



Asamblea General

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

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, presentado de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [17/4](#) y [26/22](#).

* A/71/150.



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

Resumen

En el presente informe, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas examina los efectos en materia de derechos humanos que tienen las operaciones agroindustriales, especialmente en lo que respecta a la producción de aceite de palma y caña de azúcar, para los pueblos indígenas y las comunidades locales. En él se examinan las funciones y responsabilidades en el marco de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos que incumben a los gobiernos anfitriones y de origen y a las empresas, incluidas las instituciones financieras y los comerciantes, para prevenir, mitigar y hacer frente a esos efectos. También se reflexiona sobre cuestiones de especial importancia, como la transparencia, la influencia, la consulta significativa, las iniciativas de múltiples interesados y el acceso a la reparación.

El Grupo de Trabajo formula recomendaciones a los Estados, las empresas, las iniciativas de múltiples interesados y las asociaciones sectoriales, la sociedad civil y las organizaciones internacionales acerca de la transformación de las prácticas vigentes a fin de beneficiar a las comunidades afectadas por operaciones agroindustriales.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
A. Contexto, objetivos y enfoque del informe	4
B. Efectos sobre los derechos humanos relacionados con las operaciones agroindustriales	5
II. Deberes de los Estados	7
A. Estado anfitrión	7
B. Estado de origen	10
C. Acuerdos internacionales de inversión y arbitraje	12
III. Empresas	13
A. Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos	13
B. Compromisos en materia de políticas	14
C. Diligencia debida en materia de derechos humanos	15
D. Instituciones financieras	18
E. Comerciantes de productos básicos	19
IV. Cuestiones específicas	19
A. Transparencia y divulgación de información	19
B. Consultas con los pueblos indígenas y las comunidades locales, y el derecho al consentimiento libre, previo e informado	21
C. Ejercicio de la influencia y maneras de potenciarla	23
D. Iniciativas de múltiples interesados	24
E. Acceso a la reparación eficaz	26
V. Conclusión y recomendaciones	29

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

I. Introducción

A. Contexto, objetivos y enfoque del informe

1. En el presente informe, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas examina los efectos en materia de derechos humanos que tienen las operaciones agroindustriales sobre los pueblos indígenas y las comunidades locales. En él se analizan las funciones, las obligaciones y las responsabilidades de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar” (véase [A/HRC/17/31](#)) que incumben a los gobiernos, las empresas y otros interesados para prevenir, mitigar y hacer frente a esos efectos. La finalidad del presente informe es contribuir a los debates y los compromisos existentes sobre la agricultura y el suministro responsables, así como al próximo Foro anual sobre las Empresas y los Derechos Humanos, cuyo tema general es el liderazgo y la influencia¹. También se hace un seguimiento del informe del Grupo de Trabajo relativo a los efectos adversos de las actividades empresariales sobre los derechos de los pueblos indígenas ([A/68/279](#)).

2. Los gobiernos venden o arriendan tierras y bosques, o conceden acceso de otras formas, a empresas nacionales y extranjeras con objeto de que lleven a cabo operaciones agrícolas, lo que a menudo ejerce importantes efectos sobre las comunidades que viven en tales tierras o bosques, los cultivan o los utilizan². La conversión de la tierra impulsada por la agricultura también es un factor fundamental de la deforestación, especialmente de los bosques tropicales y las turberas³. Es difícil obtener datos precisos sobre el número de adquisiciones de tierras en todo el mundo y de su escala. Una base de datos mundial indica que, desde 2000, se han celebrado más de 1.200 “contratos relacionados con la tierra”⁴. La cifra real probablemente es mucho más elevada. En el presente informe se utiliza el término “adquisición de tierras” para abarcar todos los medios a través de los cuales una empresa obtiene tierras con fines de producción de cultivos intensivos.

3. El Grupo de Trabajo ha decidido centrar su examen en las operaciones agroindustriales relacionadas con dos productos básicos, a saber, el aceite de palma y la caña de azúcar, y en los efectos relacionados con su producción en el nivel nacional. El aceite de palma y la caña de azúcar se cuentan entre los productos

¹ La información sobre el foro está disponible en www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/2016ForumBHR.aspx.

² Banco Mundial, “The practice of responsible investment principles in larger-scale agricultural investments: implications for corporate performance and impact on local communities”, Agriculture and Environmental Services Discussion Paper 08 (Washington D.C., 2014), pág. xv.

³ H. J. Geist y E. F. Lambin, “Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation”, *BioScience*, vol. 52, núm. 2 (2002), págs. 143 a 150.

⁴ Véase www.landmatrix.org.

básicos agrícolas con mayor presencia en las tierras y tienen efectos similares sobre los derechos humanos de las comunidades que viven en torno a las tierras adquiridas por las plantaciones y molinos o que las utilizan⁵.

4. Tanto el azúcar como el aceite de palma son productos genéricos de bajo costo (en comparación con el cacao o el café) presentes en muchos productos de consumo, como alimentos procesados, productos farmacéuticos, productos oleoquímicos y biocombustibles. El aceite de palma es el aceite vegetal más consumido en todo el mundo. La producción de aceite de palma y de azúcar han aumentado considerablemente y es probable que continúen esa tendencia⁶.

5. Los mercados de producción y cultivo están ubicados principalmente en el cinturón tropical o en sus proximidades, en África, América Latina y Asia Suroriental. Las plantaciones de palma para aceite abarcan casi 18 millones de hectáreas e Indonesia y Malasia producen más del 80% del aceite de palma mundial⁷. El azúcar se produce en 120 países y en torno al 80% procede de la caña de azúcar (el resto se obtiene de la remolacha), cultivada principalmente en el Brasil, China y la India⁸.

6. El análisis centrado en estos dos productos básicos ayuda a ilustrar los principales problemas de derechos humanos que afectan a las comunidades locales de los países de producción y la función que desempeña cada uno de los interesados en la labor necesaria para prevenir y hacer frente a esos efectos. Sin embargo, el presente informe no ofrece un estudio exhaustivo de los sectores del aceite de palma y la caña de azúcar, y el Grupo de Trabajo reconoce que ambos sectores también tienen características económicas, financieras, ambientales y sociales específicas.

B. Efectos sobre los derechos humanos relacionados con las operaciones agroindustriales

7. En el presente informe, el Grupo de Trabajo examina los efectos adversos para las “comunidades locales”, entendidas en un sentido amplio que abarca a las personas o los grupos que se ven afectados por las operaciones relacionadas con el aceite de palma y la caña de azúcar. Entre ellos figuran los pueblos indígenas, tribales y que viven en bosques, los cazadores-recolectores y pescadores tradicionales, y los pequeños agricultores. El Grupo de Trabajo analiza los derechos y las responsabilidades en relación con todos los tipos de comunidades y al mismo tiempo aclara los derechos y las obligaciones específicos de los pueblos indígenas.

8. Entre los instrumentos y las orientaciones internacionales de derechos humanos pertinentes figuran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado para todas las personas; las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización

⁵ Oxfam, “Nothing sweet about it: how sugar fuels land grabs”, informe para los medios de comunicación de Oxfam, junio de 2013.

⁶ Véanse www.strategy.com/MarketResearch/Palm_Oil_Market_Trends.asp y www.statista.com/statistics/451381/global-sugar-production-forecast/.

⁷ Alan Rival y Patrice Levang, *Palms of Controversies: Oil Palm and Development Challenges*, Bogor (Indonesia) (Centro de Investigación Forestal Internacional, 2014) págs. 9 a 11.

⁸ Véase http://www.sucden.com/statistics/1_world-sugar-production.

Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional; y las Directrices Voluntarias de 2012 sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra). En ellos se afirma el vínculo fundamental existente entre el derecho a la alimentación y el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia (véase [A/65/281](#)).

9. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros instrumentos, reconocen específicamente los derechos de los pueblos indígenas, en particular los de poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, los territorios y los recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o uso, y los de otorgar o denegar su consentimiento libre, previo e informado (véase [A/68/279](#) y la sección IV.B del presente informe).

10. En innumerables casos se ponen de relieve los efectos negativos resultantes de las operaciones agroindustriales, entre ellas las plantaciones de palma para aceite y de caña de azúcar⁹. La adquisición de tierras suele realizarse sin tener en cuenta los derechos sobre la tierra y la tenencia de tierras de las comunidades indígenas y no indígenas, en particular la base comunal de los derechos consuetudinarios a la tierra, lo que provoca la pérdida de tierras y bienes, reasentamientos involuntarios y desalojos forzosos, además de la reducción del acceso a la tierra utilizada para la caza, la recolección o el pastoreo. Además, esa adquisición se realiza con escasas consultas a las comunidades potencialmente afectadas y con frecuencia la evaluación de los efectos se lleva a cabo una vez firmados los contratos o acuerdos de arrendamiento de las tierras. La falta de consultas adecuadas con las comunidades también ha provocado la destrucción de lugares de importancia religiosa, espiritual y cultural. La deforestación y la pérdida de tierras han dado lugar a un aumento de la inseguridad alimentaria, la malnutrición y los problemas de salud mental y física en las comunidades. Como resultado, han proliferado los conflictos sobre la tierra.

11. Los datos sugieren que las comunidades afectadas raras veces obtienen una reparación efectiva y los recursos judiciales se consideran especialmente ineficaces y no sujetos a la rendición de cuentas. La criminalización de los miembros de las comunidades afectadas y los defensores de los derechos humanos sigue empañando los esfuerzos en favor del acceso a la justicia, en el contexto de intimidación, acoso y asesinato generalizados de dichos miembros de la comunidad y defensores de los derechos humanos en relación con la adquisición de tierras. Los derechos laborales son también un problema en las plantaciones y los molinos. Entre los casos

⁹ Pueden consultarse casos y denuncias de efectos adversos en los informes y las observaciones de los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas publicados en el sitio web del ACNUDH (véanse <http://ohchr.org> y <http://uhri.ohchr.org/en>) y en los sitios web de organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, <https://business-humanrights.org/en>); véanse también Marcus Colchester y Sophie Chao, eds., *Conflict or Consent? the Palm Oil Sector at a Crossroads* (FPP, Sawit Watch y TUK Indonesia, 2013); y Jodie, Thorpe, *Sugar Rush: Land rights and the Supply Chains of the Biggest Food and Beverage Companies* (Oxford, Oxfam International, 2013).

documentados figuran el trabajo infantil y el trabajo forzoso, las condiciones laborales precarias, problemas de salud y seguridad, y limitaciones a la libertad de asociación y la negociación colectiva.

