

# LEYES MARCO NACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS



Amigos de  
la Tierra  
América Latina  
y el Caribe

EL CASO DE BRASIL: PROYECTO DE LEY 572/2022

Agosto de 2024



Foto: Amigos de la Tierra Brasil / @amigosdaterrabr

LEYES MARCO NACIONALES SOBRE  
DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS  
EL CASO DE BRASIL: PROYECTO DE LEY  
572/2022

*Homa- Instituto de Derechos Humanos  
y Empresas*

*Autoras:  
Aline Lara  
Manoela Roland  
Marina S. Wünsch*

Este documento fue elaborado por investigadoras de HOMA - Instituto de Derechos Humanos y Empresas de Brasil, como contribución al trabajo de acción e incidencia política de Amigos de la Tierra de América Latina y El Caribe y de las organizaciones y movimientos aliados de la Campaña Global para Reivindicar la Soberanía de los Pueblos, Desmantelar el Poder Corporativo y Poner Fin a la Impunidad.

Este informe fue producido con el apoyo financiero de ASDI (Suecia) a través de ForumCiv. Ni Asdi ni ForumCiv participaron en la producción de este informe, ni son responsables de su contenido o de las opiniones expresadas en él.

Agradecemos a Amigos de la Tierra de Suecia por su valioso apoyo en este proceso.

# ÍNDICE

1. ¿POR QUÉ SON NECESARIAS LAS LEYES MARCO NACIONALES SOBRE DDHH Y EMPRESAS?

2. ELEMENTOS ESENCIALES DE UNA LEY MARCO

3. DIFERENCIAS ENTRE LO QUE SERÍA UNA LEY MARCO DE DERECHOS HUMANOS Y UNA LEY DE DILIGENCIA DEBIDA

4. BREVE RECORRIDO POR LOS ANTECEDENTES REGIONALES

5. HISTORIA DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE BRASIL

6. BIBLIOGRAFÍA



**Amigos de  
la Tierra  
América Latina  
y el Caribe**

# 1. ¿POR QUÉ SON NECESARIAS LAS LEYES MARCO NACIONALES SOBRE DDHH Y EMPRESAS?

Este tópico abordará la importancia de contar con una ley nacional vinculante y cómo esta iniciativa refuerza también la participación del Estado en la adhesión a marcos normativos internacionales como el instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre empresas transnacionales en materia de derechos humanos (Tratado Vinculante) cuya negociación se inició tras la aprobación de la Res 26/9<sup>1</sup> de 2014 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU).

En las últimas décadas, el gran desarrollo tecnológico y la apertura comercial generalizada, junto con la adopción de un modelo neoliberal, llevó a que las empresas transnacionales adquieran poderes incuestionables para reproducir el propio sistema y, al mismo tiempo, hacer que funcione a su favor. Las grandes empresas buscan mano de obra y materias primas a precio reducido, entre otras ventajas económicas y sociales.

La lógica del capital y el lucro se impone y los Estados, para atraer inversiones, comienzan a adoptar políticas favorables a las empresas transnacionales (ETNs). Además, su carácter transnacional dificulta la aplicación de normas jurídicas de control y regulación de la actividad de esas empresas y, en este escenario, son innumerables las denuncias de violaciones de Derechos Humanos (DDHH) cometidas por ETNs.

Las innumerables denuncias de violaciones de los Derechos Humanos han impulsado a muchas organizaciones sociales a formular propuestas de regulación sobre la actuación de las empresas transnacionales. A la vez, ha cobrado protagonismo un movimiento por parte de las propias empresas, el de la responsabilidad social empresarial (RSE); se trata de iniciativas voluntarias que alegan establecer principios y valores éticos que rijan las actividades de la empresa.

Sin embargo, poco se ha conseguido en la práctica ya que, además de reunir normas en su mayoría voluntarias, generalmente presentan características que comprometen su

potencial preventivo y la debida reparación de las violaciones de Derechos Humanos potencialmente cometidas, tales como: (a) no se ocupan de la actividad final de la empresa; (b) atienden a una dinámica mitigadora y compensatoria; (c) están sujetas a políticas de autocontrol empresarial; (d) por no ser obligatorias, se apoyan en sellos y/o certificaciones que supuestamente sirven de incentivo a las llamadas "buenas prácticas empresariales", pero acaban por no inhibir las violaciones de Derechos Humanos, al tiempo que contribuyen a beneficiar la imagen empresarial; e) no se corresponden necesariamente con las normas nacionales e internacionales aplicables para la protección de los Derechos Humanos, utilizando un lenguaje alternativo y atenuante para el comportamiento empresarial.

Estas características predominan en la mayoría de las directrices sobre el tema que aún emanan de las Naciones Unidas, en particular el Pacto Global<sup>2</sup> y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>3</sup> (Guiding Principles), que por tanto no se corresponden con la naturaleza de las normas de Derechos Humanos. Por ello, diversas organizaciones y movimientos sociales han luchado por conseguir nuevos instrumentos para exigir responsabilidades a las empresas. Destacan tres movimientos:

- 1)** A nivel internacional, comprometido con el reto de lograr la aprobación de un Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) actualmente en marcha;
- 2)** A nivel nacional, mediante la propuesta de Leyes de Diligencia Debida, así como la disputa de significados en su interpretación;
- 3)** En Brasil, con la formulación y radicación del proyecto de Ley 572/2022, que "crea la Ley Marco Nacional de Derechos Humanos y Empresas y establece directrices para la promoción de políticas públicas en la materia".<sup>4</sup>

Las leyes de Diligencia Debida y las Leyes Marco sobre Derechos Humanos y Empresas compiten actualmente por el mismo espacio a nivel nacional. En este contexto, discutiremos la necesidad de Leyes Marco Nacionales en conjunción con los marcos normativos internacionales de protección de los Derechos Humanos.

<sup>1</sup> Resolución A/HRC/RES/26/9: Elaboración de un Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales y Otras Empresas con Respeto a los Derechos Humanos: Adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 26 de junio de 2014. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/082/55/pdf/g1408255.pdf>

<sup>2</sup> Disponible en: <https://unglobalcompact.org/>

<sup>3</sup> Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf)

<sup>4</sup> El avance del proyecto de ley puede seguirse en la página web del Congreso Nacional de Brasil: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2317904>

Para ello, se presentará en primer lugar el marco normativo actual sobre Derechos Humanos y empresas<sup>5</sup>, así como el vacío existente en el mismo. A continuación, se discutirá la necesidad de marcos nacionales.

El marco de referencia internacional sobre Derechos Humanos y empresas consta actualmente de los siguientes instrumentos principales:

- 1)** Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, junto con la Guía de Diligencia de la OCDE para una Conducta Empresarial Responsable;
- 2)** Declaración Tripartita de Principios de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social;
- 3)** Pacto Global de las Naciones Unidas (Global Compact);
- 4)** Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Guiding Principles-POs).

Las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales, como parte de la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, son recomendaciones y principios voluntarios en forma de "Guía para Empresas Transnacionales", e involucran aspectos como: divulgación de información, competencia, financiación, fiscalidad, relaciones laborales, protección del medio ambiente y tecnología, interés del consumidor, operando dentro de los países que se han adherido a esta guía. Corresponde a los Estados que han suscrito el documento promover la guía entre las empresas transnacionales, pero se pretende que las recomendaciones se extiendan a los Estados que no forman parte de la OCDE.

La Guía de Diligencia Debida de la OCDE para una conducta empresarial responsable presenta el concepto de diligencia debida empresarial como un conjunto de procesos interrelacionados para identificar impactos adversos, prevenirlos y mitigarlos, supervisar su aplicación y resultados, y comunicar cómo se abordan los impactos adversos con respecto a las propias operaciones de la empresa, las cadenas de producción y otras relaciones comerciales.

La diligencia debida recomienda que cada empresa asuma su propia responsabilidad por los impactos adversos causados.

Sin embargo, siguen siendo instrumentos que no sitúan en el centro las violaciones de los Derechos Humanos, no disponen de mecanismos de sanción adecuados, se basan en la lógica del autocontrol y no resuelven el problema de la extraterritorialidad<sup>6</sup>. Uno de los problemas centrales, y como se informará en un apartado posterior, es que el contexto de la aprobación de las Leyes de Diligencia Debida juega actualmente el papel de preservar la responsabilidad de las empresas matrices, en el ámbito de sus acuerdos de protección, dentro de un límite previsible que responda a los parámetros establecidos por los intereses de los tenedores de capital en el Norte Global. Este movimiento, y lo mismo sucede con la forma en que se presentan los Principios Rectores en el proceso de negociación del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos, se erige como paradigma limitador de futuras disposiciones que puedan responder de forma adecuada a las demandas históricas de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos, así como de las afectadas y afectados por las violaciones de esos derechos perpetradas por las empresas, especialmente transnacionales.

La Declaración Tripartita de Principios de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social también presenta recomendaciones y principios voluntarios. Entre las preocupaciones que suscitan las actividades de las Empresas Multinacionales se encuentran las cuestiones relacionadas con la política laboral y social, y los principios tratan de establecer condiciones de trabajo, salarios adecuados, libre asociación, etc. Para supervisar el cumplimiento de la Declaración por parte de los gobiernos y las organizaciones de empresarios y trabajadores, se presentan al Consejo de Administración resúmenes y análisis de los informes recibidos. La Declaración es el único instrumento mundial sobre responsabilidad social de las empresas y prácticas empresariales sostenibles que ha sido elaborado y adoptado de forma tripartita por gobiernos, empresarios y trabajadores de todo el mundo.

El Pacto Global es una iniciativa voluntaria en la que las empresas participantes se comprometen a ajustar sus operaciones a nueve principios generales sobre trabajo, medio

<sup>5</sup> A pesar de que las normas relativas a estas cuestiones se incluyen normalmente en el área titulada "Empresas y Derechos Humanos", hemos optado por invertir el orden, llamando la atención sobre la importancia de defender la atribución de normas obligatorias de Derechos Humanos a las empresas, así como su prevalencia sobre cualquier otro acuerdo de comercio e inversión. Esta disposición está presente en el Proyecto de Ley Marco brasileña, así como en disputa durante la negociación del Tratado Internacional en las Naciones Unidas.

<sup>6</sup> Uno de los principales debates actuales en materia de responsabilidad de las empresas gira en torno a la cuestión de la jurisdicción y, más concretamente, de la extraterritorialidad de la jurisdicción. El quid de la discusión se refiere a la responsabilidad de la sociedad matriz por los actos de sus filiales. La expansión del número de empresas transnacionales hace que éstas acaben percibiéndose como independientes de su Estado nacional de origen. Sin embargo, este vínculo de las filiales con el Estado donde operan es utilizado por la empresa de la forma más conveniente para sus intereses, por ejemplo, la forma difusa y fragmentada de su cadena y la dificultad para identificar responsabilidades dentro de esta cadena de producción, contribuye a la impunidad de las ETNs ante las violaciones de Derechos Humanos, ya que cuando se trata de rendir cuentas por los Derechos Humanos, la jurisdicción nacional sigue siendo un factor relevante y la desconexión de la empresa filial con su Estado nacional de origen contribuye a la impunidad y a menudo dificulta el acceso a la justicia.

ambiente y lucha contra la corrupción. Miles de empresas participan en el Pacto Global, pero, como éste afirma, no es jurídicamente vinculante y no proporciona mecanismos efectivos de rendición de cuentas empresarial, ni se corresponde con el conjunto de normas internacionalmente reconocidas para la protección de los Derechos Humanos, a nivel global.

Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos elaborados por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, el profesor John Ruggie, fueron aprobados en junio de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Los Principios de Ruggie se basan en dos premisas: en primer lugar, el Estado es el principal responsable de la protección internacional de los Derechos Humanos; en segundo lugar, como consecuencia de la responsabilidad corporativa, las empresas tienen la obligación de respetar los Derechos Humanos y, por tanto, deben someter sus actividades a mecanismos de supervisión y adoptar medidas correctoras en caso de violación de los Derechos Humanos.

Centralizar en el Estado la responsabilidad de proteger corresponde al proyecto inicial de los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos, es decir, se basa en la obligación de los Estados de proteger los Derechos Humanos y en su responsabilidad jurídica directa por violaciones. Pero este paradigma corresponde a la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el principal agente económico con potencial para violar los Derechos Humanos era el Estado. Sin embargo, hoy en día las empresas transnacionales ocupan una posición negativa destacada en este ámbito. Además, el propio Informe Redesca<sup>7</sup>, Relatoría Especial sobre Derechos

Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lanzado en 2019, ya reconoce las obligaciones de las empresas por violaciones de Derechos Humanos.

Así, en lo que se refiere al deber de las empresas de respetar los derechos humanos, el texto evita el lenguaje de la obligación legal y utiliza la palabra "should" ("debería") en lugar de "must" ("debe")<sup>8</sup>. Para Santos (2017, p. 543) esta elección de términos representa una opción deliberada de no imponer obligaciones legales a las ETN.

Por otro lado, sobre el deber voluntario de las Empresas de respetar, que se encuentra en los Principios 11 a 24, el Principio 12 sólo nombra los siguientes instrumentos: Carta Internacional de Derechos Humanos y Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Esa laguna de referencias normativas en materia de los Derechos Humanos de los Principios es problemática, incluso con relación al más claro avance producido sobre el tema por las Naciones Unidas que son las Normas<sup>9</sup>. A mediados de 2003, el grupo de trabajo vinculado a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos presentó el proyecto de Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas en Materia de Derechos Humanos<sup>10</sup>, conocidas como "Normas"<sup>11</sup>, las cuales no fueron aceptadas por el Consejo de Derechos Humanos.

