



## ¿Dialogar con Ruggie?

Cambiar para que todo siga igual... Una valoración de los Informes 2009 y 2010 de John Ruggie

Alejandro Teitelbaum

*Alejandro Teitelbaum ha dedicado muchos años a trabajar sobre el tema de derechos humanos (DDHH) en la esfera de influencia de las corporaciones globales y otras empresas. Como otrora Representante Permanente a la Oficina de Ginebra de la ONU, de la Asociación Americana de Juristas –con sede en Buenos Aires, invirtió tiempo bregando con las burocracias de la ONU y de los Estados miembros, en pos de un marco legal internacional que sometiera a la actividad empresarial para que dejara de violar una amplia gama de derechos humanos en su esfera de influencia, como es el caso consuetudinario hoy en día.*

*Como tal, participó en el proceso seguido por la ahora extinta Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los DDHH del Consejo Económico y Social de la ONU, para valorar el impacto sobre los derechos humanos de la actividad empresarial y para preparar un código legalmente vinculante sobre esta cuestión. Presenció, una y otra vez, cómo las burocracias sucumbieron a la voluntad de las principales potencias económicas, quienes inflexiblemente insistieron en mantener la preeminencia del interés empresarial sobre su responsabilidad por su violación de los derechos humanos.*

*En años recientes, Teitelbaum ha evaluado el trabajo claramente sesgado de John Ruggie, el llamado Representante Especial del Secretario General de la ONU para Empresas y DDHH, nombrado, discutiblemente, para diseñar un marco que “incrementara los costos” para las corporaciones por violar los DDHH en su operación diaria. Teitelbaum ha criticado, consistentemente, la clara inclinación de Ruggie por la*

Valoración del Informe de Ruggie 2009.....	3
Antecedentes .....	3
Intentos de proteger a los DDHH en la esfera de la empresa en el seno de la ONU .....	3
Oposición a la normatividad de los derechos humanos en la esfera de la empresa.....	4
La obra regresiva de John Ruggie.....	5
Los DDHH en la empresa y el derecho internacional.....	7
Dialogar con Ruggie .....	7
Valoración del Informe de Ruggie 2010.....	8
Método de trabajo.....	8
Enfoque jurídico.....	8
Contexto ideológico.....	9
Vínculos relacionados: .....	9

*ideología neoliberal al servicio del poder económico transnacional, que claramente se opone a cualquier instrumento que gobernase, de manera vinculante, las prácticas empresariales en relación con los DDHH. En este breviario, hemos combinado las valoraciones de Teitelbaum a los reportes 2009 y 2010 de Ruggie. Su narración recuenta cómo comenzó todo en la ONU, en los setenta –cuando la creciente inquietud por la violación de las empresas a los derechos humanos propició un llamado a regular sus prácticas. Esto nos obsequia un valioso antecedente que expone cómo los gobiernos y las instituciones multilaterales se han coaligado con las corporaciones para bloquear, hasta ahora, cualquier intento de la sociedad civil para someter las prácticas empresariales a un marco legalmente vinculante.*

*De esta forma, Teitelbaum exhibe, al analizar los argumentos de Ruggie –incluyendo a los más relevantes de sus informes anteriores, cómo su trabajo es sólo una parodia “para cambiar de tal forma que todo siga igual.” Teitelbaum también exhibe el desdén de Ruggie para tomar en serio, en sus deliberaciones, la perspectiva sobre las empresas y los derechos humanos de una gran diversidad de partes interesadas –quienes se oponen completamente al entorno de “laissez faire” que el*

capitalismo darwinista global le impone al mundo, mediante su creciente control de las agendas públicas de los gobiernos. Claro ejemplo, ofrecido por Teitelbaum, es que todas las llamadas consultas de Ruggie con las partes interesadas, excluyen, por diseño, a todo aquel que no pueda darse a entender en lengua inglesa.

Hemos invitado a Teitelbaum a publicar con nosotros sus más recientes valoraciones del trabajo de Ruggie porque compartimos fuerte afinidad con los puntos de vista que aquí expone. En nuestras propias valoraciones del trabajo de Ruggie, revisamos sus reportes 2006 y 2007 como parte de una valoración más amplia del impacto de los negocios sobre los derechos humanos.<sup>1</sup> Subsecuentemente, preparamos una valoración específica del Informe 2008 de Ruggie "Proteger, Respetar y Remediar: un Marco para la Empresa y los DDHH".<sup>2</sup> No fue sorprendente que arribáramos a las mismas conclusiones de Teitelbaum. El trabajo del señor Ruggie es sólo una parodia para mantener la precedencia del mercado sobre los derechos de la gente y, desde luego, sobre la democracia. Además, también experimentamos el mismo desdén arrogante utilizado por Ruggie para desechar las críticas que presentamos a sus evaluaciones. En nuestra experiencia, Ruggie argumentó que "necesitamos herramientas analíticas nuevas y más agudas. Por ahora, todos los demás podemos sentirnos justificados ignorando el edificio que está construido sobre estos fundamentos imaginados porque no se sostendrán." Y recomendó comprar su libro: "Está disponible ahora en vuestra librería. Una lectura obligada para Jus Semper –pero sólo después de haber desarrollado las herramientas analíticas..."<sup>3</sup>

