

PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS: ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

José Aylwin,
Marcel Didier
y Felipe Guerra

OBSERVATORIO CIUDADANO

Marzo de 2019

Esta publicación fue producida con el soporte financiero de la Unión Europea.
El contenido es de total responsabilidad del Observatorio Ciudadano y no necesariamente refleja las ideas de la Unión Europea.

Esta publicación ha sido posible también con el apoyo de la Fundación Ford.

© Observatorio Ciudadano
Marzo de 2019
ISBN: 978-956-9315-11-4

AUTORES:

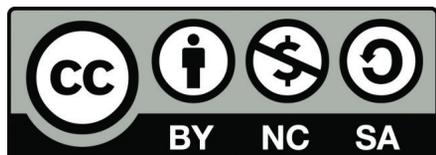
José Aylwin
Marcel Didier
Felipe Guerra

EDICIÓN DE TEXTO:

Catalina Büchner

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Lola de la Maza



Artículo liberado bajo licencia Creative Commons

Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No comercial - Compartir igual: El artículo puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se reconoce la autoría en los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original. Más información en: <http://creativecommons.org>

ÍNDICE

GLOSARIO	4
PRESENTACIÓN	6
1. PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS DEL ESTADO CHILENO	10
1.1. ANTECEDENTES SOBRE LA ELABORACIÓN DEL PAN	10
1.2. OBJETIVOS	12
1.3. PILAR 1: DEBER DE LOS ESTADOS DE PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS	13
1.3.1. Contenidos del PAN referidos al deber del Estado de proteger los derechos humanos	13
1.3.2. Análisis crítico	16
1.3.2.1. A la luz de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos	16
1.3.2.2. A la luz del contexto país en materia de empresas y derechos humanos	20
i. Marco constitucional y legal	21
ii. Acuerdos comerciales y derechos humanos	23
iii. Responsabilidad extraterritorial del Estado de Chile por violaciones a los derechos humanos cometidas por la actuación de empresas chilenas en sus actividades en el extranjero	26
1.4. PILAR 2: RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS DE RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS	28
1.4.1. Contenidos del PAN referidos a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos	28
1.4.2. Análisis crítico	30
1.4.2.1. A la luz de los Principios Rectores	30
1.4.2.2. A la luz del contexto país en materia de empresas y derechos humanos	33
1.5. PILAR 3: ACCESO A MECANISMOS DE REMEDIACIÓN	40
1.5.1. Contenidos del PAN en cuanto a los accesos a mecanismos de remediación	40
1.5.2. Análisis crítico	44
1.5.2.1. A la luz de los Principios Rectores	44
1.5.2.2. A la luz del contexto país en materia de acceso a mecanismos de reparación	46
i. Mecanismos estatales judiciales de reparación	47
ii. Mecanismos estatales no judiciales o extrajudiciales de reparación	53
iii. Mecanismos no estatales de reparación	58
2. IMPLEMENTACIÓN DEL PAN	60
2.1. INSTITUCIONALIDAD DEL PAN	60
2.2. AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES PREVISTAS EN EL PAN	61
2.2.1. Avances en las acciones previstas en el Pilar 1	62
2.2.2. Avances en las acciones previstas en el Pilar 2	66
2.2.3. Avances en las acciones previstas en el Pilar 3	68
3. REFLEXIONES FINALES	74
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

GLOSARIO

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAO	Compliance Advisor Ombudsman
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CER	Conducta Empresarial Responsable
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIEL	Center for International Environmental Law
COCHILCO	Comisión Chilena del Cobre
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre
CONADI	Corporación de Desarrollo Indígena
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COT	Código Orgánico de Tribunales
CPR	Constitución Política de la República
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIRECON	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
DRC	Derecho Real de Conservación
DT	Dirección del Trabajo
ECMPO	Espacio Costero Marítimo de Pueblos Originarios
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ENAMI	Empresa Nacional Minera del Ecuador
ENDESA	Empresa Nacional de Electricidad S.A.
ERNC	Energías Renovables no Convencionales
FAN	Floraciones Algales Nocivas
FONASA	Fondo Nacional de Salud
FSC	Forest Stewardship Council
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
ISAPRES	Instituciones de Salud Previsional
LGBTI	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero/Transexual e Intersexual
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIC	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
MINDESOS	Ministerio de Desarrollo Social
MW	Megavatio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OMS	Organización Mundial de la Salud
ONEMI	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Plan de Acción Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PNC	Punto Nacional de Contacto
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PR	Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos
RCA	Resolución de Calificación Ambiental
RILes	Residuos Industriales Líquidos
SBIF	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
SEC	Superintendencia de Electricidad y Combustible
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SERNAC	Servicio Nacional del Consumidor
SERNAPESCA	Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura
SIC	Sistema Interconectado Central
SISS	Superintendencia de Servicios Sanitarios
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente
SNIFA	Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril
SP	Superintendencia de Pensiones
SUSESO	Superintendencia de Seguridad Social
SVS	Superintendencia de Valores y Seguros
TDLC	Tribunal de Defensa de la Libre Competencia
TPP	Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

PRESENTACIÓN

En junio de 2011, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó por consenso los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (en adelante PR). Ello, luego de un proceso consultivo de seis años entre los Estados, las empresas y la sociedad civil, liderado por el entonces Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de la ONU, John Ruggie¹. Dichos PR han sido vistos como un compromiso de los Estados de abordar conjuntamente las consecuencias negativas de las actividades empresariales sobre los derechos humanos.

Los PR identifican y describen los contenidos del deber de los Estados de abordar las consecuencias negativas de las actividades empresariales sobre los derechos humanos, así como la responsabilidad que cabe a las empresas en la misma materia. De esta forma, los PR se fundamentan en el reconocimiento de las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, sin establecer nuevas obligaciones de derecho internacional, restringir o reducir las obligaciones legales que los Estados ya han asumido en materia de derechos humanos (Naciones Unidas, 2011a).

Los PR contienen tres pilares: el Pilar 1 establece la obligación legal de los Estados de proteger a las personas de las consecuencias negativas sobre los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales y establece una serie de principios operativos con los cuales los Estados deben poner en práctica este deber; el Pilar 2 identifica la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y delinea un proceso de debida diligencia con el cual las empresas deben hacer efectiva esta responsabilidad; y el Pilar 3 enfatiza y especifica la necesidad de garantizar un mejor acceso a la reparación para las víctimas así como una responsabilidad conjunta de los Estados y las empresas.

Poco después de que los PR fueran aprobados por los Estados en el Consejo de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (también conocido como el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos), junto con otros interesados, comenzaron a exhortar a los gobiernos a participar en los procesos para desarrollar Planes de Acción Nacionales (PAN), como un medio para poner en práctica estos

1 El Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, adjuntó los Principios Rectores en su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/31), que también incluye una introducción a dichos Principios y un resumen del proceso que llevó a su elaboración. El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los Principios Rectores en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

principios². De esta forma, los PAN sobre empresas y derechos humanos son concebidos como estrategias de política pública, cuyo desarrollo, promulgación y actualización constituyen un medio a través del cuales los Estados asumen la responsabilidad de difundir e implementar los PR sobre las empresas y los derechos humanos. En efecto, tal como ha señalado el Grupo de Trabajo, los PAN pueden contribuir a desarrollar:

- “- Una mayor coordinación y coherencia en las diversas esferas de políticas públicas que se relacionan con las empresas y los derechos humanos dentro del gobierno;
- Un proceso participativo para identificar las prioridades nacionales y medidas políticas y acciones concretas;
- La transparencia y la previsibilidad para las partes nacionales e internacionales interesadas;
- Un proceso de supervisión, medición y evaluación permanente de la aplicación;
- Una plataforma para el diálogo continuo entre múltiples partes interesadas; y
- Un formato común pero flexible que facilite la cooperación, la coordinación y el intercambio internacional de buenas prácticas y lecciones aprendidas” (Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, 2016: 1-2).

En este contexto, un número creciente de Estados de varios continentes ha comenzado a participar en tales procesos, mientras que otros han transmitido su intención de hacerlo. Chile es uno de los 21 Estados que, a la fecha, han elaborado un PAN (Naciones Unidas, s.f.b).

El propósito de este documento es analizar críticamente, y desde la perspectiva de la sociedad civil, el primer Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile, dado a conocer oficialmente el día 21 de agosto de 2017, sus contenidos y el proceso de su implementación a la fecha. Para ello, este documento se organiza en tres capítulos o secciones.

En la primera sección se entregan antecedentes del proceso de elaboración del PAN de Chile y sus objetivos, para posteriormente realizar un análisis crítico de sus contenidos fundamentales. Siguiendo la estructura del PAN, esta sección se organiza en base a los tres Pilares de los PR. De esa forma, se reseñan, primeramente, las medidas y compromisos contenidos, así como los actores responsables de su cumplimiento, en el PAN en cada uno de los tres pilares; el deber del Estado de proteger los derechos humanos; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y el acceso a mecanismos de reparación. Posteriormente, en cada caso, se analiza críticamente el contenido del PAN y su suficiencia a la luz de los PR, para luego examinar dichas medidas y compromisos a la luz del contexto jurídico y político del país en materia de empresas y derechos humanos.

2 El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas (también conocido como el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos) fue establecido por el Consejo de Derechos Humanos en 2011, por medio de su resolución 17/4, y su mandato ha sido renovado en 2014 (resolución 26/22) y en 2017 (resolución 35/7). El Grupo de Trabajo está integrado por cinco expertos independientes, de una representación geográfica equilibrada (Naciones Unidas, s.f.a).

La segunda sección se destina al análisis del nivel de implementación del PAN, teniendo presente tanto la creación y/o puesta en marcha de las instancias previstas en el mismo para estos efectos, como los indicadores de cumplimiento de las medidas comprometidas, dados a conocer por el Ministerio de Relaciones Exteriores a un año de su lanzamiento.

Luego, se ofrecen algunas reflexiones finales que analizan la viabilidad del PAN, teniendo presente los precarios niveles de cumplimiento hasta ahora registrados en relación a sus medidas y compromisos, la exclusión de la que hasta ahora han sido objeto las organizaciones de la sociedad civil de las instancias de implementación y monitoreo del plan, y la falta de consistencia de las políticas y medidas legislativas del gobierno con los PR y con los mismos contenidos del PAN. Se concluye constatando que, de no mediar cambios significativos, el PAN no logrará constituirse en una herramienta efectiva para avanzar en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue concebido, siendo previsible que se agudicen los conflictos socioambientales generados como consecuencia de las afectaciones a los derechos humanos producidas por empresas en el país.

El documento que aquí se presenta ha sido elaborado por José Aylwin, Marcel Didier y Felipe Guerra, todos abogados e integrantes del Observatorio Ciudadano, organización de documentación, promoción y defensa de los derechos humanos. La edición del texto ha estado a cargo de Catalina Büchner y el diseño gráfico ha estado a cargo de Lola de la Maza, a quienes agradecemos su valioso trabajo.

Agradecemos a Unión Europea por el apoyo en la elaboración de este estudio y en su difusión. Asimismo agradecemos a Fundación Ford por el apoyo a su publicación

Los contenidos de este informe son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

Esperamos que este análisis contribuya a generar un mayor conocimiento y entendimiento del debate y desafíos referidos a la protección de los derechos humanos en el país en el contexto de la actividad de las empresas. Ello incluyendo a quienes integran los órganos del Estado, las empresas públicas y privadas y, en particular, a los sectores que se encuentran en un contexto de mayor vulnerabilidad frente a la actividad empresarial, como son los miembros de pueblos indígenas y de comunidades locales.

Los autores

1. PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS DEL ESTADO CHILENO

El presente capítulo ofrece un resumen de los antecedentes sobre la elaboración del PAN, así como sus objetivos. Luego, se presentan los contenidos del Pilar 1 relativos al deber de los Estados de proteger los derechos humanos. Asimismo, se presenta el Pilar 2 del PAN, que trata la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. El capítulo concluye ofreciendo un examen del Pilar 3 del PAN, sobre acceso a mecanismos de remediación. Se lleva a cabo un análisis crítico de cada uno de los pilares, tanto a la luz de los Principios Rectores como a la luz del contexto país.

1.1. ANTECEDENTES SOBRE LA ELABORACIÓN DEL PAN

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, a través del Subsecretario de Relaciones Exteriores, Edgardo Riveros, anunció el desarrollo por parte del Estado de Chile del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas (PAN) en el III Foro Anual de Derechos Humanos y Empresas de Naciones Unidas, en diciembre de 2014. El mandato inicial para la elaboración del PAN emanó de un acuerdo del Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Cabe señalar, sin embargo, que dicho Consejo tiene una integración esencialmente público-privada, con una fuerte presencia de ministerios, entidades gremiales y empresariales, y una muy débil participación de la sociedad civil y de los trabajadores³. Tal como su nombre lo dice, además, no se trata de un consejo de derechos humanos, sino de responsabilidad social empresarial.

El proceso para la confección del PAN partió formalmente con un seminario nacional, al que asistieron diversos actores y que tuvo lugar en abril de 2015. Su elaboración fue encomendada en mayo del mismo año al Grupo de Trabajo Interministerial coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, instancia de la que fueron parte representantes de once ministerios y el Punto de Contacto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La participación de representantes de trabajadores, sociedad civil en general y de pueblos indígenas fue inexistente.

3 Solo participan en esta instancia ACCION AG y la Central Unitaria de Trabajadores.

Uno de los insumos relevantes con que se contó para la elaboración del PAN fue el Estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos, elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (Schönsteiner, Araya, Soto y Varas, 2016)⁴. Dicho estudio contenía una evaluación de la situación de los derechos humanos y las empresas en el país, y cubría las áreas de responsabilidad del Estado utilizando como marco los PR de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2010). Tal como se señala más adelante, en ese estudio se identificaron las brechas y desafíos existentes en la normativa y práctica nacional en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, efectuándose recomendaciones para superarlas.

Otra herramienta utilizada en la creación del PAN fue la Guía País de Derechos Humanos y Empresas, elaborada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), la que contiene un diagnóstico general de los impactos de las empresas en los derechos humanos en el país (INDH, 2017a)⁵.

El proceso para la confección del PAN se vio enriquecido con diálogos que, con el apoyo del Instituto Danés de Derechos Humanos, fueron desarrollados con la participación de empresas, sindicatos, sociedad civil y pueblos indígenas en diferentes ciudades del país (Antofagasta, San Pedro de Atacama, Santiago y Temuco), con la finalidad de recoger sus opiniones, insumos y recomendaciones, para incorporarlas. Sin embargo, la perspectiva de la sociedad civil, en particular la de sindicatos y de pueblos indígenas, como veremos en este informe, no parece verse reflejada en PAN. En la misma línea, se elaboró una Guía para la Participación Ciudadana en el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas (Fundación Casa de la Paz, 2016), así como folletos informativos.

Finalmente, con posterioridad, se realizó una consulta electrónica en torno al PAN. Cabe mencionar que una consulta de esa naturaleza, aunque resulta valorable, no es siempre el mecanismo más idóneo para lograr una participación de la ciudadanía y, en particular, de los sectores rurales e indígenas, quienes son los más afectados por la actividad de las empresas en el país. Al respecto, es preciso señalar que la elaboración del PAN no consideró una consulta con pueblos indígenas, proceso que, de conformidad al Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por Chile, debe ser impulsado por el Estado cada vez que se adoptan medidas legislativas o administrativas –como fue el caso– susceptibles de afectarles directamente. Se trata de una omisión que fue señalada por las organizaciones representativas de pueblos indígenas que asistieron a los diálogos en torno al PAN convocados durante el año 2016. Además, reviste especial gravedad, teniendo presente que los pueblos indígenas se encuentran entre los sectores de la población más afectados por la actividad empresarial extractiva, que resulta gravitante en la economía del país.

El PAN fue dado a conocer el 21 de agosto de 2017, en un acto encabezado por la Presidenta Michelle Bachelet, y que contó con la asistencia de quien fuera Representante Especial del Secretario

4 Dicho estudio fue financiado con el apoyo del Instituto Danés de Derechos Humanos.

5 Cabe señalar que este informe fue publicado en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores sin que el INDH hubiese aprobado la versión final del documento.

General de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las Empresas, John Ruggie, quien, en calidad de tal, elaboró los PR sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017).

1.2. OBJETIVOS

El PAN tiene como objetivo general “[...] fortalecer la protección de derechos humanos por parte del Estado de Chile en relación con la actuación de las empresas, entendiendo esto como la base fundamental del desarrollo sostenible” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 32).

Junto a este objetivo general, se identifican los siguientes objetivos específicos:

- “- Contribuir al fortalecimiento de la coherencia de políticas públicas en materia de derechos humanos y empresas.
 - Generar espacios de diálogo nacional que permitan fomentar el respeto de derechos humanos en el ámbito empresarial.
 - Prevenir potenciales impactos negativos en los derechos humanos que se puedan generar en el contexto de actividades empresariales.
 - Promover la debida diligencia en derechos humanos dentro de la gestión empresarial responsable.
 - Fortalecer los mecanismos de reparación para los afectados, propendiendo, además, a la solución pacífica de conflictos.
 - Contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”
- (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 32).

Para alcanzar estos objetivos, el PAN considera un total de 158 compromisos concretos de 17 instituciones públicas y otros actores, los cuales fueron organizados de acuerdo a los tres pilares fundamentales de los PR.

A continuación se analizan los compromisos contenidos en el PAN en base a la estructura del mismo.

1.3. PILAR 1: DEBER DE LOS ESTADOS DE PROTEGER LOS DERECHOS HUMANOS

1.3.1. Contenidos del PAN referidos al deber del Estado de proteger los derechos humanos

En esta materia, el PAN reconoce que para cumplir con lo que denomina el “deber primario” de proteger los derechos humanos, “[...] el Estado debe generar políticas, reglamentaciones e incentivos adecuados para que las empresas no generen impactos adversos en estos derechos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 36).

Para esos efectos, el PAN establece una serie de compromisos, que se encuentran estructurados en nueve ejes.

El Eje 1 trata sobre **Capacitaciones en Materia de Derechos Humanos y Empresas**. En este Eje se señala que en el proceso de elaboración del PAN se destacó la importancia de generar entendimiento en el marco de los derechos humanos y las empresas. En esta materia se propone el desarrollo de diversas actividades de capacitación, incluyendo charlas, manuales, etc., de cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Energía, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Medio Ambiente, el Instituto Nacional de Derechos Humanos y el Ministerio de Minería, entre otras entidades públicas.

La mayor parte de estas capacitaciones están orientada a funcionarios del sector público y a miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden. En algunos casos se considera la capacitación de empresas, a través de sus gremios, confederaciones y sindicatos de trabajadores (Ministerios del Trabajo, Energía, Desarrollo Social), y de líderes de pueblos indígenas y sociedad civil (Ministerio de Energía, Ministerio de Medio Ambiente).

El Eje 2 se refiere al **Diálogo**. Al respecto se destaca que “[...] la generación de instancias de diálogo también puede constituir un medio para alcanzar reparación en el contexto de conflictos entre empresas y comunidades” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 36).

Las propuestas en este sentido se orientan a la creación de instancias de diálogo participativo entre empresas y pueblos indígenas a nivel local, a fin de construir un plan de desarrollo territorial que considere las demandas de participación de los pueblos indígenas y el Convenio N° 169 de la OIT (Ministerio de Desarrollo Social); diálogos sobre derechos humanos y empresas a nivel regional, donde se aborden los temas del PAN y se recojan recomendaciones para su aplicación local (INDH); diálogos sobre el impacto de la Guía sobre buenas prácticas en las relaciones entre actores involucrados en proyectos en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Servicio de Evaluación Ambiental); y espacios formales y estables de diálogo entre empresas y comunidades de las localidades donde se desee instalar proyectos energéticos (Ministerio de Energía).

El Eje 3 trata sobre **Inclusión y No Discriminación**. En este eje se reconoce que existen grupos en riesgo de sufrir vulneraciones en diferentes ámbitos relacionados a las operaciones empresariales. Entre estos grupos se identifica a las mujeres, pueblos indígenas, migrantes, personas LGBTI y personas con discapacidad. Entre las contingencias en que estos grupos pueden sufrir discriminaciones, se identifican las contrataciones y desvinculaciones. En ese contexto, se propone, entre otras acciones, las de protección y defensa de los derechos humanos y derechos laborales de la población migrante, tales como identificación de beneficiarios estatales, capacitación para migrantes, mujeres, padres, etc. (Ministerio del Trabajo); una Mesa de Coordinación con pueblos indígenas e instituciones pertinentes en la materia, para proponer medidas de no discriminación e inclusión en el ámbito laboral y un sistema de reporte estadístico sobre la situación socioeconómica de grupos en situación de riesgo, incluyendo migrantes, jóvenes, personas con discapacidad, mujeres y pueblos indígenas (Ministerio de Desarrollo Social); acciones para generar una cultura organizacional inclusiva de empresas mineras, que incorpore en sus prácticas el reconocimiento y respeto a la diversidad (Ministerio de Minería); el fomento al respeto de los derechos humanos de las mujeres relativos a la actividad empresarial (Ministerio de la Mujer); y la promoción del respeto de los derechos de los pueblos indígenas en los proyectos energéticos, a través de la implementación del capítulo indígena de la política energética de largo plazo, desarrollando procesos de consulta y participación según el Convenio N° 169 de la OIT (Ministerio de Energía).

El Eje 4 aborda el tema de **Transparencia y Participación**. Partiendo por reconocer que en materia de empresas y derechos humanos se requiere de transparencia, “[a] fin de que los diferentes actores puedan participar de manera informada y en igualdad de condiciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 50), el PAN propone, entre otras acciones, una plataforma de transparencia que operará vía web, en donde las comunidades podrán tener acceso a los procesos de diálogo que se están desarrollando o se han desarrollado en torno a proyectos de energía, los acuerdos obtenidos y su cumplimiento, y la integración de estándares de derechos humanos y empresas en la Guía de Participación Indígena en el Desarrollo de Proyectos de Energía (Ministerio de Energía). Asimismo, se fomentará la transparencia e inclusión de la sociedad civil, tanto en los procesos de negociación como en la implementación de los acuerdos comerciales, generando instancias para el intercambio de información, opiniones y análisis técnicos (DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores); y se fortalecerá la efectiva aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río 92 sobre participación, acceso a la información y sensibilización en materias ambientales, en el contexto de la generación del Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso en Asuntos Ambientales (Ministerio de Medio Ambiente).

En el Eje 5, sobre **Contrataciones Públicas**, se señala que “[e]l Estado debe liderar con el ejemplo e integrar estándares de derechos humanos en las compras de bienes y servicios” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 52). Para ello se propone incorporar en el sistema de compras públicas una cláusula en la que el oferente se obligue a respetar los derechos humanos en concordancia con los PR (Sistema de Compras Públicas chileno ChileCompra); levantar información sobre los criterios utilizados en las compras y licitaciones, con el fin de identificar posibles brechas y proponer mejoras que las aborden (Ministerio de Relaciones Exteriores); y adoptar una política de derechos humanos y medioambientales para las compras de bienes y servicios (INDH).

En el Eje 6, sobre **Fortalecimiento de la Coherencia entre Políticas Públicas**, el PAN señala que en los diálogos previos a él se constató la necesidad de “[g]enerar instancias de coordinación dentro del Estado, que permitan dar señales claras en materia de derechos humanos y empresas desde sus distintos organismos y servicios, así como de las políticas públicas que se ejecutan” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 54). Para estos efectos, se propone difundir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a través de instancias de participación y diálogo orientadas a abordar los temas de derechos en el ámbito social, con la participación de empresas, centros académicos, sociedad civil, Estado y organismos autónomos (Ministerio de Desarrollo Social); promover en las negociaciones internacionales bilaterales y multilaterales Sistemas de Propiedad Intelectual que propendan a un balance entre los derechos de protección de los inventores y creadores y los intereses de la sociedad en general, asegurando en esta materia el respeto por los derechos humanos de Acceso al Conocimiento y a la Cultura, y el Derecho a la Salud (Ministerio de Relaciones Exteriores); coordinar los esfuerzos del Programa Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo para la prevención en materia de seguridad y salud; y contribuir a la protección de los trabajadores, mediante la eliminación de los peligros y riesgos del trabajo o su reducción al mínimo, con miras a prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo y promover la seguridad y salud en el lugar de trabajo (Ministerio del Trabajo).

En el Eje 7, sobre **Fortalecimiento de la Coherencia Política Internacional**, se constata la importancia de garantizar “[l]a coherencia que debe existir en la posición internacional de Chile en materia de derechos humanos y empresas, tanto en foros internacionales como respecto a la firma de acuerdos económicos internacionales y otros acuerdos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 58). Para estos efectos se proponen, entre otras medidas, considerar el marco de empresas y derechos humanos en las negociaciones del Instrumento Regional sobre el Principio 10 de la Declaración de Río sobre acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales (Ministerio de Medio Ambiente); impulsar el tratamiento y desarrollo de los derechos humanos y empresas en los foros regionales y universales en que participa, tales como la Alianza del Pacífico, la OEA, CELAC, UNASUR y MERCOSUR, entre otros; fortalecer criterios o disposiciones que destaquen la importancia de las políticas de sostenibilidad y responsabilidad social, con especial atención al respeto por los derechos humanos, ambientales, sociales y laborales, a través de la mención a los PR de Naciones Unidas en la materia y las Líneas Directrices de OCDE en los acuerdos actuales y/o declaraciones unilaterales o conjuntas con socios comerciales; proponer en el preámbulo de los acuerdos comerciales un lenguaje que demuestre un pleno compromiso de respeto a los derechos humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores a través de DIRECON); y apoyar la incorporación de los PR de Naciones Unidas en los acuerdos comerciales que nuestro país suscriba, en coordinación con las autoridades competentes (Ministerio del Trabajo, Unidad de Asuntos Internacionales).

En el Eje 8, sobre **Legislación, Políticas e Incentivos**, se constata que en la línea base independiente elaborada para este proceso se realiza un análisis de las brechas existentes en la legislación sectorial en materia de derechos humanos y empresas, y se señala que “[l]os cambios legislativos son procesos de larga discusión” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 60). Tomando esto en consideración, el PAN se compromete a las siguientes acciones: apoyar la medida legal comprometida en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento para crear

un marco jurídico para las empresas sociales, fomentando la incorporación de criterios de derechos humanos y empresas en ella (Ministerio de Economía); identificar una política de desarrollo local vinculada a proyectos energéticos, que considere, entre otros aspectos, medidas para contribuir a las evaluaciones de impactos en derechos humanos de las comunidades y mecanismos de resolución de controversias entre comunidades y empresas, en el contexto del desarrollo de proyectos de energía (Ministerio de Energía); y promover la inclusión laboral a través de un reglamento que apoye la ley sobre la materia, con un enfoque de derechos humanos (Ministerios del Trabajo y Desarrollo Social).

Finalmente, el Eje 9, sobre **Empresas Estatales**, reconoce que una de las áreas de atención de los PR son las empresas públicas y su especial deber de cuidado y diligencia en relación al respeto de los derechos humanos. En este sentido, sostiene que “[l]as empresas públicas tienen el deber de liderar con el ejemplo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 62). Para estos efectos propone que la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) lleve a cabo un proceso piloto de debida diligencia en materia de derechos humanos “[e]n una de sus operaciones” (CODELCO), de acuerdo a los compromisos establecidos en su Política Corporativa de Sustentabilidad de 2016 (CODELCO); que la Empresa Nacional de Petróleo desarrolle una línea de base para identificar los eventuales impactos en los derechos humanos y acciones de promoción y respeto, con el objeto de detectar las brechas y gestionar planes de remediación y mitigación en derechos humanos, con énfasis en el derecho a la vida, la salud, el medioambiente, las aguas, las comunidades y trabajadores (ENAP); y el impulso a la incorporación de los PR en las empresas que conforman el Sistema de Empresas Públicas (Ministerio del Trabajo).