A su vez, los Planes Nacionales de Acción (PNA o NAP) pueden definirse como un mecanismo de interiorización de los Principios Rectores creados en 2011. Además de las

**7** Informe "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos". Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>.

**8** La principal diferencia entre must y should es que must tiene una connotación de obligación, "tener que", con consecuencias si no se cumple la obligación.

**9** El primer intento de las Naciones Unidas de elaborar un Código Internacional de Conducta para regular a las empresas transnacionales tuvo lugar en 1975. Con respecto al debate de 1975, aunque la gran mayoría de los países querían un mayor control sobre las empresas transnacionales (muchos países obtuvieron su independencia en esa época) existían, al mismo tiempo, intereses divergentes. Estos intereses pueden clasificarse en tres grupos diferentes: países desarrollados, países socialistas y países en desarrollo. En aquella época, los países en desarrollo eran casi exclusivamente receptores de inversiones, lo que también se reflejaba en sus reivindicaciones por soberanía, independencia económica y autodeterminación, sobre todo ante las acusaciones de implicación de las ETN durante la instauración de dictaduras militares en América Latina. Este debate culminó con la redacción del Código de conducta de las Naciones Unidas para las empresas transnacionales (versión de 1983), que en su texto hace referencia a los derechos que deben respetarse, como el respeto a los objetivos y valores sociales y culturales, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores. Sin embargo, las negociaciones llegaron a su fin por falta de consenso entre los países; el conflicto de intereses radicaba en que los países desarrollados querían la máxima protección para sus inversores cuando invirtieran sus recursos en otros países, mientras que los países receptores de la inversión querían garantizar un cierto control sobre esta inversión. Así pues, dada la falta de consenso, la regulación de los ETN como tales no avanzó, pero sigue siendo una referencia en este debate.

**10** Las Normas ya se ocupaban de la definición de Empresas Transnacionales, y trajeron al debate la concepción de "carácter transnacional de la actividad" para la definición de Empresas Transnacionales, y que es defendida por expertos como Olivier De Schutter y por la Campaña Global ([www.stopcorporateimpunity.org](http://www.stopcorporateimpunity.org)). Además, las "Normas" representan uno de los principales avances en la agenda hasta la fecha, pues ya incluyen en su texto la posibilidad de asignar obligaciones de Derechos Humanos a las empresas, así como mecanismos de extraterritorialidad. Por tanto, están a la altura de los retos que aún hoy existen ante la actividad empresarial transnacional, lo que posiblemente sea una de las razones por las que no fueron adoptadas por el Comité de Derechos Humanos en su momento.

**11** WEISSBRODT, D. KRUGER, M. Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other business Enterprises with Regard to Human Rights. American Journal of International Law. V.97, 2003.

debilidades ya demostradas por los Principios, la construcción de los PNA comenzó a apuntar a la existencia de dos procesos en disputa: uno democrático participativo, en el que habría consulta y participación de la sociedad civil, y otro neoliberal, cuyo principal objetivo sería satisfacer las demandas de una economía capitalista globalizada.

En 2015, con el del Reino Unido, se empezaron a crear los primeros Planes. Luego se sumaron los Planes de los Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Lituania, Suecia y Noruega, así como países latinoamericanos como Chile, México y Colombia. Al reproducir el sistema de los Principios Rectores, esos Planes acaban manteniendo sus puntos débiles, lo que no contribuye a la mejora de estos mecanismos. Las principales carencias encontradas<sup>12</sup>, que conviene subrayar, se dan tanto en los PNA europeos como en los latinoamericanos: dificultades en el manejo de la dinámica metodológica de las reuniones entre los diferentes actores, como el Estado, las empresas y la sociedad civil; déficit democrático, es decir, poca participación de las personas y comunidades afectadas, así como poca transparencia sobre los procesos de consulta; disposiciones normativas débiles en materia de derechos humanos; lenguaje vago e impreciso; sólo se hace hincapié en los principios de la OCDE; no se mencionan medidas concretas de rendición de cuentas en la mayoría de los casos y no hay un plazo claro para aplicar las existentes, así como tampoco se prevén mecanismos de extraterritorialidad en la mayoría de los Planes.

La continuidad del estado de impunidad sistémica del que se benefician las empresas transnacionales, sumado a la multiplicación de casos graves de violaciones de Derechos Humanos perpetradas por ellas, incluso en países que ya contaban con Planes Nacionales de Acción,<sup>13</sup> como el crimen de la cuenca del Río Doce en Brasil, en 2015, más la fuerte y cualificada incidencia de la sociedad civil organizada en el tema, acabó por debilitar el discurso a favor de las normas voluntarias.

Hemos llegado a un punto clave en la discusión. Si bien ha disminuido la defensa de las normas voluntarias para regular a las empresas, especialmente a las transnacionales, en relación con los Derechos Humanos, no ocurre lo mismo

con la defensa de los Principios Rectores como paradigma fundamental a seguir, ya sea a nivel internacional o nacional. Como consecuencia de ello, hemos asistido a la intensificación de la elaboración de Leyes de Diligencia Debida, centradas en la vigilancia de las cadenas de producción y que se apoyan en los Principios 16 a 21 de los Principios Rectores.

La aprobación de la Resolución 26/9 en 2014 fue considerada una importante victoria para una gran parte de la sociedad civil global y ciertos Estados que venían reclamando normas vinculantes desde los años 70, y que, especialmente tras la publicación de los Principios Rectores, pudiera romper con la lógica "proempresarial" que los mismos representan, así como llenar los vacíos que dejan; normas vinculantes que serían esenciales para una efectiva rendición de cuentas corporativas en caso de violaciones de Derechos Humanos, como la previsión de obligaciones directas para las empresas transnacionales y mecanismos de extraterritorialidad. Pero, sobre todo, hoy reclamamos un importante cambio de paradigma representado por el reto de situar los Derechos Humanos por encima de los tratados de inversión y otros acuerdos comerciales; la lucha contra la captura corporativa, y la atribución de la debida prominencia, o centralidad, a las y los afectados, como principio fundamental para prevenir las violaciones, así como para informar el proceso de búsqueda de reparación.

En el caso del Proyecto de Ley Marco de Brasil, que es fruto de un gran trabajo de articulación e incidencia de la sociedad civil brasileña<sup>14</sup>, y con gran apoyo internacional, tiene como uno de sus principales precedentes las propuestas presentadas, desde 2015, durante las sesiones de negociación del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales y otras empresas con carácter transnacional con respecto a los Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El proyecto de Ley Marco es, por tanto, el resultado de una iniciativa que defiende los Derechos Humanos y ha elaborado una ley de Derechos Humanos aplicada a las empresas, no una Ley de Diligencia Debida. La propuesta de Ley, por tanto, pretende incluir en el debate un espacio para la reivindicación de los derechos de aquellas/os que muchas veces son

**12** En la página web de Homa puede acceder a dos estudios sobre Planes Nacionales de Acción, uno europeo y otro latinoamericano: <https://homacdhe.com/index.php/documentos/>

**13** En el caso de la Ley alemana de Diligencia Debida que entró en vigor en enero de 2023, por ejemplo, uno de los hechos que favoreció su redacción fue una encuesta realizada por el propio Gobierno alemán, que constató que sólo alrededor del 16 % de las empresas con más de 500 empleados cumplían el Plan Nacional de Acción alemán.

**14** En su historia, la elaboración de la Ley Marco es producto de una larga articulación de representantes de la sociedad civil con la inclusión de instituciones estatales encargadas de temas de Derechos Humanos, sensibles a la agenda de Derechos Humanos y Empresas, desde una perspectiva más crítica. A partir de ahí, fue importante la incorporación de una dinámica de trabajo que dialogara con las luchas en curso a nivel nacional, con las demandas de los afectados y afectadas, estableciendo su relación con el proceso de negociación del Tratado, así como el avance de los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos. Al mismo tiempo, fue importante la producción de material sobre el tema, difundirlo y popularizarlo, y organizar eventos que pudieran "orientar" la definición de la "agenda sobre Empresas y Derechos Humanos", garantizando la acumulación y legitimidad de las organizaciones sociales implicadas.

excluidos tanto del proceso de instalación como durante el desarrollo de las actividades de las empresas, pero que son directamente afectadas/os y sus derechos son muchas veces vulnerados por dichas empresas.

Lo ideal sería la formación, como se demostró en la historia de la elaboración de la propuesta de Ley Marco de Brasil, de una articulación de representantes de la sociedad civil con la inclusión de instituciones estatales encargadas de temas de Derechos Humanos, sensibles a la agenda de Derechos Humanos y Empresas, desde una perspectiva más crítica. A partir de ahí, es importante aplicar una dinámica de trabajo que dialogue con las luchas en curso a nivel nacional, con las demandas de las/os afectadas/os, estableciendo su relación con el proceso de negociación del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales en materia de Derechos Humanos, así como el avance de los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos. Al mismo tiempo, es importante producir material sobre el tema, difundirlo y popularizarlo, y organizar eventos que puedan "orientar" la definición de la "agenda sobre Empresas y Derechos Humanos", garantizando la acumulación y legitimidad de las organizaciones sociales implicadas.

A continuación, presentaremos las características esenciales de una Ley Marco, para que sea un instrumento que ofrezca respuestas a los cambios paradigmáticos necesarios en la agenda de "Derechos Humanos y Empresas".

## 2. ELEMENTOS ESENCIALES DE UNA LEY MARCO

### 2.1 Cuáles Son Los Puntos Clave o Líneas Rojas Que Las Leyes Marcos Deben Prever: (no limitando, pues cada territorio tendrá su especificidad, pero partiendo de un estándar mínimo):

2.1.a) Disposiciones que hacen del Proyecto de Ley una norma de Derechos Humanos, en diálogo con otras legislaciones nacionales y tratados internacionales:

Es fundamental que el Proyecto de Ley, en cuanto trata de su "objeto" y "objetivos" haga explícito que busca la aplicación de normas de Derechos Humanos, y no de otra naturaleza o estatuto, para las empresas, comprendiendo las previstas tanto en el ordenamiento jurídico nacional como en el internacional. De hecho, justo después de su numeración, o identificación, el Proyecto señala que "Crea la ley marco nacional de Derechos Humanos y Empresas y establece lineamientos para la promoción de políticas públicas en la materia."

La redacción que menciona los lineamientos de "Derechos Humanos" antes del término "Empresas" no es una mera coincidencia, sino que diferencia esta iniciativa de otras reconocidas como pertenecientes al ámbito de "*Business and Human Rights*". Estas, por el contrario, consolidan la lógica empresarial y señalan los intentos de adaptar los derechos humanos a ellas, cuando deberían prevalecer. Cuando denominamos a la Ley Marco como norma sobre "Derechos Humanos y Empresas", estamos defendiendo la primacía de los primeros.

Esta intención se materializa en el artículo 3, apartado III, del Proyecto de Ley, cuando prevé "la prevalencia de las normas de Derechos Humanos sobre cualquier acuerdo, incluidos los de naturaleza económica, comercial, de servicios y de inversión". Esta redacción se inspira en las negociaciones sobre el texto del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos, en el documento "Elementos", y en la propuesta de párrafo 11 del Preámbulo del Proyecto 3 formulada por Palestina.

Así, el objeto a tratar por la futura Ley queda claramente definido en el Artículo 1, al referirse a "las normas nacionales e internacionales de protección de los Derechos Humanos". Y, siguiendo esta tendencia, atribuye las características de una ley de Derechos Humanos en el Artículo 3, que reúne los principios fundamentales de Derechos Humanos que deben guiar la aplicación e interpretación de la Ley, como puede verse a continuación:

"Art. 1.º Esta Ley dispone sobre las directrices nacionales sobre Derechos Humanos y empresas, y tiene por objetivo establecer directrices para la aplicación de normas nacionales e internacionales de protección de los Derechos Humanos, y la promoción de políticas públicas sobre el tema.";

"Art. 3.º Son principios y directrices que rigen la aplicación de esta ley:

- I. La universalidad, indivisibilidad, inalienabilidad e interdependencia de los Derechos Humanos;
- II. El deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, asegurando los instrumentos para su aplicación;
- III. La primacía de las normas de Derechos Humanos sobre cualesquier acuerdo, incluso los de naturaleza económica, de comercio, de servicios y de inversiones;
- IV. El derecho de las personas y comunidades afectadas a la reparación integral por las violaciones de Derechos Humanos cometidas por empresas, con observancia del principio de la centralidad del sufrimiento de la víctima;
- V. El derecho de consulta previa, libre, informada y de buena fe a las personas afectadas, garantizando el derecho al consentimiento;
- VI. En la hipótesis de conflicto entre normas de Derechos Humanos, prevalecerá la norma más favorable a la persona afectada;



VII. En la hipótesis de multiplicidad de interpretaciones de una misma norma de Derechos Humanos, prevalecerá la interpretación más favorable a la persona afectada;

VIII. La implementación, el monitoreo y la evaluación periódica del cumplimiento de los dispositivos de la presente ley;

IX. La no criminalización y la no persecución de las personas y comunidades afectadas por violaciones de Derechos Humanos, así como de trabajadores, trabajadoras, ciudadanos y ciudadanas, colectivos, movimientos sociales institucionalizados o no institucionalizados, sus redes y organizaciones.”;

Entre los principios que podríamos destacar, en el artículo 3, inciso I, observamos las características de los Derechos Humanos, consagradas histórica y doctrinariamente, y ya presentes en otras legislaciones brasileñas, como la Nueva Ley de Migración de 2017 (Ley 13.445, del 24 de mayo de 2017).