Ruggie debe pensar que somos lo suficientemente ingenuos para perder nuestro tiempo leyendo sus creativos escritos sobre el tema de "incrustar a los mercados globales en la sociedad, mediante valores compartidos y prácticas institucionales", un argumento recurrente en sus informes. Los fundamentos imaginados a que se refiere en su crítica, es que la responsabilidad primigenia de cualquier Estado que se precie de ser democrático es procurar el bienestar de cada rango de la sociedad, y especialmente de los desposeídos. Por tanto, en un entorno verdaderamente democrático, el mercado no puede ser un fin en sí mismo y, luego entonces, tiene que ser sometido para que el bienestar de la gente y el

planeta gocen de precedencia inequívoca sobre el interés privado. Desde luego Ruggie está en desacuerdo. Aparentemente piensa que los mercados deben regir sobre la sociedad, financiar a las campañas políticas de los servidores públicos –un derecho de empresa que la corte suprema estadounidense acaba de promulgar– y, por tanto dictar la agenda pública, para que ningún marco legalmente vinculante pueda fastidiar con el ir en pos del valor del accionista a costa de las demás partes interesadas, usualmente consideradas como "externalidades".

Y así ¿qué podremos esperar de alguien que –como recuenta Teitelbaum, fue uno de los principales arquitectos del Pacto Global –una burla a lo que debe de ser la verdadera responsabilidad corporativa? Desde la perspectiva de la democracia real, nada, en absoluto, más allá de su categórica negativa a cualquier marco que obligue a las empresas, de manera vinculante, a respetar a los derechos humanos. En efecto, Teitelbaum ilustra eficazmente el desdén de Ruggie por la justicia y la igualdad cuando argumenta que "la ideología que inspira a todo su trabajo, como Relator, se refleja con claridad en la cita de Amartya Sen" que incluye en su Informe, en el sentido de "que no hay que hacerse ilusiones y es mejor ocuparse de las injusticias que se pueden remediar."

Como cabe esperar, la sucinta recomendación de Teitelbaum, al final de su valoración del Informe 2010 de Ruggie, es que el Consejo de DDHH de la ONU debería girar 180 grados sobre el tema "a fin de ponerse a tono con la gravedad de la situación económico-social que se está viviendo a escala mundial". Jus Semper se complace en dar la bienvenida a un trabajo intelectual, a partir de experiencias de primera mano, que mucho contribuye a exponer el contubernio entre gobiernos, instituciones multilaterales y los dueños del mercado para mantener el mismo entorno "laissez faire" que ha colocado al mundo en una situación por demás peligrosa.

<sup>1</sup> Álvaro de Regil Castilla: Derechos Humanos y Empresa. Hacia un Nuevo Paradigma de Democracia Real y el Sostentamiento de la Gente y el Planeta, o Derechos Retóricos en un Mar de Engaños y Apariencias. La trillada y vieja fórmula de cambiar para que todo siga igual... La Alianza Global Jus Semper, Estudio Temático LISDINYS, enero 2008

<sup>2</sup> Álvaro de Regil Castilla: Derechos Humanos y Empresa. Reafirmando el Darwinismo Social del Mercado – Una valoración del Informe del señor John Ruggie: "Proteger, Respetar y Remediar: un Marco para la Empresa y los Derechos Humanos. La Alianza Global Jus Semper, Estudio Temático LISDINYS, octubre 2008.

<sup>3</sup> Ruggie on Markets: Response to Jus Semper Global Alliance, Harvard John F. Kennedy School of Government, 21 October 2008.

## ❖ Valoración del Informe de Ruggie 2009

### I. Antecedentes

Ya en el decenio de 1970 y aun antes se hizo evidente que las leyes y los tribunales nacionales no bastaban para poner coto a las múltiples violaciones de los derechos humanos perpetradas por las grandes sociedades transnacionales (STNs). Ello era (y es) así por dos razones principales. Por un lado los países pobres no podían enfrentar el enorme poder de las STNs, en muchos casos con un volumen de negocios superior al PIB de muchos de esos países,<sup>4</sup> y en la gran mayoría de éstos faltaba también en los gobiernos la voluntad política para hacerlo. A lo que se sumaba el apoyo de las grandes potencias a las actividades extraterritoriales, legítimas o no, de las sociedades transnacionales basadas en su territorio. Por otro lado, las leyes de esas grandes potencias estaban diseñadas para facilitar la expansión de las STNs y sus tribunales no se mostraban para nada propicios a examinar las violaciones a los derechos humanos que acompañaban a dicha expansión.

