

La inclusión efectiva de las personas titulares de derechos en las iniciativas multilaterales

DOCUMENTO DE DEBATE



EUROPEAN CENTER FOR
CONSTITUTIONAL AND
HUMAN RIGHTS



DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Han participado:

Evelyn Bahn (INKOTA, miembro de Forum Nachhaltiger Kakao)

Sarah Guhr (Germanwatch, coordinadora de la sociedad civil en el diálogo para el sector automovilístico del NAP)

Rebecca Heinz (Germanwatch, miembro del diálogo para el sector automovilístico del NAP)

Dra. Andréa Moraes Barros (ICR, coordinadora de la sociedad civil de la Asociación para el Zumo de Naranja Sostenible)

Johannes Norpoth (FEMNET, coordinador de la sociedad civil en la Alianza alemana en favor de unos productos textiles sostenibles)

Lara Louisa Siever (INKOTA, miembro del diálogo para el sector automovilístico del NAP)

Redacción:

Tobias Rinn (Germanwatch)

Diseño:

Ole Kaleschke, www.olekaleschke.de

Editor:

Germanwatch e.V.

Oficina de Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn (Alemania)

Teléfono: +49 (0)228 / 60 492-0, Fax: -19

Oficina de Berlín:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlín (Alemania)

Teléfono: +49 (0)30 / 28 88 356-0, Fax: -1

Página web: www.germanwatch.org

Noviembre de 2022

With support from the:



Federal Ministry
of Labour and Social Affairs

Promovido por el



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

on the basis of a resolution passed
by the German Bundestag

Las organizaciones participantes mantienen asociaciones con múltiples actores patrocinadas por Engagement Global a instancias del Ministerio Federal alemán de Cooperación y Desarrollo Económicos (BMZ).

Este documento de posición se ha desarrollado en el marco del proyecto de Oficina de Coordinación de las ONG de los diálogos sectoriales del NAP. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del equipo editorial. Las posturas aquí expresadas no reflejan la opinión de las entidades patrocinadoras.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	4
--------------	---

RESUMEN	5
---------	---

CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LAS INICIATIVAS MULTILATERALES EN EL MARCO DE LA APLICACIÓN DE LA DILIGENCIA DEBIDA	7
---	---

CONTEXTO Y OBJETIVOS DE ESTE DOCUMENTO	8
--	---

DIMENSIONES DE LA INCLUSIÓN	11
Identificación de grupos de personas titulares de derechos	11
Selección de representantes de los grupos de personas	12
Legitimidad de la representación	12
Grado de organización deficiente	14
El grado de integración en las iniciativas multilaterales	15
Medidas para el fomento de la inclusión	17

EXIGENCIAS	20
Exigencias a las iniciativas multilaterales	20
Exigencias a las empresas	20

ABREVIATURAS

BMAS	Ministerio Federal alemán de Trabajo y Asuntos Sociales
BMEL	Ministerio Federal alemán de Alimentación y Agricultura
BMUV	Ministerio Federal alemán de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección de los Consumidores
BMZ	Ministerio Federal alemán de Cooperación y Desarrollo Económicos
ICR	Iniciativa Cristiana Romero
FESIIAAN	Federación de Sindicatos Independientes de las Industrias Automotriz, Autopartes, Aeroespacial y del Neumático
FNK	Forum Nachhaltiger Kakao
GCCP	Ghana Civil Society Cocoa Platform
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional
GOTS	Certificación de productos textiles orgánicos
ICCO	Organización Internacional del Cacao
OIT	Organización Internacional del Trabajo
LkSG	Ley alemana de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro
MRDH	Mecanismo de Reclamación Derechos Humanos
MSI	Iniciativas multilaterales
NAP	Plan Nacional alemán sobre Empresas y Derechos Humanos
ONG	Organización no gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PANAO	Asociación para el Zumo de Naranja Sostenible
SAN	Sustainable Agriculture Network
SAVE	Social Awareness and Voluntary Education

RESUMEN

Las iniciativas multilaterales (MSI) establecidas en Alemania y dedicadas a la concepción de la diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos, medio ambiente y corrupción abordan principalmente las repercusiones negativas de las actividades empresariales en las instalaciones de producción extranjeras y las cadenas de valor de las representaciones del sector industrial alemán. En los foros de diálogo correspondientes, se encuentran representados en primera instancia actores estatales, empresariales y de la sociedad civil de Alemania, mientras que los grupos de actores —titulares de derechos— que, posiblemente, se ven perjudicados por las actividades empresariales, así como las organizaciones regionales que representan sus intereses, no participan en absoluto en dichos foros, o bien solo de forma puntual. De ello resulta una fuerte divergencia entre afectación, representación y capacidad de influencia en las iniciativas multilaterales. Sin embargo, con arreglo a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, la participación de las personas titulares de derechos constituye un elemento fundamental del proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos. Esta importante tarea de las empresas está también recogida en la Ley alemana de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro, así como en la propuesta de Directiva sobre la diligencia debida en las cadenas de suministro de la Comisión Europea.

El presente documento está dirigido a todos los actores que participan activamente en las iniciativas multilaterales. Aun así, se dirige muy especialmente al Gobierno alemán, que en ocasiones pone en marcha dichas iniciativas, las modera y participa en ellas, así como a las empresas que ostentan la responsabilidad de involucrar a las personas titulares de derechos. El documento desglosa las diversas dimensiones que entraña una participación real de las personas titulares de derechos en el marco de las iniciativas multilaterales y expone a modo de ejemplo buenas prácticas de diferentes iniciativas alemanas. En este sentido, se pone de manifiesto cómo, en la teoría, pueden contribuir las iniciativas multilaterales a la aplicación de la diligencia debida. Sin embargo, en la práctica y hasta la fecha las personas titulares de derechos no han estado lo suficientemente presentes en dichas iniciativas. Esto plantea una serie de obligaciones para que las iniciativas multilaterales puedan explotar al máximo su potencial. El cumplimiento de estas obligaciones resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que en la mencionada ley alemana se describe de forma muy imprecisa la inclusión de las personas titulares de derechos en el marco de los procesos de diligencia debida. Es aún más importante que las iniciativas multilaterales generen un valor añadido real logrando de forma práctica la participación de las personas titulares de derechos ateniéndose a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Al mismo tiempo, pueden ayudar a las empresas aunando recursos y contribuyendo de esta manera a potenciar la eficacia de las medidas de diligencia debida.