No podría faltar el precepto básico del artículo 3, inciso II, que establece la obligación primaria del Estado de "respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos", presente incluso en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. A continuación, algunos principios que dialogan más directamente con la sistemática de actuación de las empresas con respecto a los Derechos Humanos, buscando garantizar la participación y el protagonismo de las afectadas y afectados, como elemento transversal del Proyecto, así como mecanismos de responsabilización y reparación más efectivos. Destacamos los siguientes:

**1)** La reparación integral con observancia del principio de la centralidad del sufrimiento de la víctima (art 3º, IV):

Según amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana y el texto del artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>15</sup> comprende la acreditación de daños en la esfera material e inmaterial, al mismo tiempo que el otorgamiento de medidas como:

“a) la investigación de los hechos; b) la restitución de derechos, bienes y libertades; c) la rehabilitación física, psicológica o social; d) la satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas; e) las garantías de no repetición de las violaciones, y f) la indemnización compensatoria por daño material e inmaterial”.

La construcción del principio de centralidad del sufrimiento de la víctima fue desarrollada por Antônio Augusto Cançado Trindade (2003), en sus sentencias dictadas en la Corte

Interamericana de Derechos Humanos. El autor enfatiza que el ser humano que ha sufrido daños (en sentido amplio) debe figurar en el polo central en la creación de cualquier mecanismo (judicial o no) que busque evitar que se creen nuevas víctimas por tales hechos dañinos.

Este principio puede revelarse de varias formas, la primera que surge y que aquí nos interesa se refiere a la forma de indemnización por el daño sufrido. Trindade (2003) entiende que “Las reparaciones de Derechos Humanos deben determinarse en función de la gravedad de los hechos y su impacto en la integridad de la personalidad de las víctimas”, lo que impone la necesidad de repensar todo el capítulo de reparaciones en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos desde la tríada formada por victimización, sufrimiento humano y rehabilitación de víctimas”. Según él, es papel central del Derecho Internacional de los Derechos Humanos rescatar la posición central de la víctima, a partir de su sufrimiento, dada la historia en el Derecho Internacional de otorgar mayor publicidad e importancia a los responsables de los delitos, olvidándose de sus víctimas.

Si bien este principio ha sido reconocido en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y por lo tanto debe cumplirse en nuestro país, en el actual escenario brasileño no existe una ley, en sentido estricto, que contemple el principio de centralidad del sufrimiento de la víctima. Sin embargo, el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) avanzó en el reconocimiento de dicho principio cuando publicó en 2020 la Resolución No. 5, que establece las Directrices Nacionales para una Política Pública de Derechos Humanos y Empresas, siendo un hito en el orden jurídico brasileño. La Resolución No. 5/2020 dispone, en su art. 2, que es necesario que el Estado cree, mejore, respete y proteja los mecanismos de prevención y reparación de los Derechos Humanos violados en el marco de las actividades empresariales, y debe adoptar todas las medidas legales y políticas necesarias para garantizar la seguridad civil, administrativa, laboral y responsabilidad penal de las empresas involucradas en violaciones de Derechos Humanos, y debe guiarse por varios principios, incluido el principio de la centralidad del sufrimiento de la víctima,

**2)** El derecho de consulta previa, libre, informada y de buena fe a las personas afectadas, garantizando el derecho al consentimiento (art.3, V):

El llamado "derecho a la consulta previa" está previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Brasil en julio de 2002. Su previsión

<sup>15</sup> El artículo 63.1 de la CADH dispone que [...] cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

en el Proyecto de Ley corresponde al diagnóstico de que la participación y protagonismo concedidos a las personas potencialmente afectadas por violaciones de los Derechos Humanos por parte de las empresas no solo cumplen con la sistemática consolidada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino que también ayudan en la prevención de dichas violaciones.

Es importante que quienes entienden la dinámica territorial sean capaces de evaluar las violaciones de los Derechos Humanos causadas por los proyectos y puedan dar su opinión y, sobre todo, dar o no su consentimiento. De este modo, se maximizan las posibilidades de preservar las prácticas sociales y medioambientales tradicionales y adecuadas para los territorios.

### 3) El Principio *pro persona* (art. 3, VI y VII):

El derecho a la reparación integral, con un enfoque en la centralidad del sufrimiento de la víctima, así como el derecho al consentimiento de los pueblos, se suman al principio *pro persona* como fundamentos que confieren al protagonismo y participación de las afectadas y afectados la condición de elementos transversales al Proyecto de Ley.

Una definición clásica del principio *pro persona* se encuentra en el ámbito latinoamericano en la obra de Mónica Pinto<sup>16</sup>, quien señala:

“es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los Derechos Humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los Derechos Humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre”

4) La no criminalización y la no persecución de las personas y comunidades afectadas por violaciones de Derechos Humanos, así como de trabajadoras, trabajadores, ciudadanas y ciudadanos, colectivos, movimientos sociales institucionalizados o no institucionalizados, sus redes y organizaciones:

En 2022, Brasil era uno de los países que más criminalizaba y mataba a defensores y defensoras de Derechos Humanos

en el mundo. La investigación realizada conjuntamente por las organizaciones Tierra de Derechos y Justicia Global, titulada "En la Línea del Frente: violencia contra defensores de Derechos Humanos en Brasil", registró los casos de violencia cometidos contra estos grupos en Brasil durante el gobierno del expresidente Jair Bolsonaro (PL) de 2019 a 2022. Los datos señalan 1171 casos de violencia, con 169 asesinatos y 579 amenazas. También indican un aumento de los conflictos ambientales en el país.

Las violencias fueron clasificadas en ocho tipos: amenaza, agresión física, asesinato, atentado, criminalización, deslegitimación, importunación sexual y suicidio. Se consideraron episodios de violencia registrados en todo el territorio brasileño. Además, el estudio tuvo en cuenta casos de violencia individuales y contra colectivos, como por ejemplo, ataques contra pueblos indígenas y quilombolas. Como demuestra la investigación, Bruno Pereira, Dom Phillips, Dilma Ferreira, Fernando Araújo dos Santos, Paulo Paulino Guajajara son algunos de los defensores de Derechos Humanos brutalmente asesinados en los últimos años.

Los datos del estudio destacan que los defensores indígenas fueron víctimas de gran parte de las violencias sufridas: 346 casos, con 50 asesinatos y 172 amenazas. Esto demuestra la mayor vulnerabilidad de algunas poblaciones frente al modelo de desarrollo en curso, históricamente caracterizado por la invasión y explotación de los territorios tradicionales mediante la minería, la deforestación, la agroindustria y otras actividades extractivas en general.

La elección de Lula en 2022, no necesariamente significará romper definitivamente con este modelo común en gran parte de los países del Sur Global, donde las empresas transnacionales participan en la explotación de *commodities*. Por lo tanto, la no criminalización y la protección de las defensoras y defensores de Derechos Humanos son esenciales. Además de estar contemplado en la Resolución n.º 5 del 12 de marzo de 2020 del CNDH, también se está discutiendo en el proceso de negociación del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos. Su inclusión en el Proyecto de Ley lo consagra en una legislación nacional vinculante, en consonancia con las directrices del Acuerdo de Escazú, firmado por Brasil en 2018 y enviado al Congreso Nacional por el presidente Lula el 11 de mayo de este año.

2.1.b) La participación y el protagonismo de las afectadas y afectados como un elemento transversal:

16 PINTO, M. "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en ABREGÚ, M. y COURTIS, C. (Comp.), La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales. Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, 1997, p.163

Los principios jurídicos de participación y protagonismo de las afectadas y afectados son transversales en el Proyecto de Ley y se encuentran presentes en otras disposiciones centrales, como por ejemplo:

“Sección II - Obligaciones de las Empresas

(...)Art. 6.º Las empresas deben promover, respetar y asegurar los Derechos Humanos en el contexto de sus actividades, pautando su actuación por las siguientes directrices:

XVI - Crear mecanismos para hacer materialmente viable la participación comunitaria, principalmente de los liderazgos, en la toma de decisiones acerca de los procesos de reparación y compensación de daños, estando incluidos el transporte y la alimentación durante los eventos destinados a consulta popular;

Art.9.º La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben tomar las medidas previstas en el art. 5.º por medio de políticas públicas, en el ámbito y límites de sus competencias, normas y reglamentaciones admisibles, entre ellas:

II – Actuar visando la reparación integral de las violaciones, primando por el principio de la centralidad del sufrimiento de la víctima, que impone el protagonismo de los individuos o comunidades afectadas en la elaboración de los mecanismos de prevención, reparación integral y garantías de no repetición;

VI – Garantizar que los grandes emprendimientos y proyectos de infraestructura respeten los Derechos Humanos, desde la fase de planeamiento, en conformidad con la Convención n.º 169 de la OIT, en lo que dice respeto al derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe y la necesidad de consentimiento de los indígenas, quilombolas y pueblos y comunidades tradicionales.;

IX - Garantizar instancias de participación a representantes de todas las comunidades afectadas por la instalación del emprendimiento para acompañar medidas de monitoreo, prevención y eventual reparación de violaciones de Derechos Humanos.;

XIX – Responsabilizarse por los estudios de impacto social, laboral y ambiental, que deben ser anteriores a la autorización de la actividad económica y contar con la efectiva participación social en su elaboración y elección de indicadores y metodologías.;

Art. 11. Son considerados derechos de las personas, grupos y comunidades afectadas por violaciones o potenciales violaciones de Derechos Humanos:

V - La garantía del control externo de la actividad

empresarial por medio de la fiscalización de los sindicatos y demás entidades de clase, Ministerio Público y Defensoría Pública;

VI - La consulta previa, libre, informada y de buena fe de los indígenas, comunidades quilombolas y pueblos y comunidades tradicionales afectadas por la actividad empresarial, asegurando el derecho de veto a los emprendimientos en sus territorios, el derecho al consentimiento, así como el respeto y promoción de los protocolos de consulta elaborados por las comunidades;

VIII – El derecho a la información adecuada y a la participación de comunidades potencialmente afectadas por los emprendimientos empresariales en la implementación de todas las medidas preventivas de violaciones de Derechos;

IX – La nulidad de acuerdos extrajudiciales o judiciales por órganos estatales y del sistema de justicia que exoneren empresas de sus obligaciones de indemnizar y reparar integralmente personas y comunidades afectadas por sus operaciones;

XII – La centralidad del sufrimiento de la víctima;

Sección I – De las obligaciones de las empresas

Art. 12. Las empresas deberán elaborar informe periódico semestral en Derechos Humanos conteniendo:

Párrafo Segundo - Las empresas que deben, por sus características, elaborar el informe periódico semestral en Derechos Humanos deberán mantener en sitio web con acceso público irrestricto informaciones suficientes para evaluar la adecuación concreta de la actuación de la empresa para prevención, evaluación y compensación/ reparación de violaciones de los Derechos Humanos, garantizando, también por otras formas no virtuales, que las comunidades potencialmente afectadas estén informadas sobre todo lo que deberá ser hecho, en lenguaje simple y accesible, con alternativas a analfabetos, ciegos y personas que no hablan la lengua portuguesa.;

Art. 13 - Habiendo obligación de reparar, la empresa violadora deberá crear un Fondo destinado al pago de las necesidades básicas de las personas, grupos y comunidades afectadas hasta que se consolide el proceso de reparación integral de los daños causados.

I - El Fondo será gerenciado 50% por representantes de las comunidades afectadas, 25% por representantes del Estado, 25% por representantes de la Defensoría Pública (...);

Art. 19. En la eventualidad de que sean propuestos y negociados acuerdos entre el Poder Público y personas jurídicas violadoras de Derechos Humanos, en relación a daños causados a la colectividad, cometidos en el contexto de la actividad empresarial, sea en la esfera extrajudicial o judicial, tal práctica debe orientarse por la búsqueda de soluciones garantizadoras de Derechos Humanos, debiendo observar los dictámenes a seguir descritos:

I - Escucha, interlocución y participación de los trabajadores y trabajadoras, de entidades sindicales, de las personas y comunidades afectadas, sus apoyadores y asesorías técnicas, en la creación de las instancias y procedimientos a ser adoptados para soluciones garantizadoras de Derechos Humanos”.

Art. 20. Compete al Estado crear mecanismos para la participación de la sociedad civil y de otros actores interesados en la elaboración, implementación y ejecución de las políticas públicas que versan sobre esa Ley, por medio de:

I - realización de conferencias, audiencias públicas y fortalecimiento de la autoorganización de los afectados y de las afectadas, entre otros mecanismos;

II – Políticas de recuperación de territorios impactados por actividades empresariales y monitoreo de las reparaciones pagadas por empresas.