1.3.2. Análisis crítico

A continuación se presenta un análisis crítico del Pilar 1 del PAN, relativo al deber de los Estados de proteger los derechos humanos. Primero se lleva a cabo un análisis a la luz de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, y luego se hace a la luz del contexto país en materia de empresas y derechos humanos.

1.3.2.1. A la luz de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos

Si bien el PAN contiene medidas que pueden ser valoradas, como aquellas que apuntan en la dirección de generar conocimientos y sensibilidad sobre las implicancias y alcances de los PR en los órganos del Estado, en las empresas y sus organizaciones representativas, y en la sociedad civil sobre los derechos humanos que requieren de protección en el marco de la actividad de las empresas, estas están lejos de permitir el cumplimiento de la obligación fundamental de “proteger los derechos humanos” establecida en su Pilar 1.

Cabe tener presente en este sentido lo dispuesto al respecto en el Principio 1 de este Pilar:

“Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia” (Naciones Unidas, 2010: 3).

De acuerdo a los mismos PR, en cumplimiento del deber de protección de los Estados (Pilar 1), estos tienen funciones normativas y reglamentarias, las que implican para ellos, entre otras obligaciones, las siguientes:

“3. a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias; b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas; c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades; d) Alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2010: 5).

Es relevante señalar que varias de estas obligaciones estatales, más allá de los PR, encuentran su fundamento en convenciones internacionales de derechos humanos ratificadas por Chile, entre ellas el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (PIDCP, párrafos 1 y 2 artículo 2), y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, artículos 1.1 y 2), las que establecen el deber de adoptar medidas de derecho interno para la realización de los derechos en ellas consagrados.

Llama la atención la debilidad del PAN en esta materia. En el Eje 8 del Plan, en el Pilar 1, al referirse a la legislación, las políticas y los incentivos, se señala que “[l]os cambios legislativos son procesos de larga discusión” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 60). A partir de este diagnóstico, se desconsidera la obligación del Estado de hacer cumplir las leyes vigentes que protegen los derechos humanos, y evaluarlas periódicamente para concluir si resultan adecuadas. De la misma manera, tampoco se hace mención alguna en esta sección a las leyes que rigen la actividad de las empresas, así como a la necesidad de asegurar que estas no restrinjan los derechos humanos, como lamentablemente ocurre en el país. Ello, como veremos más adelante, desoye el propio Estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos (Schönsteiner *et al.*, 2016), cuya realización había sido encomendada por el Gobierno de Chile con financiamiento del Instituto Danés de Derechos Humanos, como insumo en el marco del proceso de elaboración del PAN, y en el que se identifican los serios vacíos de la normativa nacional –tanto de rango constitucional como legal– para asegurar el respeto y protección de los derechos humanos en el contexto de la actividad de las empresas.

Además, a partir de la lectura del PAN no se identifican medidas a través de las cuales el Estado puede garantizar que las empresas domiciliadas en su territorio/jurisdicción respeten los derechos humanos en todas sus actividades (Naciones Unidas, 2010, Principio 2).

El PAN tampoco aborda en profundidad el nexo entre el Estado y las empresas (Naciones Unidas, 2010, Principio 4). En esta materia, se limita a reconocer que las empresas públicas deben liderar con el ejemplo, proponiendo un plan piloto de CODELCO “en una de sus operaciones”, la identificación de “eventuales impactos en los derechos humanos” por parte de ENAP y las brechas en la materia; y la incorporación de PR al Sistema de Empresas Públicas.

Al respecto, los PR disponen en el Principio 4 del mismo Pilar:

“Los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones, exigiendo en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos” (Naciones Unidas, 2010: 5).

Se trata, como veremos más adelante, de una realidad preocupante en un país donde estas empresas no solo juegan un rol fundamental en la economía, sino que, además, parecen no haber adoptado –como lo demuestra la presencia de CODELCO Y ENAP en las comunas de Quintero y Puchuncaví– la debida diligencia en sus operaciones para garantizar derechos humanos básicos de la población, tales como el derecho a la salud y al medioambiente.

El PAN no contiene referencias relativas al respeto de los derechos humanos por parte de las empresas en zonas afectadas por conflictos. En efecto, de acuerdo al Principio 8 del Pilar 1, los Estados deben tratar de asegurar que las empresas que operan en tales contextos no se vean implicados en abusos en los derechos humanos, adoptando para ello una serie de medidas, entre las que cuenta:

“c) Negar el acceso al apoyo y servicios públicos a toda empresa que esté implicada en graves violaciones de los derechos humanos y se niegue a cooperar para resolver la situación; d) Asegurar la eficacia de las políticas, leyes, reglamentos y medidas coercitivas vigentes para prevenir el riesgo de que las empresas se vean implicadas en graves violaciones de los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2010: 9-10).

La existencia de una zona de conflicto en la Araucanía y en otras regiones aledañas, en lo que constituye el territorio ancestral del pueblo mapuche, es reconocida y admitida por todos, incluso por el Gobierno de Chile⁶. Uno de los factores que ha contribuido de manera sustancial

6 De otra forma no se puede entender que el Presidente Sebastián Piñera haya propuesto en septiembre de 2018 un Acuerdo Nacional por el Desarrollo y La Paz en la Araucanía. Ver: Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile (2018).

a la existencia de dicho conflicto es la presencia de empresas forestales que han concentrado la propiedad de una importante superficie de tierras, muchas de ellas en disputa con comunidades del pueblo mapuche, y cuyas plantaciones con especies exóticas han generado graves impactos en las mismas comunidades (Millamán y Hale, 2017). Se trata de una actividad de gran envergadura, cuya expansión en esa parte del país ha sido fuertemente subsidiada por el Estado mediante legislación dictada para tales efectos y políticas públicas impulsadas con dicho objetivo. Por lo mismo, su abordaje en el PAN habría sido de gran relevancia.

Por otro lado, y finalmente, el PAN no aborda con suficiente profundidad, a nuestro entender, el deber de garantizar la coherencia política del Estado para asegurar que los derechos humanos no se vean afectados como consecuencia de ello. Esto, en particular, en lo referido a su política de acuerdos comerciales, tal como señala el Principio 9 del Pilar, 1 que dispone:

“Los Estados deben mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros Estados o empresas, por ejemplo a través de tratados o contratos de inversión” (Naciones Unidas, 2010: 13).

Si bien en relación a los acuerdos actuales y/o declaraciones unilaterales o conjuntas con socios comerciales se señala que se deberá proponer en el preámbulo de los acuerdos comerciales un lenguaje que demuestre un pleno compromiso de respeto a los derechos humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores a través de DIRECON); y que se deberá apoyar la incorporación de los PR de Naciones Unidas en los acuerdos comerciales que nuestro país suscriba, en coordinación con las autoridades competentes (Ministerio del Trabajo, Unidad de Asuntos Internacionales), las medidas propuestas en el PAN parecen ser más que insuficientes en relación a lo señalado al respecto tanto por instancias internacionales de derechos humanos, como por organizaciones de derechos humanos y sociedad civil.

En efecto, desde el sistema de Naciones Unidas se ha advertido los impactos adversos que estos acuerdos pueden tener en los derechos humanos, proponiéndose la realización de evaluación de impactos en estos derechos de manera previa a su suscripción (Naciones Unidas, 2011b). Asimismo, también desde el Sistema de la ONU, se ha señalado la necesidad de que se revisen los mecanismos de resolución de controversias y arbitrajes entre inversores y Estados, los que pueden resultar vulneratorios de los derechos humanos, y que se prevean mecanismos para consultar a los pueblos indígenas cuando exista susceptibilidad de que estos sean afectados directamente por los mismos acuerdos (Naciones Unidas, 2015a). Tampoco se asumen en el PAN las preocupaciones y recomendaciones que en similares términos han sido hechas desde sociedad civil y organizaciones de derechos humanos⁷.

7 Ver, por ejemplo: Chile Mejor Sin TLC (2018).

1.3.2.2. A la luz del contexto país en materia de empresas y derechos humanos

Siendo Chile un país con una economía abierta a los mercados globales, que recibe crecientes flujos de inversión extranjera para el desarrollo de actividades empresariales en el país, frecuentemente vinculadas a la explotación y procesamiento de recursos naturales; que tiene un marco normativo que privilegia la actividad económica privada, y concibe la actividad del Estado en este ámbito como subsidiaria; y, a la vez, que cuenta con un precario e insuficiente reconocimiento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, son múltiples los desafíos que hoy se identifican en materia de empresas y derechos humanos.

Las complejidades de la relación entre la actividad de empresas y los derechos humanos en el país se expresan de diversas formas. Los conflictos socioambientales a los que, de acuerdo al Mapa de Conflictos Socioambientales elaborado por el INDH, ha dado lugar la actividad de empresas, son una demostración de estas problemáticas. De acuerdo a este mapa, al mes de abril de 2018 existían a lo largo del país 116 conflictos socioambientales generados por proyectos de inversión de empresas privadas y públicas. De esos conflictos, 62 se encontraban activos, 30 latentes y 24 cerrados, y los principales sectores productivos asociados a ellos eran energía (38%), minería (28%) y saneamiento (9%) (INDH, 2018a). Estos conflictos pueden ser clasificados de acuerdo a su causa de la siguiente manera: 60 se relacionan con el lugar de exploración o explotación; 39 a residuos, emisiones e inmisiones; y 16 a uso y/o contaminación de recursos naturales (INDH, 2018a). Si se consideran los principales grupos vulnerables afectados por ellos, tenemos que el 32% afecta a territorios de pueblos indígenas; mientras que 27% impacta a personas con niveles de pobreza del Quintil III (INDH, 2018a). De acuerdo al INDH, los principales derechos humanos afectados producto de estos conflictos son: el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación (78%); el derecho a disfrutar la salud física y mental (46%); el derecho al agua (42%); entre otros (INDH, 2018a).

Lo anterior ha resultado en una grave pérdida de confianza de la población en las empresas, en particular en relación a las empresas privadas. De acuerdo a un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016), al año 2016 la confianza de la población encuestada en las empresas privadas alcanzaba tan solo un 13%. La misma encuesta daba cuenta de que en el 75% de los casos, los encuestados percibían que las empresas tenían mucha o bastante influencia en las decisiones que tomaba el Congreso Nacional, mientras que un 47% afirmaba que los medios de comunicación, en gran medida controlados también por empresas, tenían mucha o bastante influencia (PNUD, 2016)⁸. Relacionado con ello, y con el escándalo del financiamiento irregular de la política por grandes empresas que se hizo público en los últimos años, el mismo informe señalaba que el 45% de la población encuestada tenía la percepción de que las empresas privadas estaban involucradas en corrupción (PNUD, 2016).

8 El enunciado de la encuesta era el siguiente: "A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones ¿Cuál cree usted que es el grado de influencia que hoy día cada una de ellas tiene en las decisiones que toma el Congreso?" (PNUD, 2016), y la diferencia para completar el 100% tanto en relación a la confianza en las empresas como en los medios de comunicación corresponde a las respuestas "Poca, Ninguna" y "No sabe, No contesta" (PNUD, 2016).

A continuación reseñaremos algunos de los problemas que consideramos más relevantes del contexto país y que, a nuestro entender, no son adecuadamente abordados en el PAN.

i. **Marco constitucional y legal**

Como fuera señalado en el Eje 8 del Pilar 1 del PAN, con el argumento de que “[l]os cambios legislativos son procesos de larga discusión” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 60), el PAN no evalúa el marco normativo vigente aplicable a las empresas ni incluye medidas y propuestas para remediar sus deficiencias, con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos. Con ello, no solo desoye los PR sino, además, el diagnóstico contenido en el Estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos (Schönsteiner *et al.*, 2016) encomendado por el Gobierno de Chile, en el que se identifican los múltiples vacíos de la normativa nacional, tanto de rango constitucional como legal, para asegurar el respeto y protección de los derechos humanos en el contexto de la actividad de las empresas.

Entre los vacíos de los que el PAN no se hace cargo, se encuentran los siguientes:

En materia constitucional, entre los déficits que desde la perspectiva de los derechos humanos identificamos en la Constitución Política de la República de 1980, se encuentra la concepción de Estado subsidiario en materia económica y, relacionado con esto, la ausencia de reconocimiento y mecanismos de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En el primer plano, sus disposiciones consagran un Estado subsidiario, limitando su intervención en el desarrollo de actividades empresariales a una legislación de quórum calificado, dejando así a los privados la iniciativa en ese ámbito. En forma coincidente, reconoce y protege el derecho a la propiedad privada, al establecer limitantes a la expropiación, y al disponer la compensación en dinero efectivo al contado en caso que esta tenga lugar. La misma Constitución dispone que el Estado tiene el dominio absoluto sobre todas las minas, agregando que puede otorgar concesiones a particulares sobre dichas minas y protegiendo el derecho de propiedad del titular de la concesión minera. La Constitución extiende el derecho de propiedad al derecho de aprovechamiento de aguas de los particulares. El derecho de propiedad establecido en base a las disposiciones constitucionales es protegido con un recurso especial (protección) creado por esta carta magna. Todo lo anterior ha sido determinante en el proceso de privatización de los recursos naturales en el país, en particular en relación a las aguas y los recursos del subsuelo, verificada desde 1980 a la fecha.

En contraste con ello, otorga un reconocimiento precario a los derechos fundamentales reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) de Naciones Unidas ratificado por Chile, como es el caso de los derechos laborales de sindicación y huelga. En el caso de derechos como la educación, la salud y la seguridad social, el reconocimiento que la Constitución otorga es de carácter formal, ya que lejos de garantizar el acceso a ellos, protege la libre elección del sistema que los presta, fomentando así los sistemas privados de prestación. Otros derechos, como la vivienda adecuada, no son reconocidos en la Constitución de 1980 (INDH, 2014d). Una excepción es el recurso a

vivir en un medioambiente libre de contaminación, el que sí es introducido por esta carta constitucional.

La Constitución de 1980, además, sigue sin reconocer la diversidad étnica representada en los pueblos indígenas y afrodescendientes que habitan Chile, manteniendo una concepción monoétnica de la sociedad y el Estado al señalar que “[l]a soberanía reside esencialmente en la Nación” (artículo 5), negando de esa forma la existencia de distintos pueblos o naciones al interior del Estado y, con ello, los derechos colectivos que les han sido reconocidos en el derecho internacional.

En **materia legal**, son muchos los cuerpos jurídicos que resultan insuficientes para asegurar una efectiva protección de los derechos humanos en el contexto de la actividad empresarial y que, por lo mismo, deberían ser revisados y sufrir adecuaciones. El Estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos antes referido (Schönsteiner et al., 2016) identifica, entre otras legislaciones que tienen vacíos relevantes para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos, la referida a materia laboral, medioambiental, la legislación sobre recursos naturales –en particular el agua–, y aquella sobre los derechos de pueblos indígenas, efectuando una serie de recomendaciones para la adopción de medidas legislativas y de política pública para superar esos vacíos y brechas.

Así, en materia laboral, dicho estudio recomienda, entre otras cuestiones, ajustar el régimen de huelga y los derechos de sindicalización a los estándares de la OIT; ratificar los Convenios N° 176 y N° 184 de la OIT; adoptar medidas para lograr la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, personas con y sin discapacidad; y adoptar legislación para proteger a las y los trabajadoras/os temporeras/os, especialmente en la agricultura, con garantías de empleo formal, sueldo mínimo, y prohibición de plaguicidas dañinos para la salud (Schönsteiner et al., 2016).

En cuanto al derecho al medioambiente, el estudio citado precedentemente recomienda, entre otras reformas legales, adecuar los estándares de emisiones en concordancia con aquellos de la Organización Mundial de la Salud (OMS); adoptar normas primarias y secundarias de calidad de suelos; establecer un sistema de protección de recursos naturales y biodiversidad; proteger los recursos naturales, regulando el uso y goce de la propiedad privada, en particular el derecho al agua; establecer un régimen legal que permita proteger las semillas que usan los pequeños agricultores y los pueblos indígenas; adoptar un sistema de repartición de beneficios de la minería y energía en las municipalidades donde ocurre el impacto negativo de la industria, no solamente a nivel nacional donde está la casa matriz de la empresa que paga los impuestos; revisar la Ley de Pesca, debido a su posible origen contrario a la igualdad de votos; adoptar una matriz y política energética que priorice la garantía de igualdad de acceso y precios para todos los habitantes, independiente de su lugar de residencia; aumentar el porcentaje de bosque nativo en todo el territorio nacional; y proteger las napas subterráneas y el derecho al agua (*ibíd.*).

Relacionado con lo anterior, en materia de derechos de pueblos indígenas, el mismo documento recomienda reconocer los territorios y recursos naturales indígenas ancestrales; recurrir a procesos de expropiación para lograr la restitución de territorios, en base a un catastro de demandas territoriales; reconocer los títulos ancestrales de los pueblos indígenas y proceder en la restitución de los territorios, así como reconocer la propiedad intelectual ancestral; y establecer un régimen que permita proteger las plantas de medicina tradicional como propiedad de los pueblos indígenas. A ello se agrega la recomendación de consultar a aquellos pueblos indígenas susceptibles de ser directamente afectados en relación al impacto adicional que tendrán las regulaciones sectoriales sobre sus derechos, considerando la obligación del consentimiento previo, libre e informado a leyes generales, en la medida en que “particularmente” afectan a los pueblos indígenas (*ibíd.*).

Ninguna de estas recomendaciones fue incorporada en el PAN, en una omisión que no puede ser considerada como casual, sino más bien como una decisión política de quienes estuvieron a cargo de su elaboración. Dicha decisión, en nuestra opinión, debilita seriamente el cumplimiento del deber del Estado de proteger los derechos humanos contra violaciones de derechos humanos cometidas por empresas.

II. Acuerdos comerciales y derechos humanos

Como se señalara anteriormente, el PAN no aborda en profundidad la realidad de la afectación de los derechos humanos como consecuencia de la celebración de acuerdos comerciales. Se trata, como sabemos, de una realidad crítica en Chile, teniendo presente que nuestro país ha venido suscribiendo ese tipo de acuerdos desde el retorno a la democracia, y han tenido serias repercusiones en derechos humanos que no han sido abordados a la fecha. En efecto, a contar de 1993 y hasta la actualidad, el Estado chileno ha suscrito un total de 26 acuerdos comerciales hoy vigentes, con 64 Estados, lo que representa el 64,1% de la población mundial y el 86,3% del PIB global (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales – DIRECON, 2018a).

Tales acuerdos –los que incluyen acuerdos de libre comercio, de asociación y acuerdos de complementación económica– han sido suscritos con la mayoría de los Estados de América Latina (México, Perú, Venezuela, Estados parte del MERCOSUR y Estados de Centro América, entre otros), así como con otros que no son miembros de la región, en particular con las economías más grandes del mundo, entre ellas Australia, Canadá, China, Estados Unidos, India, Japón, Malasia y Unión Europea. Los mismos acuerdos han tenido enormes implicaciones para la economía del país, transformándola en una de las más abiertas al comercio internacional de la región. Ello se manifiesta en el incremento sustancial de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios del país, en los crecientes flujos de inversión extranjera directa en Chile –la más alta de la región proporcionalmente a su población– así como en el sustancial incremento de la inversión de capitales chilenos en el exterior, en particular en la región latinoamericana.

La inversión externa y la apertura de mercados internacionales han incidido de manera gravitante en el crecimiento de la actividad empresarial vinculada a la explotación o procesamiento de recursos naturales. De lo anterior dan cuenta las cifras de exportación del país, el 74.6% de las cuales se concentraban al 2014 en tan solo tres rubros (minería con el 62%, industria celulosa y madera con el 8%, y salmonicultura con el 4.6% del total), todos relacionados con recursos naturales (Banco Central de Chile, 2014). Se trata, en todos los casos, de actividades de significativas y adversas implicaciones ambientales y sociales, que se sobreponen, en muchos casos, a los territorios de ocupación tradicional indígena, según se puede constatar en el Mapa de Conflictos Socioambientales del INDH (2018a).

Las implicancias adversas de estos acuerdos comerciales internacionales en los derechos humanos no pueden ser desconocidas por el Estado chileno. Ellas han sido señaladas en forma reiterada desde el Sistema de la ONU. En 2015, por ejemplo, un grupo de Relatores Especiales y Expertos Independientes de Naciones Unidas señaló al respecto:

“Aunque los acuerdos comerciales y de inversiones pueden crear nuevas oportunidades económicas, llamamos la atención sobre el potencial impacto adverso que estos tratados y acuerdos pueden tener en el goce de los derechos humanos como son reconocidos en instrumentos legales vinculantes, ya sean civiles, políticos o culturales, económicos, y sociales. Nuestra preocupación está relacionada con el derecho a la vida, la alimentación, el agua y la sanidad, la salud, la vivienda, la educación, la ciencia y cultura, los estándares laborales vigentes, la justicia independiente, un medio ambiente limpio y el derecho a no ser objeto de reasentamiento forzado” (Naciones Unidas, 2015b).

Más tarde, en 2016, cinco Relatores Especiales y dos Expertos Internacionales de Naciones Unidas expresaron preocupación sobre el impacto que tendría el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por su nombre en inglés) en la regulación sobre medicamentos genéricos, derechos de autor, libertad de expresión y derechos de pueblos indígenas. Entre las preocupaciones que identificaron estaba la de la ausencia de transparencia y la exclusión de organizaciones de la sociedad civil o comunidades directamente involucradas en el proceso de elaboración y negociación de este acuerdo comercial. En particular, manifestaron su preocupación sobre el cumplimiento del estándar internacional referido al derecho de los pueblos indígenas a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. Otra de las preocupaciones por ellos expresada se relacionaba con los sistemas de resolución de controversias entre los inversores y los Estados previstos en el TPP, los que a su juicio, debido a su composición y procedimientos, “[p]arecen no cumplir con las garantías del derecho a un recurso efectivo, a un juicio imparcial y debido proceso”, cuestión que resulta especialmente compleja para grupos tales como los pueblos indígenas, a quienes, en la práctica, se les niega el derecho a proteger sus derechos ante estas instancias⁹.

9 Carta enviada a Marta Mauras, Embajadora ante Naciones Unidas en Ginebra con fecha 20 de abril de 2016, por la Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales, Karima Bennoune; el Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, Alfred De Zayas; el Relator Especial sobre la promoción

En relación a los mismos mecanismos de solución de controversias, los Relatores Especiales advertían que las disputas pueden ser presentadas “[c]uando una parte considera que un beneficio que razonablemente pudiera haber esperado recibir”, bajo varios capítulos del TPP, sea “[a]nulado o menoscabado como resultado de la aplicación de una medida de otra de las Partes que no es inconsistente con el Tratado”. Tales disposiciones, a juicio de estos Relatores Especiales, “[p]odrían permitir que políticas públicas de los Estados, adoptadas con el fin de proteger y promover los derechos humanos, puedan ser puestas en cuestión”. Todo ello, argumentaban, podía generar un efecto paralizador de la acción de los gobiernos a través de legislación o de la implementación de políticas públicas orientadas a la materialización de los derechos humanos (*ibíd.*).

La afectación de los derechos de pueblos indígenas por estos acuerdos comerciales ha sido representada por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas Victoria Tauli-Corpuz. Entre los efectos adversos de estos acuerdos sobre los derechos de los pueblos indígenas, la especialista destaca aquellos sobre el derecho a las tierras, los territorios y los recursos de uso y ocupación tradicional de estos pueblos, tal como se reconoce en el derecho internacional de los derechos humanos. A ello se suma la afectación del derecho al consentimiento libre, previo e informado, y a la consulta y la participación en los asuntos que les concierne, reconocidos y garantizados en diversos instrumentos internacionales vinculantes sobre derechos humanos. Así, la Relatora Especial sostiene que, aunque solo los representantes de los gobiernos nacionales negocian, redactan y pactan los acuerdos de inversión, a menudo en estricta privacidad, estos son formalmente vinculantes en todos los niveles de gobierno, incluyendo los gobiernos de los pueblos indígenas, los que ejercen en base a su derecho a la libre determinación (Naciones Unidas, 2015a).

En consideración a dichos impactos es que llama la atención la debilidad de las medidas propuestas en el PAN, las que se limitan a proponer en el preámbulo de los acuerdos comerciales un compromiso de respeto a los derechos humanos, incorporando en los mismos los PR de Naciones Unidas. Ellas desoyen las que han sido en los últimos años demandas fundamentales de las organizaciones de sociedad civil y de los pueblos indígenas en relación a los acuerdos comerciales. Entre dichas demandas cuentan la realización de evaluaciones de impacto en derechos humanos de los acuerdos comerciales en forma previa a su suscripción; el establecimiento de mecanismos de participación de la ciudadanía; y la consulta a los pueblos indígenas en atención a la susceptibilidad de afectación directa de los mismos, demostrada en la práctica de los acuerdos hasta ahora suscritos (Aylwin, 2016). Se trata de demandas y propuestas que fueron expresadas de distintas maneras, en particular en los encuentros con diversos sectores de la población llevados a cabo en el proceso de

y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye; el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Dainius Pūras; la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Lucía Tauli-Corpuz; la Experta Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Virginia Dandan; y el Relator Especial sobre el derecho a la privacidad, Joseph Cannataci. Es posible revisar la carta original en Fundación Constituyente XXI (2016).

elaboración del PAN y que, por lo mismo, no pueden haber sido ignoradas por quienes participaron de su elaboración.

III. Responsabilidad extraterritorial del Estado de Chile por violaciones a los derechos humanos cometidas por la actuación de empresas chilenas en sus actividades en el extranjero

Otro aspecto preocupante son los impactos de empresas domiciliadas en Chile en los derechos humanos en el contexto de sus actividades fuera de las fronteras del país. Se trata de una preocupación consignada en los PR (Naciones Unidas, 2011a, Principio 2) y que, en el caso de Chile, se ha tornado crítica. En efecto, con la apertura de la economía chilena a los mercados internacionales, la actividad de empresas privadas y públicas domiciliadas en Chile con operaciones fuera de las fronteras del Estado se ha incrementado sustancialmente en los últimos años. Entre 1990 y 2014, la inversión chilena en el exterior totalizó US \$99.959 millones. Existe un número superior a 1.200 empresas chilenas con más de 3.000 proyectos en el exterior, que se distribuyen en más de 60 países entre América, Europa, Asia, Oceanía y África. Si bien las inversiones de estas empresas se realizan fuera de la región en países como Estados Unidos, Canadá y Bélgica, la mayor presencia de capitales chilenos se encuentra hoy en América Latina, en particular en Brasil, Colombia, Perú y Argentina. Dichas inversiones se han realizado en rubros como la generación y distribución eléctrica, la minería, la industria, el sector forestal, el transporte aéreo y el retail (DIRECON, 2015).