12. En las secciones siguientes, el Grupo de Trabajo examina los deberes y las responsabilidades que incumben a los Estados anfitriones y de origen y a las empresas, incluidos las instituciones financieras y los comerciantes, para hacer frente a esos efectos negativos. También analiza temas específicos de especial importancia y concluye formulando recomendaciones a diversos interesados. El Grupo de Trabajo recalca elementos específicos de los derechos sobre la tierra y la tenencia de tierras, así como el derecho de consulta y el respeto del consentimiento libre, previo e informado. Esto no implica en modo alguno que otras cuestiones, como los derechos laborales, sean menos importantes, sino que el Grupo de Trabajo reconoce que otras entidades, en particular la OIT¹⁰, ya se están ocupando de ellas.

II. Deberes de los Estados

13. De conformidad con los Principios Rectores, los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por las empresas en su territorio y/o bajo su jurisdicción (Principio Rector 1). Los Estados deberían analizar toda la gama de medidas a su disposición, a saber, “una combinación inteligente de medidas —nacionales e internacionales, obligatorias y facultativas— para promover el respeto de los derechos humanos por las empresas” (comentario al Principio Rector 3).

14. En la sección II del presente informe, el Grupo de Trabajo analiza por separado la situación de los Estados anfitriones (el país donde se llevan a cabo las operaciones) y los Estados de origen (donde la empresa está constituida o tiene su sede). Algunos Estados pueden ser tanto de origen como anfitriones. También se examinan los acuerdos internacionales de inversión, que son pertinentes para ambos tipos de Estados.

A. Estado anfitrión

1. Un entorno propicio al respeto de los derechos humanos por las empresas

15. Ante todo, es importante señalar que las obligaciones de los Estados con respecto a las comunidades locales van mucho más allá de su deber de protección. Los gobiernos tienen el deber de respetar, proteger y promover los derechos de los particulares y las comunidades, indígenas o no, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. La manera en que los Estados cumplen todas sus obligaciones influye en el entorno general donde operan las empresas. Como se recalca en el Principio Rector 3, una laguna legal frecuente en la práctica de los Estados es la incapacidad de hacer cumplir las leyes y las políticas en vigor que regulan directa o indirectamente la observancia de los derechos humanos por las empresas, y es importante que los Estados examinen si esas leyes y políticas

¹⁰ OIT, *Informe IV: El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2016).

generan un entorno propicio para que las empresas respeten los derechos humanos. A fin de proteger tanto a los titulares de derechos como a las empresas, se requiere frecuentemente mayor claridad en la legislación y las políticas que rigen el acceso a la tierra, incluidos los derechos de propiedad y uso de la tierra.

16. En la práctica, la protección de los derechos de los pueblos indígenas comienza por su reconocimiento en la legislación nacional, lo que ya se cumple en varios Estados. Sin embargo, otros muchos todavía no han reconocido la presencia de pueblos indígenas. No es solamente que no se aplique el marco jurídico relativo a sus derechos y a los derechos relacionados con la tierra, sino que con frecuencia las propias autoridades gubernamentales encargadas de su cumplimiento lo dejan de lado a propósito. La corrupción generalizada que empaña la adquisición de tierras y los contratos al respecto es un factor agravante. Se han formulado recomendaciones para hacer frente a esta causa subyacente de muchos efectos adversos para los derechos humanos¹¹.

17. Otro problema está relacionado con la incoherencia entre las leyes de protección de los pueblos indígenas y sus derechos de tenencia, por un lado, y los reglamentos nacionales que apoyan la adquisición de tierras y los mercados de tierras, por otro. Se deberían revisar la legislación nacional y las normas sectoriales específicas sobre la adquisición de tierras a fin de garantizar la coherencia jurídica y el cumplimiento de la obligación de proteger a los pueblos indígenas y sus derechos de tenencia. Las leyes y políticas nacionales, así como los procesos de reforma agraria, inscripción y otorgamiento de títulos de propiedad, deben reconocer y proteger la diversidad de derechos de tenencia (véanse [A/HRC/13/33/Add.2](#) y [A/HRC/22/46](#)). Además, la legislación debe establecer claramente las condiciones en las que se permite la expropiación y el desalojo para fines de interés general¹².

18. Además, en vista del aumento de los ataques contra defensores de los derechos a la tierra y ambientales, el Grupo de Trabajo destaca que la protección de los defensores de los derechos humanos es un elemento fundamental del deber de proteger de los Estados. En su reciente resolución [31/32](#), el Consejo de Derechos Humanos reconoció la importante y legítima función que desempeñan las personas, los grupos y las instituciones que defienden los derechos humanos para determinar y dar a conocer los efectos en los derechos humanos de las cuestiones relativas al medio ambiente, la tierra y el desarrollo, entre otras¹³.

19. Además de regular el proceso de adquisición de tierras y los contratos, los gobiernos podrían adoptar medidas encaminadas a regular las operaciones comerciales y la producción de caña de azúcar y aceite de palma, e incluir requisitos relativos a la sostenibilidad ambiental y social. Dichos requisitos podrían adoptar la forma de sistemas nacionales de certificación obligatoria que se atengan a las

¹¹ Véanse Olivier De Schutter, International Corporate Accountability Roundtable y Global Witness, “Tainted lands: corruption in large-scale land deals, 2016” (de próxima publicación); Oxfam, “Poor governance, good business: how land investors target countries with weak governance”, informe para los medios de comunicación, ref. 03/2013, 7 de febrero de 2013; y Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra, párr. 6.9.

¹² Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 sobre los desalojos forzados; informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ([A/HRC/13/33/Add.2](#)); Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra, párr. 16.1.

¹³ Véase también Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra, párr. 4.8; y [A/71/281](#).

normas de derechos humanos y de las iniciativas de múltiples interesados al respecto. El Gobierno de Indonesia, por ejemplo, ha adoptado varias iniciativas, como las recientes moratorias de las turberas y de la prórroga de licencias para el aceite de palma, y el establecimiento de un organismo de restauración de turba¹⁴, además de tener un sistema nacional de certificación obligatoria (Indonesian Sustainable Palm Oil Standard)¹⁵. La provincia indonesia de Kalimantan Central también aprobó el Reglamento Provincial 5/2011 sobre Plantaciones Sostenibles, en el que se describen los requisitos relativos al desarrollo de plantaciones comunitarias con la participación de la comunidad¹⁶.

2. Contratos entre el Estado y el inversor

20. La adquisición de tierras con frecuencia se concierta con un inversor extranjero (a menudo en alianza con un asociado nacional) en forma de “contrato entre el Estado y el inversor”. Las negociaciones contractuales suelen verse influidas por desequilibrios en la capacidad negociadora entre los inversores y los gobiernos, en detrimento de la protección de los derechos garantizados en la legislación nacional, y los intereses del Gobierno también pueden coincidir con los del inversor, en detrimento de las comunidades locales.

21. El anterior Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas observó en su informe ([A/HRC/17/31/Add.3](#)) que el proceso de negociación entre el Estado anfitrión y el inversor ofrecía una oportunidad única para determinar, prevenir y mitigar los riesgos para los derechos humanos. El Representante Especial propuso un conjunto de principios de contratación responsable, que figuran en el anexo del informe¹⁷, a fin de ayudar a los Estados y las empresas inversoras a integrar en las negociaciones contractuales la gestión de los riesgos en materia de derechos humanos. Un principio clave (principio 3) es que las leyes, los reglamentos y las normas que rigen la ejecución del proyecto deberían facilitar la prevención, la mitigación y la reparación de las posibles consecuencias negativas para los derechos humanos durante todo el ciclo de vida del proyecto. Esto debería incluir los derechos de los pueblos indígenas y los derechos relacionados con la tierra (véase [A/68/279](#)).

22. En general, debería mantenerse un marco normativo adecuado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos al negociar los contratos de inversión (Principio Rector 9). Esto es pertinente para las causas de estabilización y los contratos entre el Estado y el inversor no deberían proteger a los inversores contra posibles cambios en la ley, pues ello podría interferir con las iniciativas estatales encaminadas a cumplir con sus obligaciones en

¹⁴ Véase www.palmoilpledge.id/en/2016/07/ipop-signatories-support-government-of-indonesias-efforts-to-transform-palm-oil-sector-towards-sustainability.

¹⁵ Sin embargo, el sistema se centra fundamentalmente en el cumplimiento de la legislación nacional. Véase www.sustainablepalmoil.org/wp-content/uploads/sites/2/2015/09/Efeca_PO-Standards-Comparison.pdf.

¹⁶ Véase http://earthinnovation.org/wp-content/uploads/2014/09/kalimantan_roadmap_english.pdf.

¹⁷ El anexo se titula “Principios de contratación responsable: integración de la gestión de los riesgos relacionados con los derechos humanos en las negociaciones entre Estados e inversores: orientación para los negociadores”.

materia de derechos humanos¹⁸. Además, las Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra (párr. 12.10) establecen que, cuando se estén considerando inversiones que impliquen transacciones a gran escala de derechos de tenencia, los Estados deberían esforzarse por disponer que las distintas partes realicen evaluaciones independientes previas sobre las posibles repercusiones que las inversiones puedan tener en los derechos de tenencia y la seguridad alimentaria. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación formula recomendaciones similares en sus “Principios mínimos en materia de derechos humanos aplicables a las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala”¹⁹.

23. Las consultas con las comunidades y los particulares que podrían verse afectados en la cuales se cumplan las normas internacionales y el respeto del consentimiento libre, previo e informado son aspectos fundamentales de las negociaciones contractuales (véase la sección IV.B del presente documento)²⁰.

B. Estado de origen

1. Establecimiento de expectativas claras para las empresas que invierten en terceros países u obtienen suministros de ellos

24. De conformidad con el Principio Rector 2, los Estados deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades. Esto incluye las actividades realizadas en el extranjero.

25. Los Principios Rectores reconocen que está evolucionando la comprensión de las obligaciones extraterritoriales de los Estados de origen con respecto a la regulación de los efectos sobre los derechos humanos de las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción cuando operan en el extranjero. En consonancia con las observaciones formuladas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo considera que los Estados deben adoptar medidas para prevenir los abusos contra los derechos humanos en el extranjero por empresas que estén domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción²¹.

26. Los Estados deben indicar claramente la expectativa de que las empresas que operan en terceros países u obtienen suministros de ellos en sectores donde los riesgos en materia de derechos humanos son considerables ejerzan la diligencia debida correspondiente en materia de derechos humanos. En ese sentido, el aceite

¹⁸ Principios de contratación responsable (principio 4).

¹⁹ Véase [A/HRC/13/33/Add.2](#), anexo. Véase también “Guide to implementing the Guiding Principles on Business and Human Rights in investment policymaking”, preparada en el marco del proyecto de inversión y derechos humanos de la London School of Economics and Political Science, disponible en http://blogs.lse.ac.uk/investment-and-human-rights/files/2016/04/LSE_UNGPs_Guide_en.pdf.