III – Promoción de las articulaciones y cambios de experiencias de los mecanismos judiciales y no judiciales existentes y del combate a las trabas existentes en sus actuaciones;

IV – Propuestas legislativas concretas para perfeccionar la participación, accesibilidad, previsibilidad, equidad y transparencia en la legislación que reglamenta la relación entre agentes económicos y los sujetos de los Derechos Humanos, con especial atención para el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización y fortalecimiento de sus integridades, y perfeccionamiento de mecanismos de acceso a la información por parte de los afectados y afectadas;

V – Propuestas concretas de monitoreo e intervención en cadenas productivas con mayor potencial o violación efectiva de Derechos Humanos;

VI – Realización o fomento a la realización de estudios, con la participación de la sociedad civil, de las instituciones académicas y de otros actores, con objetivo de mejora en las políticas públicas y de la legislación y la adopción de planes destinados a la protección y la promoción del respeto a los Derechos Humanos por las empresas;

VII - Realización o fomento a la realización de estudios de impactos sociales de las actividades empresariales, llevando en consideración las desigualdades de género, diversidad sexual, raza, clase, así como garantizadores de la protección a las comunidades indígenas, quilombolas y tradicionales, exigiendo la observancia de los Derechos Humanos en todas sus dimensiones como condicionantes de la implementación del emprendimiento;

IX – Realización o fomento a la realización de estudios sobre los impactos ambientales de las actividades empresariales, incluyendo el medio ambiente de trabajo, exigiendo la observancia de los Derechos Humanos en todas sus dimensiones como condicionantes de la implementación del emprendimiento;”

**2.1.c)** Presentación de una alternativa a la lógica de autocontrol empresarial, incluso presente en las leyes de Debida Diligencia:

Para combatir efectivamente la inmunidad de la que se benefician las empresas debe enfrentarse el paradigma del automonitoreo. Las leyes de Diligencia Debida, fundamentadas en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, no rompen con esa orientación. Es decir, la mayor parte de la información relacionada con la actividad empresarial, los elementos constitutivos de su cadena global de valor, así como los informes de posibles impactos negativos que incluyen violaciones de los Derechos Humanos, son elaborados por las propias empresas o por consultorías/auditorías contratadas por ellas, lo que constituye actualmente un mercado importante y lucrativo. Es necesario que una institucionalidad orientada a la salvaguarda del interés público, combinada con la representación de afectadas/os, sindicatos, trabajadores y trabajadoras, como en el caso del Consejo Nacional de Derechos Humanos brasileño (CNDH), pueda ejercer algún tipo de control sobre la veracidad de dicha información. El Proyecto de Ley ofrece algunos mecanismos para que este sistema se implemente, como por ejemplo:

“Art. 9.º La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben tomar las medidas previstas en el art. 5.º por medio de políticas públicas, en el ámbito y límites de sus competencias, normas y reglamentaciones admisibles, entre ellas:

XVIII- Evitar que el monitoreo de la actividad empresarial por las propias empresas sustituya la fiscalización de aquellas por parte del Estado, en lo que concierne las medidas de seguridad, preventivas de ocurrencia de desastres y de graves accidentes de trabajo, cumplimiento de la legislación ambiental, así como cualesquiera otras relacionadas a las garantías fundamentales de protección a los Derechos Humanos en todas sus dimensiones;

“Art. 11. Son considerados derechos de las personas, grupos y comunidades afectadas por violaciones o potenciales violaciones de Derechos Humanos:

VII – El monitoreo y fiscalización estatal de manera prevalente sobre aquellos practicados por las propias empresas en lo que dice respecto a las medidas preventivas y reparadoras, como en el caso de las medidas de seguridad, preventivas de ocurrencia de desastres y de graves accidentes de trabajo y cumplimiento de la legislación ambiental;

Art. 12. Las empresas deberán elaborar informe periódico semestral en Derechos Humanos conteniendo:

Párrafo Primero - Los informes periódicos semestrales en Derechos Humanos deberán ser encaminados al Ministerio Público Federal, para el Ministerio Público del estado o de los estados donde están siendo ejecutadas las acciones/proyectos, a la Defensoría Pública de la Unión, a la Defensoría Pública del estado donde están siendo ejecutadas las acciones/proyectos, así como al Consejo Nacional de Derechos Humanos – CNDH”.

**2.1.d)** Expresar el aprendizaje proveniente de las luchas de las afectadas y afectados por violaciones de Derechos Humanos, además de fortalecerlas:

Como se observó en la sección anterior del trabajo, todo el camino recorrido hasta la elaboración del Proyecto de Ley buscó traducir el aprendizaje proveniente de las luchas de las y los afectados por violaciones de Derechos Humanos, tanto a nivel nacional como internacional, e incluso fortalecerlas. La elaboración de la "Cartilla Popular sobre el PL 572/2022"<sup>17</sup>, producto de la colaboración entre Amigas de la Tierra Brasil y el Homa-Instituto de Derechos Humanos y Empresas, refleja esta perspectiva, ya que busca contribuir a una mayor difusión del PL y a su apropiación por parte de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil en general.

Como expresión más directa del acumulado obtenido, podríamos mencionar la consagración del "principio de la centralidad del sufrimiento de la víctima", además de la garantía de asesoría técnica para las y los afectados en el proceso de reparación por violaciones de los Derechos Humanos y el propio "Fondo", que figuran en el artículo 13 del Proyecto de Ley 572/2022. Ese acumulado se nutre de luchas emblemáticas del Movimiento de Afectados por Represas (MAB) y también se refleja en una gran victoria lograda por el Movimiento, la reciente aprobación de la Política Nacional de

Derechos de las Poblaciones Afectadas por Represas (PNAB), el Proyecto de Ley 2788/2019<sup>18</sup>. Según su enunciado, "concede derechos a las personas sujetas a impactos provocados por la construcción, operación, desactivación o ruptura de represas, los cuales deben ser pactados en cada caso concreto en el Programa de Derechos de las Poblaciones Afectadas por Represas, a ser aprobado por el comité local de la Política Nacional de Derechos de las Poblaciones Afectadas por Represas e implementado a expensas del emprendedor".

La garantía del derecho a la asesoría técnica está contemplada en los siguientes dispositivos del PL 572/2022:

“Art. 6.º Las empresas deben promover, respetar y asegurar los Derechos Humanos en el contexto de sus actividades, pautando su actuación por las siguientes directrices:

XV - Asegurar el acceso a asesorías técnicas independientes para las poblaciones afectadas por desastre, por medio del pago de esta contratación, proporcionando todas las condiciones para la realización de los trabajos y no interfiriendo en la elección de tales entidades, que deberá ser hecha democráticamente por las propias personas afectadas;

Art. 9.º La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben tomar las medidas previstas en el art. 5.º por medio de políticas públicas, en el ámbito y límites de sus competencias, normas y reglamentaciones admisibles, entre ellas:

III – Garantizar, subsidiariamente a la obligación de las empresas, asesoría técnica independiente a las personas afectadas por violaciones de Derechos Humanos por empresas con el fin de asegurar estructura técnica, logística para la participación adecuada, las que deben ser elegidas por las personas afectadas y pagas por el emprendedor violador.”

**2.1.e)** Diálogo con las demandas de las organizaciones de la sociedad civil para el Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos:

Las organizaciones de la sociedad civil y los centros académicos directamente involucrados en la elaboración del Proyecto de Ley 572/2022 también seguían de cerca las negociaciones del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas con respecto a los Derechos Humanos.

<sup>17</sup> Disponible en: <http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/03/CARTILHA-POPULAR-PL-572.pdf>.

<sup>18</sup> Disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138122>. Último acceso el 20/11/2023.

Así, el PL no podía dejar de expresar una serie de demandas de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos hechas a lo largo de ese proceso, ya que, a la luz del Derecho Internacional, la mayor facilidad de adhesión de un Estado a un tratado internacional se debe, en gran medida, a su compatibilidad con la legislación doméstica. Es un proceso de doble vía. Por otro lado, como parte del diagnóstico de la impunidad estructural de la que gozan las empresas transnacionales, se comprende que incluso frente a un ordenamiento jurídico nacional avanzado en relación con los Derechos Humanos, aún serán necesarios mecanismos que aborden la actividad transnacional de las empresas.

De esta manera, el PL 572/2022, según se reproduce a continuación, presenta entre los dispositivos que dialogan con el futuro Tratado, la primacía de los Derechos Humanos sobre acuerdos de comercio e inversión, ya abordada; el énfasis en las empresas transnacionales o de carácter transnacional<sup>19</sup>; el PL establece una definición amplia de cadena global de valor, incluyendo las instituciones financieras, a lo largo de la cual recaería la responsabilidad civil, penal y administrativa de las empresas; como forma de mitigar la "disparidad de armas" en el acceso a la justicia entre las afectadas y las empresas, prevé, entre otros mecanismos, la inversión de la carga de la prueba y la responsabilidad solidaria; también menciona la prohibición de la cláusula del *forum non conveniens*:

"Art. 2.º Son destinatarios de la presente ley los agentes y las instituciones del Estado, incluso del sistema de justicia, así como las empresas e instituciones financieras con actuación en el territorio nacional y/o con actividad transnacional.

Párrafo único. Están incluidas entre las empresas destinatarias las empresas, sus subsidiarias, filiales, subcontratados, proveedores y todas las otras entidades en sus cadenas de valor globales;

## Sección II - Obligaciones de las Empresas

Art. 5.º Las empresas con domicilio o económicamente activas en el territorio brasileño son responsables por las violaciones de Derechos Humanos causadas directa o indirectamente por sus actividades.

§ 1.º La responsabilidad por la violación es solidaria y se extiende por toda la cadena de producción, incluyendo la empresa controladora, las empresas controladas, así

como los inversores públicos y privados, incluyendo las subcontratistas, filiales, subsidiarias, instituciones económicas y financieras con actividad fuera del territorio nacional, y entidades económicas y financieras nacionales que participen invirtiendo o beneficiándose de cualquier etapa del proceso productivo, incluso cuando no hay relación contractual formal;

§ 2.º Las empresas deben adoptar mecanismos de control, prevención y reparación capaces de identificar y prevenir violaciones de Derechos Humanos como consecuencia de sus actividades, sin perjuicio de su responsabilidad civil, administrativa y criminal caso tales violaciones vengán a suceder.

Art. 7.º. Las empresas deberán realizar proceso de diligencia debida para identificar, prevenir, monitorear y reparar violaciones de Derechos Humanos, incluyendo derechos sociales, laborales y ambientales, debiendo, al menos:

I - Abarcar aquellas que la empresa puede causar o para las que pueda contribuir, por medio de sus propias actividades, o que estén directamente relacionadas a sus actividades y operaciones, productos o servicios por medio de sus relaciones comerciales;

II - Ser continuo, reconociendo que los riesgos de violación a los Derechos Humanos pueden cambiar con el pasar del tiempo, conforme se desarrollen sus actividades y operaciones, y el contexto operacional de la empresa;

Art. 9.º La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deben tomar las medidas previstas en el art. 5.º por medio de políticas públicas, en el ámbito y límites de sus competencias, normas y reglamentaciones admisibles, entre ellas:

XV – Asegurar que los financiamientos e inversiones realizados por el poder público respeten la integralidad de los Derechos Humanos, siendo vedadas políticas de subsidio para empresas violadoras, sobre todo la exención fiscal;

XX - En caso de violaciones a los Derechos Humanos cometidas por empresas brasileñas en otros países,

<sup>19</sup> Como puede verse a continuación, el Proyecto de Ley pretende regular la actividad empresarial dentro de su cadena de producción global, haciendo hincapié en las empresas transnacionales. Las pequeñas y medianas empresas recibirían un trato diferente, según el tercer párrafo del artículo 12: "Art. 2.º. La presente ley se dirige a los agentes e instituciones del Estado, incluidos los del sistema de justicia, así como a las empresas e instituciones financieras que operan en el territorio nacional y/o con actividades transnacionales. Párrafo único. Las empresas destinatarias incluyen empresas, sus subsidiarias, filiales, subcontratistas, proveedores y todas las demás entidades de sus cadenas globales de valor;" Fuente: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2317904> (traducción nuestra).

facilitar el acceso de las víctimas a la jurisdicción brasileña, quedando vedada la aplicación del instituto “*forum non conveniens*”;

Art. 10. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el límite de sus competencias, deberán cumplir sus obligaciones en esta materia en conformidad con cualesquier tratados u otros acuerdos de asistencia jurídica mutua o cooperación jurídica internacional, y aún, en la inexistencia de aquellos, deberá promocionar la facilitación en la medida de lo posible bajo el derecho interno e internacional;

Art. 11. Son considerados derechos de las personas, grupos y comunidades afectadas por violaciones o potenciales violaciones de Derechos Humanos:

I – El reconocimiento de la hiposuficiencia de los afectados y de las afectadas ante las empresas, aplicándose la inversión de la carga de la prueba en los casos en que la imposibilidad de su producción pueda dificultar el acceso a la justicia;

Sección I – De las obligaciones de las empresas

Art. 12. Las empresas deberán elaborar informe periódico semestral en Derechos Humanos conteniendo:

Párrafo cuarto. Las Micro y Pequeñas Empresas están excluidas de las obligaciones constantes del presente artículo hasta que ley específica regule la forma, contenido y periodicidad diferenciadas para las referidas empresas;

### 3) DIFERENCIAS ENTRE LO QUE SERÍA UNA LEY MARCO DE DERECHOS HUMANOS Y UNA LEY DE DILIGENCIA DEBIDA:

En este tópico se discutirán los principales puntos que diferencian una legislación de Derechos Humanos de las normas de Diligencia Debida y las fragilidades de este mecanismo, especialmente para América Latina.

