Parlamento Europeo
2019-2024

Comisión de Asuntos Exteriores

2023/2108(INI)

2.10.2023

PROYECTO DE INFORME

sobre la definición de la posición de la Unión sobre el instrumento vinculante de las Naciones Unidas relativo a las empresas y los derechos humanos, en particular en lo que respecta al acceso a las vías de recurso y la protección de las víctimas
(2023/2108(INI))

Comisión de Asuntos Exteriores

Ponente: Heidi Hautala

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 10

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la definición de la posición de la Unión sobre el instrumento vinculante de las Naciones Unidas relativo a las empresas y los derechos humanos, en particular en lo que respecta al acceso a las vías de recurso y la protección de las víctimas (2023/2108(INI))

El Parlamento Europeo,

– Vistos los artículos 2, 3, 8, 21 y 23 del Tratado de la Unión Europea,

– Vistos los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Resolución 17/4, de 16 de junio de 2011,

– Vista la Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 2014,

– Visto el proyecto actualizado de instrumento jurídicamente vinculante distribuido el 31 de julio de 2023 por el presidente-relator del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas comerciales con respecto a derechos humanos,

– Vista la Resolución 76/300 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de julio de 2022, sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible,

– Vista la Resolución de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 7 de marzo de 2023, sobre las empresas y los derechos humanos en África,

– Vistos el dictamen de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), de 10 de abril de 2017, titulado «Improving access to remedy in the area of business and human rights at EU level» (Mejora del acceso a vías de recurso en el ámbito de las empresas y los derechos humanos a escala de la Unión)[1] y su informe, de 6 de octubre de 2020, titulado «Business and Human Rights – Access to Remedy» (Empresas y derechos humanos: acceso a vías de recurso)[2],

– Vistas las Conclusiones del Consejo, de 20 de febrero de 2023, sobre las prioridades de la UE para 2023 en los foros de las Naciones Unidas sobre derechos humanos,

– Vista su Resolución, de 25 de octubre de 2016, sobre la responsabilidad de las empresas por violaciones graves de los derechos humanos en terceros países[3],

[1] Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level» (Mejora del acceso a vías de recurso en el ámbito de las empresas y los derechos humanos a escala de la Unión), 2017.
[2] Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Business And Human Rights – Access To Remedy» (Empresas y derechos humanos: acceso a vías de recurso), 2020.
[3] DO C 215 de 19.6.2018, p. 125.

– Vista su Resolución, de 4 de octubre de 2018, sobre la contribución de la Unión a un instrumento vinculante de las Naciones Unidas sobre las empresas transnacionales y otras empresas con características transnacionales con respecto a los derechos humanos[4],

– Vistas su Resolución, de 18 de enero de 2023, sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo y la política de la Unión Europea al respecto – Informe anual 2022[5] y sus anteriores Resoluciones sobre informes anuales previos,

– Visto el artículo 54 de su Reglamento interno,

– Vista la opinión de la Comisión de Desarrollo,

– Visto el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores (A9-0000/2023),

A. Considerando que las empresas son los principales agentes de la globalización económica, los servicios financieros y el comercio internacional, y que están obligadas a cumplir todas las leyes y tratados internacionales y a respetar los derechos humanos; que las empresas pueden causar efectos adversos en los derechos humanos y el medio ambiente, o contribuir o estar directamente vinculadas a estos; que las empresas también pueden desempeñar un papel importante en la promoción de los derechos humanos, las normas medioambientales y la responsabilidad social de las empresas;

B. Considerando que las víctimas de abusos por parte de las empresas se enfrentan a obstáculos múltiples y que se solapan para acceder a vías de recurso; que la impunidad de la que gozan las empresas transnacionales que violan los derechos humanos sigue sin abordarse en la gran mayoría de los casos como consecuencia de la falta de un marco regulador sólido y exhaustivo y de armonización a escalas mundial y regional;

C. Considerando que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó una Resolución el 26 de junio de 2014 por la que estableció un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de desarrollar un instrumento jurídicamente vinculante para «regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos»;

D. Considerando que el Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta, presidido por Ecuador desde su creación, ha celebrado hasta la fecha ocho período de sesiones y una serie de consultas regionales y de otro tipo con las partes interesadas, incluidas las de la sociedad civil y el sector privado; que, en julio de 2023, el presidente distribuyó un proyecto revisado de instrumento antes del noveno período de sesiones del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta, previsto para los días 23 y 27 de octubre de 2023;