²⁰ Principios de contratación responsable (principio 7).

²¹ Véanse, por ejemplo, la declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales ([E/C.12/2011/1](#)); Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño; y [CERD/C/CAN/CO/18](#) y [CERD/C/USA/CO/6](#).

de palma y la caña de azúcar pueden considerarse “sectores de alto riesgo”. En una iniciativa reciente, los Gobiernos de Alemania, Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte alentaron a las empresas europeas que participan en la cadena mundial de suministro de aceite de palma que aplicaran las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las orientaciones para la gestión responsable de las cadenas de suministro de productos agrícolas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la OCDE, *Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*²².

27. Los requisitos de presentación de informes para las empresas sobre la forma en que se enfrentan a los riesgos en materia de derechos humanos son especialmente importantes para los sectores de alto riesgo y la transparencia de la cadena de suministro de caña de azúcar y aceite de palma sería un paso destacado para hacer frente a los efectos adversos. Esto puede implicar el requisito de que la empresa “matriz” informe sobre las operaciones mundiales de toda la entidad, incluidos los riesgos en materia de derechos humanos y el tratamiento que se les da. Un ejemplo de este requisito puede encontrarse en el documento “Burma reporting requirements for responsible investment” del Departamento de Estado de los Estados Unidos, sobre los requisitos de presentación de informes para la inversión responsable en Myanmar, que menciona la adquisición de tierras²³.

2. Orientación y prestación de asistencia a las empresas

28. Las expectativas de los Estados de origen con respecto a la conducta de las empresas en el extranjero deben ir acompañadas de orientaciones eficaces sobre el respeto de los derechos humanos. El Gobierno de los Países Bajos, por ejemplo, inició y está facilitando la elaboración de “pactos sectoriales sobre los riesgos para la responsabilidad de las empresas a nivel internacional” (entre otros, de la agricultura y la banca), en colaboración con asociaciones de empleadores, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil²⁴.

29. Los organismos gubernamentales que apoyan y promueven las inversiones en terceros países, los organismos de desarrollo y las misiones diplomáticas también desempeñan la función de alertar a las empresas sobre determinadas cuestiones relacionadas con la distribución y la gestión de la tierra, o sobre la vulnerabilidad de determinados grupos, como los pueblos indígenas o los defensores de los derechos humanos²⁵. Por ejemplo, CDC (Reino Unido) y DEG (Alemania) publicaron

²² Declaración de Ámsterdam en apoyo de una cadena de suministro de aceite de palma plenamente sostenible para 2020, disponible en www.euandgvc.nl/documents/publications/2015/december/7/declarations-palm-oil.

²³ Véase www.humanrights.gov/u.s.-governmentapproach-on-business-and-human-rights.

²⁴ Véase www.government.nl/latest/news/2016/07/04/ploumen-congratulates-textile-agreement-signatories.

²⁵ Véase Reino Unido, *Good Business: Implementing the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*, actualizado en mayo de 2016 (Londres, 2016), disponible en www.gov.uk/government/publications/bhr-action-plan.

recientemente una nota de orientación sobre la gestión de las cuestiones heredadas relativas a las tierras en las inversiones agroindustriales²⁶.

30. A medida que aumenta la contribución del sector privado a la asistencia internacional para el desarrollo, la pertinencia de los Principios Rectores en este contexto debería ser más evidente que nunca. Varios organismos de desarrollo han comenzado a hacer referencia a los Principios Rectores como parámetro de referencia para la contribución del sector privado a los proyectos de desarrollo. En relación con el aceite de palma y la caña de azúcar, entre los ejemplos cabe citar el apoyo prestado a las comunidades locales para su colaboración con las autoridades y las empresas; la formulación de directrices nacionales; y el apoyo a iniciativas empresariales sobre el aceite de palma sostenible²⁷.

C. Acuerdos internacionales de inversión y arbitraje

31. Más de 3.000 acuerdos internacionales de inversión (a veces denominados “tratados de inversión”), concertados entre dos o más Estados, ofrecen garantías a los inversores para proteger sus inversiones contra comportamientos adversos de los Estados, gracias a unas normas de protección amplias y al acceso directo a arbitraje en materia de inversiones. Ha aumentado el reconocimiento de los riesgos para los derechos humanos asociados con esos acuerdos y arbitrajes²⁸.

32. Un estudio reciente muestra que la mayoría de los acuerdos relativos a tierras agrícolas concertados en países de ingresos medianos y bajos desde 2000 están protegidos por un acuerdo de inversión, como mínimo²⁹. Al proteger los terrenos en manos de los inversores, los acuerdos internacionales de inversión pueden ejercer un efecto perjudicial para las reclamaciones territoriales legítimas de los pueblos indígenas y los pequeños agricultores porque estos no tienen derechos similares a reparación y existen intereses contrapuestos entre la protección de los derechos de los inversores y los derechos de los afectados en los que se observa una ventaja de fondo y de procedimiento clara para los inversores extranjeros (véase [A/HRC/33/42](#))³⁰.

33. Todos los Estados tienen una responsabilidad y han de participar en la garantía de que los marcos y los acuerdos internacionales de inversión apoyen los derechos

²⁶ Disponible en <http://www.cdcgroup.com/Media/News/News-CDC-and-DEG-produce-guidance-on-managing-legacy-land-issues/>.

²⁷ Véanse, por ejemplo, el informe del Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo *2014 Results Report: Human Rights and Democracy* (Oslo, 2014), disponible en www.norad.no/globalassets/publikasjoner-2015-/norads-results-report-2014---human-rights-and-democracy.pdf, pág. 16; y www.sida.se/globalassets/global/about-sida/private-sector---collected-info.pdf; véase también www.palmoilpledge.id/en/2015/09/ipop-and-usaid-signed-collective-agreement-to-establish-green-economy-and-protect-biodiversity-in-indonesia.

²⁸ Véanse, por ejemplo, [A/70/301](#) y [A/HRC/33/42](#), [A/HRC/30/44](#), [A/70/285](#) y Corr. 1, y [A/HRC/33/40](#); [E/C.12/FRA/CO/4](#) (2016); y “Guide to implementing the Guiding Principles” (véase la nota 19 del presente documento).

²⁹ Lorenzo Cotula y Thierry Berger, *Land Deals and Investment Treaties: Visualising the Interface* (Londres, International Institute for Environment and Development, 2015).

³⁰ Véase también “Guide to implementing the Guiding Principles” (nota 19 del presente documento).

humanos, en lugar de debilitarlos. Es también una cuestión de coherencia de las políticas (véanse los Principios Rectores 8 y 9). Una medida clave sería que los Estados integren las consideraciones relacionadas con los derechos humanos (incluido el respeto de los derechos sobre la tierra y la tenencia de tierras) al concertar acuerdos internacionales de inversión y, más en general, al formular políticas de inversión³¹.

III. Empresas

A. Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos

34. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas y en relación con todos los derechos humanos. En la sección III del presente informe, el Grupo de Trabajo se centra en las distintas formas en que las empresas de la cadena de suministro de aceite de palma y caña de azúcar pueden participar en abusos contra los derechos humanos y las medidas que se esperan de ellas.

35. En principio, todas las empresas, independientemente del lugar que ocupen en la cadena de suministro, pueden participar en abusos contra los derechos humanos bien sea provocándolos, contribuyendo a ellos o mediante vínculos directos como resultado de sus relaciones comerciales con otras partes. Las relaciones comerciales abarcan las relaciones con socios comerciales, entidades de las cadenas de suministro y cualquier otra entidad no estatal o estatal directamente relacionada con las operaciones comerciales, los productos o los servicios (Principio Rector 13).

36. Las empresas que participan en la cadena de suministro del aceite de palma y la caña de azúcar son diversas. Al inicio de la cadena se encuentran los cultivadores y productores que poseen o gestionan explotaciones agrícolas y molinos: las empresas agroindustriales³². Adquieren las tierras a gobiernos o particulares y son el primer punto de contacto con las comunidades y las autoridades centrales y locales. Algunas empresas con modelos comerciales integrados participan en toda la cadena de valor del aceite de palma (y, en menor medida, de la caña de azúcar) o en una parte importante, por lo que desempeñan numerosas funciones (adquisición de tierras, cultivo, procesamiento y producción, comercialización y venta de caña de azúcar y aceite de palma), lo que podría hacer que participaran en abusos contra los derechos humanos. Las empresas mundiales de bienes de consumo y los minoristas ocupan un espacio más reducido al final de la cadena de valor, pero también pueden estar involucrados en abusos contra los derechos humanos, al igual que las

³¹ Véanse Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Investment Policy Framework for Sustainable Development, 2015*; Convención de las Naciones Unidas sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en el Marco de un Tratado, de 2015; Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra, párr. 12.15.

³² También hay muchos pequeños agricultores dedicados a la caña de azúcar o la palma para aceite. Dado que no participan en la adquisición de tierras en la escala examinada en el presente informe y que sus efectos sobre los derechos humanos son diferentes, el Grupo de Trabajo no los incluye en el presente análisis.

instituciones financieras y los comerciantes (véanse las secciones IV.D y IV.E del presente documento).

37. La manera de conocer y divulgar que una empresa cumple con su responsabilidad de respetar los derechos humanos es adoptar las políticas y los procesos pertinentes, incluso los relativos a la reparación (véase la sección IV.E del presente documento) y demostrar con pruebas fidedignas sus resultados efectivos, lo que se examina en las secciones siguientes.

B. Compromisos en materia de políticas

38. Según el Principio Rector 16, las empresas deben expresar su compromiso con la responsabilidad de respetar los derechos humanos mediante una declaración política. Para las empresas que operan en los sectores de la caña de azúcar y el aceite de palma u obtienen suministros de ellos, esa declaración debería incluir el compromiso de respetar los derechos legítimos de las comunidades sobre la tierra y la tenencia de tierras, incluidos los que se reconocen en el derecho consuetudinario y de forma comunal, y el derecho al consentimiento libre, previo e informado (véase también la sección IV.B del presente documento)³³. Esos compromisos reflejarían el hecho de que en el aceite de palma y la caña de azúcar, como en otros sectores agroindustriales, la tierra y las relaciones con las comunidades son cuestiones destacadas de derechos humanos. La política debería basarse en los conocimientos especializados internos o externos, o ambos, por ejemplo de expertos en materia de pueblos indígenas y tierras.