EXIGENCIAS A LAS INICIATIVAS MULTILATERALES

1. Las iniciativas multilaterales deben **asumir el compromiso de incluir a las personas titulares de derechos** en sus documentos constitutivos o de trabajo relevantes. Esto implica también que el diálogo con ellas y cómo este debe organizarse tienen que formar parte de la agenda de las iniciativas multilaterales.
2. En aquellas ya existentes, es imperativo **evaluar el statu quo**, es decir, si se está involucrando a las personas titulares de derechos, a cuáles y de qué forma están participando. Asimismo, se debe prestar especial atención a los aspectos de la legitimidad de la representación y grado de organización insuficiente. En el caso de que ya se esté incluyendo a las personas titulares de derechos, se deben recabar sus opiniones sobre el proceso de participación hasta la fecha y sobre cuáles serían las necesidades para mejorarla.
3. Tomando como base la evaluación del *statu quo*, se debería llevar a cabo una cartografía completa de los actores y, en caso necesario, **identificar las lagunas** existentes y llenarlas **seleccionando a los representantes adecuados** para el proceso de participación.
4. De igual manera, en función de dicha evaluación y de las opiniones expresadas por las personas titulares de derechos sobre su participación hasta el momento, las iniciativas multilaterales deben **aplicar medidas para potenciar su inclusión**. Para ello, es necesario que elaboren una hoja de ruta con objetivos y plazos claros y comunicarlos públicamente. Las medidas que deben tomarse se dividen en:
 - *Financieras*: para posibilitar primeramente la inclusión de las personas titulares de derechos y garantizar a largo plazo su independencia en el proceso (véase la obligación número 5).
 - *Administrativas*: como, por ejemplo, la traducción de los documentos relevantes o la interpretación de los actos.
 - *Creación de formatos de intercambio apropiados*: por ejemplo, entre las personas titulares de derechos y entre ONG del Norte y del Sur, pero también entre las personas titulares de derechos y los actores de las iniciativas multilaterales.
 - *Metodológicas*: para reforzar el interés de las personas titulares de derechos en la iniciativa multilateral y, a la vez, protegerlas de las posibles repercusiones negativas de su participación.
 - *De contenido*: por ejemplo, lograr transparencia en las cadenas de suministro como base para identificar a las personas titulares de derechos o reforzar la aplicación individual de la diligencia debida por parte de las empresas miembro en lo que respecta al involucramiento de las personas titulares de derechos.
- *De gobernanza*: logrando una participación igualitaria de las personas titulares de derechos en los procesos de toma de decisiones al máximo nivel o en subproyectos de las iniciativas multilaterales.
5. Las iniciativas multilaterales deberían **poner a disposición los suficientes recursos financieros y de personal** para posibilitar la puesta en práctica de estas medidas. El objetivo primordial es dotar de recursos económicos a las personas titulares de derechos, pero también a los órganos de las iniciativas multilaterales y a la sociedad civil alemana involucrada. La financiación de medidas para incluir a las personas titulares de derechos debería, en primera instancia, correr a cargo del Gobierno federal alemán en su papel de impulsor o moderador de las iniciativas multilaterales. A medio o largo plazo se debe comprobar hasta qué punto las empresas pueden contribuir a la financiación de las medidas sin que se ponga en peligro la independencia de las personas titulares de derechos.
6. Las iniciativas multilaterales deberían comprobar periódicamente la **eficacia de las medidas adoptadas** consultando a las personas titulares de derechos. En función de los resultados, se deberían realizar las modificaciones necesarias.
7. Por otra parte, las iniciativas multilaterales deberían **informar** regularmente sobre sus formatos de inclusión. Sobre la base del diálogo con las personas titulares de derechos acerca de la eficacia de las medidas, se deberán compartir buenas prácticas en los formatos adecuados.
8. Por otra parte, es necesario establecer **canales de comunicación protegidos** que puedan utilizar los actores externos en cualquier momento para dar su opinión sobre las iniciativas multilaterales y, en participar, sobre el proceso de inclusión de las personas titulares de derechos. Asimismo, es conveniente celebrar diálogos periódicos en los que recabar de forma activa las opiniones de las propias personas titulares de derechos.

EXIGENCIAS A LAS EMPRESAS

9. Las empresas miembro de las iniciativas multilaterales **deberán traducir las experiencias y conocimientos derivados de la inclusión colectiva de las personas titulares de derechos en sus procesos propios de diligencia debida**, llevar a cabo las modificaciones necesarias de los procesos operativos e informar al respecto.

CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LAS INICIATIVAS MULTILATERALES EN EL MARCO DE LA APLICACIÓN DE LA DILIGENCIA DEBIDA

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos recomiendan a los Estados el llamado *smart mix* para propiciar el respeto de los derechos humanos por parte de estas. Se trata de una «mezcla inteligente de medidas nacionales e internacionales, voluntarias y obligatorias».¹ La función exacta que desempeñan las iniciativas multilaterales en el contexto de la diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos, medio ambiente y corrupción es una cuestión harto debatida. Existe, sin embargo, un amplio consenso de que la aplicación de la diligencia debida es una obligación de las empresas de la que no se las puede eximir mediante instrumentos voluntarios. Dichos instrumentos voluntarios, entre los que se cuentan también las iniciativas multilaterales, pueden únicamente contribuir al cumplimiento de los requisitos de diligencia debida.²

Sin embargo, antes de 2021 el Gobierno federal alemán ya había optado por instrumentos voluntarios como las iniciativas multilaterales —por ejemplo, el Plan Nacional de Acción para la aplicación de los principios rectores de la ONU sobre las empresas y derechos humanos— con el fin de abordar los retos que surgen en la práctica empresarial en relación con la aplicación de la diligencia debida. Después de que un seguimiento de este plan de acción mostrara en 2020 que este únicamente no bastaba, la aprobación de la Ley alemana de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro en junio de 2021 estableció requisitos obligatorios para las empresas a la hora de cumplir con la diligencia debida. Esto significa que la política se ha alejado del enfoque puramente voluntario. No obstante, la ley menciona explícitamente medidas de iniciativas sectoriales con carácter conjunto y voluntario³ como posibles medidas correctoras con las que afianzar la capacidad de influir en los responsables. Las empresas deberían contemplarlas cuando no sean capaces de poner fin, en un futuro previsible, a incumplimientos de obligaciones en materia de derechos humanos o medio ambiente por parte de sus proveedores directos (art. 7, apdo. 2, punto 2). Por otra parte, se alude a medidas conjuntas en el marco de iniciativas sectoriales como posibles medidas de prevención adecuadas frente a los proveedores directos (art. 9, apdo. 3, punto 2) a las que deberían recurrir las empresas según la exposición de motivos de la Ley. Hasta qué punto existe ese potencial es una cuestión que debe examinarse para cada iniciativa sectorial individual y dependerá, entre otros factores, de la finalidad, los requisitos y las medidas adoptadas.

Las iniciativas multilaterales

Las iniciativas multilaterales son foros, diálogos o iniciativas de formatos diversos y carácter vinculante variable en las que, en calidad de partes interesadas, participan al menos organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, empresas y actores gubernamentales. Se encuentran en un amplio abanico de sectores, con diferentes finalidades desde el punto de vista del contenido tratado y del alcance geográfico.

La mayoría de las iniciativas multilaterales activas en Alemania no se fundaron originalmente con el objetivo de que contribuyesen a la aplicación de la diligencia debida en materia de derechos humanos en el sentido de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Por ello, a pesar de que, con mucha frecuencia, las iniciativas multilaterales aspiran a regirse según el principio de la diligencia debida, muchas de ellas no satisfacen las exigencias de dichos Principios Rectores. En consecuencia, que una empresa sea miembro de estas iniciativas multilaterales no implica necesariamente que cumpla con sus obligaciones de diligencia debida en materia de derechos humanos.⁴ En cualquier caso, las iniciativas multilaterales pueden contribuir a que las empresas comprendan de forma integral su responsabilidad a la hora de aplicar la diligencia debida de acuerdo con los Principios Rectores y que tomen las medidas individuales o conjuntas correspondientes. En ningún caso la pertenencia a una iniciativa multilateral puede eximir a las empresas de la responsabilidad de aplicar la diligencia debida y de comprobar la eficacia de dichas medidas, como tampoco puede garantizar una aplicación total de la diligencia debida frente a las autoridades públicas.

1 Comentario al principio rector 3.

2 El comentario al principio rector 19 nombra, a título de ejemplo, la colaboración con otros actores como posibilidad para incrementar la influencia de las empresas a la hora de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos.

3 El término *iniciativa sectorial* no está claramente definido en la ley y, de esta forma, no en todas las iniciativas sectoriales se da el carácter de una iniciativa multilateral.

4 Esto también lo constató la evaluación de la conformidad de la OCDE para la Alianza alemana en favor de unos productos textiles sostenibles de 2019. En ella se examinó hasta qué punto la Alianza era conforme a la guía de la OCDE para el cumplimiento de la diligencia debida con el fin de promover unas cadenas de suministro sostenibles en el sector de la indumentaria y el calzado. Posteriormente, la Alianza implementó cambios importantes, sin que se lograra una completa armonización con la guía.