E. Considerando que la posición de la Unión y de los Estados miembros ha evolucionado marginalmente en relación con el trabajo del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta; que, debido a la falta de un mandato de negociación, el representante de la Unión solo participó en los períodos de sesión Grupo de Trabajo

[4] DO C 11 de 13.1.2020, p. 36.
[5] DO C 214 de 16.6.2023, p. 77.

intergubernamental de composición abierta en calidad de observador y únicamente aportó declaraciones generales;

F. Considerando que, posteriormente, la posición de los Estados miembros de la Unión ha evolucionado gradualmente, y que varios de ellos han participado activamente en los últimos períodos de sesión del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta; que Francia y Portugal se han unido al grupo de Amigos de la Presidencia y han asistido a la presidencia en la elaboración de propuestas de consenso de bloques regionales; que, entre sus prioridades en los foros de derechos humanos en 2023, el Consejo declaró su compromiso de «participar activamente» en los debates de las Naciones Unidas sobre el instrumento jurídicamente vinculante y manifestó su disposición a trabajar con el presidente del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta y el grupo de Amigos de la Presidencia para «explorar [...] un instrumento basado en el consenso que pueda mejorar eficazmente la protección de las víctimas y crear unas condiciones de competencia equitativas a escala mundial»;

G. Considerando que el Parlamento ha apoyado sistemáticamente los debates de las Naciones Unidas sobre el instrumento jurídicamente vinculante, en particular mediante la adopción de una serie de Resoluciones en las que se pide a la Unión y a los Estados miembros que participen de manera constructiva en las negociaciones;

H. Considerando que, en los últimos años, la Unión ha puesto en marcha una serie de iniciativas legislativas destinadas a regular las actividades empresariales en materia de derechos humanos y obligaciones medioambientales y climáticas;

I. Considerando que varios Estados miembros de la Unión han aprobado recientemente legislación obligatoria en materia de diligencia debida, mientras que otros Estados miembros están estudiando la posibilidad de hacerlo;

J. Considerando que en terceros países se han adoptado o se están debatiendo iniciativas reglamentarias, también legislación, relativas a las empresas y los derechos humanos;

Observaciones generales y marco internacional relativo a las empresas y los derechos humanos

1. Subraya que el nivel general de disfrute de los derechos humanos en todo el mundo depende inevitablemente del comportamiento de las empresas, dada la escala actual de la globalización y la internacionalización de las actividades empresariales y las cadenas de valor;

2. Apoya firmemente la plena aplicación, dentro y fuera de la Unión, de las normas internacionales sobre conducta empresarial responsable para complementar y reforzar la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas;

3. Subraya que la responsabilidad social de las empresas de carácter únicamente voluntario puede crear distorsiones del mercado y competencia desleal para las empresas que opten por cumplir las normas internacionales o que estén sujetas a obligaciones nacionales o regionales; acoge con satisfacción, por tanto, el cambio actual en términos de evolución normativa de iniciativas de Derecho indicativo hacia normas vinculantes;

4. Subraya la importancia de colmar las lagunas jurídicas y reglamentarias que las empresas transnacionales y los inversores están aprovechando en detrimento de los derechos humanos y el medio ambiente;

5. Observa con preocupación que persisten muchos obstáculos procedimentales, materiales y prácticos en relación con el acceso de las víctimas a la justicia, incluidas las dificultades para determinar el órgano jurisdiccional competente, los obstáculos relacionados con las normas jurisdiccionales, la brevedad de los plazos de prescripción legal, las cargas de la prueba excesivas, la responsabilidad limitada debido al velo corporativo, el acceso a la representación legal y a la información, así como otras desigualdades entre demandantes y demandados;

6. Apoya firmemente el trabajo que se está llevando a cabo en las Naciones Unidas mediante el Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta para elaborar el instrumento; expresa su agradecimiento por la labor de los sucesivos presidentes procedentes de Ecuador a la hora de dirigir este complejo esfuerzo y acoge con satisfacción el papel de apoyo del Grupo de Amigos de la Presidencia;

7. Pide al presidente del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta y a los Estados miembros de las Naciones Unidas que velen por que las negociaciones se lleven a cabo de manera transparente, con un compromiso significativo con todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil, los sindicatos y el sector privado; insiste, además, en la importancia de garantizar el compromiso activo de todas las regiones, con vistas a elaborar un instrumento eficaz que refleje la diversidad mundial de las realidades jurídicas, económicas y políticas que afectan a los derechos humanos y que se base en las mejores prácticas aplicadas a escalas nacional y regional; anima a las organizaciones regionales económicas y de derechos humanos a que contribuyan a facilitar este compromiso universal;