La diligencia debida tiene su origen en el mundo empresarial-basado en la idea del riesgo empresarial- y parte de la premisa de que las empresas deben identificar y evaluar los riesgos de “impactos negativos” sobre los Derechos Humanos en función del contexto en el que operan y, en consecuencia, deben evitar que se produzcan violaciones de los Derechos Humanos. En este sentido, la diligencia debida es un reflejo de la idea de autocontrol por parte de las empresas. Las empresas deben tomar todas las medidas necesarias para evitar diversos impactos sobre los Derechos Humanos y, al hacerlo, las empresas están respetando los Derechos Humanos<sup>20</sup>.

La diligencia debida en materia de Derechos Humanos ha ido ganando terreno en los debates en el ámbito de la agenda de los Derechos Humanos y empresas. A escala internacional, este concepto se introdujo por primera vez en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como se ha visto anteriormente. Desde entonces, se ha incorporado a diversos instrumentos normativos tanto a nivel mundial,- con la Guía de Diligencia Debida de la OCDE, como a nivel nacional,- con la ley de vigilancia francesa de 2017, la Ley Alemana de Diligencia Debida- y, en el seno de la Unión Europea, el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre la diligencia debida y la responsabilidad de las empresas.

La creciente institucionalización de la diligencia debida pretende establecer su carácter obligatorio como mecanismo preventivo eficaz en materia de Derechos Humanos. La diligencia debida implica múltiples procesos y objetivos, es decir, conforma un conjunto de procesos interrelacionados para identificar impactos adversos, prevenirlos y mitigarlos, supervisar la aplicación y los resultados, y comunicar cómo se abordan los impactos adversos con respecto a las propias operaciones de la empresa, sus cadenas globales de producción y otras relaciones comerciales (OCDE, 2018). Por tanto, las empresas deben contar con políticas y procedimientos adecuados, en función de su tamaño y sus operaciones.

La iniciativa de la Ley Marco es una iniciativa de la sociedad civil, producto de una disputa que también se está dando dentro del propio Estado brasileño sobre estas agendas, a las que nos referiremos a continuación como las “agendas nacional e internacional sobre empresas y Derechos Humanos”. Representa la necesidad de interiorizar los debates que tienen lugar en la ONU en el contexto de la construcción de un tratado internacional para responsabilizar a las empresas transnacionales por las violaciones de los Derechos Humanos.

<sup>20</sup> Algo que subyace a la dinámica del autocontrol es que las Leyes de Diligencia Debida se basan en la elaboración de un Plan que será presentado por la propia empresa, que estima los riesgos susceptibles de ser detectados en el curso de su actividad, en su cadena productiva global. Por tanto, la empresa debe evitarlos o mitigarlos. Resulta que ese riesgo se considera difícil de evaluar, abre una brecha para la naturalización de violaciones de Derechos Humanos, en favor del mantenimiento de la actividad económica, que debe prevalecer, como en la nueva Ley Alemana de Diligencia Debida. De hecho, según esta Ley siempre se debe evitar el cierre de actividades empresariales.

El objetivo de la Ley Marco es imponer normas de Derechos Humanos a todas las empresas<sup>21</sup>, que operan en el territorio nacional y/o con carácter transnacional, para responsabilizar a las empresas por las violaciones de Derechos Humanos causadas directa o indirectamente por sus actividades, extendiéndose así a toda la cadena global de producción.

Mientras que el Proyecto de Ley Marco se acerca más al Instrumento Internacional Jurídicamente sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos, las Leyes de Diligencia Debida se aproximan más a los Principios Rectores de la ONU. Los Principios 16 a 24 pretenden hacer operativos los compromisos políticos adquiridos por las empresas y establecer mecanismos de control y mitigación de impactos, especialmente a través del proceso de diligencia debida.

Sin embargo, en lo que respecta a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, se entiende que reforzar este documento significa hoy abogar a favor de la racionalidad neoliberal: mínima regulación estatal para garantizar la libertad de mercado, mientras que las expectativas de protección social se trasladan a la empresa. La empresa responde a esta expectativa adoptando documentos como códigos de conducta, auditorías, informes, etc. Como resultado, se observa que las empresas actúan bajo una autorregulación<sup>22</sup>, que se presenta como alternativa a la ausencia de Estado, y al final refuerza un ambiente de impunidad.

Los Estados, sobre todo los de las economías exportadoras de capital donde se originaron las Leyes de Diligencia Debida, son reacios a adoptar medidas y legislación que limiten las actividades de las empresas o las perjudiquen en la "competencia internacional", especialmente en lo que respecta a las normas de protección de los Derechos Humanos. Al mismo tiempo, asumen un discurso de discriminación civilizacional contra el Sur Global, como si ésta fuera una región donde las violaciones de los Derechos Humanos ocurren de forma natural, por debilidades políticas, económicas o culturales, independientemente de factores externos, llegando incluso a la corrupción de las empresas transnacionales que operan en

estos territorios y la "tergiversación de sus altos estándares de protección de los Derechos Humanos".

La propuesta de Ley Marco, a su vez, está próxima al movimiento en favor de un Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos. La comunidad internacional se está dando cuenta que para lograr la realización más plena y amplia de los Derechos Humanos, es necesario ampliar el paraguas de las obligaciones en materia de estos para abarcar de forma más concreta a las empresas transnacionales.

Se entiende que el reconocimiento de obligaciones a las empresas transnacionales es uno de los aspectos centrales del Instrumento Jurídicamente Vinculante, puesto que estas empresas ya tienen numerosos derechos y privilegios garantizados, especialmente por el Régimen de Inversiones. Por otro lado, aunque la ratificación del Instrumento sería un gran paso adelante, para que se convierta en un elemento eficaz necesitaría la participación de los países que acogen a las ETNs, lo que nos lleva a la necesidad de Marcos Nacionales sobre Empresas y DDHH, especialmente en los países en desarrollo, donde se producen predominantemente las violaciones.

Es decir, el plan regulatorio nacional está relacionado con el internacional y viceversa. Por muy avanzada que sea la legislación nacional, no alcanza las peculiaridades de la actividad económica transnacional, pero sí es importante llevar el sistema jurídico interno a un nivel adecuado para la adhesión a un futuro Instrumento Internacional ambicioso. Por otra parte, el Instrumento Internacional puede contribuir a una mayor homogeneidad entre los marcos regulatorios globales, reduciendo la competencia predatoria por las inversiones, lo que en última instancia conduce a la reducción de los estándares de protección de los Derechos Humanos, especialmente entre los países del Sur Global que buscan atraer inversiones.

Así, una Ley Marco Nacional debe incluir en sus disposiciones generales instrumentos nacionales e internacionales de protección de los Derechos Humanos, aunque de forma

**21** El artículo 2 del Proyecto de Ley define su objeto:

"Art. 2º São destinatários da presente lei os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, bem como as empresas e instituições financeiras com atuação no território nacional e/ou com atividade transnacional. Parágrafo único. Incluem-se entre as empresas destinatárias as empresas, suas subsidiárias, filiais, subcontratados, fornecedores e todas as outras entidades em suas cadeias de valor globais;" Fonte: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2317904>

**22** El Proyecto de Ley Marco problematiza la cuestión del autocontrol empresarial, como se desprende de la disposición que figura a continuación, y en varias otras, en las que se asigna un papel esencial a los trabajadores, y a los afectados, así como a los habitantes de los territorios potencialmente afectados por los proyectos:

"Art. 9º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem tomar as medidas previstas no art. 5º por meio de políticas públicas, no âmbito e limites de suas competências, normas e regulamentações cabíveis, dentre elas: (...) XVIII- Evitar que o monitoramento da atividade empresarial pelas próprias empresas substitua a fiscalização destas por parte do Estado, no tocante às medidas de segurança, preventivas de ocorrência de desastres e de graves acidentes de trabalho, cumprimento da legislação ambiental, bem como quaisquer outras relacionadas às garantias fundamentais de proteção aos Direitos Humanos em todas as suas dimensões;" Fonte: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2317904>



no exhaustiva. Una lista normativa refuerza la primacía de los Derechos Humanos, pues implica la superioridad jerárquica de las normas de Derechos Humanos sobre los tratados comerciales y de inversión, además de constituir un mecanismo que pone en la agenda de los Estados el desarrollo de obligaciones que deben ser asumidas por sus gobiernos, a fin de desarrollar todo un sistema de protección y reafirmación de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos frente a las empresas transnacionales (HOMA, 2021, p. 3).

El lenguaje es otro aspecto clave: las Leyes de Diligencia Debida utilizan el término "impactos adversos sobre los Derechos Humanos"; una Ley Marco, en cambio, habla de "violaciones de los Derechos Humanos". Al utilizar el término violaciones, se plantea la perspectiva de la víctima a la hora de identificar el alcance de los derechos vulnerados. Las víctimas, o comunidades afectadas, no han sido impactadas, sino que han visto vulnerada su dignidad humana.

Por otro lado, el término "impactos adversos" es un enfoque que favorece a las empresas, en el sentido de que adoptar mecanismos eficaces para prevenir y mitigar los impactos adversos puede, a su vez, servir para que la empresa reivindique que está maximizando las contribuciones positivas a la sociedad y mejorando las relaciones con las partes interesadas, y proteger así su reputación, es decir, puede seguir siendo positivo para la empresa.

Además, la obligación de diligencia está asociada a una obligación de medios, por oposición a una obligación de fin o de resultado: no incumplir. La empresa se obliga entonces a actuar de una determinada manera y cumple la obligación por sí misma, sin -no obstante- garantizar el resultado. En otras palabras, normalmente se le puede responsabilizar del incumplimiento del plan de diligencia debida presentado, y no necesariamente de todas las violaciones de los Derechos Humanos cometidas. Por otro lado, puede quedar impune si ha cumplido los procedimientos de vigilancia, aunque se hayan producido violaciones.

Esto lleva al aspecto de la reparación, cuando el daño podría haberse evitado y no se hizo. En las Leyes de Diligencia Debida, la atención se centra en el autocontrol, no en los mecanismos de reparación judicial. Esto cuestiona la transparencia de la información facilitada por las empresas y los mecanismos adoptados.

De este modo, la diligencia debida crea un sistema de ordenamientos jurídicos "autorregulados", "privados" o "no oficiales". Y su cumplimiento es el resultado de los esfuerzos de diversos agentes sociales por vigilar y controlar las consecuencias de las actividades económicas y empresariales.

Por lo tanto, el control de todo el proceso de reparación, una vez producido el daño, se transfiere a la propia empresa. En cuanto al acceso a la justicia, existen numerosas lagunas

normativas en el acceso a la reparación, donde el recurso a la responsabilidad civil genera cargas probatorias, costes elevados y otros obstáculos procesales para las víctimas.

Según la propuesta brasileña de Ley Marco, en caso de violaciones, las empresas y entidades estatales deben: trabajar por la reparación integral de las violaciones; garantizar el pleno acceso a todos los documentos e informaciones que puedan ser útiles para la defensa de los derechos de las afectadas y afectados; contar con auditorías técnicas externas neutrales; asegurar que el proceso de reparación no genere nuevas violaciones; trabajar en cooperación para promover actos de prevención, compensación y reparación de los daños causados a los afectados (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2022). Avanzar en el objetivo de la reparación de las víctimas.

El siguiente cuadro resume las principales diferencias entre las Leyes de Diligencia Debida y el Proyecto de Ley Marco Nacional sobre Derechos Humanos y Empresas.

## Gráfico 1 - Diferencias entre las leyes de diligencia debida y un Marco Nacional de Empresas y Derechos Humanos.

### Leyes de diligencia debida

---

Se inscriben en el marco de los Principios Rectores sobre empresas y Derechos Humanos.

---

A pesar de convertirse ahora en ley, la diligencia debida tiene su origen en el mundo empresarial, como prevención del riesgo empresarial, y es apenas un complemento de las ideas de responsabilidad social de las empresas y comportamiento empresarial responsable.

---

Utilizan el término “impactos adversos sobre los Derechos Humanos”.

---

No dan una lista ejemplar o exhaustiva de qué Derechos Humanos se protegen allí.

---

Utilizan criterios objetivos, como el número de empleados o criterios financieros de la empresa, para definir qué empresas deben estar cubiertas por ellos.

### Marco Nacional para las Empresas y los Derechos Humanos

---

Se sitúa en el marco del Tratado de Naciones Unidas sobre empresas transnacionales y otras empresas de carácter transnacional con respecto de los derechos humanos. De este modo, el Proyecto de Ley Marco se basa en los principios de los Derechos Humanos, recogidos en el artículo 3, haciendo hincapié en la primacía de los propios Derechos Humanos y en la centralidad del sufrimiento de la víctima, lo que convierte la participación y el protagonismo de los afectados y afectadas en un aspecto transversal del Proyecto de Ley.

---

Reproduce los preceptos presentes en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, buscando superar una lógica atenuante o compensatoria que, en gran medida, trata las violaciones de los Derechos Humanos como algo intrínseco y “naturalizado” en el desempeño de la actividad económica. Esto contribuye al establecimiento de un “marco de excepción” que acaba blindando a la empresa bajo el argumento de la preservación de los intereses del mercado y la necesidad de atraer inversiones.

---

Utiliza el término “violación de los Derechos Humanos”.

