

GOBERNANZA Y PRINCIPIOS RECTORES EN HONDURAS. A PROPÓSITO DEL ASESINATO DE BERTA CÁCERES¹

*GOVERNANCE AND GUIDING PRINCIPLES IN HONDURAS. A PURPOSE OF THE
ASSASSINATION OF BERTA CÁCERES*

Ana Manero Salvador²
Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

El asesinato de Berta Cáceres, conocida líder indígena en 2016, puso de manifiesto la fragilidad de los Principios rectores y la corrupción y debilidad del Estado hondureño. En este artículo se analiza cómo es necesario promover Estados con instituciones solventes para que los Principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos sean realmente realizables, tomando como ejemplo el caso hondureño.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, Principios rectores, empresas y derechos humanos, Honduras, Berta Cáceres

ABSTRACT

The murder of Berta Cáceres, a well-known indigenous leader in 2016, revealed the fragility of the Guiding Principles and the corruption and weakness of the Honduran State. This paper analyzes how it is necessary to promote States with solid institutions so that the UN Guiding Principles on business and human rights are really achievable, taking the example of Honduras.

KEYWORDS: Governance, Guiding Principles, Business and Human Rights, Honduras, Berta Cáceres

Sumario: Introducción. I. El ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas. II. Las empresas y los derechos humanos. III. El ODS 16 y los Principios rectores en América Latina. Reflexión final. Bibliografía

* * *

¹ Artículo recibido el 17 de octubre de 2017 y aprobado el 19 de noviembre de 2017.

Una versión de este trabajo fue presentada en el Seminario de expertos “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones eficaces/ Derechos humanos y empresas”, celebrado en el Monasterio de Yuste el 5 y 6 de octubre de 2017. Es resultado del proyecto de investigación “Actores económicos internacionales y derechos humanos. Especial relevancia para España” (DER2014-55484-P.

² Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid.

Introducción

Se puede afirmar que desde 2015 existe un consenso generalizado acerca de que la gobernanza, la paz y la seguridad son importantes para el desarrollo. Ello se refleja en la inclusión en la Agenda 2030 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16.³ Y es que la Agenda 2030 aglutina una serie de objetivos que superan y amplían el marco anteriormente establecido a través de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Agenda 2030, de la mano de los ODS, pretende, como señala el profesor Díaz Barrado “poner en marcha una obra de gran envergadura que asegure, por fin, el bienestar de la humanidad”⁴, ya que los retos que se quieren abordar con esta nueva agenda son, en verdad, impresionantes y abarcan cuestiones tradicionales como el fin de la pobreza, el hambre cero, la educación de calidad, pero también se enfoca hacia elementos nuevos como la industria, la innovación, las infraestructuras o las ciudades y comunidades sostenibles. En este sentido, los ODS se caracterizan por proporcionar una visión holística de los problemas que atenazan al mundo, e interdependiente en tanto que afecta a los países desarrollados y en desarrollo, al tiempo que el papel de las alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil va a jugar un papel crucial y transversal en la realización de los objetivos.

En definitiva, estamos ante una agenda ambiciosa y compleja, que implica a diversos actores y que cambia el enfoque de las estrategias de desarrollo, yendo más allá de la establecida con la llegada del nuevo milenio. Ahora bien, para constatar la relevancia de este instrumento, es deseable contrastar con la realidad, con el terreno, la necesidad de poner en práctica, de implicarse con estos objetivos. A través del contacto con la realidad vemos situaciones dónde se pone de manifiesto cuán necesaria sería la realización de los ODS. Así, este trabajo se va a centrar en el ODS 16 en un país concreto, Honduras. Y para ello, se va a analizar la relación estrecha de los ODS y los *Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos* respecto al asesinato de la líder indígena, feminista y ecologista Berta Cáceres.

I. El ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas

El ODS 16 persigue la consecución de sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Y es que los datos y cifras que proporciona este objetivo son estremecedores. Así, se considera que el poder judicial y la policía figuran entre las instituciones más corruptas. Es más, la corrupción, el soborno, el robo y el fraude fiscal suponen un costo de 1260 millones de dólares al año para los países en desarrollo. El abandono escolar consecuencia en países donde existen conflictos fue del 50% en 2011, afectando a 28,5 millones de niños.⁵

Para conseguir este objetivo, figuran una serie de metas, a saber:

- “16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo
- 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños

³ A/RES/70/1 de 21 de octubre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, p. 29.

⁴ DÍAZ BARRADO, C.M. “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, p. 8.

⁵ Véase <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> consultado el 4 de octubre de 2017.

- 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos
- 16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada
- 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas
- 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas
- 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades
- 16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial
- 16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos
- 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales
- 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia
- 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.⁶

No va a ser fácil alcanzar estas metas, pero es inexcusable que la Comunidad Internacional se comprometa a ello. El hecho de que la Agenda 2030 reconozca la relevancia que tiene este objetivo, lo convierte, en mi opinión, en un *objetivo condición* de los demás⁷. Hay mucho en juego, sobre todo por lo que atañe al respeto de los derechos humanos. Y es aquí donde juega un papel esencial la cooperación internacional, para crear capacidad a todos los niveles, que sirva para combatir la violencia, el terrorismo y la delincuencia, en especial la delincuencia transnacional organizada. El dotarse, pues, de instituciones eficaces, responsables y transparentes, donde las decisiones se tomen de manera inclusiva y se respete la participación, servirá para poner a las instituciones al servicio de la realización de los derechos humanos. En este sentido, el ODS 16 ofrece una agenda universal, en tanto que existe un consenso internacional acerca de que una buena gobernanza, paz y seguridad son importantes para el desarrollo. Ahora bien, los ODS no explican o detallan qué aspectos de la cooperación en materia de gobernanza, paz y seguridad son realmente efectivos para promover este objetivo. Tan solo la meta 16.9 supone un marco concreto de actuación, mientras que las demás no son más que buenas palabras.

Podemos llegar a entender que el ODS16 alude al concepto de *buen gobierno*. Pero, ¿qué es la buena gobernanza? En diferentes instrumentos internacionales se alude a la necesidad de que los Estados atesoren mecanismos de buen gobierno para poder participar de determinadas iniciativas de cooperación –véase, a modo de ejemplo, el

⁶ Id.

⁷ Tal y como parece desprenderse de la Res. 70/118 de la Asamblea General de 18 de diciembre de 2015, cuando afirma: “el progreso del estado de derecho en los planos nacional e internacionales es esencial para el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.”