Muchas iniciativas multilaterales se encuentran ante el reto de tener que reorganizarse para adaptarse a los nuevos marcos legislativos de Alemania y la Unión Europea para seguir ofreciendo un valor añadido. Esto solo se conseguirá si, por una parte, el nivel de ambición de las iniciativas va más allá de los requisitos legislativos mínimos y, por otra parte, si las empresas generan efectos positivos sobre el terreno aplicando medidas efectivas. La inclusión de las personas titulares de derechos es un aspecto fundamental de la diligencia debida que hasta ahora ha encontrado poco eco en la mayoría de las iniciativas multilaterales.

CONTEXTO Y OBJETIVOS DE ESTE DOCUMENTO

Las iniciativas multilaterales (MSI) establecidas en Alemania y dedicadas a la concepción de la diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos, medio ambiente y corrupción abordan principalmente las repercusiones negativas de las actividades empresariales en las instalaciones de producción extranjeras y las cadenas de valor de la representación del sector industrial alemán. En los foros de diálogo correspondientes, se encuentran representados en primera instancia actores estatales, económicos y de la sociedad civil de Alemania, mientras que los grupos de actores —titulares de derechos— que, posiblemente, se ven perjudicados por las actividades empresariales, así como las organizaciones regionales que representan sus intereses, no participan en absoluto en dichos foros, o bien solo de forma puntual. De ello resulta una fuerte divergencia entre afectación, representación y capacidad de influencia en las iniciativas multilaterales.

Sin embargo, con arreglo a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, la participación de las personas titulares de derechos constituye un elemento fundamental del proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos. El principio 18 insta a las empresas a llevar a cabo consultas significativas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas en cuestión⁵ a la hora de identificar y evaluar la naturaleza de las consecuencias negativas actuales y potenciales sobre los derechos humanos. La «Guía para la interpretación» define la consulta o participación de las partes interesadas como un proceso continuo de interacción y diálogo que permite a la empresa escuchar, entender y dar respuesta a los intereses y preocupaciones de las partes interesadas, incluso mediante enfoques de colaboración.⁶ También la Ley alemana de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro prevé que aquellas personas que se vean afectadas en sus posiciones jurídicas tuteladas⁷ por las acciones comerciales de las propias empresas o de empresas de la cadena de suministro tengan que ser debidamente incluidas en las medidas de diligencia debida (art. 4, apdo. 4). La propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre la diligencia debida en las cadenas de suministro, publicada en febrero de 2022, contempla también la consulta a las personas titulares de derechos en el marco de la aplicación de la diligencia debida (art. 6, apdo. 4; art. 7, apdo. 2 (a)).⁸

Las personas titulares de derechos

Las personas titulares de derechos son personas o colectivos sociales que ostentan derechos especiales frente a determinados responsables. En el caso de la diligencia debida de las empresas, se trata de aquellos grupos de personas cuyos derechos se ven o pueden verse vulnerados por las actividades empresariales. Dicha posición jurídica diferencia a las personas titulares de derechos de otras partes interesadas de la cadena de suministro de las empresas, en particular las empresas proveedoras.

Ahora bien, muchas empresas encuentran dificultades especiales justamente a la hora de realizar las consultas a las personas titulares de derechos y, en la mayoría de los casos, todavía no han hecho del todo frente a dicha responsabilidad. En este sentido, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos reconocen que las consultas deben adecuarse al tamaño de la empresa y de la naturaleza y el contexto de la operación. La Ley alemana de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro también alude a una inclusión «adecuada». Ahí es donde entran en juego las iniciativas multilaterales. Al menos en teoría, estas pueden contribuir a todo ello aunando recursos, generando conjuntamente transparencia a

5 Las empresas proveedoras pueden experimentar las repercusiones negativas de las prácticas de compra irresponsables —en particular de empresas de comercio en línea, minoristas y de marca orientadas a los consumidores y las consumidoras—, ser incapaces de cumplir con las normas nacionales e internacionales o bien ver amenazada su supervivencia económica. Sin embargo, siguen siendo destinatarias de la diligencia debida de las empresas y no ocupan una posición jurídica en materia de derechos humanos que se haya visto vulnerada por las empresas orientadas a los consumidores y las consumidoras.

6 ACNUDH (2012): La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos: guía para la interpretación, pág. 10

7 Por ejemplo, su propia existencia

8 CE (2022): Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937

lo largo de las cadenas de suministro y, por ende, facilitando el acceso de las personas titulares de derechos a, por ejemplo, mecanismos de reclamación para así potenciar al máximo la eficacia de las medidas de diligencia debida. Esto puede suponer un valor añadido particularmente para las empresas de menor tamaño.

¿Por qué hasta la fecha no se ha incluido lo suficiente a las personas titulares de derechos en las iniciativas multilaterales? Las posibles causas de esta omisión son múltiples.⁹ Si bien hay dificultades prácticas —como la falta de tiempo por parte de las iniciativas multilaterales o la falta de tiempo y recursos económicos por parte de las personas titulares de derechos— que pueden solventarse de forma relativamente rápida, existen otras causas de índole más profunda:

- Algunos de los actores que participan en las iniciativas multilaterales no suelen ser conscientes de la pertinencia y el valor añadido que aporta la inclusión de las personas titulares de derechos.
- Por una parte, falta interés por incluir de forma efectiva a los actores locales, con posturas que pueden resultar incómodas.
- Por otra parte, no siempre existen grupos de representación organizados de las personas titulares de derechos, y sobre todo de los grupos de actores particularmente marginalizados, lo cual dificulta aún más la inclusión específica de grupos de actores relevantes.
- Los desequilibrios de poder existentes entre las personas titulares de derechos y los actores que participan en las iniciativas multilaterales —especialmente empresas y asociaciones— suponen un escollo para la inclusión efectiva. A menudo, las iniciativas multilaterales participan en los debates entre profesionales del ámbito europeo sobre la diligencia debida de las empresas. Por su parte, las personas titulares de derechos carecen de capacidades en términos económicos y de recursos humanos para incorporarse al diálogo de forma continuada. Si bien son expertos en sus respectivas circunstancias locales y los que mejor conocen las necesidades reales de sus comunidades, a menudo les faltan conocimientos específicos sobre los contextos globales de la cadena de suministro en cuestión. Esto de entrada dificulta la participación en los debates técnicos.
- En la cooperación para el desarrollo privada y estatal siguen estando muy arraigados los enfoques descendentes, de manera que, a menudo, las personas titulares de derechos y la sociedad civil local no se involucran —o lo hacen solo de forma puntual— en el desarrollo de proyectos y medidas.
- En los países productores, por norma general las estructuras que se han ido creado históricamente en las cadenas de suministro no prevén la inclusión de las personas titulares de derechos en los procesos de toma de decisiones. Dichas estructuras parcialmente poscoloniales de las cadenas de creación de valor son muy difíciles de derribar.
- Con mucha frecuencia, en las iniciativas multilaterales se reproducen las relaciones de poder, lo que puede hacer que calen la frustración y la desmotivación entre las personas titulares de derechos. De esta manera, a menudo sucede que la voz de los actores económicos tiene un mayor peso también en las iniciativas multilaterales gracias a algún gran grupo de presión económico, por mucho que se aspire a una colaboración igualitaria entre todos los grupos de partes interesadas.
- Los llamados *shrinking spaces* —es decir, la creciente disminución de la capacidad de acción de los actores de la sociedad civil y el aumento de los ataques a los defensores y defensoras de los derechos humanos, el medio ambiente y los derechos sobre las tierras— plantean un reto cada vez mayor en determinados países.

En este sentido, todas las partes implicadas se beneficiarían de una inclusión real de las personas titulares de derechos en las iniciativas multilaterales:

- La credibilidad de las iniciativas multilaterales y de las medidas emprendidas de forma individual o conjunta por las empresas se ve radicalmente reforzada.
- La cooperación determinada por dicha inclusión aumenta el sentido de apropiación por parte de los actores locales y contribuye a que estos también formen parte de una transformación sobre el terreno.
- Se aumenta la eficacia de las medidas y, por ende, se evita el uso deficiente del tiempo y los recursos económicos al dirigirse estos directamente a las necesidades de las personas titulares de derechos.
- Se evitan las repercusiones negativas no intencionadas de las medidas de diligencia debida, puesto que la sociedad civil local puede evaluar correctamente las condiciones marco reinantes.