39. Unos pocos agricultores, productores y empresas de bienes de consumo de las cadenas de suministro de caña de azúcar y aceite de palma se han comprometido a respetar los derechos sobre la tierra y la tenencia de tierras y los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho al consentimiento libre, previo e informado, en diversas declaraciones de políticas³⁴. Esos compromisos a menudo se refieren a las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional o a las Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra. Además, algunos han adoptado una política explícita de tolerancia cero para el apoderamiento de tierras, una exigencia fundamental de la campaña de Oxfam “Behind the Brands”³⁵. En vista del aumento de los ataques contra defensores de los derechos sobre la tierra y ambientales, el Grupo de Trabajo también alienta a las empresas agroindustriales a seguir el ejemplo de las que han formulado una política relativa a los defensores de los derechos humanos³⁶.

³³ Véanse Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra y el modelo de política empresarial sugerido en *Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains* (2016) de la OCDE y la FAO, disponible en www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm.

³⁴ Véanse, por ejemplo, los compromisos del Grupo de Interlaken, disponibles en www.interlakengroup.org/annex/company-commitments.

³⁵ Véase www.oxfam.org/en/campaigns/behind-brands.

³⁶ Véase Institute for Human Rights and Business, Front Line Defenders y Civil Rights Defenders, “Human rights defenders and business: searching for common ground”, Occasional Paper Series, núm. 4 (2015).

40. De conformidad con el Principio Rector 16, el respeto de los derechos humanos debe estar incorporado en todas las actividades de la empresa. Ello incluye velar por que los compromisos en materia de políticas estén reflejados en las políticas y los procedimientos operacionales y definir las expectativas en materia de derechos humanos del personal de la empresa, los socios comerciales y terceros vinculados directamente con sus operaciones, productos o servicios³⁷.

41. El fomento de la capacidad del personal de la empresa, sus proveedores y sus socios comerciales es fundamental para garantizar que los compromisos están basados en la práctica y que la diligencia debida es eficaz. Varias empresas tienen en marcha programas de creación de capacidad dirigidos específicamente a los proveedores. Esos programas deben incluir la sensibilización sobre los derechos humanos pertinentes de las comunidades afectadas, incluidos los derechos de los pueblos indígenas.

C. Diligencia debida en materia de derechos humanos

42. Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos (Principio Rector 17). El proceso consta de cuatro etapas: a) la evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos; b) la integración de las conclusiones y la actuación al respecto; c) el seguimiento de las respuestas; y d) la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas.

1. Consideraciones generales

43. En el comentario al Principio Rector 17 se indica que, cuando las empresas cuenten con numerosas entidades en sus cadenas de valor, deben identificar las áreas generales que presenten mayor riesgo de consecuencias negativas sobre los derechos humanos y dar prioridad a la debida diligencia en materia de derechos humanos en esas áreas.

44. La gravedad de los riesgos para los derechos humanos debería ser el factor más importante para dar prioridad a la diligencia debida y determinar la escala y la complejidad de los procesos que la empresa necesita poner en marcha³⁸. Las empresas que operan en los sectores de la caña de azúcar y el aceite de palma o que obtienen suministros de ellos deben presuponer que los riesgos relacionados con la adquisición de tierras son graves, salvo que se demuestre lo contrario, y deberían considerar esa cuestión prioritaria para el ejercicio de la diligencia debida. De hecho, la pérdida de tierras tiene consecuencias enormes para los medios de subsistencia de las personas y las comunidades, y a menudo la adquisición de tierras va acompañada de violencia, lo que agrava el daño.

³⁷ Para consultar ejemplos de compromisos contraídos, véanse www.unilever.com/Images/unilever-palm-oil-policy-2016_tcm244-479933_en.pdf; y www.nestle.com/csv/rural-development-responsible-sourcing/responsible-sourcing/land-rights.

³⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos: guía para la interpretación”, 2012, pág. 15.

45. Las empresas que vayan a evaluar los riesgos concretos de un contexto operacional o de obtención de suministros (o que deseen dar prioridad a esa evaluación) deberían analizar, como mínimo los factores siguientes³⁹: la debilidad de la gobernanza, la falta de transparencia y el nivel de corrupción percibido; la debilidad de la gobernanza de la tierra y la falta de claridad en materia de derechos sobre la tierra y la tenencia de tierras; la existencia de conflictos sobre la tierra entre las comunidades y las empresas o autoridades, y la escala de esos conflictos; el nivel de espacio democrático para que las comunidades y los defensores de los derechos humanos expongan sus preocupaciones; y la existencia de denuncias ante los mecanismos de reparación de agravios. La escala de la producción y la obtención de suministros es un factor importante, pero no debería ser el único.

2. Evaluación de los efectos sobre los derechos humanos

46. Las empresas deben realizar evaluaciones de los efectos para analizar los efectos negativos sobre los derechos humanos, tanto posibles como reales. Dado que la situación de los derechos humanos es dinámica, esas evaluaciones deberían realizarse a intervalos periódicos.

47. La realización de evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos es un ámbito emergente. Varias empresas situadas al final de la cadena de suministro están encargando evaluaciones realizadas por terceros acerca de los riesgos posibles y reales para los derechos humanos (incluso los vinculados con la tierra) de sus proveedores y socios comerciales en los países donde obtienen los suministros. Las empresas y las organizaciones de la sociedad civil están comenzando a extraer enseñanzas de estas primeras evaluaciones⁴⁰.

48. Aunque las evaluaciones de los efectos deberían abarcar todos los derechos humanos que puedan resultar afectados, cuando se aplican a plantaciones y molinos deberían determinar sistemáticamente los efectos en los derechos sobre la tierra y la tenencia de tierras de las comunidades afectadas. Los responsables de realizar las evaluaciones deberían tener conocimientos especializados y utilizar fuentes específicas para los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales, como la base de datos Land Matrix⁴¹.

49. Resulta esencial llevar a cabo consultas sustantivas con los grupos que posiblemente se vean afectados a fin de evaluar los efectos adversos, para comprender las repercusiones específicas sobre personas concretas en un contexto operacional específico (Principio Rector 18). Esto garantizará la legitimidad y la eficacia del proceso de diligencia debida. Todo ese proceso requiere tiempo y recursos suficientes.

³⁹ Las orientaciones de la OCDE y la FAO sugieren una lista similar de países con indicadores de alerta, como figura en el recuadro 3.1, pág. 33.

⁴⁰ Ejemplos de ello son las evaluaciones encargadas por Coca-Cola Company, PepsiCo y Nestlé. Oxfam está realizando un análisis de las evaluaciones de Coca-Cola y PepsiCo en el Brasil.

⁴¹ Véase <http://landmatrix.org/en/>.

3. Integración de las conclusiones de la evaluación de los efectos y adopción de medidas apropiadas

50. La tercera etapa de la diligencia debida consiste en integrar las conclusiones de las evaluaciones de los efectos en las funciones y los procesos internos correspondientes y tomar las medidas apropiadas.

51. Esas medidas apropiadas variarán en función de si la empresa provoca o contribuye a provocar las consecuencias negativas o si su implicación se reduce a una relación directa; y en función de su capacidad de influencia para responder a las consecuencias negativas (véase la sección IV.C del presente documento).

4. Seguimiento

52. La labor de seguimiento es necesaria para que una empresa sepa si se están aplicando sus políticas en materia de derechos humanos y responda con eficacia a los efectos sobre los derechos humanos. Algunas empresas han comenzado a hacer un seguimiento de su desempeño en materia de derechos humanos. El Grupo de Trabajo insta a más empresas a que lo hagan y a realizar el seguimiento y la medición mediante procesos inclusivos en los que participen otros interesados, como las comunidades afectadas (véase [A/70/216](#)).

5. Comunicación exterior

53. La comunicación es el cuarto elemento de la diligencia debida (Principio Rector 21). Si bien últimamente se ha insistido mucho en la presentación de informes oficiales y públicos, lo que más interesa en este caso es la comunicación sobre los efectos adversos reales, realizada por las personas o las comunidades afectadas, o en su nombre. Las empresas deben estar dispuestas a comunicar los riesgos en materia de derechos humanos que han detectado en sus operaciones y a informar sobre lo que han hecho para prevenirlos⁴². La comunicación puede adoptar muchas formas, pero debe ser accesible para sus destinatarios, en este caso las comunidades locales. Por último, a medida que las empresas realicen evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos, deberían informar acerca de las metodologías, los procesos y los resultados. Hasta ahora, las empresas han mostrado cierta vacilación a hacerlo.

6. Rastreabilidad

54. La rastreabilidad es necesaria tanto para el seguimiento como para la evaluación de los efectos. Las empresas que trabajan de cara al consumidor y que están separadas de la producción agrícola por varios niveles pueden tener dificultades para garantizar la rastreabilidad y la sostenibilidad de las cadenas de suministro, ya que tales cadenas constan, en gran parte, de una compleja red de pequeños agricultores, intermediarios y proveedores. No obstante, las empresas deberían esforzarse sistemáticamente por obtener un panorama completo de sus relaciones comerciales⁴³. Las empresas que obtienen suministros de café o cacao tal

⁴² Véanse también las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios aprobados por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

⁴³ Orientaciones de la OCDE y la FAO (véase la nota 33 del presente documento).

vez tengan más incentivos para rastrear su origen, porque este es importante para la calidad y el sabor, y a los consumidores les importa. Sin embargo, conocer el origen de aceite de palma y la caña de azúcar desde las plantaciones, no solo desde los molinos, es esencial para prevenir y solucionar los riesgos para los derechos humanos.

D. Instituciones financieras

55. Aunque las instituciones financieras, en principio, pueden provocar o contribuir a provocar abusos contra los derechos humanos, su participación suele ser en forma de “relación directa”, por la cual están directamente vinculadas con las consecuencias negativas sobre los derechos humanos por sus relaciones comerciales (Principio Rector 13 b)). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha aclarado que la relación directa entre los productos, los servicios o las operaciones de una institución financiera y las consecuencias negativas sobre los derechos humanos puede surgir por sus relaciones comerciales con empresas en las que invierte, asociados en proyectos, clientes y otras entidades⁴⁴.

56. En lo que respecta a los inversores, es importante señalar que la participación del inversor no es por sí sola un factor determinante sobre si los Principios Rectores son de aplicación. Es evidente que se aplican a los inversores que poseen tanto participaciones mayoritarias como minoritarias. Por el contrario, esa participación sí puede influir en el examen de los medios por los cuales cumple con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, como la influencia que puede ejercer en sus relaciones comerciales. En casos recientes planteados a los puntos de contacto nacionales de la OCDE se han reiterado las responsabilidades de las instituciones financieras, incluidos los inversores minoritarios, en situaciones de relación directa⁴⁵.

