

Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz



DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS DE LA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Antes de entrar en materia respecto del estado actual de los derechos humanos y empresas quisiera hacer un reconocimiento público al esfuerzo por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a su Presidente Luis Raúl González Pérez; a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, a su presidente José Luis Armendáriz González y al Gobierno del Estado de Chihuahua, quien es representado por César Duarte Jáquez, Gobernador Constitucional del Estado, por organizar y ser sede de este foro internacional que no es algo sencillo, ya que derivado de la calidad de los ponentes invitados, reflexionar sobre el vínculo que existe entre las empresas y los derechos humanos es ya una relación que no es sencilla de establecer, delimitar y más aún implementar en políticas empresariales. Por ello la relevancia de llevar a cabo foros con expertos en la materia en un estado como Chihuahua que cuenta con un importante desarrollo de medianas y grandes empresas.

En un proceso de investigación lo primero que hay que hacer es describir el contexto que rodea el objeto de estudio para después analizar sus componen-

tes o partes, por ello la primera mesa de este foro es: “Derechos Humanos y las Empresas, estado actual”. El diagnóstico del estado actual que se expondrá en esta mesa estoy seguro que facilitará el desarrollo y comprensión de las siguientes mesas, digo lo anterior con toda seguridad, pues en esta mesa tengo el gusto que me acompañen Dante Pesce González, Presidente del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas; Dominic Renfrey, Coordinador del Programa Grupos de Trabajo de Derechos Humanos, Empresas y de Política Económica RedDESC; José Luis Armendáriz González, Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua y para asegurar el desarrollo de esta mesa contamos con Héctor Daniel Dávalos Martínez, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Gracias nuevamente a todos ustedes por estar aquí, por interesarse en este tema.

Históricamente los derechos humanos se han conceptualizado como una obligación del Estado frente a sus ciudadanos y a partir de la Segunda Guerra Mundial se internacionalizaron. En este contexto, varios países europeos incorporaron en la posguerra garantías constitucionales de derechos previstos en el ámbito internacional.

En este sentido, el 10 de junio de 2011 se reformó nuestra Constitución a efectos de reconocer que los derechos humanos y sus garantías estén previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el país sea parte, para hacerlos una realidad en México. Buscando la aplicación, la norma o la interpretación de la misma, que sea más benéfica a la persona, incorporando así al ordenamiento jurídico nacional, el principio *pro persona* de origen jurisprudencial dentro del derecho internacional de los derechos humanos.

Igualmente, con esta reforma se crean obligaciones claras para todas las autoridades del país a fin de realizar acciones para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como conse-

cuencia de estas obligaciones el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Para que el Estado pueda cumplir con estas obligaciones y los deberes correspondientes debe llevar a cabo acciones proactivas para prevenir violaciones y promover los derechos humanos, por lo cual es indispensable generar una política pública de derechos humanos.

Las recomendaciones internacionales sugieren hacerlo a través de un Plan de Acción. Esta conclusión se generó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena el 25 de junio de 1993, en la cual se firma la Declaración y el Programa de Acción de Viena. Es decir, desde hace 20 años tenemos la obligación internacional de elaborar Programas Nacionales de Derechos Humanos, pero ahora con una importantísima diferencia, el Programa actual de Derechos Humanos, es el único que tiene fundamento y cobijo constitucionales, ya que con la Reforma Constitucional de junio de 2011 se ha colocado a la persona y sus derechos humanos como el centro del sistema jurídico nacional.

En la presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014–2018 que hizo el Presidente de la República, estuvieron presentes los Presidentes de las Comisiones Estatales, todos los Gobernadores, el Gabinete del Poder Ejecutivo Federal y en la primera fila estaba el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial. Esto último guarda importancia porque normalmente la cúpula empresarial no se sentía ni convocada, ni responsabilizada respecto del tema de derechos humanos.

El compromiso con los derechos humanos y con el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) del país no es solamente político sino jurídico y ético, es además una deuda impostergable para construir una sociedad de derechos. El PNDH prevé que todos los estados de la República cuenten con Programas Estatales de Derechos Humanos y hemos estado avanzado, esperando que para el fin del sexenio todos los estados cuenten con uno.