⁹ A este respecto, consúltese también la noción 2 sobre participación de las partes interesadas del informe de MSI Integrity (2020): «No apto para su propósito. El gran experimento de iniciativas de múltiples partes interesadas en responsabilidad empresarial, derechos humanos y gobernanza global».

- La aceptación de normas legales sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos aumenta incluso en los propios países productores cuando se involucra de forma participativa a las personas titulares de derechos y a la sociedad civil local en la formulación y ejecución de medidas.
- Se abordan y corrigen paulatinamente los desequilibrios de poder existentes en las cadenas de suministro mundiales y, de esta manera, se subsanan las causas sistémicas de las vulneraciones de derechos humanos y los perjuicios medioambientales.
- La conformidad con directrices internacionales —como los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos— en lo que respecta a la inclusión de las personas titulares de derechos reviste una gran importancia para las empresas, también en relación con las legislaciones actuales sobre las cadenas de suministro.

El presente documento está dirigido a todos los actores que participan activamente en las iniciativas multilaterales. Aun así, se dirige muy especialmente al Gobierno alemán, que en ocasiones impulsa dichas iniciativas, las modera y participa en ellas, así como a las empresas que ostentan la responsabilidad de involucrar a las personas titulares de derechos. El documento desglosa las diversas dimensiones que entraña una participación real de las personas titulares de derechos en el marco de las iniciativas multilaterales y expone a modo de ejemplo buenas prácticas de diferentes iniciativas¹⁰ alemanas. En este sentido, se pone de manifiesto cómo pueden contribuir las iniciativas multilaterales a la aplicación de la diligencia debida. Y es que, cumpliendo con una serie de requisitos, favorecen la inclusión de las personas titulares de derechos al posibilitar el diálogo con las empresas, acompañándolo e institucionalizándolo. Dado que la Ley alemana de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro describe de forma muy imprecisa la inclusión de las personas titulares de derechos en el marco de los procesos de diligencia debida, resulta aún más importante que las iniciativas multilaterales generen un valor añadido real logrando de forma práctica la participación de las personas titulares de derechos ateniéndose a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Al mismo tiempo, pueden ayudar a las empresas aunando recursos y contribuyendo de esta manera a potenciar la eficacia de las medidas de diligencia debida.¹¹

NOTA: como parte de sus obligaciones de diligencia debida, una empresa debe mantener un diálogo con las personas titulares de derechos o sus representantes. Esto está previsto en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, en la Ley alemana de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro y en la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre la diligencia debida en las cadenas de suministro. Un diálogo con las ONG del Norte global no puede sustituir el mantenido con las personas titulares de derechos a lo largo de las cadenas de suministro de las empresas. Aun así, puede resultar adecuado para las empresas buscar el diálogo también con las ONG del Norte global, ya sea bilateral o en una iniciativa multilateral, siempre y cuando estas no se entiendan como el único interlocutor de los asociados del Sur global.

METODOLOGÍA Y LÍMITES: en enero de 2021, un taller congregó a ONG del Norte global que participaban en iniciativas multilaterales y a una organización asociada de un país productor.¹² En el intercambio de experiencias se identificaron retos y mejoras necesarias y se esbozaron posibles propuestas de soluciones. Sobre esta base, se desarrolló un cuestionario para analizar el statu quo de la inclusión de las personas titulares de derechos en las iniciativas multilaterales y se envió a las ONG del Forum Nachhaltiger Kakao, la Alianza alemana en favor de unos productos textiles sostenibles, el diálogo para el sector automovilístico del NAP y la Asociación para el Zumo de Naranja Sostenible. Las respuestas al cuestionario, así como la documentación del taller, constituyen la base de las reflexiones que aquí se presentan. Conviene tener en cuenta que en el taller solo estaban presentes algunos representantes puntuales de titulares de derechos provenientes de un determinado contexto regional y de iniciativas multilaterales. Por ello, las recomendaciones aquí formuladas deben abordarse en mayor profundidad en un proceso posterior con las personas titulares de derechos y los asociados del Sur y deben implantarse en un proyecto piloto para después realizar los ajustes pertinentes.

¹⁰ Se han analizado las siguientes iniciativas multilaterales en la elaboración del presente documento: Forum Nachhaltiger Kakao, Alianza alemana en favor de unos productos textiles sostenibles, diálogo para el sector automovilístico del NAP, Asociación para el Zumo de Naranja Sostenible

¹¹ Véase también la exposición de motivos del art. 9, apdo. 3, punto 2 de la LkSG (impreso del Parlamento alemán 19/28649): «La adhesión a iniciativas que abarquen uno o diversos sectores es un instrumento importante para poder elaborar medidas de prevención de riesgos junto con otras empresas. Las iniciativas sirven para estandarizar las normas, aumentar la propia capacidad de influencia y ahorrar recursos gracias a las sinergias. Dado que la cadena de suministro previa suele estar compuesta de redes de proveedores complejas y poco transparentes, la importancia de los enfoques cooperativos es fundamental».

¹² Como asociado del Sur, participó Repórter Brasil, una organización de derechos humanos brasileña que se ocupa de diversos aspectos relacionados con las personas titulares de derechos. Repórter Brasil participó en PANAO como parte del grupo de actores de la sociedad civil.

DIMENSIONES DE LA INCLUSIÓN

Identificación de grupos de personas titulares de derechos

Para incluir a las personas titulares de derechos, se debe identificar a aquellas personas cuyas vidas, medios de subsistencia o derechos se están viendo o pueden verse perjudicados por las actividades económicas de las empresas miembro de las iniciativas multilaterales. Las posibles personas titulares de derechos pueden ser, por ejemplo: agricultores y agricultoras, campesinado, trabajadores y trabajadoras de fábricas y vecinos y vecinas, comunidades indígenas, defensores y defensoras de los derechos humanos, etc.

Un paso importante para identificar a estos colectivos es el análisis de riesgos. En el caso de las iniciativas multilaterales, debe tratarse de un **análisis de riesgos específico del sector**, en el que primeramente se analicen sus repercusiones negativas, posibles o reales, sobre los derechos humanos. Ya en esta fase debe mantenerse un diálogo con las personas titulares de derechos para recabar cómo valoran la gravedad¹³ y la probabilidad de que se materialicen los riesgos identificados. Mientras que, por norma general, las empresas deben abordar todos los riesgos identificados, de conformidad con el principio 24 de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos pueden priorizarse los riesgos en función de la gravedad de la vulneración de los derechos humanos con el fin de determinar qué riesgo se encara en primer lugar. De acuerdo con este trabajo previo, a continuación se puede identificar a las personas titulares de derechos en el marco de una **cartografía detallada de actores**.

Acto seguido, pueden identificarse titulares de derechos a través de **ONG del Norte global y sus redes**, así como a través de **redes Norte-Sur** ya existentes e institucionalizadas. Ahora bien, esto puede producir un sesgo en la selección de los actores relevantes, puesto que se llegará mayoritariamente solo a actores bien establecidos con acceso a las redes internacionales.

Por ello, para lograr una inclusión equilibrada de las partes interesadas relevantes en las iniciativas multilaterales, es crucial utilizar otros mecanismos y canales con los que se evite que se deniegue el acceso, ya desde el principio, a figuras importantes de representación de intereses. Una posibilidad para identificar de forma exhaustiva a las personas titulares de derechos pasa por **capacitar a los asociados del Sur de la sociedad civil y del contexto sindical** para que puedan identificar y proponer a otras organizaciones y agrupaciones informales de su país o región. Esta capacitación puede consistir, por ejemplo, en el suministro de recursos económicos o en el procesamiento de información adecuada para el grupo destinatario, es decir, traducción a las lenguas y dialectos locales, uso de un lenguaje sencillo acompañado de gráficos, etc.