Fondo Monetario Internacional⁸. También la Declaración del Milenio hacía alusión a la promoción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno⁹ sin concretar exactamente de qué manera podía desarrollarse esa cooperación, ni describir en qué consiste ese *buen gobierno*, aunque tal vez se le pudiera vincular al imperio de derecho¹⁰. Los profesores Wouters y Ryngaert realizan una lista tentativa de qué supone el buen gobierno. Así, para estos autores, varios son los elementos que servirían para dotar a los países en desarrollo de un buen gobierno que sirviera para impulsar su desarrollo. En primer lugar, es inexcusable superar los déficits institucionales y normativos que generaron los procesos de reforma económica de la década de los noventa, que debilitaron sobremanera las instituciones, y no lograron su objetivo de desarrollo. Además, la llegada de la democracia a los países del Este y la extensión de ésta a muchos países en desarrollo ha supuesto un enorme reto, que hace imprescindible un reforzamiento institucional y una mejora del papel regulador del Estado, así como un impulso al protagonismo de la sociedad civil en la toma de decisiones. En segundo lugar, se hace necesario el establecimiento de un marco jurídico en el que el desarrollo pueda prosperar, de manera que se realicen los derechos humanos de la mano del imperio de la ley y de un correcto funcionamiento del poder judicial. El tercer criterio de gobernanza alude a lo que han dado en denominar “corporate governance” o gobernanza corporativa, consistente en la regulación del sector privado y en su supervisión cuando la autorregulación resulte insuficiente para el bienestar de la sociedad. A ello se suma la realización de principios de gobernanza, como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la gobernanza participativa¹¹.

Estos principios, en tiempos como estos en los que, como recuerda la profesora Mangas Martín, “los Estados son más vulnerables. [...] La globalización y la sociedad de la información hacen más difícil para los Estados el control social, así como la gestión de sus recursos, su medio ambiente y su economía. Y lo que es más preocupante es que el contexto internacional político-económico de la globalización ha favorecido el debilitamiento del papel central del Estado frente a actores no estatales”¹², se hace más necesario que nunca la reivindicación de la buena gobernanza, en la que, volviendo al ODS 16 se apuntan algunos rasgos. Si bien ni el ODS 16 ni las metas aluden a la promoción de la democracia¹³ sí lo hace a la forma de adoptar las decisiones –que deben ser “inclusivas, participativas y representativas”- y señala la necesidad de “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional”. Por lo que respecta a la primera de las cuestiones, pareciera que se refiere la promoción de la democracia, al menos a la democracia formal, si bien otras metas como poner fin al maltrato y la violencia, junto con los demás objetivos de la agenda sí podrían llevar a la interpretación de lo deseable

⁸ Véase IMF Executive Board, *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*, July 25, 1997. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm> consultado el 11 de octubre de 2017.

⁹ A/RES/55/2, adoptada el 13 de septiembre 2000, párr. 24 y ss.

¹⁰ Así, el párrafo 24 señalaba “No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.”

¹¹ WOUTERS, J., y RYNGAERT, C., *Good governance: lessons from international organizations*, Institute for International Law, Working Paper nº 54- May 2004, p. 13 y 14. Disponible en <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP54e.pdf> consultado el 12 de octubre de 2017.

¹² MANGAS MARTÍN, A., “Humanización, democracia y estado de derecho en el ordenamiento internacional”, *Discurso de recepción de la académica de número Excm. Sra. Dña. Araceli Mangas Martín*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 8 de abril de 2014, p. 112.

¹³ Sobre la democracia en el Derecho Internacional, véase GARCÍA SAN JOSÉ, D., “El concepto de democracia en derecho internacional”, *Revista Jurídica de la UAM*, nº 14, 2006, p. 65 y ss.

que sería la promoción de una democracia de carácter sustantivo, donde se realizaran los derechos humanos¹⁴. El fomento de la democracia no es algo nuevo en Naciones Unidas. Recordemos la ya clásica *Agenda para la democratización* publicada por Boutros-Ghali en 1996¹⁵, que, como señala el profesor Fernández Liesa “parte de la distinción entre las nociones de democracia (en tanto que sistema de gobierno que encarna el ideal político basado en la voluntad del pueblo) y el de democratización (como proceso que lleva a una sociedad más abierta, más participativa y menos autoritaria)”¹⁶. Y de hecho, podemos considerar que “en las dos o tres últimas décadas se ha producido en la Comunidad internacional un cambio de tendencia, hacia la universalización progresiva del imperativo democrático”¹⁷.

A su vez, la buena gobernanza se vincula estrechamente con el estado de derecho. En este sentido, el apartado 35 de las Res. 70/01 afirma:

“El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible. La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. En la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. [...]”

Ahora bien, la promoción del estado de derecho tampoco es una novedad de la Agenda 2030. La primera vez que esta cuestión fue objeto de atención por Naciones Unidas fue en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, celebrada en 1993¹⁸, tras ello, la Asamblea General ha tomado como objetivo el fortalecimiento del estado de derecho entre 1993 y 2002¹⁹, siendo la Cumbre Mundial de la Asamblea General celebrada en 2005 el hito esencial al declarar que “los derechos humanos, el imperio del derecho y la democracia están vinculados entre sí, se refuerzan mutuamente y forman parte de los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas”²⁰

Así, para el profesor Pastor Palomar “el estado de derecho y la buena gobernanza [...] se conciben en combinación con la paz y la seguridad, los derechos humanos y el

¹⁴ “Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables.” Res. 70/01, párr. 8.

¹⁵ BOUTROS-GHALI, B., *An Agenda for Democratization*, United Nations, Nueva York, 1996.

¹⁶ FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en perspectiva histórica*, Thomson Reuters-Civitas, Pamplona, 2013, p. 284.

¹⁷ Id. p. 289.

¹⁸ Declaración de Viena y Programa de Acción, adoptada en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, de 25 de junio de 1993. Al respecto, véanse los párrafos 15, 29, 30, 34, 60, 67, 69, 74 y 79.

¹⁹ Véanse las resoluciones A/RRES/48/132, A/RES/49/194/ A/RES/50/179, A/RES/51/96, A/RES/52/125, A/RES/53/142, A/RES/55/99 y A/RES/57/221.

²⁰ A/RES/60/1, párr. 119.

desarrollo”²¹. En este sentido, conviene señalar que la Asamblea General ha recordado que “los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia están vinculados entre sí, se refuerzan mutuamente y forman parte de los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas”²², e insiste al afirmar “la necesidad del respeto y la aplicación universales del estado de derecho en los planos nacional e internacional y su compromiso solemne con un orden internacional basado en el estado de derecho y el derecho internacional, que, junto con los principios de la justicia, es esencial para la coexistencia pacífica y la cooperación entre los Estados”²³, cuestión sobre la cual la Sexta Comisión ha venido desarrollando una actividad intensa²⁴.