Por su parte, el compromiso de derechos humanos y empresa es claro, pues se incluyó una estrategia con varias líneas de acción, en concreto cinco líneas de acción en el PNDH, que se refieren precisamente a las empresas o a la actividad empresarial. Esto implica que hoy este tema es asumido con alta importancia dentro de la política nacional de derechos humanos.

La estrategia a la que me refiero y sus líneas de acción son las que a continuación se señalan:

Estrategia 4.4. Promover el enfoque de derechos humanos y género en el sector privado, así como en las políticas y actividades empresariales.

Líneas de acción

4.4.1. Fortalecer los mecanismos dirigidos a garantizar el respeto a los derechos humanos en las empresas y el sector privado.

4.4.2. Fomentar que las empresas difundan los derechos humanos y los incluyan en sus declaraciones de principios, códigos y políticas.

4.4.3. Impulsar el enfoque de derechos humanos en la responsabilidad social empresarial.

4.4.4. Promover que la legislación que regula a las empresas garantice el respeto a los derechos humanos.

4.4.5. Coadyuvar a que las empresas conozcan sus obligaciones en materia de derechos humanos respecto a sus trabajadores y usuarios.

Esta estrategia de empresas y derechos humanos se basa en la experiencia internacional de las Naciones Unidas en los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del Marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’” que fueron elaborados por el

Representante Especial del Secretario General de la ONU para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas.

El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los Principios Rectores en su resolución 17/4, del 16 de junio de 2011. Es importante mencionar la fecha de esta estrategia de derechos humanos de la ONU ya que es novedosa y porque es de la misma época que la reforma constitucional en materia de derechos humanos en el Estado mexicano.

Estos Principios Rectores retomados por el Consejo se basan en el reconocimiento de: a) las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) el papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos, y c) la necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento.

Esto quiere decir, que los Principios de Empresas y Derechos Humanos se fundan en tres pilares complementarios.

Apegándonos al título de la mesa “Derechos humanos y empresas, estado actual”, se dividirá esta exposición en tres apartados: i) las oportunidades que existen en esta materia; ii) los retos o las posibles amenazas que tenemos que superar, y iii) cuáles son las tareas más inmediatas. Esta exposición se basará en mi experiencia en diversos foros nacionales e internacionales sobre derechos humanos y empresas como representante de México.

No cabe duda que, para quienes estamos en el mundo de los derechos humanos, vincular de manera directa a las personas morales, empresas, especialmente las transnacionales sus responsabilidades y deberes en materia de derechos humanos son, para decirlo de una manera más clara y concisa utilizare las palabras de un constitucionalista italiano: “son una revolución”, no sólo

por su fuerza, sino por su transformación, por el cambio que ha supuesto en muchos de los paradigmas tanto sociales, como jurídicos y políticos. Creo que todas y todos somos testigos y vivimos eso, solo basta ver la prensa nacional o muchos de los aspectos que vivimos en nuestro país.

Pero dentro de esa gran dinámica, de esa fuerza, hay una paradoja porque por un lado se logran avances tanto legales como institucionales y, por otro lado, se presentan retos cada vez más complejos para lograr la vigencia plena de los derechos humanos.

Quisiera simplemente hacer esta referencia muy breve, pienso en el caso de las empresas y los derechos humanos como un tema de la agenda específica de la política de derechos humanos, tanto a nivel global como a nivel nacional, tiene una diferencia. Lo intentaré ejemplificar de la siguiente manera: es como si uno se dedicara a la siembra; hay campos que son más pedregosos, menos fértiles, más trillados y por otro lado, hay otros que están esperando que venga la siembra, son llanos, son abonables; esté es el campo que a mí me parece que estamos empezando a recorrer en el tema de derechos humanos y empresas. Un campo que tiene que ver con lo novedoso, no solamente con el hecho de ser un campo promisorio.