En el diálogo para el sector automovilístico del NAP, en el marco del proyecto piloto para poner en marcha un mecanismo de reclamación interempresarial (MRDH) del sector en México, se prevé, al menos temporalmente, crear una oficina de coordinación local de la sociedad civil. Además, en 2022, se pretende llevar a cabo una cartografía completa de los actores del país, que, además de los actores nacionales de la sociedad civil y los sindicatos, se centrará especialmente en los grupos de actores locales y en las personas titulares de derechos que se estén viendo o puedan verse afectadas.



Las experiencias en la Alianza alemana en favor de unos productos textiles sostenibles muestran que la transparencia de la cadena de suministro es un primer paso importante para que los asociados del Sur puedan activar las redes locales. Resulta mucho más fácil convencer a los actores de los países productores de que colaboren con una iniciativa multilateral y sus empresas miembro cuando se constata que también pueden dirigirse a dicha iniciativa cuando tengan problemas en determinadas instalaciones de producción relevantes para ellos. Hasta ahora, 25 de 72 compañías miembro comparten su lista de proveedores con la secretaría de la asociación y también en el Open Apparel Registry a través de una lista agregada.

¹³ En el comentario al principio 14 se describe que la gravedad de las repercusiones negativas sobre los derechos humanos debe medirse teniendo en cuenta su magnitud y alcance y hasta qué punto no pueden repararse.

Selección de representantes de los grupos de personas

Además de identificar a las personas titulares de derechos, seleccionar a sus representantes para la participación en las iniciativas multilaterales es un proceso decisivo a la par que sensible. Sin embargo, por norma general, es difícil distinguir claramente los procesos de identificación y selección, puesto que al identificar a las personas titulares de derechos ya se lleva a cabo un diálogo con los representantes.

Además, se debe diferenciar de forma sistemática a la representación directa de las personas titulares de derechos de la indirecta. Se considera representantes directos a los y las portavoces directos de los grupos afectados, como por ejemplo representantes sindicales, de cooperativas de pequeños productores y productoras y/o ONG locales con una membresía local o con un diálogo consolidado con los comités comunitarios locales. Por su parte, se consideran representaciones indirectas las organizaciones nacionales, como las ONG, que tienen amplios conocimientos expertos sobre temas de derechos humanos, protección medioambiental y prevención de la corrupción y disponen de las condiciones marco políticas y socioeconómicas.¹⁴

Legitimidad de la representación

Las representaciones de las personas titulares de derechos, por una parte, deben disponer de capacidades y motivación suficientes para participar en los procesos pertinentes y, por otra, representar un interés legítimo para aportar las preocupaciones, puntos de vista y necesidades de las personas titulares de derechos a los procesos de las iniciativas multilaterales. En función de la cadena de valor de que se trate, en muchas ocasiones son millones de personas de varios países las que se ven afectadas por las repercusiones de las operaciones empresariales. Por ello, los actores de las iniciativas multilaterales deben ser conscientes de que, en la práctica, no se da una representación de intereses de las personas titulares de derechos que sea totalmente exhaustiva y abarque a todos los países. Dado que muchas iniciativas multilaterales se centran en países concretos, se debe comunicar de forma abierta que, dado el caso, los intereses de titulares de derechos de otros países (aún) no se están teniendo en cuenta.

También se necesita especial sensibilidad a la hora de identificar a los actores de las organizaciones representativas de un país. A menudo no existen organizaciones representativas o sindicatos nacionales, o bien existen diferentes actores que se arrojan la función de representación.¹⁵ Asimismo, hay que tener en cuenta que, en parte, pueden existir conflictos de interés entre diferentes titulares de derechos al inicio de la cadena de suministro. Cuando las iniciativas multilaterales son conscientes de la dificultad de analizar el panorama de actores en los países productores o agrícolas y buscar el diálogo con ellos, se puede lidiar con esta limitación de forma responsable. A la hora de evaluar la legitimidad de las organizaciones representativas locales, pueden ser de ayuda las siguientes preguntas:

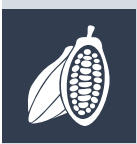
- ¿Las personas que se están viendo o pueden verse afectadas tienen confianza en la labor de la organización? En el caso de las relaciones en redes Norte-Sur ya consolidadas, esto puede significar que una ONG del Norte global tiene la consideración de representante legítima de los intereses para determinadas cuestiones.
- ¿Qué intereses de qué actores representan y qué relación guardan con las personas titulares de derechos?
- ¿Se trata de una ONG local que se basa en una unión de actores afectados, o bien de un sindicato con una membresía sólida?
- ¿Se trata de una ONG (académica) radicada en el país que dispone de conocimientos profundos de las condiciones marco políticas y socioeconómicas nacionales? Aun así, ¿mantiene un diálogo directo o periódico con las personas titulares de derechos?
- ¿Qué canales de comunicación existen entre la ONG local y las personas titulares de derechos o cómo se recaban los puntos de vista de las personas afectadas? A este respecto, ¿cómo se tienen en cuenta, de forma explícita, las perspectivas de los posibles colectivos particularmente vulnerables o marginalizados?

14 Como es natural, los desequilibrios de poder en la representación de los intereses de las personas titulares de derechos pueden darse también en las representaciones directas, ya que la marginalización y la discriminación —por ejemplo, por origen o sexo— afectan a todas las esferas sociales.

15 A este respecto, cabe señalar que en Alemania tampoco existe siempre una sola organización que represente los intereses de las personas titulares de derechos. Si se observa, por ejemplo, el sector agrícola, se constatará que en Alemania existen tanto la Federación Agrícola (Deutscher Bauernverband) como la Asociación de Trabajadores y Trabajadoras de la Agricultura Campesina (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft) o agrupaciones de agricultores y agricultoras. Y no siempre ambas asociaciones defienden las mismas posturas.

- ¿Cómo informa la organización de representación de intereses a las personas titulares de derechos sobre los procesos de las iniciativas multilaterales y cómo las involucra a título individual y de forma activa en el proceso de diálogo?
- ¿El modelo operativo de la organización local consiste en llevar a cabo formaciones o medidas a petición de empresas o actores del ámbito de la cooperación para el desarrollo? Es decir, ¿tienen contacto con las personas titulares de derechos únicamente en calidad de proveedores de servicios?
- ¿Las aportaciones de las organizaciones que representan los intereses de las personas titulares de derechos van en menoscabo del nivel de protección y ambición de la legislación nacional vigente o las normas internacionales como los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos? Si esto es recurrente, es una señal inequívoca de que no se debe seguir incluyendo a la organización en cuestión.

NOTA: salvo en los casos de reclamaciones, las iniciativas multilaterales interactúan con las personas titulares de derechos (casi) exclusivamente en el plano colectivo, es decir, que en condiciones normales lo hacen con sus representaciones directas e indirectas. La interacción directa con individuos concretos sobrepasaría las capacidades y los métodos de trabajo de las iniciativas multilaterales. Cuando en lo sucesivo se hable simplemente de titulares de derechos, se estará aludiendo también a sus representaciones.