Con todo, siguiendo a la profesora Mangas, “la exigencia del estado de derecho como obligación internacional de cada Estado es, sin duda, un objetivo, una tendencia y puede ser una condición o un incentivo en la cooperación internacional [...], pero revela que todavía hoy se plantea una diferencia radical con la noción en el orden interno [...]. En el orden internacional general, a pesar de la amplia práctica en las Naciones Unidas (y en la Unión Europea) y de su estrecha vinculación con el derecho a elecciones libres, todavía hoy y previsiblemente por cierto tiempo, la obligación de ser un estado de derecho no es una regla consuetudinaria ni convencional universal; es una norma en período de formación [...] y sólo exigible cuando median obligaciones consentidas en acuerdos internacionales [...] o cuando resulta de resoluciones coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad. Sólo cuando la ausencia del estado de derecho se vincula o lleva a la violación masiva de derechos humanos que afecta a la vida de seres humanos es cuando se reacciona exigiendo responsabilidad e imponiendo sanciones por parte de los Estados y de las Naciones Unidas.”²⁵

En ámbitos regionales, como la Unión Europea o el ámbito interamericano, sí que existen obligaciones convencionales en relación al respeto de la democracia y el estado de derecho. En este sentido, el golpe de Estado contra el presidente Zelaya el 28 de junio de 2009 condujo a la aplicación del artículo 9 de la Carta de la OEA, y del artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana en tanto que el gobierno democráticamente constituido fue derrocado por la fuerza, lo que supuso la suspensión de Honduras en la organización regional.²⁶

II. Las empresas y los derechos humanos.

El debate sobre cómo las empresas deben respetar los derechos humanos no es nuevo, de hecho, podemos considerar que se remonta a los debates que dieron lugar a la

²¹ PASTOR PALOMAR, A., “Creación de instituciones eficaces, inclusivas y responsables a todos los niveles. Una propuesta de aplicación por España en relación con los organismos internacionales y las empresas establecidas en su territorio”, en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y MANERO SALVADOR, A., *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 495.

²² Res. 70/118 de 18 de diciembre de 2015.

²³ Id.

²⁴ En 2006 el estado de derecho en los planos interno e internacional entra en la agenda de la Sexta Comisión. Al respecto, véase ARROCHA OLABUENAGA, P., “Consideraciones sobre el estado de derecho en el plano internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. X, 2010, pp. 185 y ss.

²⁵ MANGAS MARTÍN, A., “Democracia y estado de derecho: respuestas legales desde las Naciones Unidas”, *Revista catalana de dret públic*, nº 50, 2015, pp. 17 y 18.

²⁶ El 4 de julio de 2009 se suspendió la pertenencia de Honduras en la OE. Esta suspensión fue levantada en 2011 en la Conferencia de San Salvador.

proclamación del Nuevo Orden Económico Internacional allá por la década de los setenta del siglo pasado²⁷ y supone una discusión de *larga data* en el que las posturas que priorizan la protección de la inversión y la de aquéllos que lo hacen en relación a los derechos humanos, llevan décadas de confrontación²⁸.

En este marco se sitúa la solicitud del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) al Secretario General, en relación a la creación de un grupo de expertos que analizase el de qué forma las empresas transnacionales impactan los países en desarrollo²⁹, lo que dio finalmente lugar a la Comisión de Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales³⁰ que tenía por objeto elaborar un Código de conducta para estas empresas, que finalmente no llegó a buen puerto³¹ debido a la posición contraria de los países desarrollados³².

El primer instrumento que aborda este debate no fue fruto, pues de la labor de la organización universal por excelencia, sino que tuvo lugar en el seno de la OCDE: “Las líneas directrices para empresas multinacionales” de 21 de junio de 1976, a las que siguió la “Declaración tripartita de principios sobre empresas multinacionales y política social” de la OIT.³³ Ahora bien, Naciones Unidas no abandonó esta cuestión. Lejos de ello, Kofi Annan, propone en 1999 en el Foro Económico Mundial, celebrado en Davos, un Pacto Mundial. Este Pacto Mundial vio la luz en 2005, basado en 10 principios derivados de valores comunes en derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción, tal y como figuran en la Declaración Universal, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Declaración de Río y la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción³⁴. La participación por parte de las empresas en

²⁷ Véanse las resoluciones 3202 y 3201 (S-VI) de la Asamblea General.

²⁸ Véase ESPINOSA GONZÁLEZ, A., “The conflict between international investment and human rights international regimes: effects and proposals”, *Conference: Workshop on the Direct Human Rights Obligations of Corporations in International Law*, Bled, Slovenia, January 2013.

²⁹ ECOSOC Res. 1974/1721 de 24 de mayo de 1974.

³⁰ E/5500/Rev.1/Add.1.

³¹ Véase SANCHEZ PATRON, J.M., “Responsabilidad medioambiental y derechos humanos: los deberes de las empresas en el derecho internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 32, 2016, p. 5.

³² Como indica De Schutter “the draft Code failed to be adopted because of major disagreements between industrialized and developing countries, in particular, on the reference to international law and on the inclusion in the Code of standards of treatment for [transnational corporations]: while the industrialized countries were in favour of a Code protecting [transnational corporations] from discriminatory treatment or other behaviour of host States which would be in violation of certain minimum standards, the developing States primarily sought to ensure that [transnational corporations] would be better regulated, and in particular that they would be prohibited from interfering either with political Independence of the investment-receiving States or with their nationally defined economic objectives. A compromise solution was found on these differing expectations in 1980, when it was agreed that the Draft Code would comprise two parts, one regulating the activities of [transnational corporations], and the other relating to the treatment to be enjoyed by [transnational corporations]. The conflicting views about what each of those parts should contain ultimately proved insuperable, however. The question of the nationalization of assets of foreign investors was particularly contentious.” DE SCHUTTER, O., *Towards a legally binding instrument on Business and Human Rights*, Université Catholique de Louvain, Working Paper 2015/2, p. 7.

³³ SANCHEZ PATRON, J.M., “Responsabilidad medioambiental y derechos humanos: los deberes de las empresas en el derecho internacional”, *op. cit.*, p. 6.

³⁴ KING, B., “The UN Global Compact: responsibility for human rights, labor relations, and the environment in developing nations”, *Cornell International Law Journal*, vol. 34, nº 3, 2001, p. 481 y ss.

Los diez principios son los siguientes:

Principio 1: “Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia”

el Pacto Mundial es voluntaria y se fundamenta en que el hecho de que su participación les dé visibilidad y les recompense su compromiso. Ahora bien, no existen mecanismos de supervisión que pongan de manifiesto de qué manera las empresas adheridas al Pacto Mundial cumplen sus compromisos.

Un paso más lo constituye los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos³⁵, que fueron adoptados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y suponen el marco actual sobre la ordenación de los efectos de las actuaciones de las empresas sobre los derechos humanos. Si bien no dan lugar a nuevas obligaciones jurídicas –no olvidemos su carácter de *soft law* –, sí que se puede considerar que estamos ante una interpretación de las obligaciones jurídicas preexistentes en el marco jurídico internacional de promoción y protección de los derechos humanos.

Los Principios Rectores se basan en tres pilares: deber de los Estados de *proteger*, responsabilidad de las empresas de *respetar* y cuando estos dos no se cumplan, *remediar*.

Por lo que respecta al deber de los Estados de *proteger*, éstos deben evitar las violaciones de derechos humanos, incluso las cometidas por terceros, de manera que el Estado debe velar porque los derechos humanos no se violen, desde una doble perspectiva, a nivel del territorio dónde ejerce su soberanía y a nivel extraterritorial en el caso de las empresas que tengan su matriz en su territorio o sean de su nacionalidad. Este ámbito, actualmente se encuentra sometido a debate, pero parece que cada vez se consolida más esta perspectiva, en tanto que la responsabilidad extraterritorial del Estado es un ámbito en expansión³⁶.