Un caso de empresa privada cuya actividad fuera de las fronteras del Estado chileno ha resultado en la vulneración de derechos humanos, incluyendo derechos económicos, sociales y culturales, es el caso de **Celulosa Arauco y Constitución S.A.** –conocida también como Celco o Arauco– empresa chilena que cuenta con 1,6 millones de hectáreas distribuidas en Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, destinadas a plantaciones forestales con especies exóticas (Celulosa Arauco y Constitución S.A., 2016). En los últimos años, Arauco ha sido denunciada por la afectación de derechos humanos en la provincia de Misiones, donde opera desde la década del 70 a través de una filial bajo el nombre de Alto Paraná, denominación que mantuvo hasta hace poco para pasar a ser Arauco Argentina. De acuerdo a antecedentes de la propia empresa, en dicho país cuenta con un patrimonio forestal de 263.394 hectáreas, mayormente destinadas a monocultivos de pino y eucaliptus (*ibíd.*). Las denuncias en contra de la empresa incluyen el incumplimiento de condiciones laborales en su papelera, la afectación de la salud debido a la contaminación que generan las fumigaciones, el desecamiento de los cursos de agua debido al desmonte del bosque nativo y a plantaciones exóticas. También se ha denunciado el hostigando a la población local, incluyendo al pueblo indígena mbya, por medio de desalojos, intimidaciones y violencia¹⁰. La misma empresa ha sido denunciada por

10 A comienzos de este año, un grupo de 30 familias mbya que formaron la comunidad Guazurarí, recibieron la visita de los funcionarios de la empresa Alto Paraná (Arauco), quienes arribaron al predio acompañados de efectivos policiales uniformados. De acuerdo al relato del cacique Ramón Baez: “Aprovechando que nosotros los hombres no estábamos, amenazaron a las mujeres y los niños con prenderles fuego las casas si no salían inmediatamente del lugar. Y dispararon al aire para asustar” (Álvez, 2015).

el uso excesivo de químicos nocivos para la salud humana y el medioambiente, al menos en zonas cercanas a poblados como Puerto Piray, Puerto Libertad, Puerto Esperanza y Colonia Victoria. De acuerdo a estas denuncias, tales químicos nocivos han generado problemas de salud como afecciones pulmonares, malformaciones de columna, atrofas musculares y problemas en la piel, en particular en niños (El Ciudadano, 2015a).

Más grave aún es el caso de la empresa CODELCO, que por su carácter estatal y de acuerdo a los PR (Principio 4) tiene una especial obligación de protección y el deber de adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos. Existen denuncias en torno al involucramiento, no desmentidas por esta empresa pública, principal empresa productora de cobre a nivel mundial, en un proyecto minero recientemente aprobado en Ecuador, impulsado en sociedad con la Empresa Nacional Minera del Ecuador (ENAMI). El proyecto de explotación cuprífera en cuestión, conocido como Llurimagua, se emplazaría en el Valle de Intag, en un área montañosa de Cotacachi, con una extensión aproximada de 1.200 km² donde vive una población campesina de 13.000 habitantes (El Ciudadano, 2015b). Las empresas involucradas suscribieron un acuerdo para desarrollar este yacimiento minero. El convenio prevé la constitución de una empresa mixta, en la que ENAMI tiene el 51% de participación mientras CODELCO tiene el 49%, y que tiene entre sus funciones la búsqueda, producción procesamiento y comercialización del yacimiento. El proyecto se encuentra en fase de exploración avanzada, y CODELCO había invertido al año 2015 7 millones de dólares en la exploración del yacimiento y había realizado 12 perforaciones de aproximadamente 13.000 metros (8 finalizadas y 4 en ejecución), de los 15.000 metros programados para ese año. Los dirigentes de la zona denuncian no haber sido nunca consultados en relación al proyecto, y que las empresas involucradas impusieron la iniciativa sobre la base del engaño y la fuerza policial. De hecho, como consecuencia de la protesta frente al proyecto, uno de los líderes de la comunidad de Junín fue enviado a prisión por un período de diez meses. De acuerdo a la denuncia, el proyecto amenaza con la contaminación de los ríos y aguas, contaminación que en algunos lugares ya es perceptible (El Ciudadano, 2018). Es lamentable que el Estado chileno no haya establecido hasta la fecha ninguna regulación que permita asegurar que las actividades de estas empresas domiciliadas en Chile no vulneren los derechos humanos a través de sus inversiones fuera de sus fronteras. Ello, no obstante la recomendación que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales realizara al Estado de Chile en 2015, instándolo a adoptar medidas legislativas y administrativas para asegurar la responsabilidad legal de las empresas y sus filiales domiciliadas en Chile en relación con la violación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en sus actividades en el extranjero¹¹.

11 Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015) señaló al Estado de Chile lo siguiente: "Si bien el Comité nota con satisfacción la información proporcionada sobre la creación de un Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos, le preocupa que el Estado parte aún no cuente con un marco normativo que vele por el respeto pleno de los derechos humanos económicos, sociales y culturales por parte de empresas que desarrollan su actividad en el Estado parte y aquellas sujetas a su jurisdicción que desarrollan sus actividades en el extranjero." Al respecto recomienda en el mismo párrafo al Estado que: "b) Adopte medidas legislativas y administrativas adecuadas para asegurar la responsabilidad legal de las empresas y sus filiales que tengan su sede en el territorio del Estado parte o estén gestionadas desde él, en relación con las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales en sus proyectos en el extranjero" (párrafo 11).

1.4. PILAR 2: RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS DE RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS

1.4.1. Contenidos del PAN referidos a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos

Asumiendo la definición propuesta por Naciones Unidas (2012), el PAN precisa que la “**diligencia debida**” que las empresas deben observar respecto a los derechos humanos es “[...] un proceso continuo de gestión que una empresa prudente y razonable debe llevar a cabo, a la luz de sus circunstancias para hacer frente a su responsabilidad de respetar los derechos humanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 8). En este contexto, en lo que se refiere al Pilar 2 de los PR, relativo a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, las líneas de acción que se proponen en el PAN están, básicamente:

“[...] destinadas a apoyar los procesos de instalación de capacidades de derechos humanos en las empresas, así como impulsar la implementación de la debida diligencia en derechos humanos por éstas, con el fin de que puedan identificar, prevenir, mitigar y, en su caso, reparar los impactos adversos reales y potenciales en el marco de sus operaciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 65).

A partir de lo anterior, las expectativas del Gobierno respecto a las empresas se reducen únicamente a:

- Que cumplan y respeten la legislación existente.
- Que conozcan y se familiaricen con los instrumentos internacionales de responsabilidad social, tales como los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, las Líneas Directrices de la OCDE y la Declaración Tripartita de la OIT.
- Que apliquen la debida diligencia en materia de derechos humanos con el fin de identificar los potenciales riesgos de impactos en derechos humanos en el contexto de sus operaciones.
- Que establezcan mecanismos operacionales de reclamación que les permitan identificar potenciales impactos y repararlos en caso de que sucedan” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 65).

A juicio del Gobierno, las acciones propuestas en el PAN apuntan directa y transversalmente a contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹², en cuanto al aporte

12 En septiembre del 2015, Chile, como parte de los 193 países miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que consigna los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Ver: Chile Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (s.f.).

de las empresas, en el entendido de que casi la totalidad de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están estrechamente relacionadas con los instrumentos de derechos humanos, y no pueden ser alcanzadas sin asegurar, como primer paso, el respeto empresarial de los derechos humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 65).

En lo que respecta al Pilar 2, el PAN se organiza en tres ejes, a partir de los cuales desarrolla una serie de medidas:

- **Eje 1: Cuestiones de contexto:** generación de documentos que permitan a las empresas comprender el contexto local y los riesgos de potenciales impactos negativos en derechos humanos;
- **Eje 2: Fomento de la debida diligencia empresarial** en materia de derechos humanos;
- **Eje 3: Reportes en materia de derechos humanos.**

Cabe destacar que las medidas desarrolladas a relación con el Eje 1 implican solo **acciones positivas de instituciones estatales** (Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Instituto de Salud Pública, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Energía, Servicio de Evaluación Ambiental). Gran parte de estas medidas consisten en la generación de documentos que permitan a las empresas “acceder a la información necesaria sobre legislación aplicable y el contexto” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 68). Asimismo, ellas se orientan expresamente:

- “[...] a la facilitación y actualización de herramientas que ayuden a las empresas a acceder a la información necesaria sobre legislación aplicable y el contexto para que sean capaces de:
- Cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, dondequiera que operen;
 - Buscar fórmulas que les permitan respetar los derechos humanos cuando deban hacer frente a exigencias contrapuestas;
 - Considerar el riesgo de provocar o contribuir a provocar violaciones graves de los derechos humanos, como una cuestión de cumplimiento de la ley dondequiera que operen” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 68).

En la misma línea, las medidas planteadas en relación con el Eje 2, relativo al fomento de la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos, se orientan única y exclusivamente a la **exigencia de conductas positivas del Estado**, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 70-72).

Finalmente, las medidas desarrolladas respecto al Eje 3, lo que el PAN denomina “**reporte en materia de derechos humanos**”, al igual que con los ejes anteriores, exigen que el Estado, por medio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, aliente a las empresas a que comuniquen, a través de reportes u otros medios la forma en la que abordan los riesgos de impactos adversos en derechos humanos, (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 74). Los compromisos asumidos por el Ministerio de Economía en esta línea son: 1) impulsar la creación de

una guía sobre la responsabilidad de las empresas públicas en relación con los derechos humanos; 2) incentivar el uso de mecanismos de reporte en derechos humanos entre las empresas públicas; y 3) fomentar estrategias y mecanismos de rendición de cuentas y reportabilidad no financiera para las cooperativas, que incluirán los riesgos potenciales de sus negocios en los derechos humanos.

1.4.2. Análisis crítico

A continuación se ofrece un análisis crítico del Pilar 2 del PAN, relativo a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, a la luz de los Principios Rectores y a la luz del contexto país en materia de empresas y derechos humanos.

1.4.2.1. A la luz de los Principios Rectores

Conforme a los PR, dos son los principales actores que deben velar porque los derechos humanos sean respetados en el contexto de las actividades empresariales: por un lado **los Estados**, quienes tienen obligaciones vinculantes en materia de derechos humanos (respetar, garantizar, realizar los derechos humanos); y, por el otro, **las empresas**, que están obligadas a respetar los derechos humanos y a asegurar su no vulneración a lo largo de la cadena de valor, poniendo los medios necesarios para evitarlo –estándar de conducta que se ha denominado “diligencia debida”–, así como a reparar el daño ya generado.

Teniendo en cuenta los tres pilares sobre los que se articulan los PR –**proteger, respetar y remediar**–, el contenido del PAN se encuentra centrado fundamentalmente en la obligación del Estado de proteger y, en menor medida, en el acceso de las víctimas a los mecanismos de reparación, quedando prácticamente difuminado en el texto el Pilar 2, relativo al deber de las empresas de respetar los derechos humanos. Esto no favorece la sistematización y desarrollo de la “diligencia debida” de las empresas en materia de derechos humanos, estándar de conducta que constituye el fundamento del Pilar 2 de los PR.

Lo anterior se expresa, además, en que todas las actuaciones propuestas en las medidas que se orientan a la implementación del Pilar 2 en el PAN de Chile, se encomiendan a la Administración del Estado, como agente promotor. De esa forma, no existe en el PAN ninguna actuación cuya iniciativa dependa directamente del sector empresarial, ni se establecen medidas que garanticen el respeto y protección de los derechos humanos dirigidas de forma directa al sector empresarial como responsable de ejecutarlas¹³. En este sentido, es preocupante la escasa adhesión por parte de empresas privadas al PAN, teniendo en cuenta, como se desarrollará en el apartado siguiente, su relevancia en la economía del país. En efecto, aun cuando hay compromisos adquiridos por

13 Una situación similar acontece con el Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos de España, aprobado por el Gobierno español en julio de 2017 (CIDEAL, 2018).

entidades como Casa de La Paz y Acción Empresas, que se vinculan de diversas maneras con el quehacer corporativo, las únicas compañías que suscriben medidas son de carácter público: CODELCO y ENAP¹⁴.

Por otra parte, al confrontar los estándares contenidos en los PR que integran el Pilar 2 y con el tratamiento que hace el PAN del deber de las empresas de respetar los derechos humanos, es posible identificar una serie de omisiones y brechas. En efecto, el Pilar 2 de los PR se articuló en cinco "Principios Fundacionales" (PR N° 11, 12, 13, 14 y 15) y nueve "Principios Operativos" (PR N° 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 23) (Naciones Unidas, 2012).

El PR N° 11 se refiere al deber de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa "[...] que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación" (Naciones Unidas, 2011a: 15). Esto implica adoptar las medidas adecuadas para prevenir, mitigar y, en su caso, remediar las consecuencias negativas de las actividades empresariales en los derechos humanos.

Además, tal como se señala en el comentario anexo a este PR, el deber de las empresas de respetar los derechos humanos:

"Existe con independencia de la capacidad y/o voluntad de los Estados de cumplir sus propias obligaciones de derechos humanos y no reduce esas obligaciones. Se trata de una responsabilidad adicional a la de cumplir las leyes y normas nacionales de protección de los derechos humanos" (Naciones Unidas, 2011a: 15).

Contrario a lo anterior, las medidas propuestas en el PAN a propósito del Pilar 2 se construyen sobre la expectativa del Gobierno de que las empresas "cumplan y respeten la legislación existente" (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 65) y respeten "los derechos humanos internacionalmente reconocidos, dondequiera que operen" (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 68). Esto desconoce el sentido y alcance de los PR, conforme a los cuales

14 El PAN, al tratar el Pilar 1, identifica acciones específicas para el caso de dos empresas del Estado para el cumplimiento de los PR. Este es el caso de CODELCO, quien "llevará a cabo un proceso piloto de debida diligencia en materia de derechos humanos en una de sus operaciones, de acuerdo a los compromisos establecidos en su Política Corporativa de Sustentabilidad, aprobada en diciembre de 2016" (Gobierno de Chile, 2017: 62). Asimismo, en el caso de la ENAP, se prevé, con el apoyo de expertos externos, llevar: "[...] a cabo una línea base para identificar los eventuales impactos en los derechos humanos y las acciones de promoción y respeto que realiza actualmente, con el propósito de detectar las brechas y gestionar los respectivos planes de remediación y mitigación en derechos humanos. Los temas prioritarios para el estudio serán: vida, salud, medio ambiente, aguas, comunidades y trabajadores" (Gobierno de Chile, 2017: 62). Por último, en relación con las empresas estatales, se señala que "[e]l Ministerio de Economía, Fomento y Turismo impulsará la incorporación de los Principios Rectores en las empresas que conforman el Sistema de Empresas Públicas (SEP)" (Gobierno de Chile, 2017: 62). Sin embargo, estas acciones no han sido impulsadas, y ambas empresas públicas que asumen acciones específicas para hacer plenamente efectivas sus obligaciones en materia de derechos humanos, en tanto agentes estatales, se han visto involucradas recientemente en la grave crisis socioambiental producida en la Bahía de Quintero y en Puchuncaví, como consecuencia de un nuevo episodio de contaminación generado por diversas empresas, a días de que se cumple un año del lanzamiento del PAN en Chile (Aylwin y Arce, 2018).

el conocer y cumplir con las leyes y normas nacionales de protección de los derechos humanos es una obligación general, vinculante y plenamente vigente, que determina la línea de base a partir de la cual se construye la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos.

El PAN tampoco se hace cargo de la exigencia de la “**diligencia debida**” con la cual deben actuar las empresas en materia de derechos humanos. Este estándar de conducta configura el centro de la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos y ha sido definida por Naciones Unidas como:

“[l]a medida de prudencia, actividad o asiduidad que cabe razonablemente esperar, y con la que normalmente actúa, una [persona] prudente y razonable en unas circunstancias determinadas; no se mide por una norma absoluta, sino dependiendo de los hechos relativos del caso en cuestión’. En el contexto de los Principios Rectores, la diligencia debida en materia de derechos humanos constituye un proceso continuo de gestión que una empresa prudente y razonable debe llevar a cabo, a la luz de sus circunstancias (como el sector en el que opera, el contexto en que realiza su actividad, su tamaño y otros factores) para hacer frente a su responsabilidad de respetar los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2012).

El PR N° 17 define los parámetros de la debida diligencia en materia de derechos humanos, en tanto que los PR N° 18 a 21 definen sus componentes esenciales. Conforme a dichos estándares, las empresas deben realizar evaluaciones del impacto real y potencial de sus actividades sobre los derechos humanos (PR N° 18) e integrar las conclusiones de dichas evaluaciones en el marco de las funciones y procesos internos pertinentes y tomar las medidas oportunas (PR N° 19), al mismo tiempo que deben hacer seguimiento a su política en materia de derechos humanos (PR N° 20).

En contraste con lo anterior, el PAN solo hace referencia a la necesidad de que las empresas efectúen reportes en materia de derechos humanos, planteando una serie de medidas de dudosa eficacia al respecto y que, como se dijo, solo suponen acciones positivas del Estado y no así de los agentes empresariales. En efecto, las medidas propuestas (elaboración de guías y estudios, mesas de trabajo, incentivo de mecanismos de reporte, entre otros) no dan ninguna garantía de que lograrán incentivar o motivar acciones o conductas de las empresas en la línea de cumplir con su deber de respetar los derechos humanos. Aun reconociendo que los planes de acción nacional de empresas y derechos humanos no son normas jurídicas sino documentos dirigidos a articular medidas e instrumentos de política pública, no se entiende por qué el PAN desechó la utilización de otros instrumentos, como podrían haber sido el estudio y elaboración de regulaciones que operativicen el deber de las empresas de respetar los derechos humanos en sus propias actividades o en sus relaciones comerciales con otras partes. En este sentido, es llamativa la ausencia de reformas legales o la adopción de regulaciones complementarias en el PAN, que robustezcan el marco normativo chileno. Al respecto, es importante señalar que, anteriormente, el INDH recomendó que en el desarrollo de esta política se identificaran “[m]edidas legislativas y políticas públicas para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos en el marco de la actividad empresarial” (INDH, 2016a: 294).

Finalmente, como parte de su deber de respetar los derechos humanos, las empresas deben tomar las medidas adecuadas para reparar las consecuencias negativas de sus actividades en los derechos humanos, una vez que se han producido. A este deber se refiere el PR N° 22, que señala: “[s]i las empresas determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas deben repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos” (Naciones Unidas, 2011a: 29). Tal como se señala en el comentario que acompaña dicho principio:

“Si una empresa detecta una situación de este tipo, ya sea mediante el proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos o por otros medios, debe emplearse a fondo, en virtud de su responsabilidad de respetar los derechos humanos, para remediar esa situación, por sí sola o en cooperación con otros actores. El establecimiento de mecanismos de reclamación a nivel operacional para los posibles afectados por las actividades empresariales puede constituir un medio eficaz de reparación, siempre que cumplan ciertos requisitos que se enumeran en el Principio 31” (Naciones Unidas, 2011a: 30).

El PAN omite cualquier tipo de alusión al deber de las empresas de proveer medios de reparación o remediación para las personas o grupos que han sido vulnerados en sus derechos humanos por sus actividades.

1.4.2.2. A la luz del contexto país en materia de empresas y derechos humanos

Si bien el discurso de los derechos humanos ha comenzado a ser asumido por sectores empresariales, en la medida en que es visto como una posibilidad para superar la grave crisis de confianza que afecta a las empresas¹⁵, estos actores han enfocado la cuestión más bien desde la responsabilidad social empresarial.

Así, por ejemplo, la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), una de las principales federaciones gremiales del país, incorpora algunas referencias básicas sobre los derechos humanos en su Guía Básica para Integrar la Responsabilidad Social en la Empresa (SOFOFA, s.f.). Sin embargo, dicho documento no asume los PR en la materia y no desarrolla la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, ofreciendo, en su lugar, referencias sin contenido y sustancia. En la misma línea, Acción Empresas, organización que agrupa a más de 130 empresas públicas y privadas de una amplia gama de sectores productivos, ha incorporado como una de sus líneas temáticas la cuestión de los derechos humanos y las empresas, pero abordan la cuestión también desde la perspectiva de la responsabilidad social empresarial (Acción Empresas, s.f.).

De esa manera, si bien es posible observar que existe un paulatino reconocimiento de la necesidad de incorporar un discurso de derechos humanos en el contexto de la actividad empresarial, en

15 De acuerdo a los datos de un estudio elaborado por ICC Crisis (2017) con los datos de la Encuesta CEP, a enero de 2017, la suma de quienes declaraban mucha o bastante confianza en las empresas era de 15%, mientras quienes declaraban poca o ninguna confianza hacia las empresas privadas sumaba un 81%. Solo el 1% manifestó mucha confianza, comparado con el 35% que manifestó nada de confianza.

la práctica, no se han desarrollado hasta ahora los estándares que deben orientar a las empresas en relación con los derechos humanos. Así, en el aún precario discurso y debate de esta cuestión en el mundo empresarial, existe una absoluta ausencia de discusión en torno a conceptos clave, como el de “diligencia debida”, y el desarrollo de los mecanismos que las propias empresas deben implementar para reparar las consecuencias de sus actividades en los derechos humanos.

Dicha situación es preocupante si se tiene en cuenta el papel preponderante que tienen las empresas en la economía chilena, abierta a los mercados globales y dependiente, fundamentalmente, de la extracción y explotación de los recursos naturales. En efecto, Chile es considerado como uno de los países de Latinoamérica con mayor desarrollo económico, gran estabilidad y crecimiento sostenido. Tiene un PIB per cápita PPA de \$24.084,97 de dólares (Banco Mundial, 2018), siendo el más alto de la región y mostrando una pobreza reducida, medida tanto por ingresos como de forma multidimensional. Además, cuenta con una de las economías más abiertas y flexibles del mundo, de acuerdo al Índice de Libertad Económica (Miller, Kim y Roberts, 2018); y es el país más innovador de Latinoamérica, según el Índice Mundial de Innovación (Cornell University, INSEAD, WIPO, 2018). Sin embargo, este tipo de crecimiento económico, ligado a una gran actividad e inversión empresarial, presenta preocupantes grados de desigualdad, que ubican al país con el peor coeficiente de Gini (0,47) de los países que integran la OCDE, con un deterioro de su biodiversidad y una baja calidad en su educación y acceso a la salud (OCDE, 2016).

La producción de materias primas en Chile forma parte de las principales actividades sobre las que se sostiene la economía, lo que está vinculado fuertemente al uso de recursos naturales en diversos ámbitos. En Chile, existen cuatro sectores económicos que se destacan por su utilización de recursos naturales, tanto como producto final o como insumo para operar. Por un lado, en el sector primario encontramos las actividades forestales, las agropecuarias, la pesca y la minería. Por otro lado, en el sector secundario, es posible mencionar la producción de energía. Si bien las operaciones asociadas a estos sectores están distribuidas a lo largo del país, la actividad minera se concentra, mayoritariamente, en el norte, mientras que en el sur tienden a localizarse las de tipo silvoagropecuario y la pesca.

La extracción y explotación de recursos naturales a escala industrial y con la participación de grandes empresas, genera una preocupación legítima por la protección de esos recursos y en relación a efectos como la erosión, degradación de suelos y pérdida de diversidad biológica, entre otras consecuencias negativas vinculadas a su explotación. Es más, si se observan las multas aplicadas por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), organismo fiscalizador de los instrumentos de gestión ambiental, se obtiene que estas se concentran altamente en tres rubros: minería (63,8%), energía (17,1%) y pesca y acuicultura (10%) (SMA, 2018). Asimismo, la extracción y explotación de recursos naturales a escala industrial ha provocado la emergencia de una gran cantidad de conflictos socioambientales, generados por proyectos de inversión de empresas privadas y públicas, siendo los principales sectores productivos asociados a estos conflictos: energía (38%), minería (28%) y saneamiento (9%), tal como da cuenta el INDH (2018a).

La **minería** es un sector con operaciones de gran magnitud y alta complejidad, y cuyas instalaciones se sitúan, usualmente, en lugares alejados de la población. Entre sus principales procesos se

encuentran la explotación de la mina –a tajo abierto o cerrado–, la concentración, la fundición, el transporte y el almacenamiento del material producido. La faena minera implica la generación de múltiples residuos: desechos líquidos¹⁶, desechos sólidos¹⁷ y emisiones¹⁸. Junto a lo anterior, debido a la escala de las operaciones, la minería requiere un alto consumo de energía y agua¹⁹. Tanto los desechos mineros como el gran consumo de agua de esta industria impactan el medioambiente, al alterar procesos naturales, transformar hábitats, modificar especies, poblaciones, comunidades y ecosistemas (La Rotta y Torres, 2017; Lillo, s.f.).

Esta afectación por la actividad minera no se detiene solo en el medioambiente, en la medida en que este es el soporte necesario para la vida, incluyendo la de las personas, de tal forma que una afectación de los ecosistemas puede afectar la vida humana a través de impactos en la salud, la economía y la cultura de aquellos que mantienen formas de vida en estrecha relación con la naturaleza de los territorios que habitan. En este sentido, un aspecto de particular preocupación es el de la afectación que la actividad minera ha tenido en los derechos de los pueblos indígenas.

En efecto, los proyectos mineros se emplazan, mayoritariamente, en las regiones del norte del país, en zonas habitadas por comunidades pertenecientes a los pueblos indígenas aymara, quechua, atacameño, colla y diaguita. Tales proyectos han tenido impactos sobre estos pueblos, en particular sobre sus tierras y territorios de ocupación y uso tradicional, lo que incluye los recursos naturales presentes en estos espacios, como el agua, a los que están íntimamente ligadas sus culturas. Estas afectaciones han sido constatadas por el INDH a través de distintas modalidades, incluyendo misiones de observación, como la desarrollada en Alto Loa, en la región de Antofagasta en 2013 (INDH, 2014a).

Igualmente, tanto el INDH como otros equipos de investigadores han constatado que no siempre las actividades y proyectos mineros han sido aprobados por la autoridad en pleno o adecuado cumplimiento de sus obligaciones tendientes a asegurar que las restricciones al uso y goce de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas no impliquen una denegación de su supervivencia física y cultural. Dichas obligaciones se relacionan estrechamente con el derecho a la

16 Los desechos líquidos se producen tanto por su utilización en el proceso minero como por las instalaciones donde opera el personal.

17 Los desechos sólidos consisten, principalmente, en los residuos de la faena minera y de procesos como la concentración. Estos terminan generalmente en relaves o sitios específicos para su disposición final.

18 Las emisiones pueden ser material particulado, gases y otros elementos. La principal fuente de material particulado es la explotación de la mina y el transporte del material. Los gases y otros elementos tóxicos provienen mayormente de procesos metalúrgicos como la fundición y el refinamiento, siendo los principales gases el dióxido de carbono (CO₂), dióxido de azufre (SO₂) y óxido de nitrógeno (NO_x); y los principales elementos el arsénico (As), cobre (Cu), cadmio (Cd), antimonio (Sb) y zinc (Zn) (Dudka y Adriano, 1997).