---

Incluir en sus disposiciones generales instrumentos nacionales e internacionales de protección de los Derechos Humanos, aunque no de forma exhaustiva.

---

Todas las empresas, pero con énfasis en las empresas transnacionales o con carácter transnacional. Las pequeñas o medianas empresas tienen un tratamiento distinto. El criterio que prevalece es el de la naturaleza transnacional de la actividad.

Utilizan el concepto de control empresarial directo o indirecto y establecen una lista de relaciones empresariales que entran en el ámbito del plan de inspección/supervisión, es decir, que deben ser controladas por la empresa.

---

**Obligación de medios. La empresa se obliga entonces a actuar de una determinada manera y cumple la obligación por sí misma, sin -no obstante- garantizar el resultado.**

---

Se centra en el autocontrol, no en los mecanismos de recurso judicial. Funciona a través de los propios canales de denuncia de las empresas y en acuerdos extrajudiciales.

La responsabilidad se extiende a toda la cadena global de producción, y en cada caso se deben establecer las responsabilidades comunes pero diferenciadas, de la casa matriz o controladora, por un lado, y del resto de las empresas que ésta controla a lo largo de la cadena global de producción.

---

Obligación de resultados: no incumplir

---

Se centra en los mecanismos de reparación judicial e integral, imponiendo límites a la reparación extrajudicial o a los acuerdos que no llevan en cuenta el desequilibrio de armas entre empresas y afectados por las violaciones de Derechos Humanos.<sup>23</sup>

Fuente: Elaboración propia.

Las insuficiencias de las Leyes de Diligencia Debida pueden manifestarse más agudamente en los países en desarrollo, como en América Latina. Las políticas neoliberales adoptadas a partir de los años 80 se han traducido, en la práctica, en una desregulación por parte de los Estados. La ausencia institucional de intervención estatal es característica del neoliberalismo y el mayor número de violaciones se produce precisamente en Estados con baja regulación o poca aplicación de la ley, pero más importante aún, en Estados correlativamente débiles frente al poder empresarial, sujetos a la captura corporativa que es reflejo también de un régimen de dependencia y racismo heredado de su pasado como colonias, que se intensifica después de “la crisis de la deuda”, con la difusión del corolario del Consenso de Washington para la región. En este contexto es necesario destacar las insuficiencias de las Leyes de Diligencia Debida:

1) Para la diligencia debida las empresas se autorregulan por razones supuestamente éticas (ideas difundidas por la RSC); significa que a priori la ley ya no es necesaria, al menos en lo que respecta a las preocupaciones sociales y la regulación de las ETNs. Uno de los grandes diferenciales de un Marco Nacional es precisamente la participación de la sociedad civil en el proceso de discusión y aplicación de la ley, para poner en el centro el principio de la centralidad del sufrimiento de las víctimas. Esta participación democrática es fundamental para que se pongan en disputa nuevos proyectos. Es indiscutible la importancia de los espacios de resistencia y reivindicación de derechos.

2) Por supuesto, una Ley de Diligencia Debida es un mecanismo de hard law, que hace obligatoria la diligencia debida, pero deja a los empresarios un margen de libertad para

<sup>23</sup> El Proyecto de Ley Marco, por su parte, pretende evitar que los acuerdos celebrados en el marco de medidas extrajudiciales causen perjuicios a los afectados, además de poner en peligro la búsqueda de una reparación integral. Varios apartados del artículo 19 establecen principios que deben guiar estas medidas, incluida su invalidación. Por ejemplo:

“Art. 19. Na eventualidade de que sejam propostos e negociados acordos entre o Poder Público e pessoas jurídicas violadoras de Direitos Humanos, em relação a danos causados à coletividade, cometidos no contexto da atividade empresarial, seja na esfera extrajudicial ou judicial, tal prática deve se orientar pela busca de soluções garantidoras de direitos humanos, devendo observar os ditames a seguir descritos:

(...)IV - Os acordos individuais ou termos de ajustamento de conduta eventualmente celebrados não poderão gerar a flexibilização de garantias e de princípios legal e constitucionalmente previstos e que são passíveis de reconhecimento pela via judicial nem mitigar a responsabilidade integral de empresas por violações de Direitos Humanos cometidas no contexto de suas atividades; Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetra->

determinar el contenido y el alcance de su responsabilidad. Por lo general, la diligencia debida se lleva a cabo mediante mecanismos de transparencia y divulgación de información, informes de empresa y otros mecanismos. Estos documentos, que se publicarán en un lugar destacado de la página web de la empresa, deben indicar los esfuerzos y las medidas a su alcance para evitar los “impactos negativos” sobre los Derechos Humanos. Es decir, se concentran en los esfuerzos empresariales y no en la no ocurrencia de violaciones. Esto es lo que se llama una obligación de medios, en contraste a una obligación de resultados.

Por lo tanto, la diligencia debida no pretende evitar que se violen los Derechos Humanos; al contrario, ya presupone que las empresas los violarán y que, por lo tanto, si no pudieran evitarlos mediante medidas de prevención, se fomenta el uso de mecanismos de reparación preferentemente extrajudiciales entre privados, por contraste a la reparación de violaciones Derechos Humanos mediante tribunales.

Así, aunque la diligencia debida es una cuestión jurídica, no tiene un contenido legal, ya que se basa en la primacía del interés de la empresa por ser socialmente aceptable y su buena fe para mitigar sus daños e impactos, especialmente en el seguimiento de sus cadenas globales de producción. Así, las empresas pueden desempeñar un papel central en la conducción del proceso de reparación de los daños; en otras palabras, se trata de la privatización de la reparación, en el que la empresa lidera en total desigualdad de recursos en comparación con las personas y comunidades afectadas.

Es un instrumento que aparentemente pretende establecer una comunicación continua con la comunidad, pero reproduce una lógica de autorregulación, autocontrol y autorresponsabilidad.

El Proyecto de Ley 572/2022 (La Ley Marco) es una legislación de amplio alcance que cumple los fundamentos de los Derechos Humanos. En su artículo 7, establece la obligación de diligencia debida para las empresas, pero va mucho más allá, tratando incluso de superar los paradigmas habituales del autocontrol empresarial, y, lo más importante, trata a las afectadas y afectados como protagonistas, además de establecer la primacía de los Derechos Humanos, de acuerdo con los marcos nacionales e internacionales establecidos o en proceso de negociación.

## 4) BREVE RECORRIDO DE LOS ANTECEDENTES REGIONALES

En este punto, presentaremos ejemplos de disposiciones de la legislación de algunos países latinoamericanos que demuestran un nivel de protección de los Derechos Humanos

más avanzado que el existente en las normas voluntarias sobre Derechos Humanos y Empresas. Ello demuestra la proximidad de estos ordenamientos jurídicos a los postulados de la Ley Marco, así como a un futuro Instrumento Internacional avanzado.

### 1. COLOMBIA:

La Constitución de la República de Colombia de 1991 refleja un compromiso significativo con la protección de los indígenas, estableciendo disposiciones específicas destinadas a salvaguardar la protección estatal de la cultura indígena y, crucialmente, confieren a estas comunidades el derecho a administrar sus propios territorios. Este enfoque se alinea con el concepto contemporáneo de derechos bioculturales, que reconoce la interconexión entre las comunidades indígenas y su entorno, permitiéndoles desempeñar un papel central en la gestión de los territorios que consideran inherentemente suyos (MENDES, THOMÉ, 2018, p. 75).

El ordenamiento jurídico colombiano ofrece amplios mecanismos de protección de los derechos bioculturales, que incluyen el deber legal de proteger el medioambiente para toda la comunidad, la posibilidad de presentar demandas para proteger y reparar daños socioambientales, y la garantía de participación de las comunidades afectadas en decisiones que impacten sus territorios y formas de vida. Estos elementos consolidan a Colombia como un líder en la promoción y protección de los derechos bioculturales. Asimismo, el artículo 80 establece que "Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y promover la educación para el cumplimiento de estos fines" (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 1991).

En cuanto a los Derechos Humanos, se establece su reconocimiento en la Ley Fundamental, y los tratados y convenios internacionales relativos a esta temática se incorporan al ordenamiento jurídico con la misma fuerza que las disposiciones constitucionales. Inicialmente, se entendía que únicamente los acuerdos o tratados sobre derechos intangibles se integran automáticamente a la Constitución colombiana. No obstante, la jurisprudencia posterior amplió esta perspectiva para abarcar todos los tratados de Derechos Humanos suscritos por Colombia, indicando así un reconocimiento más amplio y comprensivo de los compromisos internacionales en materia de derechos fundamentales (CONSEJO NACIONAL DE JUSTICIA, 2016).

### 2. ECUADOR:

Ecuador dió un paso pionero al elevar expresamente a la naturaleza como sujeto de derechos en el artículo 10 de su Constitución. Este artículo establece claramente que "Las personas, comunidades, ciudades, nacionalidades y colectividades son titulares y gozarán de los derechos

garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de los derechos que ella misma reconozca". De esta forma, reconoció los derechos de la naturaleza, proclamando que cualquier degradación ambiental debe ser restaurada en su totalidad. Este enfoque liberó a la naturaleza de ser considerada simplemente un objeto o propiedad de hombres y mujeres, otorgándole una posición legal y ética.

El artículo 397 de la Constitución establece la responsabilidad del Estado de intervenir de manera inmediata y subsidiaria en casos de daño ambiental, con el objetivo de garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Esta disposición refleja un compromiso sólido con la preservación y restauración del entorno natural (AMARAL, et al., 2020, p. 4).

Asimismo, el artículo 171 reconoce los derechos ambientales de los pueblos indígenas, permitiéndoles ejercerlos según sus tradiciones, leyes y jurisdicciones. Este reconocimiento respeta la diversidad cultural y la conexión única que estos pueblos tienen con la naturaleza.

En lo que respecta a la incorporación de normas de Derechos Humanos, el artículo 424 de la Constitución ecuatoriana establece que los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado, que reconozcan derechos más favorables que los garantizados por la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

En conjunto, estos elementos constituyen un marco legal avanzado que pone a Ecuador en la vanguardia de la protección ambiental, estableciendo un precedente valioso para otras naciones en el ámbito de la legislación ambiental y los Derechos Humanos.

### **3. ARGENTINA:**

El artículo 41 de la Constitución argentina, ubicado en el capítulo II sobre "nuevos derechos y garantías", establece principios fundamentales para la protección del medio ambiente. Reconoce el derecho a un entorno ecológicamente equilibrado, promueve el desarrollo sostenible, fomenta la participación ciudadana, y destaca la importancia de la información y la educación ambiental. En conjunto, este artículo refleja un compromiso asumido por el país con la preservación del medio ambiente como parte integral de su identidad y responsabilidad hacia las generaciones futuras.

En la Constitución argentina, además del principio de desarrollo sostenible en el artículo 41, se destaca el principio de participación, evidente en la obligación de los ciudadanos de preservar el ambiente. Es notable que, al establecer un derecho, la Constitución también impone el deber correspondiente de conservar el entorno.

Un aspecto destacado es la prohibición constitucional de permitir la entrada de residuos radiactivos, actuales o

potencialmente peligrosos, en territorio argentino. Esta disposición refleja el compromiso con la seguridad ambiental y la protección contra amenazas externas. Para respaldar este derecho fundamental a un medio ambiente saludable, la Constitución argentina instituyó un "derecho de acción" en el artículo 43, proporcionando a las y los ciudadanos la capacidad de tomar medidas legales para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones y proteger activamente el entorno.

En Argentina, cabe mencionar las siguientes normas ambientales infra constitucionales: Ley 23.274/89 (Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono); Ley 23.778/90 (Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono); Ley 23.922/91 (Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación); Ley 24.295/93 (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). 295/93 (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático); Ley 25.438/01 (Protocolo de Kioto de la Convención sobre Cambio Climático); Ley 25.612/02 (Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicios); Ley 25.688/02 (Ley de Gestión Ambiental del Agua). También cuenta con un cuerpo de leyes sobre la protección del aire, el suelo, el agua, la flora, la fauna, la pesca y otros recursos ambientales. Pero una de las principales es la Ley 25.675/02, conocida como Ley General del Ambiente, que establece premisas mínimas para lograr una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (OLIVEIRA; ESPÍNDOLA, 2015, p.9).

En cuanto a la incorporación de los tratados de Derechos Humanos, el artículo 75 de la Constitución Argentina otorga jerarquía constitucional a por lo menos diez tratados internacionales de Derechos Humanos, impidiendo que cualquier ley o acto normativo extinga o reduzca los derechos previstos en dichos tratados.

### **4. URUGUAY:**

La Constitución uruguaya de 1967, sujeta a diversas modificaciones en 1989, 1994, 1996 y 2004, aborda la temática medioambiental en su artículo 47, destacando la protección del medio ambiente como de interés general. En este marco, establece que toda persona debe abstenerse de realizar acciones que provoquen una grave degradación, destrucción o contaminación del entorno, contemplando sanciones para quienes infrinjan estas normas.

Esta disposición constitucional impone, en primera instancia, la obligación negativa de no degradar el medio ambiente, considerando su protección como un interés compartido por toda la sociedad. Además, reconoce constitucionalmente al agua como un recurso natural esencial para la vida, elevando el acceso al agua potable y al saneamiento a la categoría de Derechos Humanos fundamentales.