57. Los sectores de la caña de azúcar y el aceite de palma tienen la característica específica de que los molinos y las plantaciones requieren una inversión de capital considerable y toda ampliación requiere capital. En general, cada empresa tiene varios bancos y muchos inversores minoritarios⁴⁶. Por lo tanto, las instituciones financieras pueden tener una relación directa, mediante préstamos o inversiones en

⁴⁴ Véase la carta de fecha 27 de noviembre de 2013 del ACNUDH dirigida a la Presidencia del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Conducta Empresarial Responsable en relación con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y el sector financiero, pág. 5, disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/LetterOECD.pdf. Véanse también las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, los Principios del Ecuador (para la financiación de proyectos) y la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

⁴⁵ Véanse los siguientes puntos nacionales de contacto: Francia, <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/fr0014.htm>; Países Bajos, <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/nl0024.htm>; y Noruega, <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/no0013.htm>.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, Amigos de la Tierra Internacional, “Wilmar and its financiers: commitments and contradictions”, ficha de datos (Mayo de 2013).

capital, con empresas que operan en ambos sectores y cuyas operaciones provoquen o contribuyan a provocar daños⁴⁷.

58. Habida cuenta de los posibles efectos graves sobre los derechos humanos relacionados con las operaciones agroindustriales en general, y con la caña de azúcar y el aceite de palma en particular, algunas instituciones financieras están adoptando medidas para fortalecer sus políticas sobre sostenibilidad o sobre el riesgo social y ambiental en esos dos sectores, entre otros, mientras que otras han desinvertido de empresas por preocupaciones ambientales⁴⁸.

E. Comerciantes de productos básicos

59. Lo más probable es que aumente la atención prestada a la función de los comerciantes de productos básicos, sus responsabilidades y la influencia que pueden ejercer. Se ha instado a los comerciantes a “combatir el apoderamiento de tierras y apoyar la inversión agrícola responsable”⁴⁹. Por ejemplo, la mayor parte del comercio mundial de azúcar está en manos de solo seis comerciantes: un cambio en sus políticas podría tener efectos destacados.

60. El aumento de la transparencia en este sector parece clave, por ejemplo mediante un mayor número de informes presentados por los comerciantes acerca de factores ambientales, sociales y de gobernanza, entre los que figuran los derechos humanos. Si las plataformas de comercio de productos básicos exigen información útil sobre la sostenibilidad de los productos comercializados, por ejemplo sobre los derechos humanos, los comerciantes y sus proveedores tendrían incentivos para examinar y solucionar los efectos sobre los derechos humanos relacionadas con el aceite de palma y la caña de azúcar.

IV. Cuestiones específicas

61. En la sección IV del presente informe, el Grupo de Trabajo examina cuestiones que son transversales o que cobran especial importancia a fin de garantizar la protección real de las comunidades locales afectadas por la producción de aceite de palma y caña de azúcar.

A. Transparencia y divulgación de información

62. En muchos países no existen o no se aplican procedimientos de adopción de decisiones sobre la adquisición de tierras, como los relacionados con el acceso a la

⁴⁷ Pueden consultarse ejemplos en <https://business-humanrights.org/en/issues/investment-trade-globalisation/project-financingloans>.

⁴⁸ Véanse Grupo Rabobank, “Sustainability policy framework”, disponible en <https://www.rabobank.com/en/images/sustainability-policy-framework.pdf>; y Norges Bank Investment Management, “Human rights expectations towards companies”, disponible en www.nbim.no/en/responsibility/risk-management/human-rights. Norges Bank Investment Management gestiona el fondo de pensiones de Noruega, que también realizó desinversiones de cuatro empresas de aceite de palma en 2015.

⁴⁹ Oxfam, “Nothing sweet about it” (véase la nota 5 del presente documento).

información y la transparencia, y los contratos se negocian sin el conocimiento ni el consentimiento de las comunidades que puedan verse afectadas. A menudo no existe ninguna lista oficial completa de concesiones de tierras ni información pública sobre la evaluación de los efectos. Existe la percepción de que las instituciones financieras son especialmente opacas y se ocultan tras “el muro de la confidencialidad de los clientes”⁵⁰.

63. A veces puede justificarse la confidencialidad cuando el acceso a la información delicada puede dar a los competidores ventajas comerciales. Sin embargo, los contratos entre el Estado y los inversores no son meras transacciones comerciales, sino que establecen las condiciones para inversiones que afectan directamente a la vida de la población. La falta de transparencia y análisis público detallado de las negociaciones y la gestión de los contratos es un caldo de cultivo para la corrupción y para llegar a acuerdos que no defienden el interés público. Además, alimenta el resentimiento de las comunidades afectadas⁵¹.

64. La transparencia y los derechos de acceso a la información (incluida la de las empresas) y a participar en la adopción de decisiones son salvaguardias esenciales contra esas prácticas y los Estados así lo han reconocido en acuerdos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, más recientemente, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Transparencia en los Arbitrajes entre Inversionistas y Estados en el Marco de un Tratado (véase [A/HRC/30/26](#)).

65. Dados los riesgos de la inversión en tierras para los derechos humanos y el interés público, la divulgación de información debería ser la norma y no la excepción, y debería considerarse un elemento integrante de la participación significativa de la comunidad⁵². Sería necesario divulgar, entre otras cuestiones, la información sobre las condiciones de los contratos entre el Estado y los inversores, así como los datos sobre las concesiones de tierras en vigor (por ejemplo, la gestión de la empresa, los accionistas y las empresas matrices, las tasas de concesión y los ingresos) (véase [A/HRC/21/63/Add.1](#)).

66. En el Principio Rector 21 se hace hincapié en la importancia de que las empresas comuniquen exteriormente las medidas que toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos. El aumento de la transparencia más significativa de las empresas contribuye a fomentar la confianza de los interesados, entre otros de las comunidades afectadas. Según las orientaciones para la gestión responsable de las cadenas de suministro de productos agrícolas de la OCDE y la FAO, las empresas se deberán comprometer, en la mayor medida posible, a aumentar la transparencia y la divulgación de información sobre

⁵⁰ Ryan Brightwell, “Banking with principles? Benchmarking banks against the Guiding Principles and human rights”, segunda edición (BankTrack, junio de 2016), pág. 10.

⁵¹ Véanse el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Camboya acerca de un análisis de los derechos humanos en las concesiones de tierras con fines económicos ([A/HRC/21/63/Add.1](#)); De Schutter, “Tainted lands” (véase la nota 11 del presente documento); Lorenzo Cotula, *Land Rights and Investment Treaties: Exploring the Interface* (Londres, International Institute for Environment and Development, 2015).

⁵² Principios de contratación responsable (principios 7 y 10); véase también Global Witness, “Dealing with disclosure: improving transparency in decision-making over large-scale land acquisitions, allocations and investments”, abril de 2012.

las inversiones relacionadas con la tierra, lo que incluye la transparencia de las condiciones establecidas en los contratos de arrendamiento o concesión. Algunas empresas están decididas a hacerlo⁵³.

B. Consultas con los pueblos indígenas y las comunidades locales, y el derecho al consentimiento libre, previo e informado

1. Deberes del Estado

67. El Estado tiene el deber de consultar a los pueblos indígenas a través de los representantes de estos con objeto de obtener su consentimiento libre, previo e informado siempre que adopte decisiones que tengan consecuencias directas sobre sus derechos e intereses colectivos, tales como la autorización de proyectos en sus tierras o en las proximidades⁵⁴.

68. El deber de consultar se aplica al Estado durante la etapa de planificación del proyecto, antes de autorizar o concertar contratos, y continúa durante todo el ciclo de vida del proyecto. Tiene por objeto asegurar la participación significativa en los procesos de toma de decisiones y debe ir acompañado de evaluaciones participativas de las consecuencias para los derechos humanos, ambientales y sociales. En este sentido, han de respetarse los protocolos de consulta y consentimiento, los mapas relativos a la tenencia de la tierra en las comunidades o las evaluaciones de los efectos elaboradas por las propias comunidades (véanse [A/68/279](#), párrs. 10 y 57; y [A/HRC/33/42/Add.1](#)).

69. En el caso de los pueblos no indígenas, el derecho internacional de los derechos humanos exige el consentimiento libre, previo e informado en ciertos contextos, por ejemplo para los grupos que comparten características similares con los pueblos indígenas, como pueblos tribales y otros grupos. En el caso de otras comunidades no indígenas, el derecho internacional de los derechos humanos también requiere que, como mínimo, se celebren consultas fundamentadas y de buena fe con todas las personas afectadas, entre ellas las mujeres y las personas particularmente vulnerables, y se respeten plenamente los derechos humanos (véase, por ejemplo, [A/HRC/4/18](#), anexo 1, párrs. 38 y 39).

2. Elementos básicos del consentimiento libre, previo e informado

70. El consentimiento libre, previo e informado es un proceso interno de generación de consenso entre los pueblos indígenas afectados y un mecanismo mediante el cual estos hacen respetar su gobernanza autónoma respecto a agentes externos (véase, por ejemplo, [A/HRC/4/18](#), anexo 1, párrs. 38 y 39)⁵⁵. Esto implica que los procesos relativos al consentimiento libre, previo e informado deben, en la

⁵³ Véase, por ejemplo, la política relativa a las tierras de PepsiCo, disponible en www.pepsico.com.

⁵⁴ Véanse la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 19 y 32, y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT, arts. 6, 7 y 15.

⁵⁵ Cathal Doyle C. y Jill Cariño, "Making free, prior and informed consent a reality: indigenous peoples and the extractive sector" (2013).

medida de lo posible, ser decididos y controlados por los pueblos indígenas en cuestión.

71. Los elementos básicos del consentimiento libre, previo e informado pueden resumirse como sigue⁵⁶:

- “Libre” implica que no hay coerción, intimidación ni manipulación y que se consulta a las comunidades por medio de representantes elegidos por ellas.
- “Previo” implica que el consentimiento ha de solicitarse con antelación suficiente a la autorización o el comienzo de las actividades y que se muestra respeto al tiempo necesario para los procesos de consulta y búsqueda de consenso de los pueblos indígenas.
- “Informado” implica que las comunidades han recibido toda la información relativa a los planes y las actividades de los proyectos, y sobre los posibles efectos para sus derechos, y que la información es objetiva y exacta y se presenta de forma que la puedan comprender.
- El “consentimiento” debe ser el objetivo de la consulta, lo que implica que todos los pueblos y las comunidades afectados tienen la oportunidad de decidir si aceptan o no el proyecto planteado. Este proceso debe incluir la opción de denegar el consentimiento.