Compromiso de la Unión y de los Estados miembros con el proceso de las Naciones Unidas

8. Recuerda que, en virtud de los Tratados, la Unión se compromete a promover los derechos humanos en todo el mundo y soluciones multilaterales de las Naciones Unidas a problemas comunes, lo que aún no se ha reflejado en su participación en el Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta;

9. Reconoce que el Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta es el único foro mundial y multilateral en el que se debaten normas obligatorias relativas a las empresas y los derechos humanos, por lo que considera fundamental que la Unión participe activamente en este proceso;

10. Subraya que los últimos avances normativos a escala de la Unión en materia de empresas y derechos humanos apenas han abordado el acceso a la justicia y los derechos de las víctimas, que ocupan un lugar central en el instrumento jurídicamente vinculante como tratado fundamental en materia de derechos humanos; destaca, a este respecto, el carácter complementario, los objetivos y el alcance de ambas vías normativas, que funcionarán a distintos niveles;

11. Considera que la Unión debe participar activamente en las negociaciones en curso, en particular para seguir desarrollando el proyecto de instrumento jurídicamente

vinculante, centrándose al mismo tiempo en las víctimas de abusos por parte de las empresas, eliminando los obstáculos a la justicia y a las vías de recurso efectivas, y mejorando la cooperación mediante el aprovechamiento de las perspectivas internacionales y las mejores prácticas; considera que este compromiso ayudaría en última instancia a garantizar una mejor aplicación y un mejor cumplimiento de los derechos humanos internacionalmente, contribuyendo al mismo tiempo a unas condiciones de competencia equitativas a escala internacional y proporcionando un instrumento mundial que sea apoyado y ratificado ampliamente por Estados de todas las regiones, incluida, entre otras, Europa, y que siga siendo pertinente ante la constante evolución de las amenazas a los derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial;

12. Acoge con satisfacción el compromiso del Consejo de que la Unión reforzará su compromiso y participará activamente en el Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta; considera, no obstante, que la única manera significativa y tangible de cumplir este compromiso declarado es la adopción de un mandato de negociación de la Unión; insta, por tanto, a la Comisión a que recomiende al Consejo que adopte lo antes posible un mandato de negociación ambicioso, con el fin de que la Unión pueda participar activamente en las negociaciones con vistas a configurar el futuro instrumento jurídicamente vinculante, que ya se encuentra en una fase avanzada;

13. Pide a los Estados miembros que, entretanto, coordinen sus posiciones antes de las negociaciones, a fin de defender una posición firme, común y clara de la Unión; espera que el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión, en particular la Delegación de la Unión Europea ante las Naciones Unidas en Ginebra, desempeñen un papel proactivo y constructivo en este proceso;

14. Pide a la Comisión, al Servicio Europeo de Acción Exterior y a los Estados miembros que colaboren de forma proactiva con todos los Estados socios y den prioridad al tema en sus diálogos con terceros países y organizaciones regionales;

Elementos para una posición de la Unión sobre el instrumento jurídicamente vinculante

15. Acoge con satisfacción el proyecto revisado de instrumento jurídicamente vinculante, publicado en julio de 2023, y considera que ofrece una base sólida y prometedora para avanzar en las negociaciones, al tiempo que reconoce la necesidad de mejoras;

16. Considera que un instrumento jurídicamente vinculante sería compatible con los avances normativos en curso a escala de la Unión y los complementaría, y, por tanto, contribuiría a crear un marco jurídico mundial más coherente en materia de empresas y derechos humanos;

17. Apoya que el instrumento jurídicamente vinculante tenga un amplio ámbito de aplicación, al objeto de abarcar todas las empresas, incluidas las actividades empresariales transnacionales y las empresas estatales; considera que permitir a los Estados parte la flexibilidad para diferenciar, con arreglo a su legislación nacional, el modo en que las empresas cumplen las obligaciones de prevención en el marco del instrumento jurídicamente vinculante proporcionaría un margen importante para la adaptación nacional y sería coherente con el alcance universal de los Principios Rectores de las Naciones Unidas;

18. Insiste en que el instrumento jurídicamente vinculante debe abarcar un amplio ámbito de aplicación de los instrumentos internacionales, incluidos, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los tratados internacionales fundamentales en materia de derechos humanos y los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, en consonancia con la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos;