Principio 2: “Las empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los Derechos Humanos”

Principio 3: “Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva”

Principio 4: “Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción”

Principio 5: “Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil”

Principio 6: “Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación”

Principio 7: “Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente”

Principio 8: “Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental”

Principio 9: “Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medioambiente”

Principio 10: “Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno”

Veáse <http://www.pactomundial.org/category/aprendizaje/10-principios/> consultado el 16 de octubre de 2017.

³⁵ En palabras de De Schutter “These Guiding Principles are now seen as the most authoritative statement of the human rights duties or responsibilities of States and corporations adopted at UN level.” DE SCHUTTER, O., *Towards a legally binding instrument on Business and Human Rights*, op. cit., p. 13.

³⁶ MCCORQUODALE, R., y SIMONS, P., “Responsibility beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law”, *The Modern Law Review*, Vol. 70, No. 4, 2007, pp. 598 y ss.

Sobre este aspecto, considero oportuno reproducir las palabras de De Schutter “The Guiding Principles do provide that “States should set out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction respect human rights throughout their operations” (Principle 2). Though this includes operations abroad, the Commentary to the Guiding Principles qualifies this principle by stating: At present States are not generally required under international human rights law to regulate the extraterritorial activities of businesses domiciled in their territory and/or jurisdiction. Nor are they generally prohibited from doing so, provided there is a recognized jurisdictional basis. Within these parameters some

Sin entrar en el debate sobre la responsabilidad extraterritorial del Estado de origen de la empresa, el Estado como tal tiene obligaciones relevantes en esta materia, como es la de hacer cumplir las normas sobre derechos humanos a las empresas, al tiempo que debe velar porque su regulación en materia mercantil no viole derechos humanos, en el caso de las empresas con participación pública la vigilancia se incrementa, y se exige a los Estados que sean coherentes al asumir nuevas obligaciones internacionales –al celebrar Acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRIs) o tratados de libre comercio (TLCs)-, que no pueden menoscabar las obligaciones existentes relativas a derechos humanos.

Por lo que respecta a la obligación de *respetar* atribuible a las empresas, el deber más esencial consiste en la debida diligencia³⁷ en la prevención – que radica, a su vez, en evaluar el impacto, integrar esta evaluación y actuar en función de sus resultados, realizar un seguimiento y comunicar e informar-. Aquí se plantea el problema de la supervisión de la labor de la empresa, sobre todo en Estados más frágiles, donde el ODS 16 constituye un reto de enormes dimensiones.

Finalmente, por lo que atañe a los mecanismos de *reparación*, las víctimas deben poder acceder si las obligaciones de proteger y respetar no son debidamente cumplidas. Estos mecanismos deben ser eficaces, accesibles, predecibles y transparentes, lo que en

human rights treaty bodies recommend that home States take steps to prevent abuse abroad by business enterprises within their jurisdiction.

There are strong policy reasons for home States to set out clearly the expectation that businesses respect human rights abroad, especially where the State itself is involved in or support.

In contrast to this position, the United Nations treaty bodies have repeatedly expressed the view that States should take steps to prevent human rights contraventions abroad by business enterprises that are incorporated under their laws, that have their main seat or their main place of business under their jurisdiction. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights in particular affirms that States parties should ‘prevent third parties from violating the right [protected under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights] in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law’ Specifically in regard to corporations, this committee has further stated that: ‘States Parties should also take steps to prevent human rights contraventions abroad by corporations that have their main seat under their jurisdiction, without infringing the sovereignty or diminishing the obligations of host states under the Covenant’. Similar views have been expressed by other human rights treaty bodies. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination considers that State parties should also protect human rights by preventing their own citizens and companies, or national entities from violating rights in other countries. Under the International Covenant on Civil and Political Rights, the Human Rights Committee noted in 2012 in a concluding observation relating to Germany: “The State party is encouraged to set out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in its territory and/or its jurisdiction respect human rights standards in accordance with the Covenant throughout their operations. It is also encourages to take appropriate measures to strengthen the remedies provided to protect people who have been victims of activities of such business enterprises operating abroad.” It is noteworthy that these statements, while they confirm the views of the human rights treaty bodies that these bodies had expressed in the past, were reiterated after the endorsement by the Guiding Principles on Business and Human Rights by the Human Rights Council. In defence of the Guiding Principles, it can perhaps be said that they are not a restatement of international law: they are a tool, meant to provide practical guidance both to States and to companies, in order to ensure that all the instruments at the disposal of both to improve compliance with human rights in the activities of business shall be used to that effect. Nevertheless, by adopting such a cautious approach to the extraterritorial obligations of States, the Guiding Principles in fact may have been encouraging States reluctant to accept such obligations to challenge the interpretation of human rights treaty bodies.” DE SCHUTTER, O., *Towards a legally binding instrument on Business and Human Rights*, op. cit., p. 13 y 14.

³⁷ Véase MARTIN-ORTEGA, O., “La diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos: un nuevo estándar para una nueva responsabilidad”, *Papeles el tiempo de los derechos*, nº 9, 2013.

muchas ocasiones no es posible, dada la situación de muchos Estados en desarrollo, donde la corrupción, o las deficiencias legislativas o jurisdiccionales son una realidad, y si a ello se suma una situación de especial vulnerabilidad de determinados colectivos –como puede ser el caso de los pueblos indígenas, mujeres, niñas y niños-, la situación se presenta como tremendamente complicada. Aquí, nuevamente, el ODS 16 adquiere una enorme relevancia.

III. El ODS 16 y los Principios rectores en América Latina.

El ODS 16 y los Principios Rectores están profundamente imbricados en América Latina. Todos los Estados latinoamericanos son países en desarrollo y existen colectivos especialmente vulnerables, como son los pueblos indígenas. Si a ello sumamos la deficiente estructura institucional en algunos de ellos, como es el caso de Honduras, y la gran apertura a la explotación de recursos naturales por parte de consorcios y grandes empresas tras el golpe de Estado de 2009 contra el presidente Zelaya³⁸, tenemos la tormenta perfecta. Y esta tormenta se desató, es verdad que en una de muchas otras veces, el día que asesinaron a Berta Cáceres.

Berta Cáceres era una conocida líder ecologista, indígena lenca, que fue asesinada en Honduras el 3 de marzo de 2016. Esta muerte es una más de los 123 asesinatos de líderes ecologistas que se han producido en Honduras en los últimos 7 años. Pero el caso de Berta Cáceres es especialmente emblemático por lo representativo de su figura, y es que Berta Cáceres fue merecedora del Premio Goldman, conocido como el Nobel ecologista³⁹ y tenía una enorme proyección internacional, conocida sobre todo por su incansable defensa de la utilidad pública de los ríos y su batalla contra la construcción de presas, como la de Agua Zarca que le costó la vida.