Para superar esa situación, se hizo entonces evidente la necesidad de crear un marco jurídico internacional vinculante para las STNs. Eso fue lo que motivó en 1972 al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para solicitar al Secretario General de la ONU la creación de un Grupo de expertos que estudiara las actividades de las STNs. Una vez formado, ese Grupo recomendó al ECOSOC la creación de una Comisión de Empresas Transnacionales, que fue establecida en 1974, compuesta de 48 Estados Miembros, que se dio dos tareas prioritarias: investigar las actividades de las sociedades transnacionales y elaborar un Código de Conducta (la idea era que fuese obligatorio) para las STNs. La elaboración de éste comenzó en 1975 y estuvo prácticamente terminado en 1983. Pero la resistencia de las empresas y la presión de las grandes potencias en contra del Proyecto fue tal que dicho Código nunca vio la luz. La misma suerte corrió un proyecto de Código de Conducta sobre la transferencia de tecnología por parte de las empresas transnacionales promovido en la misma época en la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) por el Grupo de los 77 (los países llamados “en desarrollo”).

### II. Intentos de proteger a los DDHH en la esfera de la empresa en el seno de la ONU

A principios de los años 90 se presentó en Naciones Unidas la oportunidad de replantear la cuestión del control de las actividades de las sociedades transnacionales. Eso ocurrió cuando en la Subcomisión de Derechos Humanos se decidió nombrar dos relatores para que estudiaran la cuestión de la impunidad de las violaciones a los derechos humanos.

En 1993, la Subcomisión adoptó una resolución por la que encomendaba a uno de los dos relatores que se ocupara de la impunidad de las violaciones a los derechos civiles y políticos y al otro de la impunidad en las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

Presentado el informe final del relator sobre las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales en 1998, la Subcomisión adoptó una resolución para que se estudiara la actividad y los métodos de trabajo de las STNs en relación con el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y del derecho al desarrollo. En uno de los párrafos de dicha resolución se señalaba que uno de los obstáculos que se oponen al ejercicio de esos derechos consiste en la concentración del poder económico y político en manos de las grandes empresas transnacionales. En la misma resolución, la Subcomisión decidió la creación y estableció el mandato de un Grupo de Trabajo para que realizara ese estudio. El Grupo de Trabajo designado en 1998 tenía que realizar una labor de análisis e investigación de las actividades y los métodos de trabajo de las sociedades transnacionales, tema sin duda trascendente para unos y molesto e inoportuno para otros. Y elaborar un proyecto de normas.

El primer Proyecto era una especie de código voluntario para las STNs, que éstas podían adoptar o dejar de lado, lo que se suele llamar *soft law* (derecho blando) o “no derecho”. Era un intento de cambiar algo para que todo siguiera igual. La Asociación Americana de Juristas, por nuestro intermedio, y el Centro Europa Tercer Mundo se empeñaron en tratar de

<sup>4</sup> El volumen de negocios de las más grandes sociedades transnacionales es equivalente o superior al PIB de muchos países y el de media docena de ellas es mayor que el PIB de los 100 países más pobres reunidos (Utting, *Business Responsibility for Sustainable Development*, UNRISD, Ginebra, enero 2000).

mejorar el Proyecto, proponiendo reformas de fondo al mismo a fin de que adquiriera cierta consistencia jurídica y alguna eficacia.

La AAJ y el CETIM, después de cuatro años de debates, de la organización de un seminario internacional interdisciplinario y de una reunión de dos días con los miembros del Grupo de Trabajo, lograron que se mejorara el Proyecto, pero muchas cuestiones esenciales no se incorporaron al mismo como, por ejemplo, la responsabilidad civil y penal de los dirigentes de las empresas, la responsabilidad solidaria de las sociedades transnacionales con sus proveedores y subcontratistas, la primacía del servicio público sobre el interés particular, la prohibición de patentar formas de vida, etcétera.<sup>5</sup>

En sus sesiones de agosto 2003, la Subcomisión adoptó una resolución aprobando el proyecto y lo remitió, conforme al procedimiento correspondiente, a la Comisión de Derechos Humanos. Pero en dicha resolución, en lugar de pedirle a la Comisión que lo aprobara, como suele suceder en casos similares, le solicitó que recogiera las observaciones sobre el Proyecto de los gobiernos, de los órganos de las Naciones Unidas, de las instituciones especializadas, de las organizaciones no gubernamentales, etcétera, y que encarase la posibilidad de constituir un Grupo de trabajo abierto para revisar el mismo.

Es interesante destacar la actitud de algunas grandes organizaciones no gubernamentales, las que desde la primera versión del Proyecto, decididamente inaceptable, pidieron su aprobación inmediata por la Subcomisión, aparentemente sin importarles la calidad y la eficacia del mismo y adoptaron la misma actitud todos los años con las nuevas versiones del Proyecto, que no eran mucho mejores que la primera. Quizás algunas de ellas decidieron adoptar un "perfil bajo" para no enturbiar sus buenas relaciones con grandes sociedades transnacionales.

### **III. Oposición a la normatividad de los derechos humanos en la esfera de la empresa**

Pese a que el Proyecto aprobado por la Subcomisión estaba lejos de ser una panacea en materia de control y encuadramiento jurídico de las sociedades transnacionales, éstas reaccionaron vivamente contra el mismo con un documento de unas 40 páginas, firmado por la Cámara Internacional de Comercio (ICC en inglés) y la Organización Internacional de Empleadores (IOE), instituciones que agrupan a las grandes empresas de todo el mundo. En dicho documento afirmaban que el proyecto de la Subcomisión socavaba los derechos humanos, los derechos y los legítimos intereses de las empresas privadas, que las obligaciones en materia de derechos humanos corresponden a los Estados y no a los actores privados y exhortaban a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU a rechazar el proyecto aprobado por la Subcomisión<sup>6</sup>.