19. Lamenta que, en el último proyecto, se hayan suprimido varias referencias al medio ambiente y al cambio climático del ámbito de aplicación del instrumento jurídicamente vinculante; considera que la Unión y los Estados miembros deben esforzarse por que el impacto medioambiental y climático de las actividades empresariales se incluya en el ámbito de aplicación del instrumento jurídicamente vinculante;

20. Hace hincapié en que el instrumento jurídicamente vinculante debe proporcionar un marco ambicioso, exhaustivo, obligatorio y con capacidad de respuesta para la prevención de las violaciones de los derechos humanos por parte de las empresas; señala, a este respecto, que permitir a los Estados parte la flexibilidad para adaptar sus marcos preventivos a sus propios sistemas jurídicos sería un factor clave para garantizar una amplia adhesión al instrumento jurídicamente vinculante;

21. Pide a la Unión y a los Estados miembros que garanticen, en consonancia con las disposiciones de los Principios Rectores de las Naciones Unidas, que el marco de prevención del instrumento jurídicamente vinculante obligue a los agentes empresariales a prestar especial atención a sus actividades en relación con las zonas afectadas por conflictos o los territorios ocupados o anexionados, en los que el riesgo de violaciones graves de los derechos humanos es mayor, también añadiendo referencias al Derecho internacional humanitario, al Derecho penal internacional y al Derecho internacional consuetudinario en el ámbito de aplicación del instrumento jurídicamente vinculante;

22. Considera que la obligación de las empresas de llevar a cabo evaluaciones periódicas de impacto en materia de derechos humanos antes y a lo largo de las operaciones, y de tener en cuenta las necesidades de las personas con un mayor riesgo, constituye un elemento especialmente importante para el marco de prevención del instrumento jurídicamente vinculante, también mediante la integración de una perspectiva de género, pero, asimismo, teniendo en cuenta las cuestiones relativas a los grupos en riesgo de vulnerabilidad o marginación;

23. Pide que el instrumento jurídicamente vinculante otorgue un papel central a las partes interesadas afectadas, en particular mediante la obligación de promover la participación activa y significativa de las partes interesadas pertinentes, incluidos los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, los pueblos indígenas y las organizaciones de base comunitaria, así como del sector privado, en la aplicación de la legislación, las políticas y las demás medidas;

24. Destaca la importancia de que la Unión y los Estados miembros velen por que el instrumento jurídicamente vinculante incluya el deber de velar por la seguridad de los defensores de los derechos humanos, los defensores del medio ambiente, los periodistas, los trabajadores y los pueblos indígenas y otros grupos marginados, y de integrar la

consideración de estos grupos en todo el instrumento;

25. Hace hincapié en la necesidad de garantizar que los Estados apliquen mecanismos de ejecución y supervisión del cumplimiento sólidos y eficaces, pero también prácticos; insiste, además, en la necesidad de que las empresas y los Estados parte presenten informes periódicos y exhaustivos;

26. Espera que la Unión y los Estados miembros promuevan disposiciones sólidas sobre el acceso a la justicia, incluido el acceso a vías de recurso judicial estatales, en el marco del instrumento jurídicamente vinculante, en consonancia con su compromiso de defender los Principios Rectores de las Naciones Unidas;

27. Destaca la necesidad de que las disposiciones del instrumento jurídicamente vinculante relativas a los derechos de las víctimas y los titulares de derechos detallen los medios para garantizar el derecho a un acceso justo, adecuado, rápido, no discriminatorio, apropiado y sensible al género a la justicia, a reparaciones individuales o colectivas y a vías de recurso efectivas en relación con las violaciones de los derechos humanos causadas por las empresas o a las que estas han contribuido;

28. Insiste en que el instrumento jurídicamente vinculante debe incluir el deber de los Estados parte de desarrollar un sistema global y adecuado de responsabilidad jurídica que responda a las necesidades de las víctimas, en lo que respecta a las vías de recurso, y que sea proporcional a la gravedad del abuso;

29. Insiste en que el instrumento jurídicamente vinculante debe abordar los obstáculos prácticos y procedimentales a los que se enfrentan las víctimas de abusos por parte de las empresas a la hora de solicitar justicia;

30. Acoge con satisfacción la propuesta de crear un fondo internacional para las víctimas en el marco del instrumento jurídicamente vinculante que proporcione ayuda jurídica y financiera a las víctimas que deseen acceder a vías de recurso;

°

° °

31. Encarga a su presidenta que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión, al vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, al presidente del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y al presidente del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las empresas son los principales agentes de la globalización económica, los servicios financieros y el comercio internacional, y están obligadas a cumplir todas las leyes y tratados internacionales y a respetar los derechos humanos. Pueden causar efectos adversos en los derechos humanos y el medio ambiente, o contribuir o estar directamente vinculadas a estos. Sin embargo, las empresas también pueden desempeñar un papel importante en la promoción de los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza, las normas medioambientales y la responsabilidad social de las empresas.