19 El año 2017 la minería del cobre habría consumido 54,5 metros cúbicos por segundo, equivalente a 687.484 piscinas olímpicas en un año. Entre los procesos mineros, la concentración –aquel proceso al que se somete el material luego del chancado para obtener los concentrados de cobre– es responsable de cerca del 67% del agua continental consumida (COCHILCO, 2017).

consulta y al consentimiento previo, libre e informado, en los casos que corresponda; el derecho a que se efectúen estudios de impacto ambiental y social donde se evalúen los efectos adversos que las actividades tendrán sobre sus derechos humanos; y el derecho a la participación razonable en los beneficios derivados de un proyecto, como manifestación del derecho a la compensación frente a las restricciones del derecho de propiedad indígena (INDH, 2014b; Observatorio Ciudadano, 2016; Guerra, 2017; INDH, 2018b)²⁰. Si bien podría pensarse que, en este contexto, el principal responsable es el Estado, a través de sus organismos que participan de la evaluación ambiental de los proyectos, los mismos estudios han relevado cómo en dichas vulneraciones las empresas titulares juegan un rol clave, ya sea porque desconocen la condición indígena de los territorios donde se emplazan, generalmente porque se trata de tierras de ocupación tradicional indígena no tituladas, o bien porque omiten declarar impactos sobre los pueblos indígenas titulares de los derechos de propiedad tradicional o, derechamente, los niegan (Guerra, 2017).

Otro sector productivo relevante para el país es el de la **energía**. Si bien la matriz energética ha cambiado fuertemente a lo largo de los años en términos de diversificación, aún continúa imponiéndose la energía termoeléctrica. Esto se expresa en que, a pesar de que la inversión en energías renovables no convencionales (ERNC) ha crecido bastante, el porcentaje de energía producido por centrales termoeléctricas se ha mantenido en torno al 60% en los últimos cuatro años. En Chile, las centrales termoeléctricas (carbón, gas natural o petróleo diésel) están muy ligadas a la minería, por lo que se suelen emplazar en la zona norte-centro del país. Los principales impactos de estas centrales están asociados a sus emisiones atmosféricas²¹, residuos líquidos industriales (RILes), residuos sólidos y el agua que es devuelta luego de utilizarse para el enfriado²². Dado los requerimientos de agua de las centrales termoeléctricas, estas se ubican generalmente en zonas costeras, y sus efectos sobre el medioambiente han impactado fuertemente a las comunidades locales, especialmente a jóvenes y pescadores²³, y, generalmente, las localidades en las cuales se

20 Estos estándares legales se encuentran desarrollados en los artículos 7 y 15 del Convenio N° 169 de la OIT. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) los ha recogido en su jurisprudencia contenciosa, constituyendo estándares que se derivan de los instrumentos interamericanos de derechos humanos y, en consecuencia, son exigibles a propósito del control de convencionalidad que deben realizar los órganos de los Estados que son partes de este sistema de protección de derechos, en particular los tribunales de justicia (Corte IDH, 2007; Corte IDH, 2012).

21 Las emisiones, tanto de material particulado como de gases, provienen principalmente del proceso de combustión y afectan la atmósfera y, mediante esta, la tierra y el agua. Si bien las emisiones varían dependiendo del combustible, por lo general se dan emisiones de dióxido de azufre, óxido nítrico, material particulado, monóxido de carbono y dióxido de carbono.

22 Los RILes, los residuos sólidos y el agua de enfriamiento afectan principalmente al océano. Los RILes y los residuos sólidos contaminan el agua al aportar material tóxico o altamente contaminante. Los residuos sólidos suelen ser cenizas y otros que vienen del proceso de desulfuración de gases, como el yeso. Si bien estos debiesen ser depositados en sitios especiales para su disposición final, pueden contaminar mediante el manejo desprolijo que termina con grandes vertimientos en el océano. Un ejemplo de esto sucedió en la bahía de Puchuncaví por parte de la termoeléctrica AES Gener S.A, la que habría derramado grandes cantidades de carbón combustionado al océano. La Fiscalía Marítima atribuiría la causa a "la falta de control por parte de AES Gener S.A en el manejo de residuos de sus procesos productivos".

23 La contaminación del océano puede provocar que la pesca en zonas cercanas a estas centrales contenga una gran cantidad de elementos nocivos para la salud (Fthenakis, Lipfert, Moskowitz y Saroff, 1995; Charnley, 2006). Esto impide

ubicaciones han pasado a ser denominadas como “zonas de sacrificio”, como es el caso de Tocopilla, Mejillones, Huasco, Quintero, Puchuncaví, Coronel, entre otras.

Asimismo, los cambios en la política energética en el país, que han apuntado fundamentalmente a una diversificación de la matriz e impulso de las ERNC, han tenido un fuerte impacto en los territorios y derechos de muchas comunidades indígenas. Este ha sido el caso de la hidroelectricidad, en especial el caso de las denominadas “mini centrales” (aquellas menores a 20 MW según la Ley N° 20.257 de 2008), que ha implicado el desarrollo de cientos de proyectos energéticos que utilizan derechos de agua situados, en su mayoría, en áreas precordilleranas y cordilleranas ubicadas en la zona centro y sur del país, afectando zonas de alta densidad de población indígena, como lo son las regiones de la Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

En efecto, cabe señalar que al 2016 existían en la Región de la Araucanía 36 proyectos hidroeléctricos en carpeta, de los cuales 9 se encontraban en etapa de prefactibilidad, 18 en búsqueda de licencia ambiental y 3 en construcción, mientras que 6 minihidráulicas de pasada se habían construido. A ello se suman 19 proyectos energéticos, 16 de los cuales son eólicos y 3 de biomasa. Muchos de estos proyectos se emplazan en cuencas en nacientes cordilleranas, aledaños a tierras que forman parte del hábitat ancestral y actual de comunidades mapuche, generando diversas formas de afectación, tales como la alteración de los ecosistemas, de sitios culturalmente significativos, todo lo cual ha determinado situaciones de conflictividad.

Lo mismo ha sido relevado en el caso de la cuenca de los lagos Maihue y Ranco, en la cordillera y precordillera de la Región de Los Ríos, territorio ancestral de comunidades mapuche williche. Estudios recientes han detectado un total de 14 centrales a lo largo del tiempo. De estas, 4 se encuentran actualmente inyectando energía al Sistema Interconectado Central o SIC (Las Flores, Doña Hilda, Muchi y Pichilonco); se ha desistido de 1 (Maqueo); 5 cuentan con autorización ambiental, pero no han sido construidas aún (Florín I, II, III; Huenteleufu; Chilcoco); 2 enviaron carta de pertinencia de ingreso a evaluación ambiental, pero se desconocen antecedentes de si están en construcción o no (Correntoso y Florín IV); y 2 están en fase de construcción o pruebas de operación (HidroRiñinahue y Chilco) (Kelly, Valdés y Guerra, 2017). A lo anterior se suma un proyecto de línea de transmisión que, en varios de sus tramos, pasa sobre tierras tituladas en el pasado a favor de comunidades mapuche williche (Kelly *et al.*, 2017).

Por otra parte, un sector productivo relevante para la economía del país, pero que ha impactado gravemente en los derechos humanos de las comunidades locales, ha sido la **acuicultura**. Esta actividad consiste en el cultivo de distintas especies acuáticas en ambientes controlados, pero en Chile está altamente concentrada en la salmicultura. Para llevar a cabo esta actividad, la concesión juega un rol clave, ya que entrega una superficie específica a una empresa con derechos exclusivos sobre el territorio, de forma de poder instalar las jaulas utilizadas para almacenar los

a los pescadores trabajar, generando una pérdida masiva de empleos, al menos de forma temporal y, según los alegatos de los pescadores, se genera un daño moral por lo mismo. En Quintero, los pescadores demandaron a la termoeléctrica AES Gener por perjudicar su capacidad de extraer recursos del mar, lo que afecta su posibilidad de trabajar, y por los daños morales que esto implica.

peces. El proceso completo tiene tres grandes etapas: la piscicultura, en donde se fertiliza y crecen los peces hasta ser aptos para estar en el mar; luego la crianza en el mar, donde se terminan de desarrollar y engordar para ser capturados; y, finalmente, su transporte a la planta procesadora.

Las escasas y deficientes regulaciones han derivado en que esta actividad haya provocado graves impactos en los ecosistemas que utiliza y en las comunidades locales. Uno ejemplo de dichos impactos se produce mientras los peces están en el mar, donde, altamente concentrados (hasta cinco veces más que en otros países) reciben alimentación que puede contener antibióticos y tratamientos químicos para combatir el calígus, un piojo marino, y otras enfermedades como la Septicemia Rickettsial Salmonídea. De esta fase se pueden derivar tres tipos de contaminación al ecosistema: la primera corresponde a los desechos biológicos (heces) que se generan al almacenar una gran cantidad de peces en una zona limitada; la segunda es la contaminación química que se produce con los residuos del tratamiento que se le hace a los peces²⁴; y, la tercera es la contaminación por la fuga de especies exóticas depredadoras²⁵.

Sin embargo, la forma en que funciona esta industria no solo afecta el medioambiente, existiendo también impactos directos en la salud y el empleo de las localidades cercanas. La alta concentración de antibióticos en la alimentación de los salmones implica que lentamente se acostumbran a ellos, transformándose genéticamente para resistirlos (Sørum, 2006). Esta resistencia genética desarrollada por los salmones puede ser traspasada a los consumidores, resultando en el desarrollo de resistencia a los antibióticos (Cabello, 2006). Por lo tanto, el consumo de salmones puede resultar perjudicial para la salud humana, al hacer menos eficaz una de las grandes herramientas de la medicina actual: los antibióticos²⁶. De esta forma, la pérdida de biodiversidad y biomasa

24 Los desechos biológicos y químicos afectan la eutrofización y los microorganismos que absorben el carbono respectivamente, aumentando la eutrofización y variando la cantidad de absorción de carbono por parte de los microorganismos (Enell, 1995; Rain-Franco. Rojas y Fernández, 2018). Ambos efectos contribuyen a las floraciones algales nocivas (FAN) para la biodiversidad y biomasa, conocidas también como marea roja. Este fenómeno trae consecuencias adversas para los ecosistemas, mediante la reducción del oxígeno disponible o la producción de elementos tóxicos, generando una gran mortandad de las especies, afectando tanto a salmones de la propia producción como a especies nativas, contaminando así aún más el ecosistema. El año 2016, en el sur de Chile, se vivió un episodio de este fenómeno que causó una mortandad de más de 40.000 toneladas de salmón. Estas mortandades no siempre son correctamente tratadas ni administradas, lo que puede resultar en el vertimiento de toneladas de material en descomposición al medioambiente, como fue el caso de 9.000 toneladas de salmón descompuesto vertidas al océano el mismo año 2016. Los impactos que este episodio habría generado en la isla de Chiloé y, en particular, en las comunidades costeras –muchas de ellas indígenas–, fueron documentados por el INDH, a través de una misión de observación desarrollada en 2016 en la isla de Chiloé (INDH, 2016a).

25 La introducción de una especie exótica depredadora afecta al ecosistema, al alimentarse de especies nativas y al competir con estas últimas por el alimento (Soto, Jara y Moreno, 2001; Barrett, Caniggia y Read, 2002). El Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA) reporta el escape de 3.453.156 desde jaulas de acuicultura, solamente entre los años 2010 y 2017, durante 87 eventos. Cabe tener en consideración que la actividad comenzó hace más de 20 años, y que el año 2018 se produjo una fuga masiva desde las jaulas de Marine Harvest, donde huyeron más de 800.000 peces.

26 Este potencial efecto llevó a Costco, uno de los principales importadores de salmón de Estados Unidos, a disminuir sus compras de salmón proveniente de Chile el año 2015, en el marco de una campaña para reducir sus ventas de salmón con trazas de antibióticos.

provocada por la contaminación y los escapes de salmones afecta directamente a quienes viven de la extracción de recursos hidrobiológicos (pescadores artesanales, buzos, mitilicultores, y otros) y de la pesca recreativa o el turismo, en la medida en que estos actores ven reducida su fuente de ingresos (Barrett *et al.*, 2002).

Asimismo, hay que tener en consideración que las instalaciones acuícolas se basan en una concesión sobre un espacio marítimo, por lo que nadie más puede utilizar el área concesionada, lo que es resguardado con recelo. Pescadores artesanales, comunidades indígenas y empresas de turismo no pueden acceder al sector concesionado, limitando el espacio sobre el cual ejercer sus actividades y, por ende, su capacidad de producir o trabajar (Outeiro y Villasante, 2013). Esto ha tenido un impacto específico sobre los espacios costeros marítimos de pueblos originarios (ECMPO) en la zona centro y sur del país. Tales espacios fueron reconocidos mediante legislación especial (Ley N° 20.249 de 2008), la que permite el otorgamiento de concesiones a una o más comunidades indígenas sobre espacios de uso consuetudinario para uso cultural o productivo. De acuerdo a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, a la fecha existen 62 solicitudes de ECMPO en trámite a nivel nacional, de las cuales solo nueve han sido otorgadas. En muchos casos, dichas solicitudes de concesión de espacios costeros marinos para pueblos originarios se superponen a concesiones acuícolas otorgadas por el Estado a empresas acuícolas, las que, de acuerdo a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, suman 1.322 a la fecha.

A pesar de que la ley le otorga preferencia a los ECMPO por sobre aquellas solicitudes en el mismo espacio para otros fines, lo cierto es que se han ido imponiendo una serie de trabas burocráticas que obstruyen el normal desarrollo de los procedimientos administrativos. Asimismo, el fuerte lobby de las empresas de acuicultura en contra de estos espacios, ha traído consigo mayores obstáculos y la generación de vías para eludir las normas que dan preferencia a los ECMPO, como es el caso del reciente instructivo de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura relativo a la tramitación de estos espacios.

Por último, otro sector productivo de gran relevancia para la economía del país, es la **industria forestal**, asociada fundamentalmente a plantaciones forestales de especies exóticas –que cubren cerca de 2,3 millones de hectáreas– y la producción de celulosa. Las dos principales empresas forestales de Chile –Arauco, que forma parte del grupo industrial Angelini, y Empresas CMPC, del grupo Matte– están entre las más grandes del mundo. La celulosa de madera ha demostrado ser particularmente rentable y, en la actualidad, Chile representa cerca del 6% de la producción global. Aunque su participación en el mercado maderero es pequeña en comparación a aquella de otros países, es significativa (AmCham Chile, 2009).

Estudios recientes han destacado los graves impactos que esta industria ha tenido y su responsabilidad en la pérdida del bosque nativo del país. En efecto, entre 1973 y 2011, se perdieron 782,120 hectáreas de bosque nativo, lo que equivale al 19% del total (Miranda, Altamirano, Cayuela, Lara y González, 2017). Aun cuando las tasas de pérdida de bosque presentaron sus mayores valores entre 1973 y 1990, se mantiene una alta tasa hasta la actualidad (Miranda *et al.*, 2017). Asimismo, en el área de mayor biodiversidad del país (Cordillera de la Costa en las regiones VII, VIII, IX y XIV), el bosque nativo ha sido reemplazado, principalmente, por plantaciones forestales (Miranda *et al.*,

2017). Esto contradice a la principal organización del empresariado forestal, la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), quienes sostienen que la expansión de la industria forestal ha ocurrido sobre suelos degradados y empobrecidos.

El efecto negativo de la industria forestal sobre la biodiversidad se suma a otros conflictos en los que esta industria ha estado involucrada: altos índices de pobreza en las regiones donde opera; dificultad de acceso al agua por parte de las comunidades aledañas; y disputas territoriales con comunidades mapuche. En relación a esto último, una investigación reciente ha dado cuenta de que existe una importante superposición entre plantaciones forestales certificadas por *Forest Stewardship Council* (FSC) y tierras de ocupación tradicional o tituladas en el pasado a favor de comunidades mapuche, demostrando que la certificación de manejo forestal en Chile no ha cumplido con uno de los principios fundamentales establecido en los estándares vigentes, el Principio 3, que obliga a las organizaciones (empresas) certificadas a reconocer y respetar los “derechos legales y consuetudinarios de los pueblos indígenas para poseer, usar y manejar sus tierras, territorios y recursos” (Millamán y Hale, 2016: 180). Como consecuencia de lo anterior, dicho estudio concluyó, además, que en sus procesos de instalación en tierras y territorios de comunidades mapuche, las empresas forestales no han actuado con la “debida diligencia” exigida a las empresas por los PR de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, que constituyen las directrices más consensualmente aceptadas sobre la materia (*ibíd.*). Dicha debida diligencia les debía haber llevado a impulsar acciones tendientes a identificar, prevenir, mitigar y responder ante las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos (*ibíd.*).

Lo señalado hasta aquí da cuenta de la relevancia de que las empresas adhieran al PAN. Esto es de especial importancia, pues si bien el Estado debe emprender acciones que aseguren el cumplimiento del marco normativo nacional y garantizar las obligaciones adquiridas internacionalmente en materia de derechos humanos, las corporaciones que operan en el territorio tienen la responsabilidad de respetarlas y mostrar una actitud decidida al respecto.

1.5. PILAR 3: ACCESO A MECANISMOS DE REMEDIACIÓN

1.5.1. Contenidos del PAN en cuanto a los accesos a mecanismos de remediación

El PAN considera el Pilar 3 de los PR, que contiene y desarrolla el acceso a mecanismos de reparación a fin de que “los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento” (Naciones Unidas, 2010: 1).

Respecto al Pilar 3, el PAN reconoce que el acceso a la justicia “es esencial para hacer efectivos los derechos humanos y está reconocido como un derecho en sí mismo”, siendo necesario garantizar que “las personas o comunidades afectadas tengan acceso a remediación a través de mecanismos

efectivos de reparación judicial y no judicial” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 76).

El PAN, en cuanto a los mecanismos de remediación, y al igual que en los pilares revisados anteriormente, hace referencia a la Agenda 2030 como parte del estándar a seguir a fin de promover el acceso igualitario a la justicia, en especial al ODS 16 y su meta 16.3²⁷, como también a los PR que alientan a los Estados a tomar medidas “apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 76).

En este orden de ideas, el PAN reconoce distintas **medidas de reparación**, entre ellas, las compensaciones pecuniarias o no pecuniarias, las disculpas públicas, la restitución de derechos y las garantías de no repetición, siendo en la práctica algunas más efectivas que otras. En el ordenamiento interno existe una tendencia al sistema de reparación pecuniario o indemnizatorio vía mecanismos judiciales, como se revisará a continuación.

Asimismo, el PAN enuncia algunos tipos de mecanismos de reparación. Así, reconoce como actores de los mecanismos estatales judiciales a los tribunales de justicia ordinarios y especiales, como los tribunales ambientales y laborales. Entre los mecanismos estatales no judiciales, al Punto Nacional de Contacto (PNC) para las Líneas Directrices de la OCDE, la Dirección del Trabajo (DT), las Superintendencias y al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH); y, entre los mecanismos no estatales, los de reclamación a nivel operacional dentro de las empresas, y el mecanismo de quejas de la Corporación Financiera Internacional (CFI), entre otros.

Con el objeto de cumplir el Pilar 3 sobre el acceso a la remediación, el PAN incorpora los tres ejes referidos a los tipos de mecanismos de reparación (Eje 1: mecanismos estatales judiciales; Eje 2: mecanismos estatales no judiciales; y Eje 3: Mecanismos no estatales), más un cuarto eje que refiere a los criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudicial, tal como lo contemplan los PR.

En su Eje 1, sobre mecanismos estatales judiciales, el PAN –en concordancia con el Principio Rector 26– sostiene:

“[l]os mecanismos judiciales deben ser accesibles, asequibles y eficaces para garantizar el acceso a la reparación. Esto requiere que se garanticen los recursos y la información necesarios y adecuados para que todas las personas y colectividades puedan exigir sus derechos ante instancias previamente creadas. El Estado debe tener la capacidad de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas, garantizando una justa y pronta reparación bajo los principios de autonomía, imparcialidad e independencia” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 78).

27 El ODS 16, que tiene por finalidad promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, considera dentro de sus metas, la promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (meta 16.3.). Ver: Naciones Unidas (2019).

Para hacerlo factible, el PAN anunció como medida la elaboración de una investigación jurídica que estaría a cargo de la Dirección de Estudios de la Corte Suprema, y que sería publicada en las Colecciones Jurídicas del máximo tribunal, con la finalidad de “analizar las tendencias jurisprudenciales de la Corte en esta materia” (*ibíd.*).

Por otro lado, en cuanto al cumplimiento del Eje 1, el PAN afirmó que el Ministerio del Medio Ambiente realizaría las coordinaciones correspondientes, junto a otras instituciones idóneas, para llevar a cabo capacitaciones referidas a la temática de empresas y derechos humanos en los Tribunales Ambientales, asunto que resulta esencial para garantizar el acceso a la justicia ambiental con enfoque en derechos humanos (*ibíd.*).

Respecto a los mecanismos estatales no judiciales (Eje 2), el PAN –en armonía con el Principio Rector 27– reconoce la necesidad de establecer este tipo de instrumentos extrajudiciales “como parte de un sistema estatal integral de reparación de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas”, destacando que para tales fines se debe “mantener un diálogo abierto con la ciudadanía, sobre todo con poblaciones en situación de riesgo en el contexto de la actividad empresarial” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 80).

Para tal fin, el PAN compromete, por medio del PNC, realizar una serie de medidas a fin de vigorizar su quehacer. Para su fortalecimiento, se anuncia como medida que el PNC se someterá a evaluación voluntaria en el año 2017, entre pares, a fin de establecer sus aspectos favorables y los que podrían mejorar, lo que lo convertiría en el primer Estado de América Latina y El Caribe en pasar por este proceso.

Otros compromiso destacable es la renovación y fortalecimiento del Comité Espejo que integra el PNC, el que se compone por representantes del sector empresarial, de organizaciones sindicales, de organizaciones no gubernamentales, academia y otros expertos, que contará con el apoyo del INDH, “en aras de fortalecer la promoción de la Conducta Empresarial Responsable entre los actores nacionales de interés” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 81). Al respecto, se espera la incorporación de nuevos miembros al Comité.

El PAN agrega que, con la colaboración de la Dirección de Derechos Humanos de Cancillería, se presentará en el Comité Espejo, como acción de difusión, las relaciones existentes entre las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los PR de Naciones Unidas (*ibíd.*).

Asimismo, con ayuda del mismo órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores, anuncia la realización de difusión y capacitación por distintos medios y técnicas de los instrumentos individualizados, dirigida “a los distintos actores nacionales de interés, acercando el rol de mediación/conciliación del Punto Nacional de Contacto para la resolución de conflictos con Empresas Multinacionales” (*ibíd.*).

En otro orden de ideas, el PAN, en su Eje 2, proclama la modernización de la DT, a fin de fortalecer el acceso a acciones de fiscalización por vulneración de derechos laborales, siendo el Ministerio del Trabajo el encargado de impulsar esta tarea, para mostrar así su intención de fortalecer este tipo de mecanismos efectivos y expeditos de reparación no judicial.

Respecto al mismo eje, y como medida de difusión, el PAN informa que el INDH tendrá la misión de integrar los estándares sobre derechos humanos y empresas tanto en sus misiones de observación encomendadas por ley, como en los informes que continuamente publica. Además, el INDH deberá asumir el rol de colaborador con el PNC en materia de empresas y derechos humanos, anunciando asimismo la elaboración de un Acuerdo de Buenas Intenciones entre ambas instituciones (*ibíd.*).

Por otro lado, el PAN encomendó distintas tareas a la SMA, comenzando por la actualización de forma permanente el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA), haciéndose cargo de las exigencias y estándares sobre el derecho de acceso a la información pública.

También señaló que la SMA “[a]plicará criterios para priorizar fiscalizaciones, tales como “vulnerabilidad territorial”, que aborda aspectos institucionales y geográficos; y “denuncias”, que toma en cuenta el número de denuncias ciudadanas y sectoriales recibidas”. Asimismo, establece que la SMA “[a]plicará criterios de priorización para la tramitación y gestión de denuncias ciudadanas, tales como “Nivel de gravedad de los hechos denunciados” y “Conmoción pública”, y “[a]plicará el Protocolo Técnico para la Ejecución de Actividades de Fiscalización Ambiental de Medidas asociadas a Medio Humano en la fiscalización de medidas contenidas en Resoluciones de Calificación Ambiental asociadas a medio humano (indígena y no indígena)” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 82).

Finalmente, en cuanto a las medidas para cumplir con el Eje 2, el PAN considera dos propuestas que involucran al Ministerio de Energía. En primer lugar, indica que esta cartera “promoverá en coordinación con otros servicios públicos pertinentes y a través de un diálogo multisectorial, el diseño e implementación de un mecanismo de reclamo para que, tanto empresas como comunidades, puedan hacer llegar a la autoridad sus aprehensiones respecto al no cumplimiento de algún acuerdo existente entre las partes” (*ibíd.*).

En segundo lugar, se le encomienda al Ministerio de Energía promover “la generación de espacios de diálogo formales y permanentes entre empresas y comunidades, a través de los cuales se pueda ayudar a conocer potenciales impactos y acordar las medidas correspondientes”, añadiendo que “[p]ara el buen funcionamiento de estos espacios de diálogo se promoverá, desde el sector público, la existencia de un registro de asesores y facilitadores a los que las comunidades puedan acudir, y un Fondo de simetría que permita financiar a los asesores o facilitadores” (*ibíd.*).

Por otro lado, en el contexto de la Política Energética, la Política de Desarrollo Local y el Capítulo de Pertinencia Indígena de Energía 2050, este Ministerio “promoverá el desarrollo de mecanismos de resolución de controversias entre comunidades y empresas en el contexto de desarrollo de proyectos de energía, los que podrán consistir, por ejemplo, en mediación, reparación u otros que resulten pertinentes” (*ibíd.*).

En torno al Eje 3 (mecanismos no estatales de reparación), el PAN, a pesar de que reconoce que estos tipos de instrumentos ocupan “un lugar importante en la construcción de un sistema holístico de reparación en materia de empresas y derechos humanos, ya que permiten a los titulares de

derechos buscar reparación fuera o más allá del sistema estatal”, solo considera como medida específica que la Subsecretaría de Economía con ayuda del Ministerio de Relaciones Exteriores, coordinará “la elaboración de un cuadernillo con líneas directrices sobre mecanismos operacionales de reclamación que puedan adoptar las empresas”, contemplando para ello consultas a las empresas que participan de la mesa de derechos humanos y empresas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 84).

Finalmente, respecto a los criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales, el PAN recoge el contenido de los PR (31), enumerando cada uno de los criterios, y señalando que en toda acción contenida en el PAN relativa a los mecanismos no judiciales estatales y no estatales se hará referencia a los denominados Principios de Eficacia, para su implementación y mejora continua. Agrega que “[e]n todas las capacitaciones e instancias comprendidas en este Plan en que se aborde el tema de derechos humanos y empresas, se hará especial énfasis en los mecanismos extrajudiciales de reparación existentes en Chile y en los principios de eficacia” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 86).

1.5.2. Análisis crítico

A continuación se presenta un análisis crítico del Pilar 3, relativo al acceso a mecanismos de remediación, primero a la luz de los Principios Rectores y luego a la luz del contexto país en materia de acceso a mecanismos de reparación.

1.5.2.1. A la luz de los Principios Rectores

Al igual que los Pilares anteriores, el PAN cuenta con medidas y proposiciones para el cumplimiento del Pilar 3 que son valorables, destacando la voluntad e involucramiento de ministerios y otros órganos de la administración del Estado, que tendrán por misión organizar capacitaciones a nivel de los tres poderes estatales, para que den a conocer el alcance y contenido de las Directrices de los ODS y de los PR sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Destacan también las medias enunciadas en cuanto a fortalecer mecanismos de fiscalización (Superintendencia del Medio Ambiente) y de reclamos (Ministerio de Energía).

En cuanto al acceso a mecanismos de reparación, los PR se refieren a ellos en su Principio 25 – principio fundacional– señalando que:

“[c]omo parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces” (Naciones Unidas, 2011a: 33).