La experiencia para mí es muy clara: sentarse a hablar del tema de empresas y derechos humanos genera inmediatamente voluntades. Quizás en otros temas encontramos más encono, más diferencias, pero aquí no, repito, puede ser que tenga que ver con lo novedoso, con que apenas estamos abriendo la discusión, o puede ser que también tenga que ver con la respuesta que está significando para preguntas claves en el tema de derechos humanos a las que también voy a hacer referencia. Empiezo con el tema de las oportunidades; ¿por qué es tan promisorio?, ¿por qué hay tanta expectativa?

Por un lado, porque el papel de las empresas ha cambiado, pero no solamente ha cambiado en el sentido de que sea distinto, sino porque es mucho mayor.

El impacto que hoy las empresas tienen se debe al papel que juegan y que antes correspondía estrictamente al Estado.

Esta evolución de la participación de la empresa o persona particular en actividades del Estado es tan novedosa que se ha modificado el concepto de autoridad en los procesos de defensa de los derechos fundamentales; anteriormente la autoridad, para efectos del amparo, se vinculaba necesariamente con un ente público, sin embargo, este concepto globalmente ha evolucionado para incluir al particular, a las empresas que ejercen una función o realizan una actividad con autorización del Estado. Por ello, también en junio de 2011 se reformó nuestra Constitución en lo dispuesto por los artículos 102 y 107 para fortalecer el juicio del amparo respecto de los particulares y los efectos de las sentencias de los jueces constitucionales.

En términos del artículo 1o. constitucional, es decir, dentro de las obligaciones de todas las autoridades, el Estado debe garantizar el respeto de los derechos de la persona y ello implica una supervisión a los particulares y a las empresas. Es evidente que ese impacto, debe ser aprovechado para efectos de la vigencia, el respeto y la promoción de los derechos humanos.

En consecuencia, las empresas al seguir las fuerzas de mercados económicos operan en diversos Estados, es decir, no conocen fronteras; por lo que, igual están en un país de un nivel altísimo de desarrollo, como pueden estar en un país de bajo nivel de desarrollo. En este sentido, los países en vías de desarrollo o los países con una alta tasa de desarrollo se sienten igualmente interesados en una temática que les involucra precisamente por esta globalización o este carácter universal-internacional que están experimentando las empresas hoy en día.

Un punto más es que, esta temática aterriza en buena medida en la problemática de los derechos humanos. Recuerdo, por ejemplo, la discusión que teníamos hace algunos años en México sobre actores, específicamente entre el Gobierno y la sociedad. En ese momento yo estaba participando del lado de la

sociedad civil y por eso desde esa perspectiva lo analizaba. Básicamente la discusión se plasmaba en un planteamiento muy sencillo: ¿quiénes son los que violan los derechos humanos en nuestro país?, se preguntaba el Gobierno.

Y el Gobierno contestaba que fundamentalmente lo hacían actores distintos a él, se podía referir a la delincuencia organizada o se podía referir a otros actores particulares, pero no estrictamente a sí mismo. Sin embargo, con el nuevo esquema en materia de derechos humanos se parte de que la responsabilidad es estatal, porque así está estructurado el sistema, entonces anteriormente, las violaciones a derechos humanos que no provenían de actores estatales quedaban en tierra de nadie.

A partir de las reformas a los artículos 1o., 102 y 107 de la Constitución en junio de 2011, todas las autoridades ahora deben establecer acciones de respeto, promoción y prevención de violaciones que cometen particulares; sin embargo el Estado tiene un marco de referencia sobre los derechos humanos y este marco cuando analiza el actuar de las empresas no es tan claro, hasta que se analiza a luz de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos.

Al momento de involucrar a empresas en la responsabilidad de proteger y difundir derechos humanos, lo que estamos haciendo es ser coherentes con la realidad. Es fundamental que actores que tienen un papel tan directo en la vida de tantas personas respondan por las violaciones a derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidente el licenciado Luis Raúl González Pérez, ha sido clara al expresar hoy que: por mandato de ley no es competente para responder a las violaciones realizadas por empresas y en cambio, señalar que sólo responde a las responsabilidades estatales por las omisiones de supervisión a las empresas y que esa si es una obligación de respetar del Estado respecto de derechos humanos. De aquí surge la duda ¿quién responde por las actividades empresariales y derechos humanos? No es clara la respuesta, es una respuesta indirecta o evasiva del deber que toda persona tiene en relación con la dignidad humana. Por eso, esto

tiene que ir cambiando, yo veo ahí una oportunidad muy grande, y repito, su fuerza está sobre todo en la coherencia, porque el respeto y la protección de derechos humanos tiene que llegar a todos lados, no se puede quedar en un esquema estrictamente formal donde solamente pueda participar el Estado.