Finalmente en 2005, la Comisión de Derechos Humanos, ignorando por completo el Proyecto de normas adoptado en 2003 por la Subcomisión, aprobó la Resolución 2005/69 en la que invitó al Secretario General de la ONU a designar un relator especial, para el cual sugirió un mandato inspirado en el Pacto Global. Al aprobar dicha resolución, los Estados Miembros de la Comisión de Derechos Humanos cedieron a las presiones de las empresas transnacionales, claramente formuladas en su documento. Sobre 53 miembros, 49 votaron a favor, se abstuvieron África del Sur y Burkina Faso y votaron en contra Estados Unidos y Australia, que sostuvieron que el tema de las STNs no debía ser tratado de ninguna manera en la Comisión. Y para que nadie pensara que el Proyecto de la Subcomisión podía invocarse como una norma internacional vigente, la Comisión de Derechos Humanos se ocupó de precisar en el último párrafo de su resolución 2004/116 que dicho Proyecto "...al ser un proyecto de propuesta, carece de autoridad legal y que la Subcomisión no debería ejercer ninguna función de vigilancia a este respecto".

<sup>5</sup> Hicimos un examen detallado de las debilidades y omisiones del proyecto de la Subcomisión en un documento presentado a la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 2004 (E/CN.4/2004/NGO/123).

<sup>6</sup> International Chamber of Commerce, Organisation Internationale des Employers, Joint views of the IOE and ICC on the draft "Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights". [www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org). Véase también Corporate Europe Observatory (CEO), Shell Leads International Business Campaign Against UN Human Rights Norms . CEO Info Brief, March 2004

#### IV. La obra regresiva de John Ruggie

En julio de 2005 el Secretario General Kofi Annan completó la obra regresiva de la Comisión de Derechos Humanos en esta materia nombrando representante especial para estudiar el tema de las sociedades transnacionales al señor John Ruggie, su asesor principal en el Pacto Global.

Basta leer el informe del señor Koffi Annan de 1998 donde anunció el Pacto Global, significativamente titulado “La capacidad empresarial y la privatización como medios de promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible” (A/52/428), los discursos de Georg Kell, Director Ejecutivo del Pacto Global y de John Ruggie, para percibir la ideología neoliberal al servicio del poder económico transnacional dominante en ese ámbito. Y, por cierto, contraria a imponer normas de cumplimiento obligatorio a las sociedades transnacionales. El señor Ruggie lo ha dicho: el Pacto Global “no es un código de conducta y las Naciones Unidas no tiene mandato para ello ni la capacidad para verificar su aplicación”.

En 2007 la Subcomisión fue disuelta, quizás fue el tributo que pagó por ocuparse de temas irritantes para las grandes potencias y el poder económico transnacional. Fue reemplazada por un Comité Asesor del nuevo Consejo de Derechos Humanos, con atribuciones mucho más limitadas que la desaparecida Subcomisión.

Por su parte, en 2006 John Ruggie escribió su primer informe para la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/97). Los primeros párrafos del Informe de Ruggie son “descriptivos”, como él mismo escribe al comienzo del párrafo 13, y bastante objetivos, agregamos nosotros. Pero después va derivando hacia la atribución de un papel decisivo a las empresas en la sociedad: “los agentes de la sociedad civil y los responsables de las políticas cada vez son más conscientes del hecho de que la participación de las empresas es un ingrediente social del éxito” (párr. 17). Y ya en el párrafo siguiente hace pasar el centro de gravedad de la sociedad política a la empresa: “a los gobiernos les resultaba difícil, si no imposible, responder al aumento de las demandas internas de pleno empleo y de mayor equidad económica. Estos dos fracasos propiciaron la emergencia de horribles “ismos” enemigos de la empresa, de los derechos humanos y, en última instancia, de la paz mundial. Por el contrario, los acuerdos institucionales posteriores a 1945 sobre las relaciones monetarias y comerciales conciliaron los compromisos de liberalización internacional con un amplio margen para crear redes de seguridad e inversiones sociales nacionales” (párr. 18). Y aquí ya estamos en pleno enfoque neoliberal: **mitigar** las demandas sociales y suprimir el conflicto y los “horribles ismos” con “redes de seguridad”, sustituyendo el poder político ejercido en representación de los ciudadanos, todos iguales ante la ley, por los “actores sociales”, algunos con mucho poder y otros sin poder alguno, para **mitigar, no para satisfacer**, las demandas sociales.

Ruggie presentó su segundo informe al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en febrero de 2007 (A/HRC/4/74). En el mismo desarrolla argumentos intentando demostrar que las sociedades transnacionales no están obligadas por el derecho internacional y que lo más apropiado es concertar a las empresas, a las Naciones Unidas (Pacto Global mediante) y a la “sociedad civil” para establecer declaraciones de buenas intenciones en forma de *soft law*, códigos de conducta, etc, cuya aplicación será controlada por las mismas empresas y por representantes de la “sociedad civil”<sup>7</sup>.