Al respecto, en su comentario al PR 25, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, advierte que “[s]i los Estados no adoptan las medidas necesarias para investigar, castigar y reparar las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas cuando se producen, el deber de protección de los Estados puede debilitarse e incluso carecer de sentido” (Naciones Unidas, 2011a: 33). En orden a ser eficaces, los mecanismos de reparación deben considerar aspectos de fondo y de procedimiento.

Destacaremos que los PR reconocen distintas **modalidades de reparación**, que también fueron considerados en el PAN. Entre ellas se encuentran las disculpas, restitución, rehabilitación, compensaciones económicas o no económicas y sanciones punitivas (penales o administrativas), e incluso, medidas de prevención de eventuales nuevos daños, tales como las garantías de no repetición. Sin embargo, en Chile el sistema de reparación o indemnización por daños se circunscribe, necesariamente, al ámbito del derecho civil derivada de la responsabilidad probada, no contemplando muchas otras variedades o posibilidades de remediación, como las enumeradas previamente. A pesar de esta advertencia de público conocimiento, el PAN no consideró medidas y acciones concretas para el fortalecimiento de aquel mecanismo.

Resulta interesante recalcar que en el documento base de los PR encontramos la definición de agravio o perjuicio, entendido como “la percepción de una injusticia que afecte a los derechos reivindicados por una persona o grupo de personas sobre la base de una ley, un contrato, promesas explícitas o implícitas, prácticas tradicionales o nociones generales de justicia de las comunidades agraviadas” (Naciones Unidas, 2011a: 33-34). De allí se colige que los afectados no solo pueden ser personas en su ámbito netamente individual, sino que también los agravios pueden repercutir en un colectivo de personas –como en comunidades locales (v.g. zonas de sacrificio) o pueblos indígenas afectados por acciones empresariales que se desarrollan en sus tierras y territorios– e incluso a la nación toda en los casos de colusión de empresas.

El PAN, en consonancia con el Principio Rector 28, considera la importancia de los mecanismos estatales de reparación también conocidos como los mecanismos empresariales propiamente tales. John Ruggie apuntó que las empresas o compañías prósperas

“no esperan a que las reclamaciones de los empleados o consumidores se formulen ante los órganos oficiales de reclamación o los tribunales. Han establecido los medios para hacer frente a una serie de agravios a fin de conseguir la lealtad de los clientes, mantener alta la moral de los empleados y defender su reputación de empresas abiertas y responsables” (Naciones Unidas, 2010: párr. 91).

Además, agrega que este tipo de mecanismos no impedirían que las personas accionen por medio de los mecanismos estatales, ni deberían oponerse a la representación sindical ni a los convenios de la negociación colectiva. Concluye que, a pesar de su importancia, estos “mecanismos no se han desarrollado suficientemente en el ámbito de los derechos humanos” (*ibíd.*).

A pesar de la alerta de la aparente debilidad de estos mecanismos, el PAN contempla, como revisamos previamente, solo una medida de acción específica. En este sentido, si bien son valorables todas las medidas destinadas a la entrega y difusión de información de las directrices y principios en las empresas, incluyendo su participación por medio de consulta, es una medida aislada e insuficiente en todo lo que respecta al ítem de mecanismos no estatales de reparación, considerando que el contenido de este PR se encuentra desarrollado en tres PR, comenzando por 28, que establece que “[l]os Estados deben estudiar la forma de facilitar el acceso a los mecanismos de reclamación no estatales que se ocupan de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas” (Naciones Unidas, 2011a).

Por tanto, la medida revisada en el PAN no alcanza siquiera a cumplir el estándar mínimo en esta materia, ya que la acción no está destinada directamente a facilitar el acceso a mecanismos de reclamación; es, apenas, una medida de entrega de información que, además, involucra a solo dos ministerios.

1.5.2.2. A la luz del contexto país en materia de acceso a mecanismos de reparación

En el ordenamiento jurídico nacional, el **derecho de acceso a la justicia** –y por tanto el acceso a mecanismos de reparación–, se consagra implícitamente en la Constitución Política de la República (CPR), específicamente en sus artículos 19 N°3²⁸, que establece las garantías judiciales, y 76²⁹, del que se desprende el concepto de jurisdicción.

Al respecto, la doctrina nacional ha sostenido que “[t]ales garantías judiciales se aplican no solamente a la tutela judicial civil o penal, sino también a todo otro ámbito jurisdiccional, sea este laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las cuales deben poder ser ejercidas por todas las personas en condiciones de igualdad y sin que sea admisible discriminación alguna” (Nogueira, en Cancado, 2008: 39).

28 Artículo 19. “La Constitución asegura a todas las personas: 3°. La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá, en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos. La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos. Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta. Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos. La ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad penal. Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado. Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”.

29 Artículo 76: “La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley”.

Es importante destacar que, en virtud del artículo 6 de la Carta Fundamental³⁰, que consagra el principio de legalidad, sus preceptos obligan no solo a los titulares o integrantes de los órganos del Estado, sino que también a toda persona, institución o grupo, extendiéndose así esta obligación a las empresas (ya sean estatales o privadas) de respetar el contenido de la Carta Fundamental y, en consecuencia, los derechos fundamentales.

En cuanto a los mecanismos efectivos de reparación en Chile, estos tienen el carácter de civil (reparación de daños)³¹ y escasamente se encuentran otros de carácter administrativo (como ocurre en algunos casos circunscritos al derecho laboral y derecho del consumidor, que incluyen sistemas de indemnización directa, siendo este último caso el único que contempla medidas administrativas en favor de la víctima). En el resto de los casos, marcados por la labor fiscalizadora de algunos órganos de la administración del Estado –como Superintendencias–, las medidas sancionatorias y la resolución de imponer multas se establecen en favor del Fisco (Schönsteiner et al., 2016: 177), y no en favor de los directamente afectados.

Con esto se observa una primera tendencia en cuanto a que los mecanismos de reparación en Chile se acotan, principalmente, a los estatales judiciales (conocimiento de tribunales de justicia), lo que deriva en la “dificultad de plantear situaciones vulneratorias complejas –como ocurre en el ámbito de empresas y derechos humanos– en la justicia” (ibíd.).

Revisados estos antecedentes, se desprende que en Chile, en primer lugar, existe el deber por parte del Estado de garantizar por medio de diversos mecanismos, el acceso a la reparación por daños causados por la acción empresarial (investigar, castigar, reparar), y que, además, las empresas están obligadas a someterse al mandato constitucional y de las leyes (respetar).

i. Mecanismos estatales judiciales de reparación

En Chile, **los mecanismos estatales judiciales de reparación** están esencialmente a cargo de los tribunales de justicia, órganos parte del Poder Judicial. A su cabeza se encuentra la Corte Suprema y, seguidamente, las Cortes de Apelaciones distribuidas a lo largo del país. Ambos tribunales superiores tienen especial injerencia en hacer efectiva la protección de los derechos humanos; y, ante eventuales violaciones de estos por acciones de empresas, juegan un rol primordial en reestablecer el imperio del derecho, ordenando medidas cautelares o de protección, de reparación e incluso confirmando u ordenando indemnizaciones por medio de sus resoluciones.

30 Artículo 6: “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.

31 Refiérase al Título XXXV del Código Civil chileno, sobre los “De los delitos y cuasidelitos”. Artículos 2.314 y siguientes”.

Este rol primordial viene dado por el sistema de **tutelas de derechos fundamentales o de garantías jurisdiccionales** que rige en Chile. Al efecto, en el ordenamiento jurídico nacional, la protección efectiva de los derechos esenciales está principalmente dado por la acción constitucional de protección o **recurso de protección**³², de carácter cautelar, estando desprovisto de estrictas formalidades, que en el texto expreso constitucional otorga blindaje a un vasto catálogo de derechos (artículo 19), entre ellos, a la vida e integridad física y psíquica (N° 1), igualdad ante la ley (N° 2), al debido proceso (N° 3), vida privada y la honra de la persona y su familia (N° 4), inviolabilidad del hogar (N° 5), libertad de conciencia y de culto (N° 6), vivir en un medioambiente libre de contaminación (N° 8), protección de la salud (N° 9), derecho de asociación sin permiso previo (N° 15), sindicalización (N° 19), y a la propiedad privada (N° 24), encontrándose muchos de ellos en constante peligro de ser privados, perturbados o amenazados por la acción empresarial³³.

A pesar de que el texto constitucional considera expresamente el resguardo de un extenso número de derechos –quedando así otros fuera de la esfera de protección (como el derecho a la educación)–,

“por vía jurisprudencial dicho catálogo se ha extendido considerablemente, a través de la interpretación amplia de ciertas cláusulas del artículo 19 de la Constitución, como por ejemplo, la garantía de la propiedad sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales contenidas en el artículo 19 N° 24, la garantía de que nadie pueda ser juzgado por comisiones especiales del artículo 19 N° 3, inciso 6, o la prohibición de no discriminación que deriva del artículo 19 N° 2 de la Constitución” (Contreras y Salgado, 2017: 409-410).

Asimismo, gracias a la interpretación amplia y extensiva que han realizado los máximos tribunales de justicia, otros derechos no contenidos expresamente en la Carta Fundamental pero catalogados como derechos fundamentales, han buscado y encontrado refugio y

32 La acción constitucional de protección o recurso de protección, se encuentra regulado en el artículo 20 de la CPR y en el Auto Acordado de la Corte Suprema sobre tramitación y fallo del recurso de protección de las garantías constitucionales del 28 de agosto de 2015. La norma en comentario prescribe: “El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1°, 2°, 3° inciso cuarto, 4°, 5°, 6°, 9° inciso final, 11°, 12°, 13°, 15°, 16° en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19°, 21°, 22°, 23°, 24° y 25° podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes. Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N° 8° del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada”.

33 Otra de las acciones o recursos especiales destinado al resguardo de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política, es el recurso de amparo o habeas corpus (artículo 21), dirigido al cuidado de la libertad personal y seguridad individual (artículo 19 N° 7); el recurso de amparo económico, que si bien encuentra su regulación en una ley (N° 18.971) tiene por finalidad el resguardo al derecho de desarrollar cualquier actividad económica (artículo 19 N° 21).

remediación por medio del recurso de protección. Un caso destacable ha sido la protección y garantía del derecho a la consulta indígena reconocido en el Convenio N°169 de la OIT, vía por la cual las comunidades y pueblos indígenas progresivamente han ido ejerciendo sus derechos individuales y colectivos³⁴.

Sobre este último aspecto, cabe recordar que en el Informe Complementario del PIDESC elaborado por el INDH el año 2014, se detectó que:

“[d]esde la entrada en vigencia del Convenio 169 en diciembre de 2009 hasta julio de 2011, las Cortes del país habían dictado 45 sentencias relacionadas con acciones de garantías constitucionales en las que se alegó infracción al tratado: transgresión al derecho a consulta y participación (22 fallos), mayoritariamente relacionados con la aprobación de resoluciones ambientales favorables a proyectos de inversión en tierras y territorios indígenas; derechos vulnerados en deslindes, delimitación, titularidad y constitución de gravámenes en tierras y territorios (14); y otros referidos a derechos culturales y situaciones de discriminación racial. A partir del año 2012 y de manera progresiva, los tribunales de justicia han empezado a incorporar en su jurisprudencia las exigencias del Convenio 169 de la OIT, cuestión que se ha traducido, entre otras, en advertir la diferencia de la consulta con otros proceso de participación ciudadana y con ello la suspensión de algunos proyectos de inversión que no cumplen con dichos estándares” (INDH, 2014c: párr.10).

Así las cosas, el actuar empresarial puede generar vulneraciones a gran parte del catálogo de los derechos fundamentales en su más amplia variedad, entre ellos, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la honra propia, el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso, a vivir en un medioambiente libre de contaminación, a la salud, a la sindicalización, hasta la propia vida e integridad física o psíquica.

El recurso de protección ha sido clave en el resguardo de los derechos fundamentales y, en especial, como garantía de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, perfilándose así como el mecanismo de reparación principal en el ordenamiento jurídico nacional. No obstante, no necesariamente es el medio más idóneo y efectivo. Según cifras oficiales del Poder Judicial, en el año 2015, las Cortes de Apelaciones recibieron el ingreso de 234.929 causas, correspondiendo el 62,5% de ellas a causas por recursos de protección, siguiendo lejanamente los ingresos en materia civil (13,8%) y penal (7,3%) (Poder Judicial, 2016: 9). A pesar de aquello, como anotáramos en la introducción de este documento, hay DESC no expresamente protegidos por esta acción constitucional, como ocurre con el derecho a la educación, que no dispone de herramientas especiales para hacerlo valer.

34 Al respecto, ver: Corte Suprema. “Marcelo Condore Vilca, Consejero Territorial Alto Tarapacá y otros contra Directora SEA Región de Tarapacá”, Rol 11.040-211; Corte Suprema. “Comunidad Indígena Antu Lafquen de Huentetiue contra CREMA Región de Los Lagos”, Rol 10.090-2011; Corte Suprema. “Comunidad Agrícola de los Diaguitas Huascoalinos contra Comisión de Evaluación de Atacama, Rol 2211-2012; Corte Suprema. “Consejo de Pueblos Atacameños con COREMA Antofagasta”, Rol 258-2011, sentencia de 13 de julio de 2011.

Por la vía del recurso de protección, entre otras cosas, se ha podido corregir el actuar arbitrario e ilegal de las empresas que administran el sistema de salud en Chile, en específico, en relación a las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), que corresponde al sistema privado de salud. El derecho a la salud de las personas se ve privado por estas empresas. Ello, ya que aplicando criterios discriminatorios que han sido calificados como arbitrarios por las Cortes (como edad y género), las ISAPRES tienden a subir de forma unilateral y periódica los precios de los planes de salud de sus afiliados, siendo un acto contrario a la Constitución y a las leyes y, a su vez, acciones empresariales que no están destinadas a la realización del derecho a la salud³⁵. Según los tribunales, estas alzas, que además significan la generación desproporcionada de utilidades, pueden afectar el derecho a la vida, a la seguridad social, a la propiedad y a la salud.

En materia ambiental, el recurso de protección “presenta ciertos matices que restringen las posibilidades prácticas para su ejercicio” (Bermúdez, 2015: 138), y ha sido desplazado por las competencias otorgadas a los Tribunales Ambientales contenidas en la Ley N° 20.600, “sobre la base del argumento de que la impugnación de la resolución de impacto ambiental solo puede realizarse por los mecanismos que establece la mencionada ley” (Contreras y Salgado, 2017: 415). Sin embargo, a lo largo del tiempo, la dictación de medidas de protección por parte de las cortes, entre ellas, el cese de conductas, condenas de actuación, sometimiento a condiciones y reparación ambiental, ha tenido un efecto positivo en la protección final del medioambiente (Bermúdez, 2015: 146-147).

En relación al acceso a medidas de reparación por parte de los pueblos indígenas, como se señaló, una de las vías posibles para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos es el recurso de protección, generalmente interpuesto en contra de actos administrativos (resoluciones de calificación ambiental o RCA, concesiones, etc.) dictados sin llevar a cabo consultas indígenas, teniendo que hacerlo por mandato legal, lo que, en consecuencia, vulnera sus derechos a la vida, a la igualdad, libertad de conciencia y religiosa, y su derecho de propiedad.

Por otro lado, una vía no judicial son los mecanismos de reconocimiento (restitución) de tierras (mecanismos de reparación contenidos en el ordenamiento jurídico), que se enmarcan dentro de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y que, en el orden nacional son garantizadas por medio del Fondo para Tierras y Aguas Indígenas (artículo 20, Ley N° 19.253³⁶), administrado por la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI).

35 Recordemos que la Observación General N° 14 del Comité DESC, en relación al derecho a la salud, ha sostenido que “[s]i bien los Estados son parte en el Pacto y, por consiguiente, son los que, en definitiva, tienen la obligación de rendir cuentas por cumplimiento de éste, todos los integrantes de la sociedad –particulares, incluidos los profesionales de la salud, las familias, las comunidades locales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector de las empresas privadas– tienen responsabilidades en cuanto a la realización al derecho a la salud” (Comité DESC, 2000: párr. 42).

36 El artículo 20 de la Ley N° 19.253 o Ley Indígena, establece: “Artículo 20: Créase un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas administrado por la Corporación. A través de este Fondo la Corporación podrá cumplir con los siguientes objetivos: a) Otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, Comunidades Indígenas o una parte de éstas

En Chile, también existen **tribunales especiales** que se encuentran fuera del Poder Judicial, pero a los que se les aplican las normas del Código Orgánico de Tribunales (COT), y que están, además, bajo la supervigilancia de la Corte Suprema. Así, se configuran igualmente como mecanismos estatales de reparación.

Entre los tribunales especiales con injerencia en el resguardo de los derechos colectivos que pueden ser vulnerados por la actuación empresarial, destaca el **Tribunal de Defensa de la Libre Competencia** (TDLC), que ha intervenido en los casos de colusión de empresas para prevenir, corregir y sancionar los atentados a la libre competencia³⁷, y cuyas decisiones han involucrado medidas de reparación de índole pecuniaria en favor de toda la población. Sin embargo, el PAN no contempla medidas o acciones destinadas al fortalecimiento de este mecanismo.

También cabe mencionar a los **Tribunales Ambientales**, creados mediante la Ley N° 20.600 (2012)³⁸. Se trata de órganos jurisdiccionales especiales cuya función principal es resolver las controversias medioambientales de su competencia (artículo 1°). Las facultades relevantes que ejerce en la materia son: conocer de las demandas para obtener la reparación del medioambiente dañado (artículo 17 N° 2), de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente (artículo 17 N°3), y autorizar determinadas medidas provisionales (artículo 17 N° 4).

En materia de justicia ambiental, la ley establece un **procedimiento especial por daño ambiental**, que puede ser iniciado por demanda o por medida prejudicial (artículo 33), de la que conocerá el Tribunal Ambiental. Si este constata el daño, da pie a que los afectados puedan pedir una indemnización por perjuicios causados. Sin embargo, confirmando la tendencia nacional, la resolución debe ejecutarse en un juzgado civil (artículo 46). Recordemos

cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente, con aprobación de la Corporación [...]; b) Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas; c) Financiar la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso [...].”

Asimismo, el artículo 63 de la Ley Indígena señala: “La Corporación, en los procesos de saneamiento y constitución de la propiedad de las comunidades señaladas en este párrafo, deberá salvaguardar los siguientes tipos de dominio: a) Tierras de propiedad de indígenas individualmente considerados, que por lo general comprenden la casa habitación y terrenos de cultivo y forrajes; b) Tierras de propiedad de la Comunidad Indígena constituida en conformidad con esta ley y correspondientes, por lo general, a pampas y laderas de cultivo rotativas; c) Tierras patrimoniales de propiedad de varias Comunidades Indígenas, tales como pastizales, bofedales, cerros, vegas y otras de uso del ganado auquénido”.

37 Véase, “Caso Farmacias”: Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Rol C N°184-08. Sentencia N°119/2012, de 31 de enero de 2012. Asimismo, véase Caso “Papel Tissue”: Tribunal de Defensa de la libre Competencia, Rol C N°299-2015. Sentencia N°160/2017, de 28 de diciembre de 2017.

38 La Ley N°20.600 creó tres Tribunales Ambientales para todo el país: el Primer Tribunal Ambiental (con sede en la comuna de Antofagasta), el Segundo Tribunal Ambiental (con sede en la comuna de Santiago), y el Tercer Tribunal Ambiental (con sede en la comuna de Valdivia). Cabe destacar que se trata de un órgano colegiado mixto –lo integran ministros abogados y también licenciados en ciencias–, que permite que el conocimiento y resolución de los casos.

también que para poder acceder a los Tribunales Ambientales, la ley exige el agotamiento previo de la vía administrativa.

En materia laboral, destaca el procedimiento de **tutela laboral**, introducido al Código del Trabajo mediante Ley N° 20.087 (2006). Este procedimiento está contenido en el artículo 485 y siguientes³⁹, y está destinado a la protección de los derechos fundamentales en el ámbito laboral, del cual conocen en primera instancia los Tribunales Laborales a través de denuncias realizadas por las personas directamente afectadas o por los sindicatos, o bien por medio de denuncias de la Inspección del Trabajo.

Por tanto, en el ámbito del resguardo de los derechos humanos en la esfera del trabajo, el procedimiento de tutela laboral se presenta como un mecanismo judicial especial de reparación, y que como veremos a continuación, en virtud del recurso de unificación de jurisprudencia laboral (contenido en el artículo 483 y siguientes del Código del Trabajo), es en la temática donde encontramos un mayor desarrollo jurisprudencial de la Corte Suprema, incorporando a sus decisiones directrices respecto a empresas y derechos humanos. A ello agregaremos que en el año 2017 se ingresaron en todo el país 7.643 causas a los juzgados especializados en reforma laboral por motivo de tutela de derechos (INE, 2017: 54).

Sin embargo, esta herramienta de reparación tiene algunas limitantes. Se ha entendido que es un procedimiento especial (y restringido) en tres sentidos. En primer lugar, "solo tiene vigencia en el marco de un contrato de trabajo; en segundo lugar, lo es en función de los derechos que protege, pues no todos los derechos fundamentales que se puedan vulnerar en el marco de una relación laboral son susceptibles de ser amparados por esa vía; y en tercer lugar, lo es porque solo es procedente frente a formas específicas de vulneración" (Paredes, 2017: 423-424). Por lo demás, no tiene el mismo carácter cautelar del recurso de protección, ya que se trata de un procedimiento declarativo, y que solo se diferencia del proceso ordinario por la preferencia que goza para su conocimiento en los tribunales.

39 Artículo 485: "El procedimiento contenido en este Párrafo se aplicará respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores, entendiéndose por éstos los consagrados en la Constitución Política de la República en su artículo 19, números 1°, inciso primero, siempre que su vulneración sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral, 4°, 5°, en lo relativo a la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, 6°, inciso primero, 12°, inciso primero, y 16°, en lo relativo a la libertad de trabajo, al derecho a su libre elección y a lo establecido en su inciso cuarto, cuando aquellos derechos resulten lesionados en el ejercicio de las facultades del empleador. También se aplicará este procedimiento para conocer de los actos discriminatorios a que se refiere el artículo 2° de este Código, con excepción de los contemplados en su inciso sexto. Se entenderá que los derechos y garantías a que se refieren los incisos anteriores resultan lesionados cuando el ejercicio de las facultades que la ley le reconoce al empleador limita el pleno ejercicio de aquéllas sin justificación suficiente, en forma arbitraria o desproporcionada, o sin respeto a su contenido esencial. En igual sentido se entenderán las represalias ejercidas en contra de trabajadores por el ejercicio de acciones judiciales, por su participación en ellas como testigo o haber sido ofrecidos en tal calidad, o bien como consecuencia de la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo. Interpuesta la acción de protección a que se refiere el artículo 20 de la Constitución Política, en los casos que proceda, no se podrá efectuar una denuncia de conformidad a las normas de este Párrafo, que se refiera a los mismos hechos".

En cuanto a las medidas específicas contenidas en el PAN en torno a los mecanismos judiciales estatales, como se mencionó en la sección anterior, se contemplaron solo dos iniciativas (encomendadas a la Corte Suprema y al Ministerio del Medio Ambiente). Ambas no son suficientes, atendiendo la importancia de estos mecanismos a nivel global, y sobre todo a nivel nacional, y considerando que el sistema de garantías de derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico chileno se circunscribe y construye básicamente en el recurso de protección, recurso que no incluye la protección del más amplio catálogo de derechos fundamentales que el derecho internacional alberga.

Si bien ambas acciones son valorables y necesarias para la comprensión del fenómeno, las medidas sobre este eje no cumplen con el estándar considerado en el PR 26 que considera a los mecanismos estatales de reparación como “esenciales para garantizar el acceso a la reparación” (Naciones Unidas, 2011a: 35). Así, resulta necesario que no solo intervenga la División de Estudios de la Corte Suprema, sino que el tribunal supremo todo, el Poder Judicial completo y, en consecuencia, los tribunales que lo componen, los que deben tener necesario conocimiento y acercamiento a la temática y relación de empresas y derechos humanos, ya que, tal como se ha expuesto hasta aquí, existe una amplia variedad de derechos fundamentales que pueden ser objeto de vulneración a raíz del actuar empresarial y que necesitan de una reparación efectiva.

Asimismo, en consonancia con lo anterior, parece necesaria la capacitación e involucramiento de los Tribunales Ambientales y, además, de todos los organismos con competencia ambiental en Chile.

Considerando la importancia que tiene el Tribunal Ambiental como ente competente para garantizar el acceso a la justicia ambiental y, en consecuencia, a la reparación por constatar un daño ambiental, resulta insuficiente que para tres años del PAN solo se consideren medidas de difusión y/o capacitación. Además, es necesario el involucramiento de otras entidades con competencia ambiental, entre ellos, los Consejos Consultivos, la Comisión de Evaluación Ambiental y el Comité Técnico Regional.

ii. Mecanismos estatales no judiciales o extrajudiciales de reparación

Los mecanismos estatales no judiciales o extrajudiciales de reparación son un complemento a aquellos judiciales, que apuntan a configurar un sistema integral y completo a fin de enfrentar y reparar las violaciones de derechos humanos producidas por la acción empresarial. Estos mecanismos no deben ser ignorados y menospreciados, ya que “[n]i siquiera los sistemas judiciales eficaces y dotados de suficientes recursos pueden asumir la carga de tratar todas las denuncias de violaciones de derechos; no siempre es necesario recurrir a una reparación judicial; esta tampoco es siempre la mejor solución para todos los demandantes” (Naciones Unidas, 2011a: 37).

En relación a estos mecanismos, se ha destacado el rol de las **instituciones nacionales de derechos humanos** (en el caso de Chile, el INDH), como entes competentes y favorables para garantizar el acceso a la reparación estatal no judicial. También se les otorga un rol importante a los **centros o puntos nacionales de contacto** (PNC) destinados a ocuparse de las reclamaciones respecto a las trasgresión de las Líneas Directrices de la OCDE. Así también lo consideró el PAN, que encargó tareas relevantes a ambas instituciones y propuso varias medidas sobre ellas.

Cabe valorar la existencia en Chile del INDH y del PNC, que constituyen instancias que pueden contribuir tanto a garantizar el acceso a otras medidas de reparación –distintas a las judiciales– por violaciones a derechos humanos producidas por el actuar de las empresas, como a la implementación efectiva y concreta de los PR en la materia.

Respecto al INDH, se trata de un organismo creado mediante la Ley N° 20.405 de 2009. Es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 1°), que tiene por misión la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile (artículo 2). El INDH se rige bajo su ley de creación y sus estatutos propios.

Es en virtud de los mandatos encargados al INDH, que este anualmente elabora un informe en el que da a conocer, entre otras cuestiones, la situación nacional en materia de derechos humanos y elabora las recomendaciones que estima convenientes para su debido resguardo y respeto (artículo 3.1.). A este respecto, destaca su labor desarrollada en materia de empresas y derechos humanos, donde ha tenido incidencia y preocupación constante en la temática a partir del año 2011 y 2012⁴⁰, lo que se plasma en sus informes anuales respectivos.

También, el INDH lanzó en el año 2012 una serie de cuadernillos sobre temas emergentes (INDH, 2012b). El segundo de estos números fue dedicado a la temática de empresas y derechos humanos. Recordemos, además, que el PAN consideró dentro de sus principales insumos la Guía País de Derechos Humanos y Empresas elaborada por el INDH con el apoyo del Instituto Danés de Derechos Humanos.