Ghana es el segundo mayor proveedor de cacao del mundo. Se calcula que 800 000 hogares de pequeños productores cultivan esta planta. Hasta ahora no ha surgido ninguna asociación de productores y productoras de cacao que defienda sus intereses. Las ONG internacionales y locales llevan muchos años trabajando en proyectos destinados a fomentar una producción sostenible del cacao y a defender los derechos humanos en este sector, pero durante mucho tiempo no ha existido una participación adecuada para representar los intereses de los productores y productoras de cacao en los procesos de diálogo político del ámbito nacional e internacional. Esto fue así hasta que, por iniciativa de la ONG nacional SEND-Ghana, en 2018 se unieron más de 20 organizaciones medioambientales, de desarrollo y de medios de comunicación y sindicatos junto con cinco cooperativas para crear la Ghana Civil Society Cocoa Platform (GCCP por sus siglas en inglés) y así representar los intereses de productores y productoras de forma conjunta en los procesos políticos. La colaboración estratégica entre ONG y cooperativas para la defensa de intereses es una novedad en Ghana y aún tanto el punto de vista de las personas titulares de derechos como los conocimientos especializados y metodológicos de las ONG. Además de diversos grupos de trabajo temáticos, cada año se celebran un mínimo de dos asambleas de miembros para desarrollar con un enfoque participativo las estrategias de defensa de los intereses y los documentos de posición. Entretanto, otras cooperativas y ONG se han sumado a GCCP y esta hoy en día cuenta ya con 35 grupos miembros. GCCP colabora estrechamente con las ONG del Norte, que también son miembros del Forum Nachhaltiger Kakao. Esto permite que en dicho foro confluyan periódicamente los puntos de vista de las organizaciones locales de representación de intereses. También en Côte d'Ivoire se ha fundado una plataforma de la sociedad civil con miembros de las ONG y cooperativas locales.



Un proyecto piloto del diálogo para el sector automovilístico del NAP consiste en crear un mecanismo de reclamaciones (MRDH) para todas las empresas alemanas del sector en México. El objetivo es que dicho mecanismo también beneficie a los trabajadores y trabajadoras de las plantas de las fábricas de automóviles y proveedores alemanes. De telón de fondo están los llamados sindicatos de protección. Estos están ampliamente extendidos en México y se considera que están más cerca de la clase empresarial. Durante años, han impedido que los trabajadores y trabajadoras pudiesen organizarse libremente por medio de despidos, amenazas y hostigamientos. A pesar de que el derecho laboral mexicano abrió en 2019 nuevas posibilidades para la organización de los trabajadores y trabajadoras, en la práctica la mayoría de los convenios colectivos se negocian a través de dichos sindicatos de protección.¹⁶ Existe solamente un puñado de sindicatos realmente independientes y elegidos libremente que, por ejemplo, se han unido en la Federación de Sindicatos Independientes de las Industrias Automotriz, Autopartes, Aeroespacial y del Neumático (FESIIAAN).

Lo que está claro es que los sindicatos de protección mayoritarios no constituyen una representación legítima de intereses de los trabajadores y trabajadoras. El diálogo para el sector automovilístico del NAP tiene por delante el reto de lidiar con esta situación a la hora de incluir a los actores mexicanos en proceso del mecanismo de reclamaciones en el país, puesto que las propias empresas alemanas disponen de sindicatos de protección en sus fábricas en México.

16 Entrevista con la sindicalista Patricia Juan Pineda el 20 de febrero de 2022 en el periódico alemán *Frankfurter Rundschau*: «Es una llamada de atención para la clase trabajadora en México»

Grado de organización deficiente

A pesar de que en el presente documento se utiliza el término «titulares de derechos» con carácter genérico, este no alude en absoluto a un grupo de personas homogéneo. Se trata más bien de personas con diferentes privilegios, dependencias, competencias, necesidades y capacidades que, a su vez, influyen en si participan o no y cómo participan en los procesos políticos. En determinadas circunstancias, algunos de estos colectivos se ven afectados en especial medida por la discriminación y la marginalización y se ven expuestos a condiciones socioeconómicas desfavorables en el sector. Estos grupos son especialmente proclives a padecer una serie de violaciones de derechos humanos, por lo que revierten una especial importancia para las iniciativas multilaterales. Al mismo tiempo, los colectivos especialmente vulnerables suelen estar peor integrados en las estructuras políticas y peor conectados, además de disponer de menos recursos para unirse en organizaciones que representen sus intereses. Esto provoca que no todas las personas titulares de derechos identificadas dispongan de organizaciones o gremios de representación con los que poder siquiera llegar a participar en una iniciativa multilateral o en sus subproyectos. En la práctica, algunas iniciativas multilaterales carecen de la sensibilidad necesaria para reconocer y abordar este problema. En su lugar, en ocasiones se equipara formalmente a las personas titulares de derechos con las entidades que representan los intereses de las asociaciones de productores del Sur global, que suelen estar bien organizadas.



En el Forum Nachhaltiger Kakao se invita periódicamente a representantes de cooperativas para que intervengan en eventos en calidad de ponentes. Obviamente, representan la postura de productores y productoras de cacao que ya están organizados. La cuestión de la situación de quienes trabajan en las plantaciones de cacao, por ejemplo en Ghana, no se pone sobre el tapete. Dado que hasta ahora los trabajadores y trabajadoras o los arrendatarios y arrendatarias de Ghana apenas se han organizado en asociaciones o sindicatos,¹⁷ su punto de vista no llega a los foros de diálogo.



En el sector textil, los vecinos y vecinas de las fábricas que vierten en las aguas superficiales sustancias químicas peligrosas procedentes de los procesos de elaboración de fibras, tratamiento y teñido sufren perjuicios para su salud que, a menudo, no se manifiestan hasta mucho tiempo después. Aquí, la participación organizada de los (posibles) afectados se hace especialmente difícil. Al mismo tiempo, las empresas tienden a ignorar a estos grupos y, en su lugar, se centran en los empleados y empleadas de sus proveedores. Esta observación la hizo también el Instituto Alemán de Derechos Humanos en un informe interno sobre el proceso de evaluación de la asociación textil. Enfoques como el monitoreo comunitario¹⁸ dan voz a los vecinos y vecinas y, por lo tanto, también deben contar con el apoyo de la Alianza alemana en favor de unos productos textiles sostenibles.

17 Hütz-Adams, Friedel (2018): Die ILO-Übereinkommen am Beispiel des Kakaosektors in Ghana (Los convenios de la OIT en el ejemplo del sector del cacao en Ghana)

18 El monitoreo comunitario es un proceso integrado de participación de la sociedad civil —en particular de las comunidades locales— y de otros actores que se ven o pueden verse afectados por una actividad económica. El objetivo de dicho seguimiento es, por ejemplo, supervisar las repercusiones de las actividades económicas sobre factores físicos —calidad del agua, el aire o el suelo—, biológicos —flora y fauna— y sociales. Véase Germanwatch et al. (2022): «Responsabilidad ambiental a través de la cadena de suministro. Miradas desde América Latina»

El grado de integración en las iniciativas multilaterales

La inclusión de las personas titulares de derechos puede adoptar muchas formas: desde reuniones informativas puntuales hasta la integración en las estructuras de gobernanza, pasando por plataformas de diálogo periódicas. Por ello, a continuación se intentará dar una definición del espectro a lo largo del cual puede incluirse a las personas titulares de derechos en el marco de una iniciativa multilateral. Para ello, cabe distinguir si dicha inclusión se lleva a cabo **al máximo nivel** de la iniciativa multilateral o en **subproyectos** y si se está involucrando a las **representaciones directas o indirectas** de las personas titulares de derechos.¹⁹

Un primer paso para la inclusión de las personas titulares de derechos es la preparación y el suministro de información adecuada al grupo destinatario. A este respecto, debe distinguirse entre la información **unilateral** y el **flujo de información recíproco**. En el primer caso, se puede por ejemplo invitar a las personas titulares de derechos para que den su opinión sobre temas específicos con el fin de informar a los y las participantes de las iniciativas multilaterales. En el segundo, más allá de sus propias aportaciones, las personas titulares de derechos pueden también recibir información sobre los proyectos y debates en el marco de la iniciativa multilateral.