¿Qué retos o qué amenazas veo en esta tarea de promover derechos humanos y empresas? Observo uno conceptual y es precisamente que estamos acostumbrados a que en el diálogo sobre derechos humanos tiene que haber fundamentalmente una dualidad: Estado e individuo particular, y eso hay que cambiarlo.

Esta idea habría que modificarla, no solamente desde el punto de vista legal o desde el punto de vista institucional, hay que cambiarla también desde el punto de vista cultural. Corresponde respetar los derechos humanos de todos y a todos, y por lo tanto también a actores tan importantes como a las empresas.

Un segundo reto, desde mi punto de vista, es la amplitud prácticamente incommensurable de las manifestaciones empresariales. Una empresa es prácticamente cualquier manifestación en la vida social dónde se realiza una tarea de carácter empresarial, pueden ser PYMES o pueden ser estatales, o pueden ser multinacionales y eso hace difícil poder atender el tema porque, ¿por dónde comenzamos?, ¿por cuáles empresas?, porque finalmente los números son muy grandes y Dante Pesce ha dado cuenta de ello en las cifras que describió a nivel internacional. Esto es un reto que obviamente nos obliga a dar prioridad, pero no deja de ser un reto importante.

Otro reto es la falta de conocimiento o de familiaridad respecto del tema que todavía existe. Escuchaba hablar, que el lenguaje de derechos humanos no está todavía dentro de la nomenclatura de las empresas. Y es cierto, lo que más se acerca es el concepto de responsabilidad social empresarial, pero todavía la responsabilidad social empresarial está poco permeada por el enfoque de derechos humanos, por lo menos en algunos aspectos y eso significa un reto. La responsabilidad social empresarial es un acto voluntario de la empresa de regresar a la sociedad, de realizar cambios en favor de la sociedad, es sobre los

temas, grupos y alcances que quiere la empresa. El enfoque de derechos humanos implica un deber de actuar de manera responsable en todas sus actividades conforme con los estándares de derechos humanos por considerarlas que ésa es la meta justa y equitativa de actuar con independencia, si es una obligación legal o tiene una sanción, es decir el Estado debe de actuar de manera que se garantice que la empresa no dañe la dignidad de las personas, comunidades y la sociedad.

En este sentido, no es lo mismo el enfoque de derechos humanos en sí mismo, que lo que significa la responsabilidad social empresarial. Por lo tanto, hay que buscar formas de acercar este lenguaje. Todos estos son algunos de los retos, evidentemente puede haber otros, pero yo señalo esos. Y por último, para tratar de ajustar el tiempo y poder dar pie a algunos otros intercambios, diría ¿qué tareas hay en medio de estas oportunidades y retos?

Se hablaba ya de los planes de acción, los NAPs como se les dice abreviándolo en inglés, o como en México lo usamos, pero nosotros no hablamos de planes sino de programas, pero pues son lo mismo. Ambos son programas de política pública para atender exigencias determinadas. Estos planes de acción son sobre todo procesos políticos, en los cuales entre los distintos actores se diseña la política para determinado sector, en derechos humanos son fundamentales como se planteó con anterioridad, y en el caso de empresas y derechos humanos existe ya como un camino, un instrumento que ya han utilizado algunos países, mientras que otros no.

Lo que considero firmemente es que este tema debe procesarse a través de este tipo de instrumentos o de caminos políticos, donde los distintos actores dialoguen y tomen las decisiones que definan las acciones a seguir. Entre la alternativa de hacer un plan de acción que es legítimo o de no hacerlo y resolverlo de otra manera. México ha optado por sí hacerlo, tan es así que lo hemos hecho público frente al Grupo de Empresas y Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y lo hemos hecho público también ante la sociedad, el Estado mexicano ha respondido ante tal reto.