El Informe Anual del año 2013 dedicó un título especial al tema de las Empresas y los Derechos Humanos, destacando que

40 En el Informe Anual del año 2012, el INDH sostuvo que “[p]ara las empresas, respetar los derechos humanos “[a] barca, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (Principio 12). Por lo tanto, y al igual que para el Estado, la obligación de respetar supone abstenerse de afectar los derechos de terceros y hacerse responsable de las consecuencias dañosas que la actividad empresarial ocasione en la esfera de su influencia. Por su parte, prevenir los impactos de su actividad sobre los derechos humanos (Principio 17) requiere satisfacer el precepto de la debida diligencia, que se puede definir “como el deber de la organización empresarial de identificar, prevenir y abordar los impactos reales o potenciales sobre los derechos humanos, resultantes de sus actividades o de aquellos con los que tienen relación” (INDH, 2012a: 11).

“[l]os Principios Rectores se construyen sobre la base de tres conceptos fundamentales: proteger, respetar y remediar. Estos Principios permiten distinguir los ámbitos de responsabilidad de los Estados y las empresas. Al Estado le corresponde la obligación de proteger los derechos humanos de la eventual acción de agentes no estatales. Esto incluye implementar medidas de prevención y de reparación en el evento de violarse los derechos humanos como consecuencia de la acción empresarial, lo que supone proveer los recursos judiciales y no judiciales a los/as afectados/as” (INDH, 2013: 185-186).

En dicho informe se expuso sobre dos casos de connotación pública: “Pascua Lama” (a cargo de la Compañía Minera Nevada S.p.A.) y “Colusión de Farmacias”. En ambos casos se verificó el actuar abusivo de las empresas, y se destacó el rol que jugaron los tribunales de justicia y el TDLC como entes garantes de los derechos fundamentales y como mecanismos *ad hoc* para obtener la reparación adecuada.

En los años posteriores, el INDH ha seguido teniendo incidencia en la materia, entregando recomendaciones continuamente en sus informes anuales (Informe Anual 2014, Capítulo 5.2. “Derecho a un medio ambiente libre de contaminación: zonas de sacrificio e institucionalidad ambiental”; Informe Anual 2015, Capítulo 5.1. “Derecho a un medio ambiente libre de contaminación”; Informe Anual 2017, Capítulo 5. “Protección de la biodiversidad, cambio climático y derechos humanos”)⁴¹.

El año 2016, el INDH sostuvo que

“[e]l Estado tiene la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, aunque los Principios Rectores de Empresas y derechos humanos, aprobados por consenso por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el 2011, han generado unas orientaciones voluntarias que, por su parte, indican a las empresas una pauta de conducta en torno a prevenir, mitigar y remediar los impactos de sus acciones respecto de estos derechos. Este comportamiento, por lo demás, comienza a ser cada día más exigido por las comunidades que habitan los territorios donde se desarrolla la actividad empresarial” (INDH, 2016a: 12).

Otra de las labores destacables del INDH, han sido las visitas o misiones de observación que ha realizado en distintos territorios a lo largo del país⁴². Los resultados de ellas, han puesto de manifiesto la tensión existente entre los derechos humanos, el actuar empresarial y el

41 Ver: INDH (2015), INDH (2014d).

42 A modo de ejemplo, el INDH ha desarrollado, entre otras, la Misión de Observación a Quintero, Puchuncaví y Ventanas (septiembre 2018); la Misión de Observación a la Comuna de Tiltil (octubre 2017 -febrero 2018); la Misión de Observación a Chiloé (2016); la Misión de Observación en Central Hidroeléctrica Los Aromos (junio-julio 2014), Misión de Observación en la Provincia de Petorca (julio-octubre 2014); la Misión de Observación en Alto El Loa (9 al 12 agosto 2013); la Misión de Observación en la Región de la Araucanía por proyectos de inversión en Tierras y Territorios Indígenas Mapuche (mayo 2013).

deficiente rol que cumplen los órganos del Estado como entes fiscalizadores y como garantes del acceso a medidas de reparación.

Asimismo, destaca el ya referido Mapa de Conflictos, cuya última versión es de 2018 (INDH, 2018), que identificó 116 puntos de conflictos en todo Chile. Dicha información se encuentra disponible por medio de una interfaz digital en la página web del INDH.

No obstante la importante acción desarrollada por el INDH para visibilizar la afectación de derechos humanos por la actividad de empresas en el país, sus facultades legales se limitan, al igual que en el caso de otras instituciones análogas en otros estados, a la promoción y protección de los derechos humanos, pudiendo efectuar recomendaciones a los órganos del Estado, quienes son los que deben tomar las medidas administrativas o legislativas para garantizar su vigencia efectiva. De acuerdo a lo señalado por el Estudio Línea Base de la UDP el "INDH no cuenta con la facultad de proporcionar defensa jurídica eficaz a las supuestas víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de empresas" (Schönsteiner *et al.*, 2016: 206). A pesar de lo anterior, cabe señalar que el INDH ha ampliado sus actuaciones de defensa jurídica en los últimos años presentando recursos judiciales en casos de afectación de derechos humanos por actividad de empresas, entre los que cuentan *amicus curiae* en causas de terceros representando estándares de derechos humanos en casos análogos. Ello, tanto en razón de la presencia gradual de oficinas regionales en todo el país, como a través de una interpretación extensiva de su mandato de actuación judicial⁴³.

Como ya se enunció, entre los mecanismos estatales no judiciales de reparación, destaca también el PNC, que tiene por finalidad implementar y hacer cumplir las Líneas Directrices de la OCDE. El PNC en Chile, y a nivel global, está encargado de promover e implementar las Líneas Directrices OCDE para Empresas Multinacionales que datan del año 1979, que si bien no revisten de un carácter jurídico vinculante para las empresas, establecen un mecanismo de denuncia y mediación no contencioso frente al incumplimiento o vulneración de las Líneas Directrices por parte de empresas extranjeras que funcionan en Chile, o por empresas chilenas con actividad empresarial fuera del país. Es relevante destacar que las Líneas Directrices constituyen un mecanismo internacional único de responsabilidad corporativa que se dirige a fomentar la Conducta Empresarial Responsable (CER) a nivel mundial.

La relevancia es que al PNC se le otorga un rol de mediador entre las empresas y las alegaciones o reclamos que pueden provenir de personas naturales o jurídicas por el incumplimiento de Líneas Directrices, las que, entre sus principios y recomendaciones hacia

43 De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 N°5 de la ley que crea el INDH, el Instituto, en el ejercicio de sus funciones, también puede "deducir querrela respecto de hechos que revistan carácter de crímenes de genocidio, de lesa humanidad o de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas, podrá deducir los recursos de protección y amparo consagrados respectivamente en los artículos 20 y 21 de la Constitución, en el ámbito de su competencia". De acuerdo a una interpretación pro persona, el INDH ha entendido que la enumeración de las acciones legales a las que hace referencia la citada disposición es meramente ejemplar, por lo que ha deducido acciones en materias más allá de las aquí señaladas, incluyendo aquellas relacionadas con afectación de derechos humanos por empresas.

las empresas multinacionales en su accionar, considera reconocer y respetar los derechos humanos conforme a los estándares internacionales, el respeto a la sindicalización y otras organizaciones representativas de los trabajadores en las empresas y la protección del medioambiente, entre otros.

Así, el PNC se establece como único mecanismo de reclamo no contencioso con respaldo estatal para el manejo de controversias relacionadas a acciones y actividades de empresas multinacionales que han generado un impacto adverso en su entorno social y/o ambiental.

Recibido el reclamo en el PNC, este iniciará una primera evaluación –examen de admisibilidad–, para determinar si el reclamo posee el mérito suficiente y dilucidar la necesidad de invocar a las partes involucradas para llegar a un acuerdo por medio de la mediación. Al efecto, se iniciará un proceso de resolución del caso expuesto –según los lineamientos de la OCDE–, que consta de cuatro etapas: evaluación inicial; diálogo entre partes que incluye la mediación y/o conciliación; declaración final si se llega a una solución o acuerdo; y la etapa de seguimiento, si la recomendación final contempla recomendaciones⁴⁴.

Una de las principales falencias de este mecanismo es la carencia de “financiamiento suficiente para promover su servicio de mediación entre los posibles interesados en denunciar una violación de las Líneas Directrices”, a lo que se agrega que el PNC “aún no es conocido entre la sociedad civil (ONGs, comunidades, sindicatos)” (Schönsteiner et al., 2016: 205). Por lo demás, han sido escasas las reparaciones efectivas en casos donde han resuelto los PNC, no teniendo así el verdadero impacto para el que han sido creados.

A lo anterior se suma la falta de independencia formal del PNC y la falta de una mayor autonomía en su calidad de mediador, toda vez que se encuentra muy relacionado con el Ejecutivo por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así las cosas, es posible que no cuente con la confianza que merece, ya que, además, el PNC no recoge todo el contenido de los PR sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas, los cuales tampoco fueron reforzados por medio del PAN, como veremos a continuación.

Por otro lado, las **Superintendencias**, que en Chile cumplen un rol relevante como entes fiscalizadores en distintas materias y áreas de un respectivo sector económico y/o social y, en definitiva, del sector empresarial, contemplan mecanismos estatales no judiciales de reparación.

Recordemos que el PAN solo consideró una medida referida a la Superintendencia del Medio Ambiente, lo cual es preocupante, ya que en Chile existe una gran variedad de entes fiscalizadores de este tipo⁴⁵. En muchos casos, dichos organismos tienen algún grado de

44 Para mayor información, ver: DIRECON (s.f.).

45 Entre ellas, la Superintendencia de Pensiones (SP), la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), la Superintendencia de Salud, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), la Superintendencia de

incidencia en materia de protección de los derechos humanos frente al actuar empresarial y, en consecuencia, establecen y posibilitan mecanismos de reparación que, frecuentemente, pasan a ser más efectivos y eficientes que los propios mecanismos estatales judiciales. A pesar de esto, el PAN no contempla acciones específicas para estos entes y, por lo tanto, no refuerza estos mecanismos.

Entre las Superintendencias que han jugado un rol en materia de protección de derechos humanos –ya que otras protegen derechos del consumidor⁴⁶ y no estrictamente derechos fundamentales–, y que hacen posible acceder a remediaciones, podemos mencionar a la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), que establece un procedimiento administrativo especial que permite apelar contra un rechazo o reducción de una licencia médica. Asimismo, encontramos la Superintendencia de Salud, creada el año 2005, que cumple la función de regular y fiscalizar a los seguros y prestadores de salud públicos (FONASA) o privados (ISAPRE). Este organismo cuenta con un mecanismo de reclamo para que los afiliados o beneficiarios de alguno de los seguros recurran a él cuando hayan visto vulnerados sus derechos.

iii. Mecanismos no estatales de reparación

En cuanto a **los mecanismos no estatales de reparación**, hasta la actualidad no ha existido un gran desarrollo en su implementación, tanto en a nivel global como en el ámbito nacional. Se trata de mecanismos más bien escasos, los cuales se encuentran administrados por una empresa por sí sola o juntamente con las partes interesadas, por una asociación económica o por un grupo multilateral de partes interesadas (Naciones Unidas, 2010).

En Chile, a modo de ejemplo, este tipo de mecanismo de queja se utilizó en el contexto del desarrollo del proyecto hidroeléctrico Alto Maipo del titular Alto Maipo SpA (AES Gener)⁴⁷, emplazado en la Región Metropolitana. En este caso, se interpuso dos quejas a comienzos del año 2017, presentadas por organizaciones nacionales y extranjeras⁴⁸. Una de ellas fue por

Valores y Seguros (SVS), la Superintendencia de Casinos de Juego, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) y la Superintendencia de Electricidad y Combustible (SEC).

- 46 Al efecto, en el ordenamiento jurídico chileno existe una normativa de protección a los derechos del consumidor (Ley N° 19.496) se contempla un proceso de mediación –como mecanismo no judicial de reparación– a cargo del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), que permite que un consumidor eventualmente afectado por la entrega de un servicio deficiente que, por ende, se vea vulnerado en sus derechos, pueda acceder a diversos mecanismos de protección.
- 47 La empresa informa que el proyecto considera la construcción y operación de plantas hidroeléctricas de 531 MW, con un costo total estimado de US \$1,9 mil millones aproximadamente, y una producción estimada de 2,100 GWh por año. El proyecto consta de dos instalaciones hidroeléctricas separadas, de alto caudal y de pasada, ubicadas a 50 kms. al sureste de la ciudad de Santiago. Ver: CFI (s.f.).
- 48 Las quejas fueron presentadas por dos organizaciones chilenas: Coordinadora Ciudadana No Alto Maipo y Ecosistemas; y por tres organizaciones de Estados Unidos: Center for International Environmental Law (CIEL), Natural Resources Defense Council, International Rivers y Patagonia Inc.

medio del *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) de la Corporación Financiera Internacional (CFI o IFC por sus siglas en inglés), y la otra a través del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MIC) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), debido que ambos bancos financian el proyecto en cuestión (CFI aprobó un préstamo inicial de US \$150 millones a Alto Maipo S.p.A.).

En el caso de la queja en contra de CFI (reclamo 1), esta se sustentó en que el proyecto genera impactos ambientales y sociales negativos, así como riesgos mayores en la salud, seguridad, medios de vida, medioambiente y patrimonio cultural de sus comunidades, principalmente debido a la construcción de túneles y desvíos del agua. De la misma forma, se alegó que el cliente del CFI no evaluó debidamente los impactos del proyecto de conformidad a sus políticas ambientales, sociales y de acceso a la información. A esa acusación, se sumó una segunda queja (reclamo 2), que versaba sobre un caso de acoso sexual en las instalaciones de AES Gener, que derivó en el despido injustificado de la reclamante, luego de haber interpuesto denuncias por medio de los mecanismos internos de la empresa.

El día 11 de mayo de 2018, y sometidos ambos reclamos al conocimiento de CFI, el organismo, por medio de la CAO, dio a conocer el Informe sobre "Evaluación Inicial de Cumplimiento: Resumen de los Resultados" y resolvió, que atendido al reclamo 01, "se amerita una investigación de cumplimiento en respuesta a las cuestiones de impacto ambiental y social planteadas", considerando entre otras cosas que se trata de un proyecto catalogado como A (que por su propia definición tiene impactos y posibles riesgos ambientales y sociales); que el reclamo plantea una serie de cuestiones relacionadas con los impactos del proyecto que son graves en su naturaleza y requieren un examen pericial más profundo, con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos de la IFC; y que, además, la autoridad ambiental nacional ha planteado varias preocupaciones relacionadas con los impactos del proyecto que están alineadas con las planteadas por los reclamantes (Compliance Advisor Ombudsman – CAO, 2018)⁴⁹.

Lo anterior es un ejemplo de cómo se puede ejercer mecanismos de reparación propios de las empresas. Sin embargo, respecto al Eje 3, el PAN se encuentra muy distante de cumplir con los estándares expuestos en la materia. Esta situación es bastante predecible, ya que resulta difícil confiar en la auto regulación del sector privado sin tener siquiera resuelto los otros dos mecanismos contemplados en los Ejes 1 y 2, que debiesen ser más efectivos, ya que se encuentran respaldados por una fuerte institucionalidad (incluido el Poder Judicial) y un gran cúmulo de normas y altos presupuestos. Por tanto, son esperables este tipo de resultados en la implementación de los mecanismos no estatales de reparación. Como señaló el Estudio de Línea Base UDP, uno de los vacíos a este respecto es que "[n]o existen mecanismos de reparación de carácter organizacional o multilateral" (Schönsteiner et al., 2016: 209).

49 Respecto al Reclamo 2, la CAO sostuvo que generalmente no se involucra en conflictos relacionados con el empleo individual, pero que atendiendo a documentos "del proyecto de la IFC indica preocupaciones con respecto a otras denuncias de hostigamiento sexual, a nivel de la empresa y de los contratistas, además de las presentadas por el reclamante". Así las cosas, la CAO determinó llevar a cabo una investigación de cumplimiento en respuesta a este reclamo

2. IMPLEMENTACIÓN DEL PAN

En el presente capítulo se ofrece un análisis de la institucionalidad de PAN, así como los avances relativos al cumplimiento de las acciones en él previstas. Dichos avances se presentan se organizan de acuerdo a las previstas en el Pilar 1, Pilar 2 y Pilar 3 del PAN.

2.1. INSTITUCIONALIDAD DEL PAN

A las deficiencias en el PAN que aquí hemos identificado, referidas a la forma en que este fue elaborado, a las insuficiencias de sus contenidos en relación a los PR y al marco normativo y política pública en materia de empresas y derechos humanos en el país, se unen aquellas relacionadas con su falta de implementación. Ello, a casi un año y medio de que fuera dado a conocer y a medio término de su duración prevista para tres años (2017-2019) (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017).

En efecto, en lo formal, el Decreto N° 169 del Ministerio de Relaciones Exteriores que crea el Comité Interministerial responsable de asesorar al Presidente de la República en materia de políticas y acciones para dar cumplimiento al PAN, fue publicado en el Diario Oficial el 09 de abril de 2018, a casi siete meses de su dictación el 12 de septiembre de 2017. Conforme a su decreto de creación, el Comité está integrado por nueve ministerios, bajo la presidencia del Ministerio de Relaciones Exteriores⁵⁰. Entre las funciones de este Comité se encuentran:

- a) Proponer al Presidente o Presidenta de la República las políticas y acciones destinadas a dar cumplimiento al Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas y sus actividades asociadas.
- b) Asesorar al Presidente o Presidenta de la República en la implementación de estrategias, políticas y acciones destinadas a promover la aplicación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.
- c) Proponer al Presidente o Presidenta de la República recomendaciones e instancias de coordinación entre las autoridades competentes, a fin de dar cumplimiento al Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas y los antedichos Principios Rectores, además de velar por el cumplimiento de las medidas y/o acciones adoptadas en esta materia" (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2018, artículo 3).

50 Además del representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien presidirá el Comité, este está conformado por representantes del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Minería, el Ministerio de Energía, el Ministerio del Medio Ambiente, y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Por otro lado, a la fecha, no se ha conformado el Grupo Asesor Multiactor previsto en la PAN, instancia que tendría como objeto “[...] evaluar los avances contenidos en el Informe del Comité Interministerial, y proveer comentarios y/o recomendaciones en cuanto a la efectiva implementación del Plan”, y que estaría integrado por “[...] representantes de la sociedad civil, sindicatos, sector empresarial, pueblos indígenas, academia y se invitará al Instituto Nacional de Derechos Humanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 91). Se trata de una omisión grave, toda vez que a las deficiencias que tuvo el PAN respecto a la participación de la ciudadanía en su elaboración, se uniría la ausencia de mecanismos para que sus organizaciones representativas y el INDH monitoreen su cumplimiento.

En diciembre de 2018 se anunció por parte de representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en el contexto de un Taller Técnico sobre la Adopción e Implementación de Planes Nacionales de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos en América Latina, coorganizado por dicha cartera y el Instituto Danés de Derechos Humanos, que las funciones del Grupo serían asumidas por el Comité Espejo del PNC de la OCDE. Dicho Grupo Espejo está conformado por representantes de la sociedad civil, la academia y asociaciones gremiales⁵¹, que distan mucho de ser representativos, en particular, de los sectores afectados en sus derechos humanos por la actividad de empresas, como son las comunidades locales e indígenas. También se anunció en dicha ocasión que la coordinación del PAN será traspasada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia⁵².

2.2. AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES PREVISTAS EN EL PAN

De acuerdo al PAN, el Comité Interministerial debía elaborar un informe anual, partiendo a finales de 2017, sobre el cumplimiento de las medidas en él contenidas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017). Hasta hace poco, se desconocía las acciones impulsadas por dicho Comité. Solo recientemente, más de un año después del lanzamiento del PAN, se ha incluido información relativa al avance en el cumplimiento del mismo. De acuerdo a la información disponible en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores, del total de 141 medidas y compromisos considerados en el PAN (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017)⁵³, 60 estarían cumplidos, 17 no cumplidos, 11 estarían en proceso de implementación a la fecha. En tanto, 39 serían aquellos que no consideraban actividad para el 2017 y 14 no cuentan con información (DIRECON, 2018c).

51 Ver: DIRECON (2018b).

52 Taller Técnico Retos y Oportunidades para la Adopción e Implementación de Planes Nacionales de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos en América Latina, Ministerio de Relaciones Exteriores e Instituto Danés de Derechos Humanos, Santiago 18 y 19 de diciembre de 2018.

53 El PAN consideraba un total de 158 medidas. Por ello, no se explica por qué el análisis de cumplimiento se acota a tan solo 141 medidas a ser cumplidas por diversos organismos.

Cabe llamar la atención sobre la información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto a los avances en el cumplimiento de las medidas comprometidas en el PAN.

2.2.1. Avances en las acciones previstas en el Pilar 1

En el caso del Pilar 1 del PAN, en relación a los derechos de acceso a la información, participación y a la justicia en asuntos ambientales, se consideran dos medidas de cargo del Ministerio del Medio Ambiente, las que dicen relación con la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como Acuerdo de Escazú⁵⁴. Cabe señalar que se trata del primer tratado de este tipo en el mundo, que incluye disposiciones vinculantes específicas para la protección y promoción de personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales. Dicho acuerdo, cuya elaboración emana de la Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20), fue negociado bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y es el único tratado vinculante existente sobre la materia al menos en el nivel regional.

A las medidas directamente vinculadas con la adopción del Acuerdo de Escazú, se agrega en el Eje 3 del Pilar 1 otra medida también vinculada con los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales:

“En concordancia con el Principio 10 de la Declaración de Río 92, evaluará el desarrollo de metodologías que permitan facilitar el acceso a la información ambiental disponible respecto de los proyectos que se sometan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, considerando la complejidad y densidad de los temas en discusión”.

Al analizar los indicadores de cumplimiento de estas medidas del PAN, aquellas dos vinculadas con la adopción del Acuerdo de Escazú aparecen como compromisos que se han “cumplido”, mientras que la última aparece como “sin información”. Esto resulta paradójico, ya que a pesar del protagonismo que tuvo Chile en las negociaciones para alcanzar el Acuerdo de Escazú, cuando este tratado se abrió a firmas el 27 de septiembre de 2018, el actual gobierno del Presidente Sebastián Piñera decidió no suscribirlo, postergando dicha decisión de forma indefinida. En este contexto, resulta claro que el gobierno no ha dado cumplimiento a su compromiso de fortalecer la efectiva aplicación de los derechos al acceso a la información, participación y a la justicia en asuntos

54 Las medidas son:

- “Se compromete a fortalecer la efectiva aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río 92 en relación a participación, acceso a la información y sensibilización en materias ambientales, en el contexto de la generación del Instrumento Regional sobre Derechos de Accesos en Asuntos Ambientales” (Eje 3).
- “El Ministerio de Medio Ambiente está actualmente participando en las negociaciones del Instrumento Regional sobre el Principio 10 de la Declaración de Río sobre acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, instancia donde considerará el marco de empresas y derechos humanos según corresponda” (Eje 7).

ambientales, los cuales no solo son un principio del Derecho Ambiental Internacional, sino que son obligaciones de derechos humanos⁵⁵.

En efecto, no se puede hablar de un cumplimiento en este sentido, en circunstancias de que el instrumento internacional que finalmente resultó del proceso de negociación para la adopción de un acuerdo regional sobre la materia no ha sido firmado por Chile. Tal como lo han señalado diversos expertos de la ONU, “[e]ste histórico tratado regional no solo garantiza una buena gobernanza y derechos democráticos básicos, sino que también facilita la protección medioambiental y el desarrollo sostenible”⁵⁶. Se trata de un tratado que representa el estándar más actual al respecto y que, en conformidad con las obligaciones internacionales de derechos humanos, se enfoca en superar las barreras y dificultades que obstaculizan el pleno disfrute de los derechos humanos relativos al medioambiente. Así las cosas, resulta clave cumplir con la medida asumida por el PAN, relativa a la evaluación y desarrollo de metodologías que permitan facilitar el acceso a la información ambiental disponible respecto de los proyectos que se sometan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), en concordancia con el Principio 10 de la Declaración de Río 92.

De la misma manera, el Ministerio de Relaciones Exteriores considera como cumplido el compromiso del Ministerio de Energía referido al respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el desarrollo de proyectos energéticos, contenido en el Eje 3 del Pilar 1⁵⁷. Sin poner en cuestión la implementación del capítulo indígena de la política energética y de la guía referidos en el PAN, constatamos que los proyectos energéticos siguen siendo impulsados sin garantizar el respeto por los derechos de pueblos indígenas reconocidos en el derecho internacional aplicable, que incluye tanto el Convenio N° 169 de la OIT ratificado por Chile como la Declaración de Naciones Unidas y la Declaración Americana sobre Derechos de Pueblos Indígenas a las cuales Chile ha adherido⁵⁸. Ello, como consecuencia de la acción impulsada por el Estado, incluyendo al Ministerio de Energía, cartera que ha seguido adelante con los planes para materializar diversos proyectos de energía con afectación directa de pueblos indígenas y de sus derechos.

55 En este sentido, ver: Corte IDH. (2006); Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2015).

56 “Expertos de la ONU instan a la pronta ratificación de un histórico tratado ambiental en América Latina y el Caribe” (Naciones Unidas, 2018).

57 “Promoverá el respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el desarrollo de los proyectos energéticos, a través de la implementación del capítulo indígena de la política energética de largo plazo, desarrollando procesos de consulta y participación según el Convenio 169 de la OIT y elaborando una guía de participación indígena para el desarrollo de proyectos de energía” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 49).

58 Al respecto, cabe señalar que el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas Transnacionales considera tanto el Convenio N° 169 de la OIT como la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas como parte de las obligaciones que los Estados y las empresas deben proteger y respetar en su actuación, en base a los PR. Más aún, dicho Grupo de Trabajo ha reconocido, que de acuerdo a la Declaración de la ONU sobre la materia, en ciertos casos, el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas es necesario (Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, 2013).

Así ha sucedido en los casos de los proyectos Central Hidroeléctrica Los Lagos y Central Hidroeléctrica Osorno en el río Pilmaiquén, que divide las regiones de Los Lagos y Los Ríos. El primero de estos proyectos fue aprobado por medio de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) N° 3573/2009, de 22 de junio de 2009, de la entonces Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), como una central para generar 52,9 MW. Por su parte, la Central Hidroeléctrica Osorno, ubicada 20 km aguas abajo, proyecta la generación de 58,2 MW y fue calificada favorablemente por la CONAMA por medio de la RCA N° 3744/2009, de 30 de junio de 2009, una semana después de la aprobación de la Central Los Lagos. Ambos proyectos contemplan la construcción de una presa de tierra zonificada de 36,2 y 39,8 metros de altura respectivamente, y formarán embalses que inundarán una superficie total de 427,38 ha, sin incluir la actual caja del río.