De esta manera, la Constitución uruguaya no solo establece restricciones a las acciones perjudiciales para el medio ambiente, sino que también reconoce la importancia vital del agua y garantiza derechos esenciales relacionados con su acceso y el saneamiento.

La norma jurídica más destacada es la Ley 17.283/00, conocida como Ley General de Protección del Medio Ambiente, que declara de interés general, de conformidad con el artículo 47 de la Constitución de la República, la protección del medio ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje; la conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura del litoral; la reducción y gestión adecuada de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los residuos de cualquier naturaleza; la prevención, eliminación, mitigación y compensación de los impactos negativos; la protección de los recursos naturales compartidos y de los situados fuera de las zonas sujetas a jurisdicción nacional; la cooperación ambiental regional e internacional y la participación en la solución de los problemas ambientales globales; y la formulación, instrumentación y aplicación de la política ambiental nacional y del desarrollo sostenible.

## 5. BOLIVIA:

La Constitución boliviana, promulgada en 2009, tiene en su preámbulo el predominio de la búsqueda del buen vivir, basado en el respeto a su historia de lucha y a la diversidad de culturas, inspiración para la construcción de un nuevo Estado, unitario social de derecho plurinacional comunitario, por el pueblo boliviano (AMARAL, et al., 2020, p. 9). El principio de Armonía con la Naturaleza está recogido en el artículo 312 de la Constitución boliviana, que establece la necesidad de un modelo económico plural, y los procesos de industrialización y explotación de los recursos naturales deben regirse por él. El principio de reciprocidad consiste en la relación de respeto mutuo entre la naturaleza y el ser humano, renunciando al sometimiento de la naturaleza como mercancía por el ser humano.

En el ámbito de los Derechos Humanos, la Constitución boliviana, en su artículo 256, establece la obligación del

Estado de aplicar las disposiciones de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que hayan sido debidamente firmados y ratificados por el país. Este mandato se activa cuando dichos instrumentos ofrecen derechos más favorables en comparación con los derechos protegidos por la Constitución. Este enfoque refleja el compromiso del Estado boliviano de asegurar que las normas internacionales de Derechos Humanos más beneficiosas prevalezcan y se apliquen en el ámbito nacional.

## 5) HISTORIA DEL PROYECTO DE LEY MARCO DE BRASIL

La articulación de actores de la sociedad civil, movimientos sociales, centros académicos, sindicatos y parlamentarios que propició la elaboración del Proyecto de Ley (PL) 572/2022 brasileño contaba con un acumulado sustancial con respecto a lo que aquí denominaremos "agenda nacional e internacional sobre empresas y Derechos Humanos"<sup>24</sup>. Además, estaba compuesta por organizaciones que desde 2015 seguían la negociación del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos, en curso en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU). Entre algunos posicionamientos que prevalecieron<sup>25</sup> en el momento de su elaboración, se abordaron tres de fundamental importancia: a) los principales marcos normativos hasta ese momento promovidos por el *mainstream* internacional, como las Convenciones Tripartitas de la OIT, las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, y especialmente los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, que eran considerados insuficientes para prevenir las violaciones de Derechos Humanos por empresas, así como para garantizar la responsabilidad de las corporaciones, ya que no disponían, entre otros elementos, de obligaciones vinculantes de las

<sup>24</sup> Las principales organizaciones involucradas en la redacción del PL 572/2022 brasileño con el tiempo pasaron a formar parte de las "GT Corporações", y desde 2014 buscaron promover la interacción entre una futura "agenda nacional sobre empresas y Derechos Humanos" y la "internacional", identificable, especialmente a partir de 1970. Al inicio, los integrantes del "GT Corporaciones" eran: Amigos de la Tierra Brasil; Asociación Brasileña Interdisciplinaria de Sida - ABIA; Conectas Derechos Humanos; Confederación de Trabajadores de la Agricultura Familiar - Contraf; Foro de la Amazonía Oriental - FAOR; FASE; HOMA/UFJF; IBASE; INESC; International Accountability Project - IAP; Instituto Equit; Instituto Observatorio Social - IOS; Instituto Políticas Alternativas para el Cono Sur - PACs; Internacional de Servicios Públicos - ISP Brasil; Justicia Global; Movimiento de Afectados por Represas - MAB; Movimiento por la Soberanía Popular en la Minería - MAM; Movimiento Interestatal de las Recolectoras de Coco Babaçu - MIQCB; Servicio Interfranciscano de Justicia Paz y Ecología - SINFRAJUPE; Red Brasileña por la Integración de los Pueblos - REBRIP; Repórter Brasil; Tierra de Derechos; Articulación Internacional de Afectados por la Vale; CUT - Central Única de Trabajadores y Vigencia, bajo el liderazgo de la Fundación Friedrich Ebert (FES).

<sup>25</sup> No hablamos de "consenso", porque a diferencia del mito del "consenso" en torno a la adopción de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2011, que se refería únicamente a una regla procedimental de aprobación de resoluciones en el Consejo, la sociedad civil brasileña disponía y expresaba claramente diferentes posturas sobre el tema. Sin embargo, fue capaz de constituir, a lo largo del proceso, un espacio desde el cual se estableció el predominio, basado en la experiencia del enfrentamiento de casos de violaciones de Derechos Humanos por empresas y en estudios académicos, de ciertas posiciones con la fundamentación necesaria y estratégicamente importantes.

mismas con respecto a los Derechos Humanos; b) existía la comprensión de que el enfoque prioritario de la nueva normativa debería centrarse en empresas transnacionales, dialogando directamente con el proceso de negociación del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos; c) debería presentarse un Proyecto de Ley que reflejara la lógica protectora de los Derechos Humanos, tanto a nivel nacional como internacional, garantizando la debida primacía de los mismos sobre otras legislaciones de comercio e inversión, junto con la garantía de la participación y protagonismo de las afectadas y afectados por violaciones de Derechos Humanos, en gran medida expresado por el "principio de centralidad del sufrimiento de la víctima"<sup>26</sup>.

En la redacción del Proyecto de Ley 572/2022, que prevé el Marco Legal para los Derechos Humanos y las Empresas en Brasil, la "Ley Marco", participaron más directamente asesores parlamentarios, especialmente representantes del PT y del Psol, además de actores de integrantes de la articulación de organizaciones de la sociedad civil, el "GT Corporações"<sup>27</sup> como el Instituto Homa de Derechos Humanos y Empresas, la Central Única de los Trabajadores (CUT), el MAB (Movimiento de Afectados y Afectados por Represas), Amigas da Terra Brasil (AT Brasil), la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Instituto Lavoro. El Proyecto PL572/2022<sup>28</sup> fue presentado en 2022, teniendo como principal inspiración la traducción de demandas históricas de las afectadas y afectados contra las violaciones de Derechos Humanos por parte de las empresas, recogidas a lo largo de los años de actividad de diferentes organizaciones y movimientos sociales.

Un evento importante que sirve de hito para la creación de "GT Corporações" fue la realización del "I Taller de Concentración y Transnacionalización del Capitalismo: Impactos para Brasil", que tuvo lugar el 24 de agosto de 2014, en São Paulo, con el apoyo de las instituciones Fundación Friedrich Ebert (FES), Homa, Amigos de la Tierra, INESC, Oxfam, entre otras. A partir de este momento, se organizaron una serie de Talleres con el objetivo de construir un panorama de los procesos en marcha

a nivel internacional, así como promover un posicionamiento nacional más efectivo sobre el tema, que podría definirse como la "agenda nacional sobre empresas y Derechos Humanos".

Uno de los principales desafíos a enfrentar sería cómo articular la oposición a la llamada "agenda internacional sobre empresas y Derechos Humanos", basada en la defensa de estándares empresariales voluntarios. Las organizaciones del GT apoyaron la negociación de un instrumento internacional vinculante en conformidad con las directrices internacionales para la protección de los Derechos Humanos y que contenía obligaciones directas para las empresas y mecanismos de extraterritorialidad para la prevención y reparación de violaciones cometidas por empresas transnacionales a lo largo de su cadena global de producción.

Sin embargo, apoyando esta lógica voluntarista, el gobierno brasileño publicó, en 2018, el Decreto 9571/2018 que establece Directrices Nacionales sobre empresas y Derechos Humanos<sup>29</sup>, sin ningún debate social y democrático, casi al final del gobierno de Michel Temer. Como respuesta, el Instituto Homa de Derechos Humanos y Empresas fue llamado por el Consejo Nacional de Derechos Humanos de Brasil (CNDH) para colaborar en la elaboración de un documento que cuestionaba el Decreto 9571/2018, en el que además de expresar el descontento por la falta de transparencia en el proceso de elaboración del mismo, se abordaron las diferencias existentes entre los lineamientos establecidos en el Decreto y las demandas recogidas por la sociedad civil desde 2014. Es así como, luego de un amplio debate y de todas las etapas de audiencias y consultas relativas a la metodología para la aprobación de Resoluciones de la CNDH, el 12 de marzo de 2020, en Pleno, se aprobó la Resolución n°5 de la CNDH, que "Dispone Lineamientos Nacionales para una Política Pública en Derechos Humanos y Empresas"<sup>30</sup>. La Resolución pronto fue denominada "antidecreto".

En abril de 2021, bajo el gobierno del expresidente Jair Bolsonaro, en Audiencia Pública en la Cámara de Diputados, en la Comisión de Derechos Humanos y Minorías, presidida

**26** El principio fue utilizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias ocasiones, entre ellas, en el caso Ximenes Lopes versus Brasil (2006), que fue la primera condena de Brasil por violaciones de Derechos Humanos en el ámbito de esa corte internacional. Además, se trata del primer pronunciamiento de la Corte sobre violaciones de Derechos Humanos de personas con sufrimiento mental. Puede encontrar más información en: [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm). Accedido el 14/11/2023.

**27** En sus inicios, los integrantes de "GT Corporações" eran: Amigos da Terra Brasil; Asociación Brasileña Interdisciplinaria de SIDA - ABIA; Conectas Derechos Humanos; Confederación de Trabajadores de la Agricultura Familiar - Contraf; Foro Amazónico Oriental - FAOR; FASE; HOMA/UFJF; IBASE; INESC; Internacional Proyecto de Rendición de Cuentas -IAP; Instituto de Equidad; Instituto Observatorio Social - IOS; Instituto de Políticas Alternativas para el Cono Sur- PACS; Servicios Públicos Internacionales - ISP Brasil; Justicia Global; Movimiento de Afectados por Represas - MAB; Movimiento por la Soberanía Popular en la Minería - MAM; Movimiento Interestatal de Quebrantadoras de Cocos de Babaçu - MIQCB; Servicio Interfranciscano de Justicia, Paz y Ecología - SINFRAJUPE; Red Brasileña para la Integración de los Pueblos - REBRIP; Reportero Brasil; Tierra de Derechos; Articulación Internacional de Afectados por Vale; CUT - Central Única de Trabajadores y Vigência, bajo el liderazgo de la Fundación Friedrich Ebert (FES).

**28** Es posible acceder a las versiones en español e inglés del Proyecto de Ley en el sitio web "Campaña Global": <https://www.stopcorporateimpunity.org/brasil-tiene-primer-proyecto-de-ley-para-responsabilizar-empresas-por-violaciones-de-los-derechos-de-las-poblaciones-afectadas/?lang=es>

**29** Disponible en: <https://homacdhe.com/wp-content/uploads/2019/01/An%C3%A1lise-do-Decreto-9571-2018.pdf>. Consultado por última vez el 19/11/2013.

**30** Disponible en: <https://homacdhe.com/wp-content/uploads/2020/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA5-2020-CNDH.pdf>

por el diputado Carlos Veras del PT, Brasil presentó el informe temático sobre empresas y Derechos Humanos, en respuesta al Mecanismo de Examen Periódico Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Al presentar la respuesta brasileña contenida en el documento, el entonces Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, encabezado por la ministra Damares Regina Alves, anunció que Brasil finalmente elaboraría un Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos, basado en la lucha contra Decreto democrático 9571/2018.

Para anticiparse al proyecto del gobierno, el “GT Corporações”, junto con un grupo de parlamentarios de izquierda, así como otras organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, crearon un nuevo grupo de trabajo, con el objetivo de preparar un Proyecto de Ley, una norma vinculante, ya que la Resolución n° 5 de la CNDH, a pesar de su gran legitimidad, no es una norma obligatoria, creando un precedente expresivo, representativo de las “voces de la sociedad civil”, sobre lo que se pretendía de la legislación nacional específica para el tema de Derechos Humanos y Empresas. Así se presenta el Proyecto de Ley 572/2022.

Posteriormente, todo el trabajo de difusión del Proyecto de Ley, a nivel nacional e internacional, lo elevó a la categoría de iniciativa sin precedentes para oponerse a los lineamientos normativos previamente provenientes del sistema de la ONU, comenzando a servir de modelo para algunas otras iniciativas regionales, como las en curso en Argentina y Uruguay, a la fecha. En cuanto a la difusión nacional, un momento importante fue la creación de la Campaña “Esta Tierra Tiene Ley: Derechos para el Pueblo. Obligaciones para las Empresas”, en el X Encuentro Internacional del Foro Social Panamazónico (FOSPA), en Belén, el 27 de julio de 2022. La Campaña permitió una mayor apropiación de la agenda del Proyecto de Ley por parte de otras organizaciones y movimientos de la sociedad civil que trabajan en temas sociales, transformándola en una agenda que sería incorporada incluso por el nuevo gobierno de Luís Inácio Lula da Silva, elegido en octubre de 2022.

