de un programa de protección" para las personas defensoras de los derechos humanos.¹²⁸ En una línea similar, las INDH de Ecuador¹²⁹ y Bangladesh¹³⁰ han emitido reglamentos/directrices para la protección de los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos, mientras que la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas realizó una investigación sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos en 2019.¹³¹

58. Estos ejemplos ilustrativos demuestran de manera concreta cómo todas las INDH deberían y podrían apoyar los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos y el espacio cívico en general. Sin embargo, las INDH no deberían ver este apoyo como unidireccional. Más bien, deberían tratar esto como parte de una "estrategia de apoyo recíproco", ya que las propias INDH podrían enfrentar amenazas a su autonomía e independencia por defender los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos.¹³² En tales casos, si las INDH gozan de la confianza de las organizaciones de la sociedad civil, las y los sindicatos y las personas defensoras de los derechos humanos, podrían contar con el apoyo de estas organizaciones y personas defensoras.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

59. Las INDH son fundamentales no sólo para proteger y promover los derechos humanos, sino también para la realización de los ODS. También se han convertido en actores indispensables para promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas y para facilitar el acceso a la reparación por abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. Las INDH, por ejemplo, pueden facilitar, y de hecho lo hacen, el acceso a reparación de manera directa, indirecta y fundacional. También tienen un papel vital en la colaboración con otros mecanismos de reparación judiciales y extra judiciales, cooperando con sus pares pertinentes para tratar los casos de EDH con una dimensión transnacional o transfronteriza, y protegiendo a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas defensoras de los derechos humanos.

60. Aunque no todas las INDH tienen un mandato explícito para tratar cuestiones o casos de EDH, varias INDH han interpretado el "silencio permisivo" de su mandato de forma innovadora y han desarrollado formas creativas de abordar los abusos de los derechos humanos por parte de las empresas de diversas maneras. No obstante, las INDH siguen enfrentándose a importantes retos para cumplir con las crecientes expectativas en el ámbito de EDH, desde las amenazas a su independencia hasta la insuficiencia de recursos, la ausencia de poderes de investigación o de ejecución, y los limitados conocimientos sobre las normas y cuestiones de EDH. Teniendo en cuenta el importante lugar que ocupan las INDH en el ámbito de los derechos humanos, los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores deberían trabajar juntos para superar estos desafíos y, a su vez, garantizar que las INDH eficaces, independientes y pluralistas funcionen en consonancia con los Principios de París.

¹²⁷ ENNHRI, State of the Rule of Law in the European Union, nota 38, 29.

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ Resolución n° 043-DPE-DD-2019
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/DefensoriadelPueblo_Ecuador.pdf.

¹³⁰ Presentación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Bangladesh:
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/NHRC_Bangladesh.pdf.

¹³¹ Presentación de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas:
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Remedy/Commission%20on%20Human%20Rights_Philippines.pdf.

¹³² Las INDH, así como sus miembros y personal, son a su vez defensores de los derechos humanos. Declaración de Marrakech, nota 124, párrafo 16.

B. Recomendaciones

Para las Naciones Unidas

61. Todos los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, las agencias especializadas, los fondos y programas y los mecanismos de derechos humanos deberían alentar a los Estados a establecer (o fortalecer, según sea el caso) INDH eficaces, independientes y pluralistas con un mandato amplio y recursos adecuados en consonancia con los Principios de París.

62. Todos los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, los organismos especializados, los fondos y programas y los mecanismos de derechos humanos deben apoyar a las INDH y colaborar con ellas en el cumplimiento de sus respectivos mandatos.

Para los Estados

63. Los Estados deberían otorgar a las INDH un mandato explícito, una amplia jurisdicción y las facultades necesarias para ocuparse de las cuestiones relativas a los derechos humanos fundamentales, incluida la función de facilitar el acceso a la reparación por los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial, en su legislación habilitadora.¹³³ En particular, las INDH deberían estar facultadas para exigir información y documentos, citar testigos y entrar en locales públicos y privados para investigar las denuncias de abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas.

64. Los Estados deberían dotar a las INDH de las facultades necesarias para hacer cumplir la ley y de recursos adicionales para que puedan facilitar el acceso a la reparación de forma efectiva en el caso de abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. Esto no sólo reforzará el acceso a la reparación para las víctimas de abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial, sino que también reducirá la carga de trabajo general de los tribunales. Los Estados también deben proporcionar "recursos a las INDH para que puedan asesorar y formar a las empresas en materia de derechos humanos".¹³⁴

65. Los Estados deberían conferir a las INDH la facultad de actuar por su cuenta (suo moto) para realizar indagaciones o investigaciones, intervenir en procedimientos judiciales en interés público y proteger a las personas defensoras de los derechos humanos en casos de abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.