En su informe de abril de 2008 (A/HRC/8/5), aunque no hay propuestas concretas (el autor dice que se trata de un marco conceptual) Ruggie hizo un sorprendente giro de 180 grados con relación a sus informes anteriores, quizás influido por los efectos devastadores de la crisis financiera mundial y sobre todo adoptando el estilo demagógico de los líderes mundiales (“moralizar al capitalismo”, “acabar con los paraísos fiscales”, etc.) destinado a calmar a la opinión pública mundial. En su informe de abril de 2008 Ruggie comienza diciendo: “La comunidad internacional aún se encuentra en las fases iniciales de adaptación a un régimen de derechos humanos que proporcione una protección más eficaz a los individuos y a las comunidades contra los perjuicios causados por las empresas en materia de derechos humanos”.

Después del consabido elogio a la economía de mercado, agrega: “Pero los mercados sólo funcionan óptimamente si están enmarcados en normas, usos e instituciones...” “En efecto, la historia nos enseña que los mercados plantean graves riesgos”... “Nos encontramos en una de esas épocas y la escalada de los abusos causados por las empresas en materia de

<sup>7</sup> Escribimos un comentario sobre el primer informe del señor Ruggie, un resumen del cual puede encontrarse en <http://alainet.org/docs/13433.html> y otro sobre el segundo informe que fue presentado por el Centre Europe Tiers Monde con el código A/HRC/4/74 a la sesión de marzo de 2007 del Consejo de Derechos Humanos. Una síntesis del mismo fue publicada por el Transnational Institute ([www.tni.org](http://www.tni.org)) en inglés y en español.

derechos humanos son un claro aviso de que no todo va bien". Dice que hay un entorno permisivo para actos ilícitos de las empresas sin que haya sanciones o reparaciones adecuadas... Contra la idea de que las empresas pueden vulnerar algunos derechos específicos, esta vez Ruggie sostiene que las empresas pueden afectar a todos los derechos internacionalmente reconocidos. Subraya y diferencia tres aspectos: el deber del Estado de proteger los derechos humanos, la responsabilidad empresarial de respetarlos y la necesidad de mejorar el acceso a los remedios o recursos frente a las violaciones. Supera la confusión creada sobre el papel de las empresas como encargadas –junto con los Estados- de hacer respetar los derechos humanos.

Sigue diciendo que los derechos de las empresas transnacionales se han ampliado considerablemente, lo que ha creado desequilibrios entre las empresas y los Estados que pueden ser perjudiciales para los derechos humanos. Ejemplo de ello son los más de 2.500 tratados bilaterales de inversión actualmente vigentes. Aunque brindan protección legítima a los inversores extranjeros, estos tratados permiten también a los inversores tomar como rehenes a los Estados de acogida sujetándolos al arbitraje internacional vinculante, en particular por los presuntos perjuicios resultantes para el inversor de la aplicación de legislación para mejorar las normas nacionales en materia social y ambiental, aun cuando la legislación se aplique de manera uniforme a todas las empresas, tanto nacionales como extranjeras.

Ruggie también aborda en este Informe una cuestión que nosotros consideramos esencial: la responsabilidad solidaria de la empresa transnacional con sus filiales de hecho y de derecho y con sus proveedores y subcontratistas, para afrontar el problema suscitado por la política generalizada de externalización de los costos y de los riesgos. Dice Ruggie:..." el marco jurídico que regula a las empresas transnacionales funciona en gran medida como funcionaba mucho antes de la reciente oleada de globalización. Una empresa matriz y sus filiales siguen entendiéndose como entidades jurídicas distintas. **Por tanto, la empresa matriz generalmente no responde de los actos y delitos cometidos por la filial**, aunque sea el único accionista, a menos que la empresa filial esté bajo un control de funcionamiento tan estricto por la empresa matriz que pueda considerarse como un simple agente. Agrega: "Factores de este tipo hacen sumamente difícil declarar responsable de los perjuicios en materia de derechos humanos a la empresa tomada como un todo.

En mayo de 2008 Ruggie presentó un informe adicional (A/HRC/8/5/Add.2) titulado "Empresas y derechos humanos: encuesta sobre el alcance y los tipos de presuntos abusos de los derechos humanos cometidos por empresas", en el que se reconoce el efecto negativo de la actividad de las empresas sobre el goce de los derechos humanos, laborales y no laborales. Pero Ruggie parece no haber sacado de su informe de 2008 las conclusiones que se imponen: el 28 de enero de 2009 se publicó en el sitio informativo de la Oficina de Naciones Unidas de Ginebra (UNOG) una nota del mismo Ruggie anunciando que había obtenido los servicios voluntarios de quince estudios jurídicos internacionales –cuya lista proporciona- especializados en el asesoramiento de grandes empresas para que examinen la legislación empresarial de 40 países y sus efectos en la promoción de una cultura de los derechos humanos entre sus clientes. No se puede pensar un sólo instante que tales asesores realizarán un estudio objetivo e imparcial que pueda contrariar los intereses de sus acaudalados clientes, enemigos declarados de cualquier legislación nacional reguladora o restrictiva de sus actividades.