Asimismo, la Secretaría de Gobernación ha instalado un Grupo de Trabajo con todos los actores, entre ellos están la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las empresas, las organizaciones sociales, las dependencias gubernamentales para elaborar un Plan de Acción, un Programa de Derechos Humanos y Empresas. Ésta es una tarea que vamos a realizar en México y que sin duda está en el camino que debemos seguir.

Una segunda tarea a realizar, y yo lo comparto con quienes así lo afirman, es que en primer lugar deben ser las empresas estatales las que sigan este camino, porque no se puede ser farol de la calle y obscuridad de la casa. No puede empezarse a promover esta ruta en las empresas privadas, sin antes hacerlo en donde se tiene más posibilidades de implementarlo.

Les relataré una anécdota que me pasó recientemente con algunos de los funcionarios de PEMEX, nos sentamos a dialogar sobre los temas de derechos humanos y cuando estábamos entrando a detalle, uno de ellos me dijo: debido a las reformas estructurales llevadas a cabo en el sector energético y en el de hidrocarburos, mismas que modificaron la naturaleza de estas instituciones, a partir de éstas, ellos no eran considerados como autoridades. Le señalé que eso era todavía mejor, pues implicaba que su naturaleza era la de una empresa, y que en ese sentido, por un lado u otro caen en las obligaciones de respeto a los derechos humanos. Ya hemos empezado a reunirnos tanto con CFE como con PEMEX, que yo creo son las claves para empezar a trabajar en este tema. Así las cosas, esto también sería aplicable para otros países.

Permítanme exponer dos tareas más que considero también son muy importantes. Hace poco estuve, por invitación de Dante Pesce en Santiago de Chile, en un Foro Internacional y me hicieron esta pregunta que hoy les comparto: ¿usted cree que algunos temas tan importantes como son, por ejemplo en México, el tema de desapariciones de personas, es un tema de derechos humanos prioritario en la agenda nacional?; ¿usted cree, que ese tema debe estar atendido dentro del programa derechos humanos y empresas?

Mi respuesta fue esta: No hay duda de que están vinculados y eso es lo que pongo también aquí en la mesa como planteamiento, es que todos los temas de derechos humanos son prioritarios para un país, por tanto, deben estar reflejados y atendidos en un Programa de Derechos Humanos y Empresas, simplemente por el hecho de que los derechos humanos deben ser interdependientes, no puede uno segmentarlos. ¿Cómo encontrar esos vínculos?, es parte de la tarea que tenemos que hacer y que definir.

El último punto o reto que veo y tiene que ver con la protección de los derechos humanos, creo que en el ámbito conceptual tenemos mucho ganado porque reconocemos que hay muchas obligaciones y que las empresas son responsables en el tema de los derechos humanos, pero cuando se da una violación tenemos que garantizar que los mecanismos que la ley prevé para proteger tanto los jurisdiccionales como los no jurisdiccionales respondan a este nuevo esquema.

Tenemos que asegurarnos que uno puede ir ante un juez para alegar violaciones a derechos fundamentales, a derechos humanos cometidas por empresas y que el juez no vaya a alegar improcedente el asunto porque no se trataba del Estado. En este sentido, nos referimos a mecanismos jurisdiccionales, pero lo mismo podría suceder con las Comisiones o los Órganos no jurisdiccionales y creo que aunque exista esta disposición, estos esfuerzos son necesarios, por lo menos en nuestro país porque todavía se puede avanzar más en la mejora y fortalecimiento de estos mecanismos de protección.

Pues hasta ahí este planteamiento, agradezco mucho la oportunidad y que se pongan estas ideas con objeto de avanzar en esta discusión. Lo que tenemos hoy es un diálogo, una discusión sobre un proceso que también estamos viviendo actualmente en nuestro país y que nos será muy útil poder escuchar toda la retroalimentación posible.

Muchas gracias