El proyecto Agua Zarca, era liderado por la siniestra familia Atala⁴⁰ y desarrollado a través de un consorcio internacional con capital chino –la gran empresa Sinohydro, ejecutora de la impresionante presa de las Tres gargantas-, holandés –a través del banco FMO-, finlandés –Finnfund-, alemán –Voith Hydro, de la que es accionista Siemens- y contaba con participación de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Este megaproyecto, consistente en la construcción de cuatro presas hidroeléctricas en el río Gualcarque, obvió el derecho de consulta previa, libre e informada previsto en el conocido Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y no tuvo en cuenta que ese río era sagrado para la comunidad indígena lenca. Los trabajos dieron lugar a un desabastecimiento de agua para la comunidad, y dificultaron el desempeño normal de las tareas agrícolas. Las protestas lideradas por Berta Cáceres no se hicieron esperar y fueron repelidas por la policía, causando la muerte del líder indígena Tomás García, lo que

³⁸ “Since the 2009 coup that ousted former president Manuel Zelaya, a succession of right-wing governments has made mining, agribusiness and energy projects a cornerstone of the country’s economic growth strategy. In 2011, a government-hosted conference proclaimed the country ‘Open for Business’. Foreign investors are once again able to snap up mining concessions, water resources have been privatised, environmental checks and balances have been diluted, and policies governing how companies should engage with local communities are being ignored. The clear hope is that lax enforcement and a weakening of existing laws will encourage investment.” Global Witness, *Honduras. The deadliest place to defend the planet*, January 2017, p. 5.

³⁹ <http://www.goldmanprize.org/recipient/bertha-caceres/#espa%C3%B1ol> consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴⁰ https://www.globalwitness.org/documents/18801/Spanish_pg14.pdf consultado el 4 de octubre de 2017.

provocó la retirada de la empresa china y de la CFI, e incrementó la violencia tanto por parte de la policía como del ejército contra los activistas. Ante esta situación, Amnistía Internacional inició una campaña al respecto⁴¹. A pesar de ello, la labor de intimidación y de represión continuó, no se paralizó la concesión y Berta Cáceres fue asesinada⁴². Casi año y medio después de su asesinato, los autores intelectuales siguen libres⁴³, si bien el proyecto ha sido suspendido en julio de 2017⁴⁴.

Este caso pone de manifiesto varias cuestiones. En primer lugar, la existencia de un Estado frágil en el que la corrupción campa a sus anchas, es más, dónde las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado están al servicio de una élite corrupta⁴⁵. De hecho, *Global witness* realiza la siguiente estremecedora afirmación:

“Our investigations show how state institutions such as the judiciary, military or police force are co-opted to support the interests of companies and the people who have stakes in them. Although the government theoretically has the power and resources to protect activists, in practice a lack of political will, endemic corruption and undue influence from elites means it fails to do so. According to rights groups, more than 90 per cent of killings and abuses against Honduran human rights defenders remain unsolved.”⁴⁶

Esta situación se refleja en el Índice de Estados débiles- fallidos, elaborado y actualizado anualmente por *Fund for Peace*⁴⁷. En la última versión disponible – la de 2017- Honduras figura en el puesto 68 de 178, en situación de peligro/alarma. Este índice se realiza mediante la utilización de 12 parámetros, agrupados en cuatro bloques – indicadores de cohesión, económicos, políticos y sociales-⁴⁸ El país más estable es

⁴¹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/09/honduras-indigenous-leaders/> consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴² <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/oxfam-insta-inversores-internacionales-retirarse-del-proyecto-de-const> consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴³ “Concretamente la construcción de la presa hidroeléctrica Agua Zarca, un gigantesco proyecto que vaciaba el río Gualcarque, sagrado para los indígenas y contra el que se movilizó Cáceres, sigue en manos de la compañía Desarrollos Energético SA (DESA) propiedad de la poderosa familia Atala presidida por Roberto David Castillo Mejía, exagente de inteligencia militar y empleado de la empresa energética estatal de Honduras.” GARCIA, J., “La muerte inútil de la ecologista hondureña Berta Cáceres”, *El País*, 4 de marzo de 2017. https://elpais.com/internacional/2017/03/02/america/1488478328_257627.html consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴⁴ Véase <http://criterio.hn/2017/07/13/agua-zarca-una-suspension-medio-la-impunidad/> consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴⁵ “El informe de Global Witness que tanto irritó al Gobierno de Honduras incluye la denuncia de importantes vínculos de miembros del derechista Partido Nacional, actualmente en el poder, con las empresas hidroeléctricas. El informe hace un detallado recorrido por las élites políticas y empresariales hondureñas que estarían usando medios corruptos y delictivos para sacar provecho de la riqueza natural del país "consiguiendo el apoyo de las fuerzas estatales, para asesinar y aterrorizar a las comunidades que se atreven a interponerse en su camino" dijo Kyte durante la presentación. En concreto el documento cita a la presidenta del Partido Nacional y vicepresidenta del Congreso, Gladis Aurora López, como propietaria de dos importantes proyectos en el oeste del país. La ONG afirma en el documento que el esposo de López, Arnold Castro, construye dos hidroeléctricas -Los Encinos y La Autora-, para vender energía al Estado.” GARCIA, J., “El informe ecológico que irritó al Gobierno de Honduras”, *El País*, 11 de febrero de 2017. https://elpais.com/internacional/2017/02/09/america/1486617921_790115.html consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴⁶ Global Witness, *Honduras. The deadliest place to defend the planet*, op. cit., p. 5.

⁴⁷ La versión de 2017 está disponible en <http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fsi-2017-factionalization-and-group-grievance-fuel-rise-in-instability/> consultado el 5 de octubre de 2017.

⁴⁸ El primer bloque aglutina indicadores sobre seguridad, elites fragmentadas y descontento colectivo. El segundo, declive económico, desigualdad y fuga de cerebros. El tercero, legitimidad estatal, servicios

Finlandia –puesto 178- y el más frágil Sudán del Sur –puesto 1-. En todos ellos, la situación del país es preocupante, y evidencia las carencias relativas a instituciones eficaces, fiables y transparentes. Asimismo, el grado de corrupción es importante. Según *Transparencia Internacional*, Honduras ocupa el puesto 123 de 176 países por lo que respecta al grado de corrupción, ostentado el primer puesto Dinamarca y el último, Somalia. En Honduras, el grado de confianza en función de la percepción de la corrupción está entre el 25 y el 35%⁴⁹.

A estos efectos, y siguiendo al profesor Jiménez Piernas, podemos considerar como Estado débil “aquel que padece un proceso de deterioro político y socioeconómico que merma la gobernabilidad y le impide proporcionar un estándar mínimo de servicios públicos básicos”⁵⁰. Siguiendo esta distinción entre Estado débil y Estado fracasado, podemos considerar que Honduras puede entrar en la primera categoría⁵¹, lo que no tiene por qué impedir que acabe en la segunda⁵².

En estos Estados débiles, la labor de las grandes empresas es compleja de supervisar. Los instrumentos internacionales sobre empresas y derechos humanos se han mostrado del todo ineficaces. Por lo que respecta al Pacto Mundial, sólo dos empresas hondureñas se han vinculado a este instrumento⁵³. Ninguna de las empresas participantes en el proyecto de Agua Zarca se ha comprometido con los diez principios del Pacto Mundial. Por lo que respecta a los Principios Rectores, el caso de Berta Cáceres confirma que no se han atendido las obligaciones de proteger, respetar o remediar.

públicos y derechos humanos y estado de derecho. El cuarto, presión demográfica, flujos de refugiados y desplazados e intervención externa.

⁴⁹ <https://www.transparency.org>, consultado el 5 de octubre de 2017.