3. Consultas significativas realizadas por las empresas

72. Las empresas deben respetar los derechos de las comunidades locales y los pueblos indígenas a ser consultados y dar o denegar el consentimiento libre, previo e informado en todas sus operaciones, y deben proteger esos derechos en el ejercicio de la diligencia debida. Esto es de aplicación independientemente del marco legislativo nacional.

73. Desde un punto de vista pragmático, participar en consultas de buena fe con el fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado es un mecanismo mediante el cual las empresas pueden evitar riesgos sustantivos, jurídicos y para su reputación a los que se enfrentarían de otro modo. El consentimiento libre, previo e informado ofrece una plataforma para la colaboración constructiva con los pueblos indígenas en consonancia con la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. No debe considerarse una simple medida de cumplimiento.

74. Varias empresas han reconocido los imperativos éticos y prácticos para el compromiso de respetar el consentimiento libre, previo e informado. Algunas han suscrito este compromiso sin diferenciar entre pueblos indígenas y otros grupos. Con arreglo a las características distintivas de los pueblos indígenas y a sus derechos colectivos a la libre determinación, la materialización de este compromiso será necesariamente diferente en las comunidades locales que no tengan estructuras institucionales propias ni leyes y procesos consuetudinarios. En todos los contextos en que se intenta poner en práctica el consentimiento libre, previo e informado es

⁵⁶ Los elementos se han analizado y definido en diversos informes, por ejemplo [A/HRC/24/41](#) y [A/HRC/18/42](#), anexo, y en la ficha informativa del ACNUDH de septiembre de 2013 sobre la cuestión, disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorandInformedConsent.pdf.

esencial tener presentes los derechos territoriales, culturales y de libre gobernanza en que se basa el requisito del consentimiento libre, previo e informado y que este aspira a respetar.

C. Ejercicio de la influencia y maneras de potenciarla

1. La influencia y las maneras de ejercerla

75. La influencia es fundamental para garantizar que el daño se aborde de manera efectiva. Si bien forma parte intrínseca de la diligencia debida en materia de derechos humanos de una empresa, de conformidad con los Principios Rectores, también es una perspectiva útil que puede servir a otros agentes, como las iniciativas de múltiples interesados, para decidir las medidas que deben adoptar con objeto de lograr cambios.

76. El Principio Rector 19 establece que una empresa que contribuya a generar consecuencias negativas sobre los derechos humanos, o tenga una relación directa con dichas consecuencias, debe ejercer su influencia para mitigarlas. Por influencia se entiende la capacidad de una empresa para lograr el cambio en las prácticas erróneas de otra parte que provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos⁵⁷.

77. La influencia no viene determinada por la proximidad en la cadena de suministro y las empresas más alejadas del daño real pueden tener más influencia que otras más próximas. Además, la influencia no se limita a las situaciones de control⁵⁸. Las empresas pueden tener influencia sobre sus proveedores y contratistas, sobre los asociados en empresas conjuntas u otros asociados “horizontales”, sobre los clientes o las empresas que dependen de su labor, y sobre la administración pública⁵⁹.

78. De conformidad con el Principio Rector 19, si la empresa tiene influencia para prevenir o mitigar las consecuencias negativas, debe ejercerla y si carece de influencia, puede encontrar la forma de potenciarla.

79. La influencia depende intrínsecamente del contexto y puede ejercerse de distintas maneras para abordar una relación comercial o un efecto específico, o para tener en cuenta el contexto local o nacional. Las empresas tienen diferentes formas de ejercer la influencia. Los resultados de un taller organizado para empresas establecieron cinco formas en que una empresa puede ejercer su influencia⁶⁰: influencia comercial tradicional, influencia empresarial más amplia, influencia junto con los socios comerciales⁶¹, influencia mediante la colaboración bilateral, e

⁵⁷ Véase ACNUDH, “La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos”, pág. 8 (véase la nota 38 del presente documento).

⁵⁸ Véase <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Ruggie-letter-Ryder-30-May-2016.pdf>.

⁵⁹ Shift, “Using leverage in business relationships to reduce human rights risks” (Nueva York, noviembre de 2015), págs. 5 y 6.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Véase, por ejemplo, la promesa de Indonesia sobre el aceite de palma, activa de 2014 a 2016, disponible en www.palmoilpledge.id/en/.

influencia mediante la colaboración entre múltiples interesados (véase la sección IV.D del presente documento).

80. En el Principio Rector 19 se señala que si una empresa se enfrenta a una situación en la que no tiene suficiente influencia, real o percibida, para cambiar el comportamiento de la otra entidad y no puede potenciarla, debería examinar cuándo y cómo sería adecuado poner fin a la relación, tomando en consideración una evaluación razonable de las posibles consecuencias negativas⁶².

2. Eliminación de los obstáculos sistémicos para el respeto de los derechos humanos y la sostenibilidad

81. Varias empresas de bienes de consumo han reconocido la función transformadora que pueden desempeñar en calidad de grandes compradores de caña de azúcar y aceite de palma. Esto, sin duda, va más allá de la influencia en relación con efectos concretos vinculados a sus cadenas de suministro pero refleja que hay dificultades sistémicas para el conjunto de las operaciones de esas empresas y que, habida cuenta de su posición particular, tienen la influencia necesaria para subir el listón de todo el sector⁶³.

82. En el caso de los dos sectores examinados, las dificultades sistémicas se refieren a la falta de incentivos de mercado para la sostenibilidad y la falta de respeto por los derechos humanos, incluidos los derechos relacionados con la tierra en muchos países. Un problema es que la demanda de aceite de palma y caña de azúcar sostenibles procede principalmente del mercado europeo. El bajo nivel de producción de caña de azúcar certificada respecto de la producción mundial⁶⁴ y la existencia de alternativas al azúcar de caña añaden complejidad a la influencia en este sector (aunque la demanda y la producción de aceite de palma sostenible certificada son mayores)⁶⁵.

83. La influencia colectiva, por ejemplo mediante iniciativas de múltiples interesados, es importante para hacer frente a esas dificultades.

D. Iniciativas de múltiples interesados

84. Se han puesto en marcha iniciativas de múltiples interesados para los sectores del aceite de palma y el azúcar, con la participación de empresas de diferentes eslabones de la cadena de suministro, instituciones financieras y organizaciones de la sociedad civil. Esas iniciativas en sus diversas funciones (sistemas de

⁶² Véanse ACNUDH, “La responsabilidad de las empresas” (véase la nota 38 del presente documento); y Mariette van Huijstee, Lydia de Leeuw y Joseph Wilde-Ramsing, “Should I stay or should I go? Exploring the role of disengagement in human rights due diligence”, documento de debate de Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO) (abril de 2016).

⁶³ Véase, por ejemplo, la información de Unilever, disponible en www.unilever.com/sustainable-living/the-sustainable-living-plan/reducing-environmental-impact/sustainable-sourcing/transforming-the-palm-oil-industry/.

⁶⁴ El nivel de producción de caña de azúcar certificada es del 3,87% de la producción mundial: véase <http://bonsucro.com/site/in-numbers/> (consultado el 29 de julio de 2016).

⁶⁵ La producción de aceite de palma sostenible certificada asciende a en torno al 17% de la producción mundial: véase www.rspo.org/about/impacts (consultado el 29 de julio de 2016).

certificación, mecanismos de reparación de agravios y foros para el diálogo entre múltiples interesados) pueden contribuir de manera significativa a los esfuerzos encaminados a hacer frente a las dificultades en materia de derechos humanos.

85. Roundtable on Sustainable Palm Oil⁶⁶, Bonsucro⁶⁷ y Roundtable on Sustainable Biofuels⁶⁸ exigen a las empresas integrantes que respeten los derechos consuetudinarios de las comunidades locales y los pueblos indígenas, incluido el derecho a dar o denegar el consentimiento libre, previo e informado⁶⁹. En consonancia con las normas de las iniciativas de múltiples interesados, varias empresas han formulado procedimientos relativos a los derechos consuetudinarios sobre la tierra, la solución de conflictos y el intercambio de información⁷⁰.

86. Sin embargo, los indicadores actuales del cumplimiento en el marco de las normas de Roundtable on Sustainable Palm Oil y de Bonsucro tienden a centrarse en el proceso de múltiples interesados más que en resultados verificables. Con frecuencia, el tratamiento dado a los derechos humanos (para lo que suele haber escasas orientaciones) es insuficiente en las evaluaciones y las auditorías de los efectos ambientales y sociales que, a su vez, carecen de mecanismos de vigilancia independientes y transparentes⁷¹.

87. Otras inquietudes constantes son las limitaciones de capacidad y recursos de los mecanismos de reparación de agravios de las iniciativas de múltiples interesados a fin intervenir adecuadamente ante el número y los tipos de denuncias recibidas, en particular sobre los derechos humanos⁷², y la falta de investigaciones independientes por dichas iniciativas de las controversias in situ. También persisten las preocupaciones por la capacidad y los recursos limitados de las comunidades afectadas y las organizaciones de la sociedad civil para acceder y activar esos mecanismos. Otra dificultad reside en equilibrar los llamamientos de iniciativas de múltiples interesados a las empresas sin perder la sensibilidad respecto a las denuncias de abusos genuinas. Para algunas empresas, los incentivos financieros

⁶⁶ Véase www.rsf.org/.

⁶⁷ <http://bonsucro.com/>.

⁶⁸ <http://rsb.org/>.

⁶⁹ Véase “Adoption of the principles and criteria for the production of sustainable palm oil” (2013), disponible en www.rspo.org/file/revisedPandC2013.pdf; Bonsucro Production Standard V 4.1.1, disponible en <http://bonsucro.com/site/wp-content/uploads/2013/02/Bonsucro-Production-Standard-4.1.1.pdf>; y Roundtable on Sustainable Biofuels, “Principles and criteria for sustainable biofuel production”, versión 2.1. (marzo de 2011), disponible en <http://rsb.org/pdfs/standards/11-03-08%20RSB%20PCs%20Version%202.1.pdf>.

⁷⁰ Véanse, por ejemplo, la comunicación institucional de IOI Group, “IOI to revise its group sustainability policy”, (16 de junio de 2016), disponible en www.ioigroup.com/Content/NEWS/NewsroomDetails?intNewsID=805; y la política de conservación forestal de Golden Agri-Resources, disponible en www.goldenagri.com.sg/pdfs/sustain_policies/1._GAR_Forest_Conservation_Policy_-_updated_links_10_Jan_2014.pdf.

⁷¹ Grassroots and Environmental Investigation Agency, “Who watches the watchmen? and the breakdown of oversight in the RSPO” (noviembre de 2015).