**En su informe de 2009 Ruggie mantuvo invariable la línea de fondo impuesta por la sociedades transnacionales: ninguna propuesta de normas internacionales obligatorias para las empresas.**

En dicho Informe hay una perla (en el párrafo 4) que transcribimos íntegramente:

**4. Importantes entidades empresariales han declarado su apoyo al marco. En una declaración conjunta, la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Cámara de Comercio Internacional (CCI) (YO AGREGO: LOS MISMOS QUE "RECOMENDARON" A LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS ENTERRAR EL PROYECTO DE NORMAS DE LA SUBCOMISIÓN, véase más arriba el párrafo III) y el Comité Asesor para las empresas y la industria de la OCDE afirmaron que el marco ofrece "un medio claro, práctico y objetivo de abordar una serie muy compleja de cuestiones". El marco ha sido acogido favorablemente por el Consejo Internacional de Minería y Metales y la Iniciativa de dirigentes empresariales en cuestión de derechos humanos. Cuarenta fondos de inversión socialmente responsables escribieron al Consejo, comunicando que el marco les ayudaba al difundir el conocimiento de los efectos de la actividad empresarial en los derechos humanos y favorecer la adopción de medidas adecuadas para atenuar esos efectos. La compañía petrolera ExxonMobil, en una conmemoración pública del 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, señaló la responsabilidad empresarial de respetar los principios, enunciada en el marco, como punto de referencia para sus empleados. Aquí encaja muy bien el dicho: "Dime quien te elogia..."**

De manera coherente, el mismo Ruggie y los representantes de la Unión Europea en el Consejo de Derechos Humanos, se han opuesto a que se autorice al relator a recibir denuncias sobre violaciones cometidas por las sociedades transnacionales, como es el caso para la mayoría de los otros relatores que se ocupan de distintos temas relativos a los derechos humanos.

#### V. Los DDHH en la empresa y el derecho internacional

Si se excluye a las sociedades transnacionales del marco jurídico internacional que garantiza la protección de los derechos humanos, éstas quedan sometidas sólo al derecho interno común, que es manifiestamente insuficiente para llegar a responsabilizar a las mismas. Ello es así porque en los países ricos, como hemos señalado al principio, las sociedades transnacionales cuentan con una legislación favorable y sobre todo con el respaldo incondicional de los gobiernos y en los países pobres pueden violar las legislaciones internas y, por cierto, también los derechos humanos, con la complicidad de las elites dirigentes de muchos de esos países y así asegurar su impunidad.

Asimismo, es bien sabido que hay empresas transnacionales que son más poderosas económicamente que muchos países pobres y que además, en los últimos veinte años cuentan con un arsenal jurídico a su servicio (los tratados bilaterales de libre comercio y de promoción y protección de inversiones, entre otros) y jurisdiccional (los tribunales arbitrales del Centro Internacional para el Arreglo de Controversias Relacionadas con las Inversiones –CIADI, ICSID en inglés– miembro del Grupo del Banco Mundial y cuyo presidente es, ex officio, el Presidente del mismo Banco Mundial, el Órgano de Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio, etc.). Esto, unido a la extrema fluidez de movimientos transfronterizos de las STNs, que les permiten eludir el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales, hacen manifiestamente insuficientes las legislaciones internas y exige imperativamente la aplicación de los procedimientos y mecanismos internacionales de derecho público existentes y, si es necesario, la creación de otros que obliguen a las STNs a respetar los derechos humanos y las sancionen si violan los mismos.

Si el establecimiento de normas internacionales vinculantes para las STNs fue objeto de preocupación y dio lugar a la elaboración de proyectos en los decenios 70-80 del pasado siglo, ahora que la situación es mucho peor porque la “lex mercatoria” (una especie de derecho corporativo o neofeudal que hemos enumerado dos párrafos más arriba) prevalece absolutamente sobre los derechos humanos, la necesidad del control jurídico y social a nivel internacional de las STNs se ha convertido en una necesidad imperiosa, como parte del esfuerzo por restablecer a los derechos humanos en la cúspide de la jerarquía de las normas sociales, culturales y jurídicas.

**Eso es precisamente lo que las sociedades transnacionales, sus asesores, mentores y escuderos (entre ellos Ruggie) no quieren.**

Isabelle Daugareilh escribe: “Pero, por el momento, no ha emanado nada en concreto de Naciones Unidas, y la prórroga de la misión de Ruggie no aporta ninguna orden concreta en el plano normativo, salvo la de desarrollar el marco de la trilogía Protect, Respect and Remedie”. (Responsabilidad social de las empresas transnacionales: Análisis... Cuadernos de Relaciones Laborales año 2009, 27, núm. 1 págs. 77-106. Universidad de La Rioja, España ).

#### VI. Dialogar con Ruggie

Ahora Ruggie ha lanzado un “forum on line”, todo en inglés, es decir para uso exclusivo de los angloparlantes. Evidentemente para autolegitimarse diciendo que dialoga con todo el mundo.