Las víctimas de abusos por parte de las empresas se enfrentan a obstáculos múltiples que se solapan para acceder a vías de recurso. La impunidad de la que gozan las empresas transnacionales que violan los derechos humanos sigue sin abordarse en la gran mayoría de los casos como consecuencia de la falta de un marco regulador sólido y exhaustivo y la armonización a escalas mundial y regional.

En los últimos años, la Unión ha puesto en marcha una serie de iniciativas legislativas destinadas a regular las actividades empresariales relacionadas con los derechos humanos y las obligaciones medioambientales y climáticas, en particular por medio de la propuesta de una Directiva de la Unión sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, el Reglamento por el que se prohíben los productos realizados con trabajo forzoso, y numerosas iniciativas sectoriales, como el Reglamento relativo a los productos que no contribuyen a la deforestación, el Reglamento sobre minerales de zonas de conflicto y la legislación sobre materias primas fundamentales.

Varios Estados miembros de la Unión (como Francia, Alemania y los Países Bajos) han aprobado recientemente legislación obligatoria en materia de diligencia debida, mientras que otros Estados miembros están estudiando la posibilidad de hacerlo.

Fuera de la Unión, se han adoptado iniciativas reglamentarias, incluida legislación, relativa a las empresas y los derechos humanos, o se están debatiendo, en países como Australia, Brasil, los Estados Unidos, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Canadá, México, Sudáfrica, Ghana y Suiza, y otros muchos países han elaborado un plan de acción nacional relativo a las empresas y los derechos humanos.

A nivel de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó una Resolución el 26 de junio de 2014 por la que establece un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para «regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos».

Hasta la fecha, el Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta ha celebrado ocho períodos de sesiones y una serie de consultas regionales y de otro tipo con las partes interesadas. En julio de 2023, el presidente distribuyó un proyecto revisado de instrumento antes del noveno período de sesiones del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta de los días 23 y 27 de octubre de 2023.

La posición de la Unión y de los Estados miembros ha evolucionado en relación con el trabajo del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta. En un principio, todos los Estados miembros de la Unión que eran entonces miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas votaron en contra de la Resolución por la que se puso en marcha el proceso de negociación del instrumento jurídicamente vinculante y, debido a la

falta de mandato de negociación, el representante de la Unión solo participó en las sesiones del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta en calidad de observador y únicamente aportó declaraciones generales.

No obstante, posteriormente, la posición de los Estados miembros de la Unión ha evolucionado gradualmente, y varios de ellos participaron activamente en las últimas sesiones del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta. Francia y Portugal se han unido al grupo de Amigos de la Presidencia. Además, entre sus prioridades en los foros de derechos humanos en 2023, el Consejo de la Unión Europea declaró su compromiso de «participar activamente» en los debates de las Naciones Unidas sobre el instrumento jurídicamente vinculante y manifestó su disposición a trabajar con el presidente del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta y el grupo de Amigos de la Presidencia para «explorar [...] un instrumento basado en el consenso que pueda mejorar eficazmente la protección de las víctimas y crear unas condiciones de competencia equitativas a escala mundial».

Las comunidades afectadas, los pueblos indígenas, los sindicatos, los miembros de la sociedad civil, los académicos y los expertos a escala mundial han mostrado un interés, una movilización y unas expectativas considerables y crecientes por los debates a nivel de las Naciones Unidas sobre el instrumento jurídicamente vinculante.

El Parlamento ha apoyado sistemáticamente los debates de las Naciones Unidas sobre el instrumento jurídicamente vinculante, en particular en una serie de Resoluciones. Dado que las negociaciones sobre el instrumento jurídicamente vinculante han ido cobrando impulso, se ha considerado importante destacar la posición actual del Parlamento, habida cuenta de los últimos acontecimientos, tanto a nivel de la Unión como de las Naciones Unidas, y reiterar la necesidad de que la Unión adopte un mandato ambicioso para las negociaciones con el fin de participar de manera decisiva en los debates.