⁷² Por ejemplo, se han presentado 62 denuncias a Roundtable on Sustainable Palm Oil desde 2009, de las cuales 19 siguen sin resolverse y el 40% se referían a presuntas violaciones del consentimiento libre, previo e informado (véase www.rspo.org/miembros/denuncias); véanse también las críticas a Bonsucro (www.inclusivedevelopment.net/idi-and-partners-challenge-thai-companys-membership-in-sustainable-sugar-group/).

para seguir participando y lograr la certificación son escasos y cuando son objeto de denuncias tal vez opten por retirarse.

88. En el marco de su función transformadora, las iniciativas de múltiples interesados podrían desempeñar un papel más importante como organizadoras y en el diálogo con los gobiernos, las empresas y las asociaciones empresariales nacionales, a fin de responder ante las deficiencias sistémicas de la gobernanza y los desincentivos económicos para la sostenibilidad y el respeto de los derechos humanos.

E. Acceso a la reparación eficaz

89. El acceso a la reparación es un componente esencial del deber del Estado de proteger y de la responsabilidad de la empresa de respetar. Abarca tanto mecanismos judiciales y extrajudiciales estatales como mecanismos no estatales, incluidos los mecanismos de reparación de agravios a nivel operacional, que pueden complementarse con las funciones de reparación de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos.

90. El acceso a la reparación tiene aspectos de procedimiento y de fondo (Principio Rector 25). La reparación puede incluir disculpas, restitución, rehabilitación, compensaciones y sanciones punitivas, así como medidas de prevención de nuevos daños. En el caso de las comunidades locales y la adquisición de tierras, la reparación debe evaluar los efectos para los derechos sobre la tierra y la tenencia de tierras. Cobran especial importancia la restitución y las compensaciones con tierras equivalentes en calidad, dimensiones y valor, o mejores⁷³. Los procedimientos de reparación deben ser imparciales y estar protegidos contra la corrupción y libres de influencias políticas o de otros tipos.

1. Limitaciones de los mecanismos judiciales

91. Los mecanismos judiciales eficaces son esenciales para garantizar el acceso a la reparación y los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para asegurar su eficacia (Principio Rector 26).

92. Sin embargo, en la práctica las víctimas de abusos contra los derechos humanos relacionados con las empresas se enfrentan a toda una serie de obstáculos para acceder a la reparación efectiva. Se ha observado que el sistema de recursos de derecho interno de todo el mundo es “desigual, imprevisible, a menudo ineficaz y frágil” y las dificultades se ven exacerbadas en los casos transfronterizos (como suele ser el caso en el contexto de la inversión) (véase [A/HRC/32/19](#), párrs. 4 y 5).

93. Además, muchas jurisdicciones se caracterizan por la inseguridad jurídica en cuanto a la medida en que las empresas matrices (y otras entidades integrantes de grupos empresariales) son responsables con arreglo a los regímenes jurídicos internos de determinar, prevenir y mitigar las violaciones de derechos humanos relacionadas con sus operaciones (véase [A/HRC/32/19](#)). La falta de claridad en las jurisdicciones sobre las funciones correspondientes a los Estados de origen y anfitriones también impide a menudo el acceso de las víctimas a la reparación. Los

⁷³ Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra y [A/HRC/4/18](#), anexo.

intentos de asignar a los compradores la responsabilidad de los abusos cometidos por los proveedores en eslabones anteriores de la cadena de suministro no han tenido éxito hasta la fecha⁷⁴.

94. En respuesta, el ACNUDH ha elaborado unas orientaciones para los Estados sobre la mejora de la eficacia de los regímenes jurídicos internos, incluso en casos transfronterizos (véase [A/HRC/32/19](#), anexo).

2. Dificultades y oportunidades de los mecanismos extrajudiciales de reparación de agravios

95. En los Principios Rectores (Principio Rector 31) se determinan siete criterios de eficacia de los mecanismos extrajudiciales de reparación de agravios. Los mecanismos deberían ser legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, transparentes, compatibles con los derechos y una fuente de aprendizaje continuo, y basarse en la participación y el diálogo. Cabe señalar que el criterio de compatibilidad con los derechos exige que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

96. Los mecanismos extrajudiciales activados por las comunidades en el contexto del aceite de palma y la caña de azúcar son, entre otros, mecanismos de solución de controversias relacionadas con las tierras, instituciones nacionales de derechos humanos, mecanismos basados en el Estado de origen, mecanismos de denuncia de las instituciones financieras internacionales (en particular la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman⁷⁵), mecanismos de reparación de agravios de iniciativas de múltiples interesados y los mecanismos de reclamación a nivel operacional de las empresas. El Grupo de Trabajo destaca a continuación algunas de las limitaciones y oportunidades de esos mecanismos.

97. En el caso de la adquisición de tierras, entre los mecanismos estatales competentes se cuentan aquellos cuyo mandato consiste específicamente en resolver controversias relacionadas con la tierra, por ejemplo en relación con proyectos de demarcación de tierras o con reformas agrarias en curso. Sin embargo, aparentemente experimentan los mismos problemas que los mecanismos judiciales, como obstáculos administrativos y financieros y la percepción de injerencia política (véase [A/HRC/21/63/Add.1](#), párr. 177).

98. Los puntos nacionales de contacto para las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, en calidad de mecanismo estatal clave (del Estado de origen), tienen posibilidades de ofrecer reparación. Los efectos de las plantaciones de aceite de palma y caña de azúcar se han puesto de relieve en varios “casos concretos” en Camboya, el Camerún e Indonesia que se han sometido a los puntos nacionales de contacto de Australia, Bélgica, los Estados Unidos, Francia,

⁷⁴ Véase la denuncia presentada por habitantes de aldeas de Camboya ante un tribunal del Reino Unido contra Tate & Lyle y T&L Sugars, disponible en <https://business-humanrights.org/en/koh-kong-sugar-plantation-lawsuits-re-cambodia>.

⁷⁵ La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman es el mecanismo de recurso independiente de la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y ha examinado bastantes denuncias relacionadas con operaciones agroindustriales. Véase, por ejemplo, www.cao-ombudsman.org/languages/french/documents/CAO_10Year_AR_web.pdf.

Luxemburgo y los Países Bajos⁷⁶. Si bien todos los puntos nacionales de contacto han confirmado que se han producido efectos negativos, los resultados en relación con los cambios de comportamiento o la reparación a las comunidades afectadas han sido desiguales. Las organizaciones de la sociedad civil han puesto de relieve deficiencias en la protección de los derechos humanos por el sistema de puntos nacionales de contacto en general y han formulado recomendaciones⁷⁷.

99. Si bien las instituciones nacionales de derechos humanos también pueden desempeñar un papel destacado y algunas han llevado a cabo recientemente investigaciones importantes sobre violaciones de los derechos humanos en los sectores del aceite de palma y la caña de azúcar con respecto a Indonesia, Malasia y Camboya⁷⁸, en algunos casos tal vez no se les haya asignado el mandato relativo a los derechos relacionados con la tierra. Además, sus recomendaciones solo son eficaces en la medida en que los Estados están dispuestos a ponerlas en práctica y tienen la capacidad para hacerlo.

100. Un criterio adicional que se establece en el Principio Rector 31 para los mecanismos de reparación de agravios de nivel operacional de las empresas es que se basen en la participación y el diálogo (consultar a los grupos interesados a los que están destinados sobre su diseño y su funcionamiento, con especial atención al diálogo como medio para abordar y resolver los agravios). Las empresas de diferentes etapas de la cadena de suministro han elaborado mecanismos y procedimientos operativos estándar de ese tipo en relación con los derechos consuetudinarios a la tierra, la solución de conflictos y el intercambio de información con el fin de orientar sus actividades y su interacción con las comunidades locales⁷⁹. Sin embargo, el personal operacional sobre el terreno a menudo no los conoce. La ausencia de procedimientos independientes de seguimiento y evaluación, así como de asesoramiento letrado independiente para las comunidades, limita aún más su eficacia.

101. Los mecanismos consuetudinarios de los pueblos indígenas, hasta ahora no estudiados en profundidad suficiente en este aspecto, tienen la ventaja de ser accesibles para esos pueblos, de estar controlados por ellos y de estar orientados a la

⁷⁶ Véase <http://mneguidelines.oecd.org/database/>.

⁷⁷ Véase www.oecdwatch.org.

⁷⁸ Véanse Business and Human Rights Centre, “Indonesia: Human Rights Commission's first national inquiry into abuses of indigenous peoples' land rights (2016)”, disponible en <http://business-humanrights.org/en/indonesia-human-rights-commission%E2%80%99s-first-national-inquiry-into-abuses-of-indigenous-peoples%E2%80%99-land-rights>; Comisión Nacional de Derechos Humanos de Malasia (SUHAKAM), *Report of the National Inquiry into the Land Rights of Indigenous Peoples* (Kuala Lumpur, 2013); EarthRights International, “Human rights violations in Koh Kong Sugar Plantation in Cambodia confirmed by Thai Human Rights Commission” (3 de junio de 2015), disponible en www.earthrights.org/media/human-rights-violations-koh-kong-sugar-plantation-confirmed-thai-human-rights-commission.

⁷⁹ Véase, por ejemplo, Wilmar, “No deforestation, no peat, no exploitation policy” (5 de diciembre de 2013), disponible en www.wilmar-international.com/wp-content/uploads/2012/11/No-Deforestation-No-Peat-No-Exploitation-Policy.pdf.

rehabilitación y la reconciliación. Podrían ser decisivos para resolver conflictos de larga data⁸⁰.

102. A menudo los mecanismos extrajudiciales tienen una capacidad limitada para abordar las cuestiones sistémicas y, cuando el diálogo y la solución de conflictos forman parte de su mandato, dependen de la cooperación de las empresas. Por ejemplo, un caso ante la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional dio lugar a la suspensión temporal de la financiación aportada por el Grupo Banco Mundial para el sector del aceite de palma y a la adopción de un nuevo marco para ese sector en 2011⁸¹. Sin embargo, no se trataron las irregularidades sistémicas en las operaciones de la empresa concreta y el proceso de solución del conflicto terminó por la desinversión de dicha empresa en una plantación donde la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman hacía de mediadora en un caso de abuso prolongado contra los derechos humanos. Los casos sometidos a los puntos nacionales de contacto muestran problemas semejantes: en uno de ellos, el punto de contacto de los Estados Unidos tuvo que cerrar el caso porque la empresa se negó a compartir información (la negativa de esa misma empresa a revelar información de ningún tipo también provocó su suspensión de Bonsucro y, en última instancia, su retirada voluntaria); y en otro, los progresos se estancaron porque el propietario mayoritario de una empresa conjunta se negó a cooperar.