En cuanto a dialogar con Ruggie yo personalmente ya hice mi experiencia: El Transnational Institute, cuando publicó mis comentarios sobre unos de los informes de Ruggie, se los transmitió invitándolo a responderme en las páginas del Boletín del TNI. La respuesta que Ruggie envió por correo electrónico al TNI fue (más o menos textualmente) que el era un profesor importante y no podía rebajarse a discutir con un desconocido.

¿Vale la pena plantearle cuestiones a Ruggie? Quizás sí, siempre que éstas sean claras y sin vueltas. Por ejemplo preguntarle si piensa proponer que se elaboren textos internacionales vinculantes para las STN, en lo posible teniendo en cuenta –dejando a salvo sus imperfecciones y omisiones– el Proyecto de Código de Conducta de 1983 y el Proyecto

de Normas de la Subcomisión de 2003. Y no dejarse entretener por las falacias fácticas y jurídicas de sus informes<sup>8</sup>, que es una forma de utilización del *storytelling* (contar historias o cuentos), que alguien ha definido como “arma de distracción masiva”, método empleado corrientemente por los políticos y los *managers* del *marketing*.

### ❖ *Valoración del Informe de Ruggie 2010*

Examinaremos tres aspectos del Informe de 2010 del señor Ruggie: su método de trabajo, su enfoque jurídico y su contenido ideológico.

#### I. Método de trabajo

Bajo la apariencia de una consulta amplia y general a diversos sectores sociales los verdaderos interlocutores del señor Ruggie han sido las grandes empresas, las asociaciones de empresarios como la Cámara Internacional de Comercio y la Organización Internacional de Empleadores y los abogados asesores de esas mismas grandes empresas. No pocas de esas grandes empresas, como algunas de las que forman parte del Pacto Global, no tienen una trayectoria muy límpida en materia de respeto de los derechos humanos y de prácticas corruptas.

Es ilustrativo que el señor Relator, para intentar demostrar que las grandes empresas petroleras pierden mucho dinero y el petróleo se encarece por diversas razones –entre ellas podría estar la resistencia popular a proyectos contaminantes, haya citado en el par. 71 un trabajo de Goldman Sachs, que es señalada, a causa de sus prácticas tramposas e ilegales, como una de los grandes responsables de la actual crisis financiera. Por el contrario, los demás participantes en las numerosas reuniones organizadas por el señor Relator, han sido meros figurantes cuya opinión no ha sido tomada en cuenta.

#### II. Enfoque jurídico

El eje del enfoque jurídico del señor relator puede resumirse en que las empresas no tienen deberes u obligaciones sino sólo responsabilidades. Responsabilidades que consisten, como bien dijo Milton Friedman, en incrementar sus beneficios (*The social responsibility of business is to increase its profits*). La consecuencia es que en los informes del señor Relator no hay ninguna propuesta de normas obligatorias para las empresas, de conformidad con lo que exigieron

<sup>8</sup> En mis comentarios a los sucesivos informes de Ruggie creo que he logrado poner de manifiesto no sólo dichas falacias, sino la mediocridad y trivialidad jurídica de dichos informes.

Sus famosos “tres pilares (proteger, respetar y remediar)” son conceptos que manejan desde siempre no sólo los especialistas, sino cualquier activista de derechos humanos.

En el caso particular de las empresas, nosotros escribimos en nuestras Observaciones al primer informe de Ruggie de 2006, comentando una de sus críticas al Proyecto de Normas aprobado por la Subcomisión:

...le asiste razón a Ruggie cuando considera problemático que se proponga «asignar responsabilidades por los derechos humanos a los Estados y las empresas». El señor Relator insiste con esta crítica al Proyecto de normas, que nosotros compartimos, en los párrafos 66 y 68 de su Informe.

En efecto, en el Proyecto de Normas, después de decir que... “si bien los Estados y los gobiernos tienen la responsabilidad principal de garantizar, respetar y proteger los derechos humanos... agrega que: “...las STNS y otras empresas tienen también la responsabilidad de promover y asegurar...”

Nosotros señalamos oportunamente el error al Grupo de Trabajo de la Subcomisión y propusieron suprimir la frase “tienen también la responsabilidad de promover y asegurar...” a fin de que ese párrafo dijera: “deben respetar y contribuir a hacer respetar, proteger y promover los derechos humanos...” (Véase AAJ- CETIM «Propuesta de enmiendas al Proyecto de normas sobre la responsabilidad en materia de derechos humanos de las sociedades transnacionales y otras empresas comerciales», 28 páginas, Ginebra, julio 2003).

No cabe duda que el Estado tiene una responsabilidad (*responsibility*) indelegable por la vigencia de los derechos humanos en el ámbito de su jurisdicción y debe impedir que los mismos sean violados, ya sea por el mismo Estado y/o sus propios funcionarios como por los particulares. Y si no cumple con dicha obligación incurre en una responsabilidad internacional.

En efecto, la expresión responsabilidad tiene dos significados, tangentes pero diferentes, que se expresan en inglés con dos palabras distintas: *responsible*, *responsibility* y *accountable*, *accountability*.