En cualquier caso, para una inclusión real de las personas titulares de derechos es necesario **consultarlas**. En este caso, se los invita a formular sus comentarios sobre temas o proyectos específicos. Para ello, es fundamental que sus opiniones se tengan realmente en cuenta en las fases posteriores y que se informe a las personas titulares de derechos de cómo se han integrado sus propuestas y observaciones. Sobre todo si no se ha aplicado alguna propuesta en particular, se debe justificar por qué no se han podido incorporar esos puntos concretos. No obstante, por lo general las personas titulares de derechos no pueden participar activamente en el proceso o el diseño de las iniciativas multilaterales y los proyectos particulares solo mediante las consultas, puesto que los temas que estas abordan los definen previamente los miembros de las iniciativas. También hay que tener en cuenta que la intensidad de las consultas puede variar enormemente, empezando por *las consultas indirectas y puntuales* a través de ONG del Norte global —en las que las personas titulares de derechos no participan directamente en los diálogos con el círculo más amplio de actores de las iniciativas multilaterales—, pasando por *consultas puntuales* directas a las personas titulares de derechos sobre temas puntuales con todos los actores de las iniciativas multilaterales, y llegando a *consultas regulares mediante formatos de intercambio periódico/institucionalizados* en toda la estructura de la iniciativa multilateral o subproyectos concretos de esta.

El mayor grado de inclusión de las personas titulares de derechos solo se puede conseguir integrándolas en las **estructuras de gobernanza** de las iniciativas multilaterales, al máximo nivel o en el marco de proyectos piloto. Así es como pueden influir activamente en el proceso o en el diseño de los proyectos y, por ende, en las prioridades de la iniciativa multilateral para que estas respondan a sus necesidades. Esto resulta especialmente relevante cuando los proyectos abordan la realidad local y aspiran a lograr cambios concretos en un contexto regional. Con todo, la integración de las personas titulares de derechos en las estructuras de gobernanza no es estrictamente necesaria para la efectividad de una iniciativa multilateral si se establecen de forma real otras formas de consulta y participación de fácil acceso.

Características de una consulta creíble

- Se consulta a las personas titulares de derechos como grupos de interés propios; una inclusión de sus perspectivas a través de ONG del Norte global no resulta suficiente.
- Se involucra a las personas titulares de derechos ya en fases tempranas.
- Las opiniones de las personas titulares de derechos se tienen seriamente en consideración en los procesos de toma de decisiones.
- Se informa a las personas titulares de derechos de cómo se han aplicado las observaciones que han formulado.
- La consulta no se centra únicamente en recabar opiniones por escrito, sino que también abarca conversaciones de viva voz con los y las participantes en las iniciativas multilaterales.
- El proceso de consulta prevé un tiempo suficiente para la preparación, los comentarios y el debate.
- Se dispone de los recursos suficientes y necesarios para respaldar el proceso de consulta: por ejemplo, traducciones, preparación de información adecuada para el grupo destinatario, etc.
- En caso necesario, a las personas titulares de derechos se les compensa por los recursos humanos y el tiempo empleados.

¹⁹ A título de recordatorio: en este documento, se consideran representantes directos aquellos que representan directamente a los grupos de personas afectadas, mientras que los indirectos son organizaciones nacionales, como ONG.



En la fundación de la PANAQ, entre 2017 y 2019, participaron también representantes de la sociedad civil, sindicatos, institutos de investigación y agrupaciones de fabricantes, así como pequeños productores y productoras e institutos de certificación. En el marco de la labor de la Iniciativa Cristiana Romero (ICR), se debatieron con ellos diversos temas y posibles medidas de aplicación de la nueva organización sobre el terreno. De esta manera, las personas titulares de derechos y sus representantes pudieron influir en gran medida en los objetivos y los proyectos piloto de la iniciativa multilateral ya desde el inicio.

Actualmente, los actores de la sociedad civil de Brasil exigen que los diferentes grupos de actores del país sean integrados de forma igualitaria en el máximo nivel de las estructuras de gobernanza de las iniciativas multilaterales. Entre dichos grupos se encuentran particularmente organizaciones de derechos humanos, de la agricultura en pequeña escala y sindicales.



En el diálogo para el sector automovilístico del NAP se procura, mediante el Mecanismo de Reclamación Derechos Humanos (MRDH) interempresarial, facilitar el acceso a auxilio a las personas afectadas por (posibles) violaciones de derechos humanos en México. El proyecto se encuentra todavía en fase de planificación. De cara a la ejecución, no se ha previsto explícitamente la inclusión de titulares de derechos —o de sus representaciones directas o indirectas en forma de sindicatos u ONG— en la estructura de gobernanza del MRDH.



En la Alianza alemana en favor de unos productos textiles sostenibles, en la concepción del programa de su iniciativa para Tamil Nadu contribuyó de forma determinante la ONG asociada local SAVE (Social Awareness and Voluntary Education). En este contexto, se estableció un diálogo continuo con SAVE, cuyo trabajo ya existente para crear una iniciativa multilateral local en Tamil Nadu —involucrando a sindicatos locales, ONG, productores y productoras y representaciones gubernamentales— fue lo que empujó a colaborar con la Alianza.

Medidas para el fomento de la inclusión

La inclusión real y creíble de las personas titulares de derechos pasa por una serie de medidas que, por una parte, pueden aplicarse de forma rápida y sencilla pero que, por otra, requiere modificaciones profundas en la estructura de las iniciativas multilaterales existentes. A continuación, se ofrece una recopilación de posibles puntos de partida que pueden ir ampliándose con el tiempo y revisándose para comprobar si son factibles en la práctica. La lista se basa en el taller realizado en 2021 —véase la página 10— y en las experiencias de las cuatro iniciativas multilaterales más estudiadas.

	corto plazo	medio plazo	largo plazo
20			
Declaración de principios			
<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento por parte de todos los actores de la iniciativa multilateral de la necesidad de incluir a las personas titulares de derechos que obliga a todas las partes interesadas a implementar un proceso de inclusión real. Esto debe reflejarse por escrito en los documentos de la iniciativa multilateral —p. ej., acuerdos de diálogo, objetivos de la asociación, reglas de cooperación, estatutos— y ser objeto de implementación prioritaria y desde el inicio. Sobre todo en la creación de nuevas iniciativas multilaterales se puede utilizar como oportunidad para involucrar a las personas titulares de derechos ya desde el inicio en el marco de la concepción de la iniciativa y sus proyectos pilotos. 			
Medidas económicas			
<ul style="list-style-type: none"> Suministro, por vías no burocrática, de recursos económicos para compensar la inversión adicional de personal para la participación de los actores del Sur en las iniciativas multilaterales o sus proyectos piloto, así como el trabajo de coordinación que necesiten las ONG del Norte para movilizar a los actores del Sur. Apoyo económico para la asistencia de titulares de derechos a conferencias especializadas, por ejemplo sufragando los costes de desplazamiento. Suministro de recursos económicos a ONG del Norte global para recabar las posiciones de la sociedad civil y apoyar a los actores interesados de la sociedad civil del Norte y el Sur globales a la hora de participar en las iniciativas multilaterales o en sus proyectos piloto. Desarrollo de formatos con los que garantizar una financiación independiente y a largo plazo para apoyar a los actores del Sur. Por ejemplo, se podría experimentar con un fondo mutuo para evitar la financiación directa de los actores del Sur por parte de las empresas. 			
Medidas administrativas			
<ul style="list-style-type: none"> Suministro de documentos adecuados para las personas titulares de derechos para la estructuración del proceso de la iniciativa multilateral y para difundir conocimientos básicos al respecto: por ejemplo traducción a las lenguas y dialectos locales, uso de un lenguaje sencillo acompañado de gráficos, etc. Traducción de todos los documentos a la lengua oficial de los países productores o agrícolas y, en caso necesario, a la lengua local de las personas titulares de derechos. Interpretación simultánea de los talleres de la iniciativa multilateral. 			