Asimismo, ambos proyectos fueron aprobados luego de irregulares procesos de evaluación ambiental y tras presiones de la empresa titular, a casi tres meses de que entrara en vigencia el Convenio N° 169 de la OIT, para evitar la realización de procesos de consulta indígena con el objetivo de obtener el consentimiento de las comunidades al respecto, a pesar de que suponen la inundación sitios naturales sagrados y arqueológicos de gran importancia para las comunidades mapuche-williche de la cuenca del Río Pilmaiquén. En el caso de la Central Hidroeléctrica Osorno, esta inundará, entre otros espacios naturales sagrados, la morada del *Ngen Mapu Kintuante*, fuerza tutelar que hace parte de un importante complejo ceremonial para la cosmovisión religiosa del pueblo mapuche-williche, y al que concurren regularmente y desde tiempos inmemoriales las comunidades de un extenso territorio para realizar sus ceremonias y rogativas. El complejo sagrado *Ngen Mapu Kintuante*, se encuentra física y simbólicamente relacionado por el *amunkowe* (movimiento de las aguas) que señala el camino que siguen los espíritus en dirección al *wenu mapu* (la tierra de arriba), siendo el Río Pilmaiquén un eje fundamental de este ciclo ancestral, que no puede ser interrumpido.

Actualmente, parte de la propiedad legal del complejo ceremonial *Ngen Mapu Kintuante* se encuentra en manos de Statkraft, empresa estatal noruega y actual propietaria de la Empresa Eléctrica Pilmaiquén, aun cuando se trata de un territorio de uso y ocupación ancestral mapuche. Dicha situación, mantenida por la falta de un recurso y procedimiento efectivo por parte del Estado de Chile para brindarle seguridad jurídica a la ocupación histórica y actual de las comunidades respecto al complejo ceremonial, ha sido utilizada por Statkraft para lograr adhesión comunitaria a su proyecto, a pesar de que, conforme al Convenio N° 169 de la OIT, por derecho consuetudinario, dicho territorio es de propiedad colectiva de las comunidades que ocupan y utilizan ese espacio territorial. Así, Statkraft ha manifestado su intención de restituir parte del complejo ceremonial a las comunidades, modificar la Central Hidroeléctrica Osorno para que no inunde la morada del *Ngen Mapu Kintuante* e implementar un plan de desarrollo con las comunidades, para buscar apoyo y construir las centrales hidroeléctricas Osorno y Los Lagos. Esta última, además, ha sido incluida durante el 2018 dentro del catastro de proyectos de inversión de la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables que implementó el actual Ministro de Economía, José Ramón Valente (Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Gobierno de Chile (s.f.)), todas iniciativas priorizadas por el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera para ser implementadas en el curso de su administración.

Las comunidades y autoridades ancestrales mapuche-williche del territorio han sido claras al señalar que la restitución legal de la tierra del complejo ceremonial *Ngen Mapu Kintuante* a sus dueños ancestrales es un derecho, y que este debe ser garantizado por el Estado de Chile conforme a la legislación chilena, no pudiendo ser utilizado como moneda de cambio para alcanzar apoyo y lograr el consentimiento de las comunidades locales para la instalación de ambas centrales hidroeléctricas. Esto es una coacción inaceptable, de la cual el Estado noruego, conforme a los PR sobre empresas y derechos humanos, es responsable a través de su empresa Statkraft. En estos procesos, el Ministerio de Energía, lejos de buscar resguardar los derechos de los pueblos indígenas en la tramitación de las concesiones eléctricas, ha actuado como facilitador y ha mantenido interpretaciones restrictivas de la forma de implementar los derechos de dichos pueblos durante la tramitación de estos gravámenes a las tierras, territorios y recursos naturales de uso y ocupación ancestral del pueblo mapuche. Cabe destacar que el marco regulatorio chileno relativo a las concesiones eléctricas ha sido motivo de preocupación por parte de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos e incluso de la suscripción de un Acuerdo de Solución Amistosa en el caso de la denuncia efectuada por Mercedes Julia Huenteaño Beroiza, Rosario Huenteaño Beroiza, Nicolaza Quintremán Calpan, Berta Quintremán Calpan y Aurelia Marihuan Mora, con motivo del desarrollo del Proyecto Central Hidroeléctrica Ralco, llevado adelante por la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA)⁵⁹.

Asimismo, es posible mencionar el caso del proyecto Central Hidroeléctrica Añihuerraqui, ubicado en la comuna de Curarrehue en la Región de la Araucanía, en tierras de propiedad legal y territorios de ocupación tradicional mapuche. Se trata de un proyecto cuyo titular es la empresa GTD Negocios S.A., que ingresara al SEIA por vía de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) el año 2012. Este proyecto consiste en la construcción y operación de una central hidroeléctrica de pasada, cuya operación generaría una potencia de 9 MW, utilizando para ello el agua extraída del estero Añihuerraqui (conocido por las comunidades mapuche del Territorio como Pichi Trankura). Pese a que en el proceso de consulta de este proyecto las comunidades manifestaron de manera explícita su voluntad de no entregar su consentimiento a la instalación del proyecto, debido a la afectación y amenaza a sus sistemas de vida y costumbres, y de sus derechos territoriales, el proyecto fue aprobado ambientalmente en julio de 2015.

59 La aprobación de la Central Ralco y la imposición de concesiones eléctricas que privaron de forma permanente a las comunidades y familias pewenche del Alto Biobío de sus tierras de propiedad legal y de ocupación ancestral como consecuencia de su inundación, constituyó un hecho grave que vulneró sus derechos humanos. En este caso, y de forma previa a la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT por parte de Chile, se impuso sendas concesiones eléctricas sin la participación de las comunidades afectadas y sin observar las medidas de protección de las tierras indígenas frente a la constitución de gravámenes. Lo anterior, como consecuencia de una interpretación absolutamente ilegal del texto y espíritu de la Ley N° 19.253, que añadió una condición inexistente en dicho cuerpo legal para que opere la medida de protección de las tierras indígenas –que se fundan en el interés nacional– frente a la imposición de gravámenes: que esta medida solo opera frente a gravámenes voluntarios y no ante aquellas servidumbres de carácter forzoso, como es el caso de las concesiones eléctricas. Como consecuencia, las personas pewenche directamente afectadas por la imposición de la concesión que amparaba la construcción de la Central Ralco, debieron concurrir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por medio de una denuncia ante la CIDH. Dicha denuncia, culminó con la firma de un acuerdo de solución amistosa entre las peticionarias pewenche y el Estado de Chile, por medio del cual este último reconoció su responsabilidad en los hechos. En dicho acuerdo, el Estado de Chile se compromete a una serie de medidas de reparación y no repetición por las vulneraciones denunciadas, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad protectora de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades, en el entendido de que se trata de un tema de interés nacional para el Estado. Entre estas medidas, destaca la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT, cuya discusión parlamentaria se activó luego de la suscripción de este acuerdo.

En el último año, órganos del Estado como la Superintendencia de Electricidad y Combustible, dependiente del Ministerio de Energía, han avanzado en la materialización de medidas administrativas que buscan materializar el proyecto recién citado. Es así como el Ministerio de Energía dictó el Decreto N° 82, publicado en el Diario Oficial el día 1 de marzo de 2018, el cual “[o]torga a empresa CPA S.p.A. concesión definitiva para establecer el proyecto Central Hidroeléctrica Añihuerraqui, en la Región de la Araucanía, provincia de Cautín, comuna de Curarrehue”. Mediante dicha resolución, el Estado faculta al titular del proyecto a constituir servidumbres legales que le permitan concretar las obras relativas a dicho proyecto hidroeléctrico.

En marzo de 2018, tras la notificación en el Diario Oficial del citado decreto, las organizaciones territoriales mapuche afectadas por el proyecto, la Comunidad Camilo Coñoequir Lloftunekul y el Lof Trankura (representada por su *Lonko*), impugnaron judicialmente por vía de recurso de protección⁶⁰ la dictación de este, alegando que la concesión eléctrica definitiva se emplaza sobre tierras de propiedad legal de la comunidad, generándoles afectación y que, por tanto, correspondería la realización de un proceso de consulta indígena en los términos del artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT y del DS N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social (MINDESOL), que aprueba Reglamento que regula el Procedimiento de Consulta Indígena. Dichos recursos de protección, que fueron impugnados por el Ministerio de Energía a través del Consejo de Defensa del Estado, fueron rechazados por la Corte de Apelaciones de Santiago, argumentando que ya se había realizado un proceso de consulta indígena durante la evaluación ambiental del proyecto. A comienzos de 2019, la Corte Suprema de Justicia de Chile decidió confirmar, por unanimidad, los fallos dictados en primera instancia⁶¹.

Los dos casos aquí referidos dan cuenta de que el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en el desarrollo de los proyectos energéticos dista mucho de ser un compromiso cumplido.

2.2.2. Avances en las acciones previstas en el Pilar 2

En lo que respecta al Pilar 2, las medidas propuestas incorporan solo acciones y medidas por parte de organismos de la Administración del Estado. Asimismo, en cuanto al grado de cumplimiento de las medidas, predominan los incumplimientos. Así, en lo que dice relación con el Eje 1, sobre la generación de documentos que permitan a las empresas comprender el contexto local y los riesgos de potenciales impactos negativos en los derechos humanos, los dos estudios comprometidos sobre los impactos del sector farmacéutico y los vínculos existentes entre la Ley que crea el Derecho Real de Conservación (DRC) y los PR, a cargo del Instituto de Salud Pública y el Ministerio del Medio Ambiente, no han sido efectuados. En resumen, respecto a este eje, es posible constatar que solo dos medidas han sido cumplidas a la fecha, que involucran al Ministerio de Relaciones Exteriores y al INDH; mientras que otras dos no han sido cumplidas (Instituto de Salud Pública y Ministerio de

60 Para mayor información, revisar: Corte de Apelaciones de Santiago, Recursos de protección roles N° 23.272-2018 y N° 23.143-2018.

61 Para mayor información, revisar: Corte Suprema, roles N° 22.034-2018 y N° 23.024-2018.

Medio Ambiente) y una no presenta actividad (actualización por parte del Ministerio de Energía de la guía de estándares de participación para el desarrollo de proyectos de energía) (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017).

En la misma línea, las medidas planteadas en relación con el Eje 2, relativo al fomento de la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos, estas se orientan única y exclusivamente a la exigencia de conductas positivas del Estado, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 70-72). En lo que dice relación con el grado de cumplimiento de estas medidas, seis no han sido cumplidas, una no tiene información y solo dos se han cumplido (*ibíd.*).

En relación a las medidas relativas al Eje 3 y a los compromisos asumidos por el Ministerio de Economía en esta línea, no se ha cumplido a la fecha: 1) impulsar la creación de una guía sobre la responsabilidad de las empresas públicas en relación con los derechos humanos; y 2) incentivar el uso de mecanismos de reporte en derechos humanos entre las empresas públicas. Mientras tanto, la medida 3) fomentar estrategias y mecanismos de rendición de cuentas y reportabilidad no financiera para las cooperativas, que incluirán los riesgos potenciales de sus negocios en los derechos humanos, se encuentra parcialmente cumplida (*ibíd.*).

Asimismo, no existe información respecto a si el Servicio de Evaluación Ambiental, administrador y coordinador del SEIA, ha elaborado una guía para la descripción del medio humano con enfoque de genero para los titulares que deben evaluar ambientalmente sus proyectos. Por otra parte, respecto al Eje 2, seis de las diez medidas propuestas no han sido cumplidas, y respecto al Eje 1 no se tiene información. Igualmente, las medidas consistentes en la creación de mesas de trabajo con la Subsecretaria de Pesca y Acuicultura y la Subsecretaria de Turismo, para analizar y crear mecanismos que permitan examinar estos sectores en relación al respeto a los derechos humanos, a cargo del Ministerio de Economía, a la fecha, no han sido cumplidas, en circunstancias que el sector pesquero y acuícola es uno de los que presenta mayores niveles de incumplimiento ambiental e impacto en los ecosistemas y comunidades locales. Finalmente, en lo que dice relación con el Eje 3 del Pilar 2, relativo a los reportes en materia de derechos humanos, de las tres medidas comprometidas, a cargo del Ministerio de Economía, dos no han sido cumplidas y una se encuentra parcialmente cumplida. Cabe destacar que un compromiso fundamental en este eje del Pilar 2 es la creación de una guía sobre la responsabilidad de las empresas públicas en relación con los derechos humanos, un tema clave en el caso de Chile.

Como es posible apreciar, en lo que dice relación con el grado de cumplimiento de las medidas asumidas por el PAN respecto del Pilar 2, el balance es negativo. De un total de 19 medidas, 10 no se han cumplido, una no presenta actividad, dos se encuentran sin información, y solo cinco han sido cumplidas, mientras que una ha sido parcialmente cumplida (*ibíd.*).

2.2.3. Avances en las acciones previstas en el Pilar 3

En cuanto al grado de cumplimiento del Pilar 3, el balance no es muy auspicioso. Del total de 18 medidas, solo cuatro aparecen como cumplidas, dos como no cumplidas, cuatro figuran como sin actividad, seis se encuentran sin información, y dos se encuentran en proceso de cumplimiento⁶².

En cuanto al Eje 1, destaca lo cumplido por la Corte Suprema, ya que, a fines del año 2017, su Dirección de Estudios dio a conocer un reporte trimestral de avances en la Colección sobre Derechos Humanos y Empresas, que contiene un análisis jurisprudencial. El análisis estuvo orientado a

“realizar un examen descriptivo respecto de la tendencia jurisprudencial chilena en materia de Derechos Humanos y Empresas, a fin de entregar información de carácter cualitativo y cuantitativo que identifique los aspectos más relevantes de los recursos que la Corte Suprema debe conocer sobre la materia y el contenido de dichas decisiones. El ámbito temporal de análisis se circunscribió entre los 2010 al 2017” (Corte Suprema, 2017: 5).

Con esto, se buscó exponer el contexto general actual respecto a la recepción y aplicación de los estándares en las resoluciones del máximo tribunal en la materia.

El estudio contempló el análisis de veinte sentencias dictadas por distintas salas de la Corte Suprema, en casos donde conoció sobre recursos de casación en el fondo, apelaciones de acciones constitucionales de protección, y recursos de unificación de jurisprudencia laboral. El informe desarrolló las principales tendencias en la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, el impacto de las empresas sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y el desarrollo de estándares en materia de debida diligencia y mecanismos adecuados de reparación.

Sobre el primer aspecto –responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos–, se revisaron resoluciones de la Corte Suprema en el contexto de casos en los que conoció sobre violaciones de derechos civiles y políticos por parte del actuar de empresas, revelando una tendencia jurisprudencial orientada hacia el respeto de los derechos a la libertad de expresión, a la honra, la imagen y la vida privada de las personas, destacando el desarrollo de la corte del derecho al olvido.

Sobre el impacto de las empresas en los DESC, el informe sostuvo que “la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos alcanza los denominados derechos económicos, sociales y culturales” (Corte Suprema, 2017: 14) y que los derechos laborales son “los que han presentado mayor desarrollo en la jurisprudencia nacional, entre otros, debido a la reforma a la justicia del trabajo que ha introducido al recurso de unificación de jurisprudencia laboral” (*ibíd.*), poniendo especial atención a la acción de tutela laboral “que precisamente busca proteger los derechos fundamentales de los trabajadores en el espacio laboral, es decir, al interior de las empresas” (*ibíd.*).

62 Ello sin incluir dos medidas asignadas al INDH, ya que no fueron incluidas en la información estadística del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto al desarrollo de estándares en materia de debida diligencia y de mecanismos adecuados de reparación, el informe de la División de Estudios, considerando entre otras cosas el contenido de los PR sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su especial atención en procurar garantizar el acceso a mecanismos de reparación para personas o conjuntos de personas pertenecientes a grupos vulnerables, se centró en estudiar alegaciones de discriminación arbitraria en contra de personas con discapacidad, para identificar “estándares que debiesen considerar las empresas para llevar a cabo sus procesos de debida diligencia y reparación en relación a los derechos de este grupo de la población” (Corte Suprema, 2017: 21).

El estudio sostiene, en virtud de un fallo de la Sala Constitucional, que se

“ha desarrollado estándares en materia de derechos de personas con discapacidad a partir de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas y la Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, con lo que entrega luces de que ambas normativas son aplicables a las empresas, es decir, las empresas deben respetar no solo las normas de derecho doméstico, sino que también aquellas de derecho internacional de los derechos humanos” (Corte Suprema, 2017: 22).

El mismo documento concluye señalando que “[l]os Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos han incorporado nuevos estándares en materia de protección, respeto y realización de los derechos humanos frente al actuar de las empresas” (Corte Suprema, 2017: 23), reconociendo que “es un tema incipiente para varios actores” (*ibíd.*). Agrega, además, que los PR “no han permeado aún, directamente, la jurisprudencia de la Corte Suprema”, sin perjuicio de que hay “hallazgos interesantes respecto de la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos y los estándares que deben seguir para cumplir con ello” (*ibíd.*).

Por lo tanto, es posible afirmar que urge un involucramiento del Poder Judicial en su conjunto, que incluya desde ministros y jueces hasta los auxiliares de la administración de justicia y, además, a los tribunales especiales que igualmente se encuentran bajo la supervisión de la Corte Suprema y tienen injerencia en materia de protección de los derechos humanos frente al actuar empresarial.

En cuanto a las medidas encomendadas al Ministerio del Medio Ambiente para que coordine instancias de trabajo en conjunto con instituciones competentes, a fin de capacitar a los Tribunales Ambientales en materia de empresas y derechos humanos, según la información disponible otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Medidas de Compromisos y Cumplimiento), estas se encontrarían cumplidas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2018c). Sin embargo, solo se ha llevado a cabo la formalización de los convenios con las instituciones escogidas (que se desconocen) para ejecutar las capacitaciones. Tampoco existe documentación pública disponible que corrobore dicho cumplimiento o la firma de los convenios. Por lo demás, en la Cuenta Pública del Tribunal Ambiental de Santiago del año 2017 no hay referencia alguna a dichas capacitaciones o de un involucramiento en la temática de empresas y derechos humanos.

Visto el grado de cumplimiento de las acciones específicas contenidas en el PAN respecto al Eje 1, es necesario también alertar que a pesar de existir campañas nacionales sobre el acceso a la

justicia, estas no incluyen enfoques en materia de empresas y derechos humanos, siendo limitado su alcance en la población (Schönsteiner et al., 2016: 200). El mismo estudio señala que “[l]os fiscales, jueces y la mayoría de los funcionarios encargados de fiscalización no están capacitados en materia de empresas y derechos humanos” (ibíd.).

Respecto a las medidas sobre los mecanismos de reparación estatales no judiciales, en específico las dirigidas al fortalecimiento y posicionamiento del PNC, hay dos medidas cumplidas, dos no cumplidas, una parcialmente cumplida, y una que no registró actividad durante el año 2017 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, s.f.b).

En primer lugar, se consideró que, en colaboración con la Dirección de Derechos Humanos de Cancillería, se presentaría al Comité Espejo que forma parte del PNC los vínculos existentes entre las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y los PR de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017: 80). No obstante, al año 2017 dicha misión no se cumplió, registrándose solo una sesión del Comité a este respecto y no existiendo a la fecha algún informe de actividades asociado.

Asimismo, el PAN encomendó al PNC renovar y fortalecer el Comité Espejo, órgano que se compone de representantes del sector empresarial, sindicatos, ONGs y academia, con apoyo del INDH, lo que se verificó con la incorporación de nuevos miembros activos en sesiones del Comité, tal como consta en sus actas.

El PAN también consideró que el PNC, en colaboración con la Dirección de Derechos Humanos de Cancillería, realizaría actividades de difusión y capacitación sobre las Líneas Directrices de la OCDE y los PR a diferentes actores nacionales, con el fin de acercar el rol de mediación y/o conciliación del PNC para la resolución de conflictos con Empresas Multinacionales. Al año 2017 no hubo cumplimiento de la medida, siendo un punto bastante sensible, ya que el PNC juega un rol clave como intermediario entre las personas o comunidades afectadas por la acción empresarial y los transgresores de las Líneas Directrices.

Como acción de difusión del PAN, se consideró la necesidad informar periódicamente a las Oficinas Comerciales, tanto a nivel nacional como internacional, a las Embajadas de Chile y sus futuros funcionarios chilenos sobre las Líneas Directrices de la OCDE, por diferentes medios disponibles, asunto que se hace necesario debido a que el PNC puede recibir alegaciones por eventuales vulneraciones de las Directrices de la OCDE por parte de empresas chilenas en el extranjero. En virtud de lo informado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al año 2017 dicha medida se encontraba parcialmente cumplida, lo que consta en dos documentos comunicacionales. Sin embargo, al ser una medida que debe extenderse en el tiempo, resulta necesario un compromiso para los próximos dos períodos (2018 y 2019), que permita llevar a cabo más mensajes oficiales y actividades de difusión en las Embajadas de Chile en el exterior.

Finalmente, con el fin de fortalecer el PNC, el PAN dispone como acción la evaluación voluntaria entre pares durante el año 2017 para dilucidar los puntos fuertes y débiles de la agencia, lo que

permitiría fortalecer este mecanismo de reparación. A pesar de este anuncio, en el período 2017 no hubo actividad alguna para cumplir este objetivo.

Llama la atención que respecto al PNC como ente principal y clave para hacer efectivo el cumplimiento de las Líneas Directrices, al año 2017 solo cumplió con dos de sus seis medidas, considerando además como ejecutada una de ellas por la mera firma de un acuerdo con otra institución (INDH).

En otro orden de ideas, el PAN, en su Eje 2, anuncia la modernización de la DT, a fin de fortalecer el acceso a acciones de fiscalización por vulneración de derechos laborales, siendo el Ministerio del Trabajo el encargado de impulsar esta tarea. Al respecto, en el mes de septiembre del año 2017, en cumplimiento de este objetivo, el Ejecutivo ingresó un proyecto de ley sobre modernización y fortalecimiento de la DT (Boletín N° 11.430-13). Sin embargo, aún se encuentra en la fase de primer trámite constitucional, y sin avances significativos en su tramitación, registrando su último movimiento en el mes de enero del año 2018, cuando se dio cuenta del mensaje reiterando y haciendo presente su suma urgencia, lo que demuestra la poca importancia asignada a su tramitación y la falta de una verdadera voluntad de modernizar la DT⁶³.

En torno al Eje 2, el PAN también consideró confiar a la SMA varios cometidos, entre los que cuenta la actualización de forma permanente del SNIFA. A pesar de que actualmente dicho sistema se encuentra en funcionamiento, se anota que el estado de su cumplimiento no cuenta con información (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017).

En cuanto a la aplicación de criterios para priorizar fiscalizaciones y para la tramitación y gestión de denuncias ciudadanas, al igual que en la acción precedente, no se cuenta con información disponible para evaluar el estado de cumplimiento (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017).

Si bien, todas las medidas propuestas son favorables y están destinadas a la protección del medioambiente como fin último, y a garantizar otros derechos como el acceso a la información pública, como lo hace en la primera medida enunciada, no hay forma de evaluar el seguimiento y, por ende, el cumplimiento de dichas acciones, toda vez que no existe información oficial disponible. A pesar de aquello, tenemos la claridad de que se constatarán por medio de Informes de Fiscalización Ambiental que deberá emitir la SMA.

En Chile, la SMA juega un rol clave en la fiscalización de grandes proyectos de inversión en ejecución, lo que incluye la posibilidad de imponer una amplia gama de sanciones, que van desde amonestaciones escritas, multas, clausuras temporales o definitivas de proyectos hasta la revocación de RCA. A pesar de aquello, como sucede en la mayor parte del ámbito sancionatorio administrativo, las multas van en favor fiscal, no contemplando mecanismos de reparación para las personas o comunidades afectadas.

63 Al respecto, ver: Senado de la República de Chile (2017).

Por otro lado, el PAN encomienda dos acciones específicas al INDH. Primero, integrar estándares sobre derechos humanos y empresas en misiones de observación e informes, asunto que, como hemos visto, estaría cumplido en virtud de la incorporación de la temática en los Informes Anuales de los años 2017 y 2018 –e incluso en informes previos a la elaboración del PAN– y en otros informes de misiones de observación en la zona de Quintero y Puchuncaví (septiembre de 2018), y en la comuna de Tiltil (octubre de 2017 y febrero de 2018).

Otra acción que debía emprender el INDH según el PAN, es su colaboración con el PNC de la OCDE en materia de empresas y derechos humanos (DIRECON, s.f.). Estas intenciones se concretaron con la firma de un Convenio de Colaboración entre la DIRECON y el INDH en el mes de octubre del año 2017 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017b). Sin embargo, es necesario dar continuidad a los compromisos mutuos en lo que respecta a planes de asesoría, difusión, coordinación de instancias, participación y cooperación.

Finalmente, en cuanto a los mecanismos de reparación estatales no judiciales, el PAN encargó al Ministerio de Energía importantes tareas, estando cumplida al año 2017 solo la primera de ellas, que es la promoción, en coordinación con otros servicios públicos pertinentes y a través de un diálogo multisectorial, del diseño e implementación de un mecanismo de reclamo para que, tanto empresas como comunidades, puedan hacer llegar a la autoridad sus aprehensiones respecto al no cumplimiento de algún acuerdo existente entre las partes (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017). Así, se cumplió con esta meta instaurando un mecanismo electrónico de reclamo de fácil acceso, que se encuentra disponible en el portal web del Ministerio de Energía (portal de Atención Ciudadana del Ministerio de Energía⁶⁴). Sin duda, se trata de una medida valorable, ya que además de facilitar el ingreso de reclamos en los procesos de diálogo entre empresas de energía y comunidades o dar cuenta de incumplimientos de acuerdos por parte de alguno de los actores involucrados, permite dar seguimiento vía virtual por medio de un código correlativo que es entregado por cada denuncia o reclamo presentado.

Es necesario que este tipo de mecanismos, que facilitan los canales de denuncia y, por tanto, una eventual reparación, sean dados a conocer a la comunidad toda, por todos los medios disponibles. A pesar de aquello, si el sistema de reclamo está dirigido a la protección de comunidades o pueblos indígenas, es necesario que los mecanismos y formas de reclamo puedan estar disponibles en el idioma propio de los pueblos. Como indicó el Estudio de Línea Base de la UDP, “[e]s necesario que se cuente con información en idiomas indígenas para resguardar los derechos de los pueblos originarios; y eventualmente, en creolé, si sigue aumentando la población migrante haitiana” (Schönsteiner et al., 2016: 207).

Respecto a las otras dos acciones encomendadas al Ministerio de Energía: i) la promoción de generación de espacios de diálogo formales y permanentes entre empresas y comunidades, que incluye generar la existencia de un registro de asesores y facilitadores a los que las comunidades puedan concurrir y un Fondo de Simetría que permita financiar a los asesores; y ii) la promoción

64 Para acceso y más información, ver: Ministerio de Energía, Gobierno de Chile (s.f.).

del desarrollo de mecanismos de resolución de controversias entre comunidades y empresas en el escenario de proyectos de energía, no hubo avance alguno durante el año 2017, según la información oficial otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2017). Ello resulta muy preocupante, considerando la gran cantidad de proyectos de inversión relacionados con energía que tienen efectos negativos sobre los derechos fundamentales de las personas, pueblos y comunidades.

En cuanto a los mecanismos no estatales –la medida encomendada a la Subsecretaría de Economía para que elabore una serie de cuadernillos–, al año 2017 no hubo actividad alguna a efectos de cumplir con la iniciativa, según información oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los próximos avances se verificarían en el año 2018 con la realización de dos reuniones. Sin embargo, no existe información disponible que dé cuenta de que se llevaron a cabo. Además, esta medida debe estar cumplida este año 2019 con la publicación del cuadernillo final.