103. Por último, cuando las comunidades y las organizaciones no gubernamentales que las representan utilizan conjuntamente diferentes mecanismos, dirigidos a distintos agentes de la cadena de suministro así como a los gobiernos, la eficacia tiende a aumentar. Sin embargo, el uso de múltiples mecanismos en paralelo requiere recursos y aptitudes considerables a los que a menudo no tienen acceso fácil o continuo las comunidades y las organizaciones que las apoyan.

V. Conclusión y recomendaciones

104. La inversión en tierras se cuenta actualmente entre las cuestiones más difíciles en materia de empresas y derechos humanos. Cuando la adquisición de tierras se realiza sin el debido respeto por los derechos humanos de los pueblos indígenas y las comunidades locales que viven en esas tierras y las utilizan, las consecuencias son enormes. Provoca penurias y el empobrecimiento de las comunidades, así como violencia y conflictos innumerables entre las comunidades, las empresas y las autoridades gubernamentales, que a menudo consideran la tierra de formas fundamentalmente diferentes.

105. Por una parte, la tierra y los bosques tienen un valor social, cultural, espiritual, económico y ambiental para los pueblos indígenas y otras comunidades, por lo que son esenciales para la existencia de las comunidades. Por otra, la tierra es un activo económico fundamental para los gobiernos y las empresas. La demanda de aceite de palma y azúcar, que son productos básicos

⁸⁰ Véase A/68/279, párrs. 50 y 51; John Ahni Schertow, “Canadian mining firm admits wrongdoings to Subanon people”, IC Magazine (25 de mayo de 2011), disponible en <https://intercontinentalcry.org/canadian-mining-firm-admits-wrongdoings-to-subanon-people/>.

⁸¹ Véase www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=76.

utilizados en todo el mundo, está aumentando y conlleva una presión persistente y en aumento sobre la tierra para plantaciones de caña de azúcar y palma para aceite.

106. Los problemas son de sobra conocidos. Superarlos exige esfuerzos adicionales a todos los interesados. Si bien el cambio sistémico requiere tiempo y recursos considerables, las iniciativas encaminadas a prevenir y mitigar los efectos adversos para los derechos humanos son urgentes y también cruciales para las comunidades afectadas.

107. Si bien en el presente informe se examinan con cierto detalle las responsabilidades de las empresas, no se pueden olvidar las obligaciones primarias de los gobiernos. Los abusos contra los derechos humanos relacionados con las empresas suelen verse exacerbados por la ausencia de estado de derecho, legislación y cumplimiento de la ley en apoyo de los derechos de las comunidades. Si los gobiernos de los países productores garantizaran y protegieran realmente los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades a la tierra con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, la adquisición de tierras no provocaría daños de la magnitud que se observa en la actualidad.

108. Un obstáculo al cumplimiento de la ley es la falta de capacidad de las autoridades centrales y locales encargadas de supervisar la asignación y el uso de la tierra para las plantaciones agroindustriales. A un nivel más básico, un obstáculo importante está relacionado con la economía política de la tierra y su gobernanza. Cuando el estado de derecho es inexistente o está fuera del alcance de los más pobres y vulnerables, los procesos de adopción de decisiones acerca del acceso y el uso de la tierra pueden provocar fácilmente conflictos de intereses, exclusión y discriminación.

109. En un contexto de debilidad de la gobernanza de la tierra se dificulta que las empresas ejerzan la diligencia debida y adopten medidas enérgicas para prevenir, mitigar y reparar los efectos negativos para las comunidades, pero se incrementa aún más la importancia de esas acciones. El Grupo de Trabajo acoge con beneplácito los compromisos asumidos por una serie de empresas de respetar los derechos a la tierra y los derechos de los pueblos indígenas en todas sus operaciones, incluidas las relaciones comerciales. Sin embargo, el cumplimiento de esos compromisos no es tarea fácil. En el presente informe, el Grupo de Trabajo destaca algunas de las medidas que las empresas podrían adoptar o ya están poniendo en práctica. La influencia es esencial en este sentido y el Grupo de Trabajo reitera que las empresas que contribuyan a los efectos negativos o tengan una relación directa con ellos por sus relaciones comerciales deberían utilizar su influencia en la mayor medida posible y potenciarla cuando parezca insuficiente.

110. Las comunidades privadas ilegalmente de sus tierras tienen derecho a la reparación y los gobiernos deben hacer mucho más para garantizar la independencia, la accesibilidad y la eficacia de los recursos estatales al efecto. Al mismo tiempo, las empresas no pueden permanecer inactivas: han de hacer lo que les corresponde para facilitar la reparación de los daños sufridos,

aunque eso pueda crearles tensiones con socios comerciales, proveedores o gobiernos.

111. Las instituciones financieras también tienen una función muy importante pero, hoy en día, pocas parecen aceptar toda la responsabilidad que asumen sobre el respeto de los derechos humanos mediante sus préstamos o inversiones. Esto tiene consecuencias reales: cuando la financiación se brinda libremente sin rendición de cuentas, hay pocos incentivos para respetar los derechos y tanto las comunidades afectadas como las empresas que intentan solucionar los daños observan una reducción de su influencia sobre la situación.

112. En el presente informe también se ponen de relieve las funciones complementarias de los Estados de origen y las iniciativas de múltiples interesados para subsanar las deficiencias de la gobernanza y aumentar la influencia. La necesidad de que esas iniciativas hagan frente de manera más decisiva a los riesgos para los derechos humanos es esencial.

113. El Grupo de Trabajo formula las recomendaciones siguientes a los agentes que tienen el deber o la responsabilidad, además de la influencia, para transformar las prácticas vigentes en las operaciones agroindustriales de manera que beneficien a las comunidades y, en última instancia, a la industria en su conjunto.

114. Recomendaciones a los Estados anfitriones:

a) **Garantizar legislativamente y proteger los derechos sobre la tierra y la tenencia de tierras de las comunidades locales y sus miembros, así como los derechos de los pueblos indígenas, incluidos los de poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, los territorios y los recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o uso, y los de otorgar o denegar su consentimiento libre, previo e informado;**

b) **Garantizar el acceso a la información sobre la adquisición de tierras, los contratos entre el Estado y los inversores, y las concesiones de tierras que afecten a los derechos de las comunidades locales, en una forma y en un idioma adecuados;**

c) **Asegurar la realización de evaluaciones adecuadas de los efectos ambientales, sociales y para los derechos humanos antes de conceder tierras;**

d) **Exigir a las empresas que ejerzan la diligencia debida y garanticen el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en todas sus operaciones;**

e) **Mantener el margen normativo necesario al concertar contratos de inversión y acuerdos internacionales de inversión para proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. En particular, la protección de los inversores no debería prevalecer sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales;**

f) **Garantizar el acceso a mecanismos judiciales y extrajudiciales de reparación para las comunidades afectadas por adquisiciones de tierras, como la restitución de tierras y la compensación con tierras, en particular para los**

pueblos indígenas. Eliminar los obstáculos financieros, administrativos y de otros tipos para acceder a esos mecanismos de reparación;

g) Proteger a los defensores de los derechos sobre la tierra y ambientales. Bajo ninguna circunstancia debe utilizarse el poder judicial para criminalizar las actividades legítimas de los defensores.

115. Recomendaciones a los Estados de origen:

a) Velar por que los puntos nacionales de contacto de la OCDE sean accesibles, independientes, imparciales y competentes para ocuparse de las denuncias relacionadas con la tierra. Esto incluye los conocimientos sobre los derechos de los pueblos indígenas;

b) Exigir que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos para garantizar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en las cadenas de suministro;

c) Exigir transparencia en la cadena de suministro;

d) Adoptar y hacer cumplir la regulación relativa a las consecuencias sobre los derechos humanos en el extranjero de las actividades de empresas domiciliadas en los Estados de origen.

116. Recomendaciones a las empresas, incluidas las instituciones financieras y los comerciantes:

a) Adoptar o reforzar las políticas sobre derechos humanos, obtención responsable de suministros o préstamos, lo que incluye los compromisos de respetar los derechos sobre la tierra y la tenencia de tierras, colaborar de manera significativa con los interesados afectados y respetar el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado, incluido el derecho a definir el proceso mediante el cual se les solicita dicho consentimiento;

b) Ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos y darle prioridad, en particular en las evaluaciones de los efectos para los derechos humanos a nivel de país y de sector, siempre que exista la posibilidad de que los derechos de los pueblos indígenas o las comunidades locales se vean afectados. La diligencia debida debería incluir la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales que puedan resultar afectados;

c) Velar por que los mecanismos operacionales de reparación de agravios se atengan a los criterios de eficacia de los Principios Rectores, lo que incluye consultar con los pueblos indígenas y las comunidades locales en relación con su diseño;

d) Las empresas que contribuyan a los efectos negativos sobre los derechos humanos de las comunidades en los países de producción o tengan una relación directa con ellos deberían utilizar o potenciar su influencia para abordar eficazmente los daños y remediarlos;

e) Los comerciantes deben saber y demostrar que la caña de azúcar y el aceite de palma con los que comercian no se han obtenido mediante abusos contra los derechos humanos.

117. Recomendaciones a las iniciativas de múltiples interesados y las asociaciones sectoriales:

- a) **Adoptar un papel más decisivo para alentar a las empresas miembros a que mejoren las prácticas relativas a los derechos humanos, en particular los derechos relacionados con la tierra;**
- b) **Llevar a cabo investigaciones independientes sobre el terreno cuando se hayan denunciado y confirmado violaciones graves o prolongadas de los derechos humanos;**
- c) **Evaluar de manera independiente y mediante consultas con múltiples interesados en qué medida cumplen los mecanismos de reparación de agravios los criterios de eficacia establecidos en el Principio Rector 31;**
- d) **Aumentar las actividades de divulgación y sensibilización dirigidas a los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre las iniciativas de múltiples interesados;**
- e) **Promover el diálogo intersectorial con otras iniciativas de múltiples interesados y otras asociaciones encaminado a compartir las experiencias adquiridas y las recomendaciones para mejorar, en particular sobre cuestiones relacionadas con la tierra, y participar en dicho diálogo.**

118. Recomendaciones a la sociedad civil y las organizaciones internacionales:

- a) **Sensibilizar a los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre sus derechos y los mecanismos de reparación de que disponen para reafirmar sus derechos y, respetando los procesos de adopción de decisiones de las comunidades, ayudar en el acceso a esos mecanismos;**
- b) **Ayudar a los pueblos indígenas y las comunidades locales a documentar y recopilar pruebas oficiales en apoyo de las denuncias presentadas, por ejemplo en forma de historiales cronológicos por escrito, documentos, fotografías y grabaciones de sonido.**