⁵⁰ El profesor Jiménez Piernas, además, da una definición de Estado fracasado, como “aquel que no ejerce un control efectivo y que ha perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza sobre parte de su territorio, porque desafía o suplanta su autoridad por medios violentos” y además “no proporciona a su población los servicios públicos básicos, en particular no garantiza el imperio de la ley, ni la seguridad, la sanidad y educación públicas y las infraestructuras mínimas”. JIMÉNEZ PIERNAS, C., “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 2, 2013, p. 19. La cita *supra*, en p. 21.

⁵¹ “Centroamérica [...] es un buen banco de prueba para el tipo ideal de la situación de debilidad. La subregión está considerada en la actualidad una de las zonas más violentas del planeta; en particular el llamado “triángulo norte” de la subregión, formado por las repúblicas de El Salvador, Honduras y Guatemala, ofrece las tasas de homicidio por habitantes más altas del mundo. Las causas principales de tal situación son múltiples. La ausencia de las instituciones del Estado en amplias áreas de su territorio ha propiciado un clima de inseguridad, la economía informal, la miseria y la exclusión social de la población que habita en esas áreas, y la consiguiente sustitución y usurpación de las funciones del Estado por otros actores, como las redes criminales. Las guerras civiles habidas en la región a lo largo de la década de los ochenta del siglo pasado también han contribuido a minar la autoridad del Estado y a debilitarlo, y han dejado entre otras secuelas una cultura de la violencia difícil de erradicar a corto o medio plazo. Sin olvidar otras causas, como el narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia callejera (las maras). También destacan el mal funcionamiento de dos servicios esenciales del Estado, como son la administración de justicia y de policía, que crean entre otros males un clima permanente de inseguridad e impunidad. Ello lleva a los gobiernos de la subregión a caer en la tentación de la militarización de la seguridad pública, con los riesgos que acarrea para la protección de los derechos humanos y la preservación del sistema democrático, y la privatización del orden público mediante el crecimiento espectacular de la seguridad privada. Detrás de toda esta fenomenología aparecen, como telón de fondo, instituciones frágiles y democracias endebladas, en suma, la debilidad general del Estado.” *Id.*, pp. 25 y 26.

⁵² *Id.*, p. 26.

⁵³ Estas empresas son Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial y Flores y Flores Ingeniería S.A. Véase https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/search?utf8=%E2%9C%93&search%5Bkeywords%5D=&search%5Bcountries%5D%5B%5D=79&search%5Bper_page%5D=10&search%5Bsort_field%5D=&search%5Bsort_direction%5D=asc consultado el 16 de octubre de 2017.

Por lo que respecta a la obligación de proteger, Honduras ha incumplido la obligación relativa a velar contra las violaciones de derechos humanos. Agua Zarca, al igual que otros megaproyectos hidroeléctricos, ha traído aparejadas violaciones de derechos humanos, entre los que se encuentra la violación del derecho a la vida y a la integridad física. En este sentido, el gobierno hondureño no ha adoptado las medidas necesarias para prevenir, investigar, castigar y reparar las violaciones cometidas. A este respecto, merece la pena detenerse en las diferentes irregularidades que han plagado este asunto.

En las Observaciones sobre la situación de Río Blanco⁵⁴, la *Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, en su informe sobre su visita a Honduras, constata, en primer lugar, la violación del deber de consulta libre, previa e informada, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, antesala a la prestación del consentimiento por parte de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto⁵⁵. Asimismo, se constatan violaciones de otros derechos, como el derecho a la vida⁵⁶, a la integridad física⁵⁷, al derecho de manifestación y reunión⁵⁸, y el derecho a un debido proceso⁵⁹, y resulta especialmente escandaloso el hecho de que los ejecutores de los asesinatos hayan resultado ser agentes estatales, de lo que se deriva directamente responsabilidad del Estado⁶⁰. El papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que había dictado medidas cautelares para proteger la vida de la activista, fue irrelevante⁶¹.

⁵⁴ Río Blanco es la Comunidad que se alzó contra la utilización del río Gualcarque.

⁵⁵ Informe sobre la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras, A/HRC/33/42/Add.2 de 21 de julio de 2016, párr. 13 y ss, y en especial párr. 45 y ss.

⁵⁶ Id., párr. 15, 20, 21, 22.

⁵⁷ Id., párr. 21, 23, 27, 28.

⁵⁸ Id., párr. 25, 27.

⁵⁹ Id., párr. 29 y ss.

⁶⁰ Id., párr. 55.

⁶¹ "MC 196/09 - Ampliación de Medidas Cautelares, Honduras.

El 29 de junio de 2009, la CIDH amplió las medidas cautelares a favor de Edran Amado López, Bertha Cáceres y César Ham. De acuerdo a la información recibida, fuerzas militares rondarían la casa de habitación de Bertha Cáceres, miembro del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras, y la casa de habitación de César Ham, Diputado del Congreso Nacional por el Partido Unificación Democrática, habría sido ametrallada. Asimismo, Edran Amado López, periodista del programa Cholusatur del Canal 36, habría sido detenido y se desconoce su paradero. La CIDH solicitó que se adopten las medidas necesarias para asegurar la vida y la integridad personal de los beneficiarios; en el caso particular de Edran Amado López, que se informe sobre su paradero y, en caso de detención arbitraria, que se disponga su inmediata libertad. La CIDH solicitó información en forma urgente sobre la implementación de esta ampliación de medidas requeridas, a más tardar el 1 de julio de 2009. La CIDH dio el mismo plazo para que Honduras informe sobre la situación de Roger Ulises Peña, Alan McDonald, Adriana Sivori, Larry Sánchez, María José Díaz y Freddy Quintero. Según la información recibida, Roger Ulises Peña, sindicalista, habría sido atropellado el 29 de junio de 2009 por un comando militar y se encontraría en estado grave de salud; Alan McDonald, caricaturista, habría sido detenido arbitrariamente junto con su hija de 17 meses en un operativo en el que un grupo de soldados habría saqueado su casa y destruido sus caricaturas; y Adriana Sivori, Larry Sánchez, María José Díaz, y Freddy Quintero, corresponsales de TeleSUR, habrían sido detenidos arbitrariamente por fuerzas militares y despojados de sus equipos de trabajo y documentación.