20 La clasificación del plazo en corto, medio y largo es una indicación aproximada de la velocidad a la que pueden aplicarse las medidas. En ningún caso se trata de una priorización. La mayor parte de las medidas aquí descritas requieren una implementación continua.

	corto plazo	medio plazo	largo plazo
· Ayuda en la solicitud de visados y otras trabas logísticas.			
· Consideración de los diferentes husos horarios y días festivos a la hora de planificar las reuniones.			
Creación de formatos de diálogo adecuados			
· Creación de estructuras locales que posibiliten la participación y la coordinación de las personas titulares de derechos: por ejemplo, oficina de coordinación regional para los socios y socias del Sur, enfoques como el monitoreo comunitario o de trabajadores y trabajadoras, con los que las personas titulares de derechos puedan aportar y aunar sus perspectivas, etc. ²¹			
· Creación de plataformas de intercambio por separado entre las personas titulares de derechos y las ONG del Norte global, para negociar posiciones conjuntamente en un marco seguro y de confianza y fomentar así que hablen con una sola voz.			
· Además de involucrar a las representaciones ²² de las personas titulares de derechos, se deberán introducir de forma puntual plataformas adecuadas para recabar directamente los puntos de vista de dichas personas.			
· Un intercambio periódico y directo entre las representaciones de las estructuras de las iniciativas multilaterales en todos los países implicados en lugar de un intercambio simplemente a nivel de las secretarías de las iniciativas.			
· Organización periódica de conferencias y foros de diálogo en países productores o agrícolas seleccionados para dar a conocer la iniciativa multilateral y sus objetivos entre los actores relevantes y para recabar los puntos de vista de estos a nivel local.			
· Creación de otras plataformas de intercambio periódicas con las personas titulares de derechos para recopilar sus opiniones sobre el proceso de inclusión y sus necesidades o peticiones de cara al proceso. Debe ejecutarse ya en una fase temprana para que los titulares puedan influir de forma activa en el calendario y el diseño de aquellos procesos que les resulten relevantes. La puesta en marcha de dichas plataformas de intercambio puede recaer en agentes externos, en la secretaría de la iniciativa multilateral en cuestión o en ONG del Norte activas en la iniciativa.			
Medidas metodológicas			
· Despertar el interés de las personas titulares de derechos por participar mediante una inclusión activa, la puesta en marcha de mejoras a corto plazo y una notificación estructurada de cómo se han aplicado o no los comentarios que hayan formulado.			
· Desarrollar formatos que capaciten a las personas titulares de derechos y eliminen los desequilibrios de poderes: formación continua, talleres de negociación, etc.			
· Desarrollo de medidas de protección para que las personas titulares de derechos no se vean expuestas a perjuicios por su participación en la iniciativa multilateral o los subproyectos. Por ejemplo, que existan posibilidades para una inclusión anónima.			

21 Véase, entre otros, Germanwatch et al. (2022): «Responsabilidad ambiental a través de la cadena de suministro. Miradas desde América Latina» para más información sobre el monitoreo comunitario

22 A título de recordatorio: en este documento, se consideran representantes directos aquellos que representan directamente a los grupos de personas afectadas, mientras que los indirectos son organizaciones nacionales, como ONG.

	corto plazo	medio plazo	largo plazo
Medidas de contenido			
· Fomento de la transparencia en la cadena de suministro en el marco de las iniciativas multilaterales con el fin de facilitar la identificación de las personas titulares de derechos y permitirles acceder a las que sean relevantes para ellas. ²³			
· Creación de formatos que promuevan que todos los actores de las iniciativas multilaterales cuenten con un mismo nivel de conocimientos: por ejemplo, aportando información especializada al debate sobre la diligencia debida, pero también dando a conocer los derechos entre las personas afectadas. Esto también incluye explícitamente a las empresas que participan en las iniciativas multilaterales.			
· Refuerzo de la aplicación individual de la diligencia debida por parte de las empresas miembro de las iniciativas multilaterales en lo que respecta a la inclusión de las personas titulares de derechos. Esto se consigue, por ejemplo, identificando y debatiendo buenas prácticas así como resaltando más la inclusión de estas personas en los informes sobre la aplicación de la diligencia debida.			
Medidas de gobernanza			
· Paso de un intercambio de información unilateral o multilateral a una consulta real o inclusión en las estructuras de gobernanza con una participación igualitaria en los procesos de toma de decisiones al máximo nivel o en subproyectos de las iniciativas (véase el capítulo anterior).			

23 Idealmente, esto debería conseguirse a corto plazo, dado que la transparencia en la cadena de suministro es una base fundamental para otros pasos posteriores, como la identificación de las personas titulares de derechos. Ahora bien, teniendo en cuenta la alta complejidad y la falta de transparencia de muchas cadenas de suministro, debería ser como mínimo una tarea continuada de las iniciativas multilaterales aumentar dicha transparencia en las cadenas de las empresas que estén representadas en ellas.

EXIGENCIAS

Exigencias a las iniciativas multilaterales

1. Compromiso

Como primer paso, las iniciativas multilaterales deben asumir el compromiso de incluir a las personas titulares de derechos en sus documentos constitutivos o de trabajo relevantes. Esto implica también que el diálogo con ellos y cómo este debe organizarse tienen que formar parte de la agenda de las iniciativas multilaterales.

2. Evaluación del statu quo

En aquellas iniciativas multilaterales ya existentes, es imperativo evaluar si se está involucrando a las personas titulares de derechos, a cuáles y de qué forma están participando. Asimismo, se debe prestar especial atención a los aspectos de la legitimidad de la representación y grado de organización insuficiente que se describen en el presente documento. En el caso de que ya se esté incluyendo a las personas titulares de derechos, se deben recabar sus opiniones sobre el proceso de participación hasta la fecha y sobre cuáles serían las necesidades para mejorarlo.

3. Identificación y selección

Tomando como base la evaluación del statu quo, se debería emprender una cartografía completa de los actores y, en caso necesario, identificar las lagunas existentes y llenarlas seleccionando a la representación adecuada para el proceso de participación.

4. Ejecución

En función de dicha evaluación y de las opiniones expresadas por las personas titulares de derechos sobre su participación hasta el momento, las iniciativas multilaterales deben trabajar para aplicar las medidas aquí descritas. El objetivo debería ser sustituir un intercambio de información que suele ser únicamente unilateral por una consulta real a las personas titulares de derechos. Para ello, es necesario que las iniciativas multilaterales elaboren una hoja de ruta con objetivos y plazos claros y que los comuniquen públicamente.

5. Dotación de recursos económicos

Las iniciativas multilaterales deberían poner a disposición los suficientes recursos financieros y de personal para posibilitar la puesta en práctica de las medidas. El objetivo primordial es dotar de recursos económicos a las personas titulares de derechos, pero también a los órganos de las iniciativas multilaterales y a la sociedad civil alemana involucrada. La financiación de medidas

para incluir a las personas titulares de derechos debería, en primera instancia, correr a cargo del Gobierno federal alemán en su papel de impulsor o moderador de las iniciativas multilaterales. A medio o largo plazo se debe estudiar hasta qué punto las empresas pueden contribuir a la financiación de las medidas sin que se ponga en peligro la independencia de las personas titulares de derechos.

6. Comprobación de la eficacia

La iniciativa multilateral debe comprobar periódicamente hasta qué punto las medidas emprendidas son efectivas, entre otras formas preguntando si las personas titulares de derechos están satisfechas con los procesos de inclusión. En función de los resultados, se deberían realizar las modificaciones necesarias.

7. Generación de informes

Las iniciativas multilaterales deberían informar regularmente sobre sus formatos de inclusión. Sobre la base del diálogo con las personas titulares de derechos acerca de la eficacia de las medidas, se deberán compartir buenas prácticas en los formatos adecuados.

8. Opiniones de las personas titulares de derechos

Por otra parte, es necesario establecer canales de comunicación protegidos que puedan utilizar los actores externos en cualquier momento para dar su opinión sobre las iniciativas multilaterales y, en participar, sobre el proceso de inclusión de las personas titulares de derechos. Asimismo, es conveniente celebrar diálogos periódicos en los que recabar de forma activa las opiniones de las propias personas titulares de derechos.

Exigencias a las empresas

9. Aplicación individual

Las empresas miembros de las iniciativas multilaterales deberán traducir las experiencias y conocimientos derivados de la inclusión colectiva de las personas titulares de derechos en sus procesos propios de diligencia debida, modificar sus operaciones según sea necesario e informar al respecto.