66. Los Estados deberían aclarar la jurisdicción y competencia de las INDH frente a los tribunales, así como de otros mecanismos extrajudiciales de reclamación del Estado, para evitar solapamientos innecesarios y, a su vez, mejorar la eficiencia general de todos los mecanismos de reclamación del Estado. Los planes de acción nacionales sobre EDH u otros documentos políticos pueden proporcionar orientación sobre esta cuestión.

67. Los Estados deberían involucrar a las INDH en el desarrollo, la revisión y la aplicación del plan de acción nacional sobre EDH, especialmente en relación con el acceso a los mecanismos de reparación en el marco del Pilar III de los PRNU,¹³⁵ y aplicar las recomendaciones derivadas del Proyecto sobre Rendición de Cuentas y Recursos de la ACNUDH para mejorar la capacidad de las INDH de abordar eficazmente los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.¹³⁶

68. Los Estados deben tener en cuenta el equilibrio de género y otras variables de diversidad al hacer los nombramientos de las INDH para fortalecer su carácter pluralista en línea con los Principios de París.

¹³³ El Grupo de Trabajo ha recomendado anteriormente a los Estados que proporcionen "a las INDH y/o a las oficinas del defensor del pueblo un mandato para recibir las quejas de las víctimas de presuntas violaciones de los derechos humanos relacionadas con las empresas". Orientaciones sobre los planes de acción nacionales, nota 10, 34.

¹³⁴ *Ibíd.*, 22.

¹³⁵ Para más detalles, véase Orientaciones sobre los planes de acción nacionales, nota 10.

¹³⁶ A/HRC/38/20, Anexo.

69. Los Estados, en consonancia con la resolución 74/156 de la Asamblea General, deben garantizar que las INDH y su personal "no se enfrenten a ninguna forma de represalia o intimidación, incluidas las presiones políticas, la intimidación física, el acoso o las limitaciones presupuestarias injustificables, como resultado de las actividades realizadas de conformidad con sus mandatos, incluso cuando se ocupan de casos individuales o informan sobre violaciones graves o sistemáticas en sus países."¹³⁷

70. Los Estados deberían considerar la posibilidad de conferir inmunidad a los miembros y al personal de las INDH "frente a procedimientos civiles y penales por acciones realizadas en el ejercicio de sus funciones oficiales".¹³⁸

Para las INDH

71. Las INDH deberían establecer un punto focal o un grupo de trabajo de EDH para desarrollar la experiencia interna y facilitar una mejor coordinación con otras INDH, así como con el ministerio del gobierno que coordina la aplicación de los PRNU, a través de un plan de acción nacional u otras medidas.

72. Las INDH deberían tomar medidas para preservar su autonomía e independencia de las amenazas tanto externas como internas, de manera que puedan actuar como un actor neutral en las disputas o diferencias entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. También deberían seguir las recomendaciones del Proyecto sobre Rendición de Cuentas y Reparación de la ACNUDH para reforzar su eficacia en consonancia con el Principio 31 de los PRNU.¹³⁹

73. Las INDH deberían ejercer sus facultades para resolver quejas, investigar casos, realizar investigaciones públicas y mediar/conciliar disputas para remediar los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial de una manera proactiva, creativa y compatible con los derechos humanos. También deben divulgar en su sitio web datos desglosados sobre la gestión de los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.¹⁴⁰

74. Las INDH, al conciliar o mediar en las disputas, deberían prestar atención al desequilibrio de poder, información y recursos entre las empresas y los individuos afectados y tomar medidas proactivas para corregir este desequilibrio. También deberían cuidar que el resultado confidencial de los procesos de conciliación o mediación no perjudique indebidamente elementos de la justicia pública como la transparencia, la responsabilidad y el acceso a los recursos judiciales.

75. Las INDH deberían desarrollar un sistema interno eficiente para clasificar las quejas relativas a los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial y remitir los casos no aptos a los mecanismos de reparación judicial o extra judicial adecuados a nivel nacional, regional e internacional.

76. Las INDH, en los Estados con otras instituciones de derechos humanos independientes o de nivel provincial, deberían trabajar estrechamente con dichas instituciones para garantizar la coherencia y la integración del acceso a la reparación por los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.

77. Las INDH deberían colaborar con sus pares pertinentes, incluso mediante la celebración de acuerdos de cooperación, para tratar eficazmente las cuestiones o denuncias de EDH con un elemento transnacional o transfronterizo.