La Comisión también solicitó a Honduras informar a la CIDH a más tardar el 1 de julio si se ha declarado un estado de excepción y, en ese caso, cuáles medidas han sido adoptadas para asegurar la observancia de los derechos fundamentales y garantías judiciales inderogables. Asimismo, la Comisión Interamericana solicitó se le informe si se ha producido alguna muerte en conexión con el golpe de Estado, y en este caso información específica al respecto; y sobre todas las detenciones que se habrían practicado desde el día 28 de junio de 2009 en conexión con el golpe de Estado o en operativos de control de orden público posteriores, incluyendo información sobre la identidad de las personas detenidas, las causas de su detención, su actual

Tampoco la obligación de respetar fue cumplida. En su informe, la Relatora califica como de “muy preocupante el nivel de violencia, asesinatos, amenazas e intimidación que se ha dado en contra de los opositores al proyecto”⁶². Especialmente preocupante es que en el caso que nos ocupa, a juicio de la Relatora “no existen indicios de que se hayan realizado estudios de impacto social, cultural y ambiental de manera previa a la aprobación del proyecto”, por lo que se puede sentenciar que las empresas implicadas no han respetado el deber de debida diligencia⁶³. En este sentido, son representativas las siguientes palabras:

“Como parte de un verdadero proceso de debida diligencia, las empresas e instituciones financieras deben en primer lugar determinar si existen pueblos indígenas en o cerca de los lugares donde se piensa realizar una actividad, y luego debe haber una investigación sobre los derechos a tierras, recursos naturales y consulta previa que pudiera corresponder a los pueblos indígenas bajo estándares internacionales.”⁶⁴

Finalmente, el acceso a medios de reparación también ha sido insuficiente y no se ha garantizado el acceso a la justicia de las víctimas. Es más, los autores intelectuales de los asesinatos siguen en libertad, y es que el grado de corrupción policial y judicial en Honduras es especialmente grave⁶⁵.

En esta línea se encuentra el informe aprobado el 31 de diciembre de 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas. En él, se establecen cuáles son las obligaciones de los Estados en este ámbito⁶⁶. Así, los Estados tienen una serie de obligaciones cuando se produzcan actividades extractivas, de explotación y desarrollo, que son especialmente sensibles cuando afecten a pueblos indígenas, tribales y a comunidades afrodescendientes, en tanto que se debe garantizar el respeto de sus derechos, y es que la Comisión Interamericana considera que “estos proyectos y actividades aún no son

paradero, si hay personas incomunicadas y si existen recursos judiciales disponibles y en funcionamiento para revisar las causas y condiciones de esas detenciones.

En relación a la situación del derecho a la libertad de expresión, la CIDH solicitó que se le informe sobre la presunta clausura del Canal 36, el Canal 8 y medios de comunicación estatal; la presunta toma de HONDUTEL por parte de efectivos militares; el presunto corte deliberado de servicios de luz y teléfono; la presunta orden, bajo amenaza de fuerza, para que dos equipos de TeleSUR desmontasen sus equipos e interrumpiesen transmisiones; la presunta prohibición de transmitir a canales de televisión por cable (TeleSUR, CNN, CubaVisión Internacional); la presunta prohibición al Diario El Tiempo y el Canal 11 de transmitir declaraciones de funcionarios del Gobierno del Presidente Zelaya; la toma de Radio Globo por elementos militares y las presuntas vejaciones, amenazas e intimidaciones contra su personal, incluyendo a Alejandro Villatoro, Lidieith Díaz, Rony Martínez, Franklin Mejía, David Ellner Romero, y Orlando Villatoro, la presunta toma de Radio Progreso por elementos militares; las medidas adoptadas para asegurar la vida e integridad personal de un periodista del Diario El Heraldo que habría sido atacado por particulares durante una manifestación frente de la Casa Presidencial; y la presunta detención de 22 buses en los que se desplazaban miembros de pueblos indígenas provenientes de Olancho y Jesús de Otoro.” <http://www.cidh.org/medidas/2009.sp.htm> consultado el 5 de octubre de 2017.

⁶² Informe sobre la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras, párr. 34.

⁶³ Id., párr. 49 y ss.

⁶⁴ Id., párr. 51.

⁶⁵ Id., párr. 56 y ss.

⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015.

supervisados de forma frecuente por los Estados receptores y los Estados de origen”⁶⁷ lo que da lugar a violaciones de derechos humanos.

La Comisión Interamericana afirma que las obligaciones de los Estados “giran en torno a seis ejes centrales, consistentes en el deber de: (i) adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, (ii) prevenir las violaciones de derechos humanos, (iii) supervisar y fiscalizar las actividades de extracción, explotación y desarrollo, (iv) garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, (v) prevenir actividades ilegales y toda forma de violencia, y (vi) garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y acceso a la reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos cometidas en estos contextos.”⁶⁸ Ninguna de estas obligaciones se ha respetado en el caso que nos ocupa. El marco normativo es claramente deficiente, dado que no han respetado los derechos de las comunidades afectadas, no se han prevenido las violaciones de derechos humanos, ni se han garantizado los mecanismos de consulta, como tampoco la violencia, ni han sido eficaces los mecanismos de reparación.

Por otro lado, la Comisión incide en la especial vulnerabilidad de determinados colectivos, que nos importan en el presente análisis: los pueblos indígenas, constatando que este tipo de actividades afecta negativamente al disfrute de una serie de derechos como son el “derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes sobre sus tierras, territorios y recursos naturales; al derecho a la identidad cultural y libertad religiosa; a la vida; a la salud, integridad personal y a un medio ambiente sano; a derechos económicos y sociales vinculados con la alimentación, acceso al agua y derechos laborales; al derecho a la libertad personal y la protesta social; y a la protección frente al desplazamiento forzado.”⁶⁹ Además, se constata que el impacto es especialmente agresivo sobre líderes, defensores de derechos humanos, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad.⁷⁰ Todo ello se ha reproducido con pavorosa precisión en Agua Zarca. ¿Qué recomienda la Comisión Interamericana para evitar este tipo de situaciones? Como no podía ser de otra manera, insta a la necesidad de “diseñar, implementar y aplicar efectivamente un marco normativo adecuado para la protección de los derechos humanos frente a actividades extractivas”⁷¹, dar un seguimiento a estas actividades para evitar abusos, exigir informes y transparencia a las empresas, reforzar la labor de supervisión, etc. Más allá de la voluntad política que los Estados podrían/deberían mostrar por seguir estas recomendaciones, nuevamente topamos con las dificultades que para la realización de estos objetivos representa la existencia de Estados débiles, donde la corrupción sea endémica y donde el estado de derecho se convierta en algo casi quimérico, como en Honduras. Nuevamente nos hallamos ante el círculo vicioso: para que se realicen los derechos humanos y que la labor empresarial sea correctamente supervisada, es imprescindible contar con instituciones fiables, fuertes, transparentes, democráticas y sometidas al imperio del derecho. Es decir, es imperativa la realización del ODS 16 si pretendemos lograr la realización de los derechos humanos.

Reflexión final

⁶⁷ Id., párr. 2.

⁶⁸ Id., párr. 5.

⁶⁹ Id., párr. 8.

⁷⁰ Id.

⁷¹ Id., p. 185.

El caso de Berta Cáceres pone en evidencia lo dramático del tema que nos ocupa. Su asesinato refleja cómo la ausencia de unas instituciones fiables, eficaces y transparentes, así como un control sobre la actividad empresarial son cuestiones clave para el desarrollo y el respeto de los derechos humanos, y es que, sin Estado, no hay posibilidad de que se cumplan los Principios Rectores. En una jornada de trabajo en el marco del Proyecto de investigación a cuyo amparo se ha realizado esta publicación, la profesora Mangas afirmó que hoy en día los países pueden ser ricos en recursos naturales, pero ello no tiene por qué hacer que mejoren su situación de desarrollo. Y es que el elemento clave para distinguir un país desarrollado de otro que no lo es, es la existencia de instituciones fuertes⁷², de un Estado en funcionamiento. No puedo estar más de acuerdo con esta afirmación. Cuando existe el Estado, se cumplen con mayor facilidad los derechos humanos, y sin instituciones que velen por su realización, los derechos humanos desaparecen. Y yendo más allá, sin instituciones fuertes, supervisar la labor de las empresas transnacionales se convierte en una tarea imposible.