En 2023, el Ministro de Derechos Humanos y Ciudadanía de Brasil (MDHC) anunció la creación, por primera vez en el país, de una Coordinación General de Derechos Humanos y Empresas, que entre sus responsabilidades incluiría la defensa de la aprobación del PL572/2022 y el apoyo a la negociación del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos. Una de sus principales medidas hasta el momento, además de realizar un Seminario sobre el PL572/2022, el 3 de octubre de 2023, fue la publicación del Decreto n° 11.772, de 9 de noviembre de 2023, que “establece el Grupo de Trabajo

Interministerial para la preparación de una propuesta de Política Nacional de Derechos Humanos y Empresas”. En el artículo 10 de este Decreto se deroga el tan criticado Decreto n° 9571/2018, lo que representó una victoria para la sociedad civil.

El Proyecto de Ley Marco de Brasil es fruto de un gran trabajo de articulación e incidencia de la sociedad civil brasileña, tanto nacional como internacional, a lo largo de más de ocho años. Además de basarse en las luchas y el acumulado de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil frente a las violaciones de los Derechos Humanos por parte de las empresas, tiene dos precedentes principales: la Resolución n° 5 de 12 de marzo de 2020 de la CNDH y las propuestas presentadas durante las sesiones de negociación del Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales con respecto a los Derechos Humanos, en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, desde 2015.

La propuesta de Ley Marco es, por tanto, el resultado de una iniciativa de varias organizaciones de la sociedad civil que defienden los Derechos Humanos que han elaborado una ley de Derechos Humanos aplicada a las empresas, no una Ley de Diligencia Debida. Un aspecto clave que debe tenerse en cuenta es lo dispuesto en el artículo 3, que trata sobre los principios de Derechos Humanos que regirán la ley, tales como: “I. La universalidad, indivisibilidad, inalienabilidad e interdependencia de los Derechos Humanos; III. La prevalencia de normas de Derechos Humanos sobre cualquier acuerdo, incluidos los de naturaleza económica, de comercio, de servicios e inversiones; IV. El derecho de las personas y comunidades afectadas a una reparación integral por las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por las empresas, en cumplimiento del principio de centralidad del sufragio de las víctimas; V. El derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe con las personas afectadas, garantizando el derecho al consentimiento; VII. En caso de multiplicidad de interpretaciones de un mismo estándar de Derechos Humanos, prevalecerá la interpretación más favorable a la persona afectada; IX. No criminalización y no persecución de personas y comunidades afectadas por violaciones de Derechos Humanos, así como de trabajadores, ciudadanos, colectivos, movimientos sociales institucionalizados o no institucionalizados, sus redes y organizaciones.”.

El Proyecto de Ley Marco se encuentra actualmente en el Congreso Nacional, más concretamente en la Comisión de Desarrollo Económico (CDE)<sup>31</sup>. El diputado Zé Neto (PT/BA -Fdr PT-PCdoB-PV) presentó dos solicitudes de Audiencia Pública para debatir el Proyecto de Ley en el Congreso Nacional.

<sup>31</sup> El progreso del Proyecto de Ley puede seguirse en la página web de la Cámara de Diputados: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2317904>



## 6) BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Projeto cria marco nacional sobre direitos humanos e empresas. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/861969-PROJETO-CRIA-MARCO-NACIONAL-SOBRE-DIREITOS-HUMANOS-E-EMPRESAS>. Acesso : 10 nov. 2017.

ALCÂNTARA, P. Ser “atingido”. Notas sobre as tensões de classificação a partir do desastre da Samarco. In *Depois da Lama: Mariana e as consequências de um desastre construído*. Letramento. 2016.

ALLENDE, S. Salvador Allende: Naciones Unidas, 1972. In. <http://www.abacq.net/imaginaria/cronolo4.htm>.

ALMANZA, L. A natureza como sujeito de direitos: uma verdadeira solução?. Agência Jovem de Notícias, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://agenciajovem.org/a-natureza-como-sujeito-de-direitos-uma-verdadeira-solucao/>. Acesso : 25 nov. 2023.

ANGELUCCI, P.D, ROLAND, M.C. O processo de elaboração do tratado de direitos humanos e empresas: uma oportunidade de superação da perspectiva estadocêntrica adotada pelo direito internacional público. Artigo apresentado no XXV Congresso de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), em Curitiba, PR, 2016. In. Homa: <http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2017/03/O-PROCESSO-DE-ELABORA%C3%87%C3%83O-DO-TRATADO-DE-DIREITOS-HUMANOS-E-EMPRESAS-1.pdf>.

ARAGÃO, D.M. Responsabilidade como legitimação: capital transnacional e governança global na organização das Nações Unidas. In. [https://www.maxwell.vrac.pucrio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=17468@1](https://www.maxwell.vrac.pucrio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=17468@1) . Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010.

ARAGÃO, D.M, ROLAND, M.C. The need for a treaty: expectations on counter-hegemony and the role of civil society. In. BILCHITZ, D. DEVA, S. *Building a treaty on business and human rights. Context and contours*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. *Novos estudos jurídicos*, Itajaí, v. 19, p. 201-230, 2014. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5548>. Consultado el10 nov. 2017.

CADERNOS DE PESQUISA HOMA. Supply chains and the impacts on the discussions on Human Rights and Business. N.5, Vol. 2018 I Disponível em: <http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2018/10/Cadernos-de-pesquisa-Homa-Cadeias-de-Valor-EN.pdf>.

National Action Plans on Business and Human Rights in Latin America. Analysis of Colombia, Mexico and Chile. N.4, Vol. I, 2018 .Disponível em: <http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2018/10/Caderno-de-Pesquisa-Homa-Planos-Nacionais-de-A%C3%A7%C3%A3o-EN.pdf> .

CÂMARA, A. S.; FERNANDES, M. M. O reconhecimento jurídico do Rio Atrato como sujeito de direitos: reflexões sobre a mudança de paradigma nas relações entre o ser humano e a natureza. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 12, n.1, p. 221-240, abril, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/15987/14276> . Consultado el 25 nov. 2023.

CANÇADO TRINDADE, A. A. A personalidade e capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito do direito internacional. In. ANNONI, D. (org.) *Os novos conceitos do novo direito internacional. Cidadania, democracia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Ed. América Jurídica, 2002.

Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de setembro de 2006. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf) .

Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 14 de maio de 2014. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_149\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf)

CASTRO, C. J. C. Amazônia colombiana como sujeito de direitos: sentença da Corte Suprema de Justiça da Colômbia. In: LACERDA, Luiz Felipe, et. al. *Direitos da natureza: marcos para a construção de uma teoria geral*. São Leopoldo: Casa Leiria, 2020, p. 69-80. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/3386/1205490.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 nov. 2023.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, 2022 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3ca376cf-edd4-4815-b392-b2a1f80ae05a/content>. Acesso em: 7 nov. 2023.

CORRÊA, F. R. C. A Natureza: sujeito de direitos? Uma nova tendência nas constituições biocêntricas. In: X Jornada Internacional de Políticas Públicas, nov, 2021. Disponível em: [https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoid\\_563\\_563612e6a3226d41.pdf](https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoid_563_563612e6a3226d41.pdf) . Acesso em: 25 nov. 2023.

ESPÍNDOLA, I.B.; OLIVEIRA, C. M. Harmonização das normas jurídicas ambientais nos países do MERCOSUL. *Ambiente & Sociedade*, v. XVIII, n. 4, p. 1-18, out-dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/9KtFNSt45kHvJ3cXSk5Tbt/?format=pdf&lang=pt>. Consultado el 25 nov. 2023.

FREITAS, V. P. Natureza pode se tornar sujeito com direitos? Consultor Jurídico, nov. 2008. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2008-nov-09/natureza\\_tornar\\_sujeito\\_direitos/](https://www.conjur.com.br/2008-nov-09/natureza_tornar_sujeito_direitos/). Consultado el 25 nov. 2023.

HALL, Stuart. The neoliberal Revolution: Thatcher, Blair, Cameron - the long march of neoliberalism continues. *Soundings: A Journal of Politics and Culture*, 2011.

HOMA, Centro de Direitos Humanos e Empresas, da UFJF. The campaign draft "treaty on human rights and transnational corporations and supply The chain" and the OEIGWG chairmanship elements for a legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. A comparative analysis, 2017 In. <http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2017/10/COMPARATIVE-ANALYSIS.pdf>,

MENDES, G. A. R.; THOMÉ, R. A proteção de direitos bioculturais em face dos impactos negativos gerados pela mineração ilegal na Colômbia. In: CONPEDI. (Org). A proteção de direitos bioculturais em face dos impactos negativos gerados pela mineração ilegal na Colômbia. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI. 2018, v. 1, p. 59-78.

MENEZES, J. E. X.; ROCHA, M. L. A posição hierárquico-normativa dos tratados internacionais de direitos humanos: um estudo comparado entre o ordenamento jurídico do Brasil e da Argentina. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 19, p. 169-183, set. 2019. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/403/382>. Consultado el 25 nov. 2023.

OEIGWG Draft Elements for a Legally Binding Instrument on Transnational corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights. Disponível em: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs\\_OBEs.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf).

OEIGWG Draft. Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the activities of transnational corporations and other business enterprises. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/DraftLBI.pdf>.

OLIVEIRA, W. Em cinco anos, história do crime de Mariana (MG) é marcada pela injustiça. *Brasil de Fato*. 30 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/30/em-cinco-anos-historiado-crime-de-mariana-mg-e-marcada-pela-injustica>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct. 2018. Disponível em: <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>. Consultado el 10 nov. 2023.

ROLAND, MC. MASO, T.F, MANSOLDO, F. F, SILVA, F.A.G, DE CASTRO, J.L.L.M, DUQUE, J.M.A. DA COSTA. N.S. A participação das pessoas atingidas em processos de reparação de violação de Direitos Humanos por empresas. In. *Homa Publica. Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas*. Vol V. Nº 02, jul-dic, 2021.

Resolución A/HRC/RES/26/9: "Elaboración de un Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Empresas Transnacionales y Otras Empresas con Respecto a los Derechos Humanos": Adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 26 de junio de 2014. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/082/55/pdf/g1408255.pdf>

ROCHA, L. R. L. A sala de emergência ambiental: a proteção dos direitos da natureza na América Latina. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 3, p. 166-180, dez. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/asena/Downloads/7107-29469-1-PB.pdf>. Consultado el 25 nov. 2023.

ROCHA, P. Convenções internacionais equivalem a normas constitucionais na Colômbia. *Conselho Nacional de Justiça*, 8 jun. 2016. Disponível em : <https://www.cnj.jus.br/convencoes-internacionais-sao-equivalentes-a-normas-constitucionais-na-colombia/> . Consultado el 25 nov. 2023.

ROLAND, MC. MASO, T.F, MANSOLDO, F. F, SILVA, F.A.G, DE CASTRO, J.L.L.M, DUQUE, J.M.A. DA COSTA. N.S. A participação das pessoas atingidas em processos de reparação de violação de Direitos Humanos por empresas. In. *Homa Publica. Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas*. Vol V. Nº 02, jul-Dic, 2021.

ROLAND, M. C. O Princípio da Centralidade do Sofrimento da Vítima: Abrangência e Aplicação pelo Judiciário Brasileiro em Casos de Violações de Direitos Humanos. 2016. Disponível em: [http://www.proealc.etc.br/VI\\_SEMINARIO/assets/pdfs/gtii/Manoela%20Carneiro%20Roland%20et%20a%20GT02.pdf](http://www.proealc.etc.br/VI_SEMINARIO/assets/pdfs/gtii/Manoela%20Carneiro%20Roland%20et%20a%20GT02.pdf).

ROLAND, M. C; SOARES, A. O. Retos para la aprobación de un tratado de Derechos Humanos y empresas en el Consejo de Derechos Humanos. In: MARTÍNEZ, J. T.(ed.). *Desafíos para la regulación de los Derechos Humanos y las Empresas:: ¿cómo lograr proteger, respetar y remediar?*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

RUGGIE, John. *Empresas e direitos humanos: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar*. São Paulo: Conectas, 2011. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/empresas-e-direitos-humanos-parametros-da-onu/> Consultado el 10 nov. 2023.

SANTOSO, Benny. "Just Business": Is the Current Regulatory

Framework an Adequate Solution to Human Rights Abuses by Transnational Corporations? *German Law Journal*, v. 18, n. 3, p. 533, May 2017.

WEISSBRODT, D. KRUGER, M. Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other business Enterprises with Regard to Human Rights. *American Journal of International Law*. V.97, 2003.

ZHOURI, A., & OLIVEIRA, R. O desastre do Rio Doce: entre as políticas de reparação e a gestão das afetações. *Mineração: violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil.*, 1, 28–64. Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA.2018.

ZUBIZARRETA, J.H. El tratado internacional de los pueblos para el control de las empresas transnacionales. Una análisis desde la sociología jurídica. Madrid: Paz con Dignidad y OMAL, 2017.

ZUBIZARRETA, J. H; RAMIRO, P. Against the 'Lex Mercatoria': proposals and alternatives for controlling transnational corporations. Madrid: OMAL, 2016.



**Amigos de  
la Tierra  
América Latina  
y el Caribe**