Uno de ellos es la de «encargado de...». Por ejemplo los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. También se puede decir que la dirección de una empresa está encargada (es responsable, *responsible*) de que se respeten los derechos laborales en el ámbito de la empresa.

El otro significado consiste en que cada persona (física o jurídica, esta última a través de los dirigentes que toman las decisiones) es responsable de sus actos, por los cuales debe rendir cuentas (*accountable*). Por ejemplo, quien viola los derechos laborales debe rendir cuentas ante las instituciones públicas pertinentes (de la administración del Estado y los tribunales de justicia). Y reparar los daños causados (*liability*).

A veces se extrapola el primer significado en el sentido de atribuirle a las empresas, sobre todo a las grandes empresas, una responsabilidad general de «estar encargadas» de hacer respetar los derechos humanos. Habría en este caso una delegación en las empresas de las responsabilidades inherentes a las instituciones del Estado de hacer respetar los derechos humanos en general. O sería una responsabilidad propia del Estado compartida con las empresas.

Esta concepción puede llevar a que se propicie conferir un estatuto privilegiado a las empresas en la sociedad, fundado en su poder e influencia, lo que es contrario a los principios fundamentales de una sociedad democrática, entre ellos la igualdad de todos ante la ley.

la Cámara Internacional de Comercio y la Organización Internacional de Empleadores en el documento que publicaron en marzo de 2004 contra el Proyecto de Normas aprobado por la Subcomisión de Derechos Humanos en 2003.

No cabe duda alguna que las sociedades transnacionales, como todas las personas privadas, tienen la obligación de respetar la ley y si no lo hacen deben sufrir sanciones civiles y penales, también a escala internacional, lo que surge claramente de un examen un poco atento de los instrumentos internacionales vigentes. Esto es así aunque no haya prosperado en la Conferencia de Roma la iniciativa de incorporar al Estatuto de la Corte Penal Internacional la responsabilidad penal de las personas jurídicas, debido especialmente a la fuerte presión de Estados Unidos, que finalmente no adhirió al mismo.

### III. Contexto ideológico

La ideología que inspira todo el trabajo del señor Ruggie como relator se refleja claramente en la cita de Amartya Sen que hace al final de su Informe (par.121). Allí se dice que no hay que hacerse ilusiones y es mejor ocuparse de las injusticias que se pueden remediar. ¿Quién decide que injusticias se pueden remediar y cuáles no? ¿La Cámara Internacional de Comercio? ¿O las clamorosas desigualdades e injusticias puestas en evidencia por la actual crisis mundial que requieren imperativamente un cambio radical de las relaciones sociales?

Amartya Sen en su libro *Un nouveau modèle économique. Développement, justice et liberté*, hace la apología del libre mercado y se empeña en tratar de demostrar que se puede ser pobre, incluso muy pobre y vivir mejor que otras personas que disponen de mayores ingresos. Traducido al lenguaje popular, el refrán preferido de los más ricos para uso de los pobres: “el dinero no hace la felicidad”-

Quizás por eso el ex Secretario General Koffi Annan llamó a Sen “el portavoz más inspirado y convincente de los pobres del mundo entero”. Conviene recordar que el informe del señor Koffi Annan de 1998 donde anunció la creación del Pacto Global, uno de cuyos principales arquitectos fue el señor Ruggie, estaba significativamente titulado “La capacidad empresarial y la privatización como medios de promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible” (A/52/428)

El Consejo de Derechos Humanos debería dar en este tema un giro de 180 grados a fin de ponerse a tono con la gravedad de la situación económica-social que se está viviendo a escala mundial.

---

#### Vínculos relacionados:

- Jus Semper: [http://www.jussemper.org/Inicio/Index\\_castellano.html](http://www.jussemper.org/Inicio/Index_castellano.html)

- ❖ **Acerca de Jus Semper:** La Iniciativa Salarios Dignos Norte y Sur (LISDINYS) constituye el único programa de la Alianza Global Jus Semper (LAGJS). LISDINYS es un programa de largo plazo desarrollado para contribuir a la justicia social en el mundo al lograr una participación laboral justa para los trabajadores en todos los países inmersos en el sistema global de mercado. Se aplica a través de su programa de Responsabilidad Social Corporativa/Empresarial (RSC/RSE) y se centra en la homologación gradual de los salarios, ya que la democracia real, el estado de derecho y los salarios dignos son los tres elementos fundamentales en la búsqueda de la justicia social en toda comunidad.
- ❖ **Acerca de autor:** Alejandro Teitelbaum es Abogado, Universidad de Buenos Aires. Diplomado en relaciones económicas internacionales en el Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Université Paris I.
- ❖ La responsabilidad por las opiniones expresadas en los trabajos firmados descansa exclusivamente en su (s) autor(es), y su publicación no representa un respaldo por parte de La Alianza Global Jus Semper a dichas opiniones.



Bajo licencia Creative Commons Attribution 3.0  
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>

© 2010. La Alianza Global Jus Semper  
Portal en red: [www.jussemper.org/Inicio/Index\\_castellano.html](http://www.jussemper.org/Inicio/Index_castellano.html)  
Correo-e: [informa@jussemper.org](mailto:informa@jussemper.org)