En el actual panorama internacional, y en el contexto del tema que hoy nos ocupa, se plantea el problema de cómo realizar el ODS16 y los Principios Rectores. Probablemente, la forma jurídica que han adoptado los instrumentos existentes – Resolución 70/01 de 25 de septiembre de 2015 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 17/4 del 16 de junio de 2011 del Consejo de Derechos Humanos - no sea la más adecuada para asegurar su cumplimiento, y ello debido a la falta de normatividad y a sus carencias coercitivas, pero también es probable que sea la única posible dado su contenido y siguiendo la tendencia existente de recurso al *soft law* de forma generalizada. Por ello, a pesar de lo deseable que sería que el *Convenio sobre Empresas y Derechos Humanos* –tarea que ahora se desarrolla en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas tras la adopción de la Resolución 26/9 de 26 de junio de 2014- acabara viendo la luz, no parece que sea una tarea fácil.

Ello es consecuencia de las múltiples reticencias que los países desarrollados manifiestan en relación a su compromiso con instrumentos internacionales que impongan mecanismos de control a la labor de las empresas transnacionales. De hecho, claramente nos encontramos ante una disyuntiva. Si bien la mejor de las opciones posibles, en aras de la seguridad jurídica y de la previsibilidad, sería contar con instrumentos normativos de *hard law*, como un tratado internacional, el que los países desarrollados, en donde tienen su matriz mayoritariamente las empresas transnacionales, manifiesten su negativa en apoyar su celebración, provoca que el *soft law* sea la técnica elegida. La iniciativa que propuso la celebración de este tratado partió de Ecuador y Sudáfrica, junto con Bolivia, Cuba y Venezuela. De los 47 Estados participantes en el Consejo de Derechos Humanos, 20 apoyaron el texto, se opusieron 14 –entre los que figuraban tanto los Estados miembros de la UE y Estados Unidos- y 13 se abstuvieron⁷³. El día siguiente, un conjunto de países desarrollados y en desarrollo, entre los que figuraban Argentina, Francia, India, México

⁷² Se profundiza en este razonamiento en MANGAS MARTÍN, A., “Humanización, democracia y estado de derecho en el ordenamiento internacional”, *op. cit.*, p. 112 y ss.

⁷³ “Votos a favor: Argelia, Benín, Burkina Faso, China, Congo, Costa de Marfil, Cuba, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, India, Indonesia, Kazajistán, Kenia, Marruecos, Namibia, Pakistán, Sudáfrica, Venezuela (República Bolivariana de), Vietnam.

Votos en contra: Alemania, Austria, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Montenegro, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, Rumania.

Abstenciones: Arabia Saudita, Argentina, Botsuana, Brasil, Chile, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Kuwait, Maldivas, México, Perú, Sierra Leona.”

o Rusia, propusieron una resolución que no apoya la celebración de un nuevo instrumento, sino que centra su atención en los Principios Rectores y en la labor desarrollada y por hacer por parte del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de Naciones Unidas. Esta resolución fue adoptada por consenso⁷⁴.

Este hecho, en mi opinión, pone claramente de manifiesto cuál parece que puede ser el camino que, en este caso, viene dictado por el absoluto pragmatismo. No parece fácil lograr el apoyo de los países desarrollados, hasta este momento, en vincularse por convenios internacionales que impongan obligaciones en esta materia, por lo que para evitar que un posible tratado caiga en la irrelevancia, es probable que la senda a seguir sea la del *soft law*. Con todo, hay que señalar que la apuesta por el *soft law* no es nueva, y que es la que rige en otros sectores del derecho⁷⁵ y también en otros ámbitos del Derecho Internacional⁷⁶. Ahora bien, ¿es la adecuada? Esto es, ¿sirve para que las empresas y los Estados respeten y cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos? Volviendo a Honduras no parece que sea así.

Este país centroamericano se sometió a Examen Periódico Universal de Naciones Unidas por última vez en 2015. El Informe final del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos, en sus recomendaciones a Honduras señaló que debía “desarrollar un plan nacional de acción para aplicar los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y los Derechos Humanos, incluidas medidas específicas para reforzar la aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT”⁷⁷.

Si bien esta recomendación cuenta con el apoyo de Honduras⁷⁸ y este Estado en su Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos⁷⁹ se compromete a “aplicar las medidas legislativas y administrativas vigentes para evitar que las empresas transnacionales violen las leyes laborales”⁸⁰, así como a “aplicar las medidas legislativas y administrativas vigentes para evitar que las empresas transnacionales violen las leyes del medio ambiente”⁸¹, el caso de Berta Cáceres muestra en toda su crudeza la ineficacia del aparato normativo existente.

En definitiva, el mejor de los escenarios sería el de contar con un tratado internacional, con obligaciones claras y supervisadas, que vinculara a un buen número de Estados de la Comunidad Internacional. A su vez, disponer de instituciones fiables, en un marco de previsibilidad y seguridad jurídica, es imprescindible para que el respeto y el cumplimiento de las obligaciones relativas a derechos humanos sea una realidad. Hoy, no contamos con el primer elemento, y tampoco en muchos Estados con el segundo. Mientras persista esta situación, violaciones de derechos humanos tan trágicas y dolorosas como la

⁷⁴ A/HRC/26/L.1.

⁷⁵ Véase ESCUDERO ALDAY, R., “El concepto de soft law”, VVAA., *Contribuciones a la Filosofía del Derecho. Imperia en Barcelona 2010*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 128 y ss.

⁷⁶ SHELTON, D., “Soft Law”, *Handbook of International Law*, Routledge Press, Londres, 2008 y PETERS, A., “Soft Law as a New Model of Governance: A Legal Perspective”, VVAA., *The Dynamics of Change in EU Governance*, Elgar Publishing, Cheltenham, 2011, p. 21 y ss.

⁷⁷ Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal- Honduras, A/HRC/30/11 de 15 de julio de 2015, Recomendación 124.12

⁷⁸ Id. p. 15

⁷⁹ SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Primera Política Pública en Derechos Humanos y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos*, 2013

⁸⁰ De conformidad con la Recomendación nº 36 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Id. p. 143

⁸¹ Id. p. 176

que ha rodeado el asesinato de Berta Cáceres seguirán produciéndose. Es hora de afrontar este grave problema, ojalá la Comunidad Internacional esté a la altura.

Bibliografía

- ARROCHA OLABUENAGA, P., “Consideraciones sobre el estado de derecho en el plano internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. X, 2010.
- BOUTROS-GHALI, B., *An Agenda for Democratization*, United Nations, Nueva York, 1996.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015
- DE SCHUTTER, O., *Towards a legally binding instrument on Business and Human Rights*, Université Catholique de Louvain, Working Paper 2015/2.
- DÍAZ BARRADO, C.M. “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016.