3. REFLEXIONES FINALES

Como hemos analizado en este trabajo, el PAN impulsado desde el Estado de Chile presenta falencias significativas que deben ser visibilizadas. Por un lado, su elaboración careció de mecanismos efectivos para asegurar la participación de la sociedad civil y, en particular, de las comunidades locales y pueblos indígenas, que suelen ser los sectores más afectados por la actividad de las empresas en el país. Por otro lado, los contenidos del mismo PAN resultan marcadamente insuficientes para asumir en su globalidad los PR de Naciones Unidas sobre la materia, muchos de los cuales fueron incorporados tímidamente u omitidos en su texto, sin que se identificaran medidas o compromisos del Estado o de las empresas en relación a ellos. Cabe recordar que los PR de Naciones Unidas constituyen un piso mínimo aceptado globalmente, incluyendo por los Estados miembros de Naciones Unidas que han adherido a ellos, así como también por las grandes empresas o federaciones de empresas que los han hecho suyos.

Los contenidos del PAN resultan también muy insuficientes para asegurar la protección de los derechos humanos en el contexto de la actuación de empresas. Ello teniendo presente, en particular, los desafíos que presenta el precario marco jurídico estatal existente para estos efectos, en gran medida determinado por una Constitución Política que data de 1980 –impuesta en dictadura que no cautela adecuadamente los derechos humanos y que incentiva un orden económico neoliberal que sigue plenamente vigente– y por una legislación consistente con dicha carta fundamental. También resultan muy insuficientes considerando los desafíos que presenta una economía altamente globalizada y basada en la extracción y procesamiento de recursos naturales. A ello se agrega la lentitud en la implementación efectiva de las medidas comprometidas en el PAN, así como la exclusión de la que hasta ahora han sido objeto las organizaciones de la sociedad civil de las instancias previstas en el mismo PAN para su participación y monitoreo.

Asimismo, las señales dadas por el actual gobierno del Presidente Sebastián Piñera en materia económica son alarmantes, ya que lejos de manifestar preocupación por el respeto y garantía de los derechos humanos en el contexto de la actividad empresarial, parecen orientadas a su debilitamiento. En efecto, en el mes de mayo de 2018 el Presidente Piñera hizo anuncios orientados a promover la reactivación de la inversión de los que definió como “proyectos sustentables”.

De acuerdo a los anuncios presidenciales, que se tradujeron en la presentación de un proyecto de ley para promover la inversión (Mensaje N° 26-366 de 14 de mayo de 2018), existirían 230 proyectos por un monto de más de 60 mil millones de dólares que, por distintas razones –entre ellas trabas regulatorias y burocráticas, incertidumbre jurídica, judicialización, etc.– se encontrarían paralizados, los que se pretende impulsar entre 2018 y 2021. Entre las medidas propuestas por el gobierno para estos efectos, se incluye crear una plataforma digital para recibir y tramitar las presentaciones relacionadas con los derechos de aprovechamiento de aguas que hoy tomarían mucho tiempo, lo que “genera mucha incertidumbre”; permitir que en los planes de prevención y descontaminación

se pueda distinguir entre distintos tipos de fuentes contaminantes para concentrar sus esfuerzos de mitigación en aquellas fuentes “más dañinas”; y facultar al SEA para omitir el pronunciamiento de servicios cuando estos no estén fundados, para “evitar esta proliferación de opiniones sin fundamentos que a la larga lo único que hace es que a los proyectos de inversión les tome años poder lograr los necesarios permisos de evaluación ambiental”⁶⁵.

Si bien resulta entendible que el gobierno quiera reactivar la inversión, llama la atención que el gobierno del Presidente Piñera no mencione los derechos humanos como un elemento a tener en consideración en una política de esta naturaleza. Por el contrario, la mayor parte de las medidas anunciadas resultan regresivas, y ponen en peligro los ya frágiles mecanismos institucionales con que cuentan las comunidades afectadas por proyectos de inversión de empresas, ya sean privadas o públicas, para la protección de sus derechos.

A lo anterior se agrega el reciente proyecto de Reforma del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental presentado al Congreso por el Gobierno (Mensaje N° 062-366 de 27 de julio de 2018), en el que, junto a numerosas propuestas de reforma institucional, se propone una “participación ciudadana anticipada” obligatoria previa al ingreso de un proyecto de Evaluación de Impacto Ambiental (voluntario en el caso de aquellos proyectos que han de ser evaluados mediante DIA). Dicha participación anticipada, que sería convocada por la empresa proponente e informada al Servicio de Evaluación Ambiental –el que deberá prestar apoyo al proponente– puede resultar en un acuerdo a ser ratificado por el Tribunal Ambiental. Por la forma en la que se plantea este mecanismo, si bien puede facilitar el diálogo entre las empresas y las comunidades, pareciera que se orienta a lograr entre estas acuerdos de impacto y beneficios, los que pueden resultar en la captura de la voluntad comunitaria. Ello en forma previa al proceso de participación ciudadana hoy considerado en la legislación, así como de la consulta a los pueblos indígenas contenida en el Convenio N° 169 de la OIT, cuando esta sea pertinente. Por lo mismo, lejos de fortalecer los derechos de las comunidades frente a las empresas, los debilita.

Paradójicamente, el 21 de agosto de 2018, cuando se cumplió un año del lanzamiento del PAN, la prensa informaba de la grave crisis socioambiental producida en Quintero y Puchuncaví, en la Región de Valparaíso, como consecuencia de un nuevo episodio de contaminación de gran dimensión generado por las empresas que allí operan. De acuerdo a lo señalado por el informe de misión de observación de este episodio de contaminación desarrollada por el INDH, una nube emanada del parque industrial emplazado en el cordón industrial de la zona, que cuenta con una población aproximada de 50 mil habitantes, con fuertes olores, resultó en la afectación de la salud de 71 personas –principalmente niños, adolescentes, profesores y personas mayores–, quienes presentaron síntomas de intoxicación por inhalación, siendo derivadas a distintos centros de salud de la Región de Valparaíso. En la misma fecha, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) realizó la evacuación preventiva de 200 estudiantes por los peligros provocados en la salud de los niños por la contaminación con material peligroso en la comuna de Quintero. En días posteriores, los episodios se repitieron, lo que llevó a las autoridades de gobierno a impulsar, tardíamente, un

65 Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados con fecha 30 de noviembre de 2018. Ver: Economía y Negocios (2018).

plan de descontaminación del área. Si bien la contaminación del área, considerada por muchos como una “zona de sacrificio”, no es nueva, ya que data de la década del sesenta, en la actualidad operan en la zona más de 17 empresas que desarrollan actividades económicas relacionadas con industrias para la fundición de cobre, elaboración de hormigón, asfalto y ladrillos; refinerías de petróleo e industrias químicas; generación de energía (instalación y operación de centrales térmicas); actividades portuarias, etc. Entre las empresas que allí operan, y que han generado importantes externalidades negativas para las personas que habitan el sector, se encuentran la División Ventanas de CODELCO, dedicada a la refinería y fundición de cobre, oro y plata, y el Terminal Quintero de ENAP, que almacena petróleo crudo (INDH, 2018c).

La afectación de derechos humanos generada por la actuación de empresas en el caso aquí referido en el contexto del primer aniversario del PAN es particularmente grave, teniendo presente que entre las empresas involucradas se encuentran CODELCO y ENAP, ambas empresas públicas. Se trata de empresas que, de conformidad a los PR de Naciones Unidas sobre la materia, deben tener un especial cuidado y adoptar medidas adicionales de protección de derechos humanos en el contexto de su actividad para evitar su violación. Ello teniendo presente, además, que en el PAN se identifican acciones específicas en relación a ambas empresas (CODELCO Y ENAP) para el cumplimiento de los PR, acciones que evidentemente no han impulsado.

Todo lo anterior hace prever que, de no mediar cambios significativos que evidencien un compromiso político del Estado con los PR de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas y, consecuentemente, con el PAN, este último no logrará constituirse en una herramienta efectiva para avanzar en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue concebido. Menos aún logrará cumplir con el objetivo que el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas propuso para los Planes Nacionales sobre la materia, el que como se señalara, apuntaba a la puesta en marcha de los PR de Naciones Unidas en el contexto estatal. Ello, con miras a lograr, entre otras cuestiones, la coordinación de la política pública, la transparencia y la participación de todos los actores involucrados para resguardar los derechos humanos en el contexto de la actividad empresarial.

Tal compromiso político del Estado, en nuestra opinión, debe expresarse en la implementación efectiva del PAN a través de procesos participativos, con un involucramiento activo no solo de sus ministerios, reparticiones y empresas, sino también de la sociedad civil, la academia y las comunidades afectadas en sus derechos por la actividad de las empresas. También, debe hacerse patente en la revisión inclusiva del PAN y con el involucramiento de todos los sectores, para la formulación de un nuevo PAN previsto para el trienio 2019-2022. Igualmente, debe expresarse en un mayor involucramiento de las empresas, las que deben asumir como principios orientadores de su acción no solo el PAN, sino también los PR de Naciones Unidas sobre la materia.

De no ocurrir estos cambios, es previsible que los conflictos socioambientales generados por afectaciones a los derechos humanos por parte de empresas se agudicen en el país. Lo mismo ocurrirá con la pérdida de confianza de la población en las empresas, en particular en relación a las empresas privadas, así como en las entidades estatales encargadas de fiscalizarlas, pérdida de confianza que está en la base de la fractura social y política que vive hoy el país. Esperemos no sea así.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acción Empresas. (s.f.). *Acción Empresas. Por un Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://accionempresas.cl/>
- Álvez, S. (2015). "Alto Paraná S.A. y los pueblos originarios en Misiones". En *Revista Superficie*. Disponible en: <http://www.revistasuperficie.com.ar/alto-parana-sa-y-los-pueblos-originarios-en-misiones/>
- AmCham Chile. (2009). *La Industria Forestal de Chile*. Disponible en: <https://www.amchamchile.cl/2009/09/la-industria-forestal-de-chile/>
- Aylwin, J. (2016). *El TPP y sus implicancias para la soberanía y los derechos humanos en América Latina*. Disponible en: <http://chilemejorsintlc.cl/download/el-tpy-y-sus-implicancias-para-la-soberania-y-los-derechos-humanos-en-america-latina/?wpdmdl=3158>
- Aylwin, J., y Arce, L. (2018, 1 de septiembre). "A un año del Plan de Acción Nacional de DDHH y empresas". En *El Mostrador*. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/09/01/a-un-ano-del-plan-de-accion-nacional-de-ddhh-y-empresas/>
- Banco Central de Chile. (2014). *Indicadores de Comercio Exterior Año 2014*. Disponible en: <https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Informes/SE/COMEX/Indicadores.html>
- Banco Mundial. (2018). *PIB per cápita PPA de Chile (\$ a precios internacionales)*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.pcap.pp.cd>
- Barrett, G., Caniggia, M. y Read, L. (2002). "There are More Vets than Doctors in Chiloe": Social and Community Impact of the Globalization of Aquaculture in Chile". En *World Development*, 30, (11): 1951-1965. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X02001122>
- Bermúdez, J. (2015). *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Segunda Edición. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Cabello, F. (2006). "Heavy Use of Prophylactic Antibiotics in Aquaculture: A Growing Problem for Human and Animal Health and for the Environment". En *Environmental Microbiology*, 8, (7): 1137-1144. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16817922>
- Celulosa Arauco y Constitución S.A. (2016). *Memoria Arauco 2016*. Disponible en: <https://www.arauco.cl/wp-content/uploads/2017/07/1-Memoria-Anual-2016-1.pdf>

- Charnley, G. (2006). "Assessing and Managing Methylmercury Risks Associated With Power Plant Mercury Emissions in the United States" En *Medscape General Medicine*, 8, (1). Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1681952/>
- Chile Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (s.f.). *La Agenda de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://www.chileagenda2030.gob.cl/>
- Chile Mejor Sin TLC. (2018). *Chile Mejor Sin TLC*. Disponible en: <https://chilemejorsintlc.cl/>
- CIDEAL. (2018). *Guía para la aplicación de la debida diligencia sobre derechos humanos en las empresas*. España. Disponible en: https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/vsc0svabo__guiadebidadiligencia_cideal_protegida.pdf
- COCHILCO. (2017). *Consumo de agua en la minería del cobre al 2017*. Santiago de Chile: COCHILCO. Disponible en: <https://www.cochilco.cl/Listado%20Temtico/Consumo%20de%20agua%20en%20la%20mineria%20del%20cobre%20al%202017.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH. (2016). *Pueblos Indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasextractivas2016.pdf>
- Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Comité DESC. (2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile (E/C.12/CHL/CO/4)*. Disponible en: <http://www.movilh.cl/documentacion/2016/derechoseconomicosysocialeschile2015.pdf>
- _____. (2000). *Observación General N°14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (E.C./12/2000/4)*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>
- Compliance Advisor Ombudsman – CAO. (2018). *Evaluación Inicial de Cumplimiento: Resumen de los resultados. Alto Maipo, Chile (IFC Proyecto # 31632) Reclamos 01 y 02*. Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAOComplianceAppraisal_AltoMaipo-01-02_Chile_20180511SPANISH.pdf
- Contreras, P. y Salgado. C. (Eds.). (2017). *Manual sobre derechos fundamentales. Teoría general*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Cornell University, INSEAD y WIPO. (2018). *The Global Innovation Index 2018: Energizing the World with Innovation*. Ginebra: WIPO. Disponible en: <https://www.globalinnovationindex.org/Home>
- Corporación Financiera Internacional – CFI. (s.f.). *IFC Project Information Portal. Alto Maipo*. Disponible en: <https://disclosures.ifc.org/#/projectDetail/SII/31632>
- Corte IDH. (2006). *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C No. 151. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

- _____. (2012). *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones). Serie C No. 245.
- _____. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.
- Corte Suprema (Dirección de Estudios). (2017). *Investigación jurídica y jurisprudencial sobre Derechos Humanos y Empresas, Identidad Cultural y Extradiciones Pasivas. Informe N° 154-2017*.
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), Ministerio de Relaciones Exteriores Chile, Gobierno de Chile. (2018a). *Acuerdos comerciales*. Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales/>
- _____. (2018b). *Punto Nacional de Contacto formaliza informe de recomendaciones de la OCDE ante Comité Espejo*. Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/2018/04/punto-nacional-de-contacto-formaliza-informe-de-recomendaciones-de-la-ocde-ante-comite-espejo/>
- _____. (2018c). *Plan de acción nacional de derechos humanos y empresas de Chile*. Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171110/asocfile/20171110145451/ddhh_empresas_2018.pdf
- _____. (2015). *Informe Anual Comercio Exterior de Chile 2014-2015*. Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2015/07/Informe-anual-de-Comercio-Exterior-de-Chile-2014-2015.pdf>
- _____. (s.f.). *Punto Nacional de Contacto (PNC)*. Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/punto-nacional-de-contacto-pnc/>
- Dudka, S., y Adriano, D. (1997). "Environmental Impacts of Metal Ore Mining and Processing: A Review". En *Journal of Environmental Quality*, 26, 590-602. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.462.7000&rep=rep1&type=pdf>
- Economía y Negocios. (2018, 30 de noviembre). *Cámara aprueba proyecto proinversión*. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=525899>
- El Ciudadano. (2018, 1 de febrero). *Comunidades del Intag denuncian a Codelco por contaminar y usar una agresiva estrategia para lograr materializar proyecto minero en Ecuador*. Disponible en: <https://www.elciudadano.cl/general/comunidades-del-intag-denuncian-codelco-contaminar-usar-una-agresiva-estrategia-lograr-materializar-proyecto-minero-ecuador/02/01/#ixzz5YBYz3wQt>
- _____. (2015a, 11 de marzo). *Responsabilizan a Celulosa Arauco por problemas de salud en niños*. Disponible en: <https://www.elciudadano.cl/medio-ambiente/responsabilizan-a-celulosa-arauco-por-problemas-de-salud-en-ninos/03/11/#ixzz5YBUhgqrP>
- _____. (2015b, 5 de febrero). *La sed de cobre de Codelco en Ecuador viola DDHH: El caso de Javier Ramírez*. Disponible en: <https://www.elciudadano.cl/medio-ambiente/la-sed-de-cobre-de-codelco-en-ecuador-viola-ddhh-el-caso-de-javier-ramirez/02/05/>

- Enell, M. (1995). "Environmental impact of nutrients from nordic fish farming". En *Water Science and Technology*, 31, (10): 61-71. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/027312239500426N>
- Fthenakis, V., Lipfert, F., Moskowicz, P. y Saroff, L. (1995). "An assessment of mercury emissions and health risks from a coal-fired power plant". En *Journal of Hazardous Materials*, 44, (2-3): 267-283. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304389495000583>
- Fundación Casa de la Paz. (2016). *Guía para la Participación Ciudadana en el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas*. Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171110/asocfile/20171110145451/gui_a_para_la_participacio_n_ciudadana_en_el_plan_de_accio_n_nacional_de_derechos_humanos_y_empresas.pdf
- Fundación Constituyente XXI. (2016). *Carta de relatores la ONU Naciones Unidas sobre graves efectos que tendrá el TPP en Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.fundacionconstituyentexxi.cl/?p=751>
- Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos. (2016). *Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos*. Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf
- _____. (2013). *Los derechos humanos y las empresas transnacionales*. Naciones Unidas, Asamblea General, 7 de agosto de 2013, A/68/270.
- Guerra, F. (2017). *Informe Proyectos Mineros Canadienses en el territorio del Pueblo Colla, Región de Atacama, Chile*. Valdivia: Universidad Austral de Chile / Observatorio Ciudadano.
- ICC-Crisis. (2017). *Confianza en las empresas*. Disponible en: <http://www.icc-crisis.com/wp-content/uploads/2017/03/ICC-CRISIS-Informe-Zoom-Confianza-Empresas.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2017). *Informe Anual de Justicia 2017*. Disponible en: <http://www.ine.cl/estadisticas/sociales/justicia>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos - INDH. (2018a). *Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile*. Disponible en: <http://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>
- _____. (2018b). *Amicus Curiae. Recurso de protección, rol N° 10301-2018, "Asociación Indígena Consejo Pueblos Atacameños/SQM Potasio S.A."*. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1167/amicus.pdf?sequence=1>
- _____. (2018c). *Informe Anual 2018. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago: INDH. Disponible en: <https://www.indh.cl/destacados-2/informe-anual-2018/>
- _____. (2017a). *Guía de Derechos Humanos y Empresas en Chile*. Santiago de Chile: INDH. Disponible en: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2017/11/chile.pdf>

- _____. (2017b). *Informe Anual 2017. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago de Chile: INDH. Disponible en: https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf
- _____. (2016a). *Informe Misión de Observación Situación Socioambiental Región de Los Lagos, junio 2016*. <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/07/Informe-Chilo%C3%A9-VF-26072017-2.pdf>
- _____. (2016b). *Informe Anual 2016. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago de Chile: INDH. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/998>
- _____. (2015). *Informe Anual 2015. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago de Chile: INDH. Disponible en: <http://indh.cl/wp-content/uploads/2015/12/informe-anual/Informe-Anual-INDH-2015.pdf>
- _____. (2014a). *Informe Misión de Observación Alto El Loa, 9 al 12 de agosto de 2013*. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/643>
- _____. (2014b). *Amicus Curiae. Recurso de protección, rol N° 11.299-2014, caratulados "Comunidad Agrícola Diaguita Huasco Altinos contra Comisión de Evaluación de la Región de Atacama"*. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/649/Amicus%20Curiae.pdf?sequence=1>
- _____. (2014c). *Informe Complementario Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/645/Informe%20CDESC.pdf?sequence=1>
- _____. (2014d). *Informe Anual 2014. Situación de los derechos humanos en Chile. Santiago de Chile*: INDH. Disponible en: <https://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/INDH-2014-Final.pdf>
- _____. (2013). *Informe Anual 2013. Situación de los derechos humanos en Chile*. Santiago de Chile: INDH. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/605/INFORME%20ANUAL%202013.pdf?sequence=4>
- _____. (2012a). *Informe Anual 2012. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago de Chile: INDH. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/296>
- _____. (2012b). *Empresas y Derechos Humanos. Serie Cuadernillos de Temas Emergentes*. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/314/empresas-ddhh.pdf?sequence=1>
- Kelly, S., Valdés, J., y Guerra, F. (2017). *Documento de Trabajo: El Desarrollo de Centrales Hidroeléctricas en el Territorio de las Comunidades Mapuche-Williche de la Cuenca del Lago Ranco y Lago Maihue, Puelwillimapu*. Climate Assessment of the Southwest, Universidad of Arizona. Disponible en: <https://www.climas.arizona.edu/sites/default/files/pdfdocumentodetrabajocentraleshidroelectricasenelpuelwillimapu2017.pdf>
- La Rotta, A. y Torres, M. (2017). "Explotación minera y sus impactos ambientales y en salud. El caso de Potosí en Bogotá". En *Saúde Debate*, 41, (112): 77-91. Disponible en: https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/sdeb/v41n112/0103-1104-sdeb-41-112-0077.pdf

- Lillo, J. (s.f.). *Impactos de la minería en el medio natural*. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-15564/Impactos%20de%20la%20miner%C3%ADa%20-%20Javier%20Lillo.pdf>
- Millaman, R., y Hale, Ch (Coord.). (2016). *La Industria Forestal de Chile, la Certificación FSC y las Comunidades Mapuche*. (Aylwin, J., Canío, M., Castillo, Y., Nahuelpan, H., Oyarzún, C., y Sánchez, R. (Invest.) (Informe inédito entregado al Forest Stewardship Council en julio de 2017).
- Miller, T., Kim, A. y Roberts, J. (2018). *Index of Economic Freedom*. Washington DC: The Heritage Foundation.
- Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. (2018). *Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía*. Disponible en: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/60/d4/60d4404f-7a81-4753-8dc8-08b2cc2f3c13/acuerdo_nacional_por_el_desarrollo_y_la_paz_en_la_araucania.pdf
- Ministerio de Energía, Gobierno de Chile. (s.f.). *Bienvenidos a nuestro portal de Atención Ciudadana*. Disponible en: <http://atencionciudadana.minenergia.cl/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile. (2017). *Acerca del Plan de Acción Nacional*. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/acerca-del-plan-de-accion-nacional/minrel/2017-11-10/145451.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile. (2018). *Decreto N° 160 que crea comité para el plan de acción nacional de derechos humanos y empresas*. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1116893>
- _____. (2017a). *Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile*. Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20170821/asocfile/20170821145507/plan_de_accio_n_nacional_de_derechos_humanos_y_empresas.pdf
- _____. (2017b). *Convenio de colaboración Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales e Instituto Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171114/asocfile/20171110145451/Convenio_de_colaboracion_Direccion_de_Relaciones_Economicas_Internacionales_e_INDH.pdf
- Miranda, A., Altamirano, A., Cayuela, L., Lara, A. y González, M. (2017). "Native forest loss in the Chilean biodiversity hotspot: revealing the evidence". En *Springer Berlin Heidelberg*, 17, (1): 285-297. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-016-%201010-7>
- Naciones Unidas. (2019). *Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- _____. (2018). *Expertos de la ONU instan a la pronta ratificación de un histórico tratado ambiental en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23557&LangID=S>

- _____. (2015a). *Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo a las repercusiones de las inversiones internacionales y el libre comercio sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas*, 7 de agosto de 2015, A/70/301. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10160.pdf>
- _____. (2015b). *UN experts voice concern over adverse impact of free trade and investment agreements on human rights*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Ginebra. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16031>
- _____. (2012). *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), (HR/PUB/12/2), Nueva York y Ginebra. Disponible en: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2013/08/HR.PUB_12.2_sp.pdf
- _____. (2011a). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf
- _____. (2011b). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos*. Adición, A/HRC/19/59/Add.5, 19 de diciembre de 2011. Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 19° período de sesiones.
- _____. (2010). *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*. A/HRC/14/27, 9 de abril de 2010. Aprobado por el Consejo de Derechos Humanos, Resolución 17/4 del 16 de junio de 2011. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf
- _____. (s.f.a). *Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Descripción General*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>
- _____. (s.f.b). *Planes de acción nacionales*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>
- Nogueira, H. (2008). "Presentación". En Cancado, A., *El derecho de acceso a la justicia en su amplia dimensión*. Santiago de Chile: Librotecnia. pp. 17-60.
- Observatorio Ciudadano. (2016). *Proyectos mineros canadienses en el territorio de la comunidad agrícola de los diaguitas huasco altinos en Chile. Evaluación de Impacto en Derechos Humanos*. Temuco: Observatorio Ciudadano.

- Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Gobierno de Chile. (s.f.). *Catastro de proyectos de inversión*. Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/oficina-de-gestion-de-proyectos-sustentables>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2018). *Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Chile*. Disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/Chile-NCP-Peer-Review-2018.pdf>
- Outeiro, L. y Villasante, S. (2013). "Trade-offs de servicios ecosistémicos causados por la salmonicultura en el sistema socio-ecológico marino de Chiloé (sur de Chile)". En *SEMATA, Ciencias Sociales e Humanidades*, 25, 153-177. Disponible en: <http://www.usc.es/revistas/index.php/semata/article/viewFile/1150/1645>
- Poder Judicial, Corporación Administrativa del Poder Judicial. (2016). *Informe estadísticas anuales del Poder Judicial período 2013-2015*. CAPJ, Departamento de Desarrollo Institucional. Disponible en: <http://www.pjud.cl/documents/10179/94044/Informe+Estad%C3%ADsticas+Anuales+del+Poder+Judicial+A%C3%B1os+2013-2015.pdf/7bbe4992-006f-47e5-a4c1-7fd8445bcd11?version=1.0>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2016). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. IV Encuesta Nacional. 09 de septiembre 2016*. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_PPTencuesta_final_2016.pdf.pdf
- Rain-Franco, A., Rojas, C. y Fernández, C. (2018). "Potential effect of pesticides currently used in salmon farming on photo and chemoautotrophic carbon uptake in central – southern Chile". En *Aquaculture*, 486, 271-284. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S004484861731236X>
- Schönsteiner, J., Araya, F., Soto, P. y Varas, K. (2016). *Estudio de Línea Base en Empresas y Derechos Humanos, Chile. Conclusiones y Principales Recomendaciones*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales. Disponible en: http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/empresaddhh/Sch%C3%B6nsteiner_Estudio%20Linea%20Base%20Chile%2027.5.2016.pdf
- Senado de la República de Chile. (2017). *Boletín 11430-13, sobre Modernización y fortalecimiento de la Dirección del Trabajo*. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11946&prmBL=11430-13
- Sociedad de Fomento Fabril - SOFOFA. (s.f.). *SOFOFA Responsabilidad Social Empresarial. Guía básica para integrar la Responsabilidad Social en la Empresa*. Disponible en: http://www.sofofa.cl/rse/guia_rs.pdf
- Soto, D., Jara, F. y Moreno, C. (2001). "Escaped salmon in the inner seas, southern Chile: facing ecological and social conflict". En *Ecological Applications*, 11, (6): 1750-1762. Disponible en: <https://esajournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1890/1051-0761%282001%29011%5B1750%3AESITIS%5D2.0.CO%3B2>

Sørum, H. (2006). "Antimicrobial drug resistance in fish pathogens". En Aarestrup, F. (Ed.) *Antimicrobial Resistance in Bacteria of Animal Origin*, pp. 213-238.

Superintendencia del Medio Ambiente – SMA. (2018). *Registro Público de Sanciones*. Actualizado al 12 de octubre de 2018. Disponible en: <http://snifa.sma.gob.cl/v2>