78. Las INDH deberían sensibilizar, capacitar, ofrecer formación, documentar los abusos, proporcionar asistencia jurídica y apoyar a las personas defensoras de los derechos humanos que trabajan en el ámbito de EDH. También deberían facilitar un diálogo significativo e inclusivo entre las diversas partes interesadas, realizar investigaciones y recomendar reformas legales para mejorar el

¹³⁷ A/RES/74/156 (23 de enero de 2020), párrafo 10. Véase también A/HRC/RES/39/17, párr. 4.

¹³⁸ Informe del Secretario General, "Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos", A/74/226, párr. 89-

¹³⁹ A/HRC/38/20, Anexo.

¹⁴⁰ Un estudio del DIHR concluye que "los datos sobre las quejas relacionadas con las empresas que reciben las INDH son escasos y no se recogen ni analizan sistemáticamente". DIHR, Parte I, nota 19, 13.

respeto de los derechos humanos por parte de las empresas y la rendición de cuentas de éstas por los abusos.

79. Las INDH deberían documentar los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial y utilizar estos datos para hacer recomendaciones en diversos ámbitos, incluso como parte del mecanismo de examen periódico universal y de diversos procesos de los órganos de tratados.

80. Las INDH deberían supervisar de forma proactiva la aplicación, tanto por parte de los Estados como de las empresas, de las recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, así como por el Grupo de Trabajo.

81. Las INDH deberían fomentar una estrecha relación con las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, las personas defensoras de los derechos humanos, los abogados especializados en derechos humanos y los centros de investigación, así como las clínicas de derechos humanos de las instituciones académicas, para promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas y su rendición de cuentas.

82. Las INDH deben salvaguardar el espacio cívico y proteger a las personas defensoras de los derechos humanos de la persecución por parte del Estado y/o de las empresas, en línea con la Declaración de Marrakech. Al proteger a las personas defensoras de los derechos humanos, las INDH deberían responder a las diferentes experiencias y necesidades de los individuos o grupos que puedan estar en mayor riesgo de vulnerabilidad o marginación en una sociedad determinada.

83. Las INDH deberían alentar a las empresas "a respetar los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos y asesorarlas sobre las acciones y medidas para garantizar que cumplen con esta responsabilidad".¹⁴¹

84. Las INDH, las redes regionales de INDH y GANHRI deberían integrar una perspectiva de género en todo su trabajo, incluso al tratar las cuestiones relativas a EDH.¹⁴²

Para otras partes interesadas

85. GANHRI debería elaborar Observaciones Generales específicas para interpretar los Principios de París en el contexto de las cuestiones relativas a EDH y los abusos de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. Estas orientaciones deberían tenerse en cuenta al conceder la acreditación a las INDH.

86. GANHRI debería seguir reforzando el actual proceso de acreditación de las INDH para garantizar que sólo se conceda la categoría "A" a aquellas INDH que no sólo afirmen, sino que demuestren que cumplen plenamente los Principios de París de forma coherente. El mandato explícito, o la práctica, de una INDH de tratar de cuestiones y/o casos de EDH debería ser una consideración relevante en el proceso de acreditación y reacreditación.

87. El Subcomité de Acreditación de GANHRI debería tomar en serio los comentarios de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas defensoras de los derechos humanos sobre el trabajo real de las INDH en la fase de acreditación, durante los ciclos de reacreditación y para una revisión especial de la clasificación de la acreditación. El Subcomité debería considerar la posibilidad de invitar a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas defensoras de los derechos humanos como observadoras durante sus sesiones de acreditación.

88. GANHRI debería reforzar su plataforma de conocimiento en línea para facilitar el intercambio de prácticas de EDH y el aprendizaje entre pares de las INDH. Dado que los retos de EDH en las diferentes regiones del mundo no son idénticos, las redes regionales de INDH deberían organizar "cafés de EDH" para intercambiar soluciones innovadoras desarrolladas por las INDH para superar los retos.

¹⁴¹ Declaración de Marrakech, nota 124, párrafo 20(h).

¹⁴² Para más orientación, véase A/HRC/41/43.

89. Las redes regionales de INDH deberían integrar las cuestiones de EDH en sus planes de trabajo y reuniones anuales. También deberían facilitar el intercambio de prácticas innovadoras y buenas prácticas no sólo dentro de una región determinada, sino también entre diferentes regiones del mundo.

90. Además de llevar a cabo la agenda de EDH por sí mismas, las organizaciones regionales de derechos humanos como la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos deberían colaborar con las INDH de diferentes países.¹⁴³

91. Las empresas y las asociaciones industriales deberían cooperar de buena fe con las INDH tomando diversas medidas para proteger y promover los derechos humanos, incluyendo la reparación por los abusos de derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.

¹⁴³ Seidensticker y Wuerth, nota 21, 36.