

CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA
EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ

Directores

Empresas y Derechos Humanos



Universidad
Carlos III de Madrid

Instituto Universitario de Estudios Internacionales
y Europeos "Francisco de Vitoria"



Chair on Development
and Poverty Eradication

URJC and SDG Fund

THOMSON REUTERS

ARANZADI

El examen de este asunto nos permite comprobar, por lo menos, que cabe una exigencia de responsabilidad y que ésta le corresponde primordialmente al Estado en el que han ocurrido los hechos. Pero, en modo alguno, quedan exentas de sus obligaciones aquellas empresas transnacionales que operaban en el territorio del Estado y que no actuaban garantizando el respeto de los derechos humanos. En esta línea, el asunto del Rana Plaza enseña, una vez más, la importancia que debe otorgarse a los derechos de contenido socio-laboral y, en particular, a la dimensión relativa a la «seguridad y salud en el trabajo» en consonancia con lo que establecen las normas internacionales al respecto. La violación de este tipo de derechos debe recibir una mayor atención por parte de la comunidad internacional y, por ello, deben establecerse mecanismos que aseguren el respeto de los derechos socio-laborales.

Los «Principios Rectores» constituyen una buena guía para determinar el comportamiento de los Estados y de las Empresas en el orden internacional en materia de derechos humanos y, sobre todo, deben interpretarse como un instrumento que permita determinar las obligaciones que les corresponden. Lo que cabe esperar es que no se produzcan, de nuevo, acontecimientos como el que tuvo lugar en Rana Plaza que, sin duda, es el resultado de violaciones graves de derechos humanos, a pesar de las obligaciones que Estados y Empresas tienen en el plano internacional.

Capítulo XXIII

Principios rectores y principios éticos. Análisis de un caso de trabajadores migrantes en Qatar y el Mundial de Fútbol 2022

M. CARMEN BARRANCO AVILÉS
Profesora Titular de Filosofía del Derecho.
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO RUGGIE Y EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. III. LA «KAFALA» EN QATAR Y EL MUNDIAL DE FÚTBOL 2022. IV. LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA. EMPRESAS, DERECHOS HUMANOS Y OPINIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL.

I. INTRODUCCIÓN

Desde que el 2 de diciembre de 2010 Qatar fue elegido por la FIFA como sede para el Mundial de Fútbol 2022, comenzó una campaña de denuncia impulsada principalmente por los medios de comunicación y por distintas organizaciones, como la Confederación Sindical Internacional¹, Human Rights Watch², Amnistía Internacional³ y Engineers Against Poverty⁴. La reacción tuvo como objetivo poner de manifiesto la situación

1. Ver el seguimiento que la organización hace de la situación en el país en <https://www.ituc-csi.org/qatar?lang=es> (último acceso 20-11-2017)
2. El seguimiento de la situación en <https://www.hrw.org/es/middle-east/n-africa/qatar> (último acceso 20-11-2017).
3. *The Ugly Side of the Beautiful Game. Exploitation of Migrant Workers on a Qatar 2022 World Cup Site*, Amnesty International, 2016, disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE2237412016ENGLISH.PDF> (último acceso 29-9-2017)
4. WELLS, J., *Improving Employment Standards in Construction in Qatar. Final Report*,

de vulnerabilidad de los trabajadores migrantes en el Estado, que previsiblemente se vería agravada en el marco de los trabajos preparatorios para acoger un evento deportivo de esa magnitud⁵.

Las vulneraciones de derechos humanos de los trabajadores migrantes que ocuparon las primeras páginas desde este momento y el mismo hecho de que se aproveche la ocasión para airearlas, ponen sobre la mesa numerosas cuestiones en relación con el papel de las empresas en la efectividad de los derechos humanos. En primer lugar, las resistencias para identificar situaciones como la denunciada como un problema de derechos humanos, que en buena medida se deben a la concepción de los derechos humanos que todavía resulta prevalente. En segundo lugar, la importancia de concienciar a los agentes sobre las obligaciones de derechos humanos que ya son exigibles a las empresas, lo que conduce a la reflexión sobre el marco Ruggie. Y, en tercer lugar, y con independencia de que sea mejorable, la necesidad de insistir en las herramientas del actual marco de protección de los derechos humanos para conseguir el establecimiento de medidas de garantía frente a las empresas.

II. EL MARCO RUGGIE Y EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Una de las cuestiones que más escándalo ha suscitado en este contexto de la preparación del Mundial de Fútbol 2022 ha sido la posibilidad de que las empresas en Qatar retengan los pasaportes de los trabajadores. Este comportamiento, y otros similares, no han sido tradicionalmente visualizados como cuestiones relativas a vulneraciones de derechos humanos; de algún modo, no se plantaba que se diera el supuesto de hecho para la aplicación del Derecho de los Derechos Humanos.

En esta circunstancia confluyen al menos dos tipos de factores, por un lado, la condición de migrantes de los trabajadores. Se trata, por tanto, de no ciudadanos y en el caso de los no ciudadanos, a diferencia de lo que ocurre con otros factores posibles de discriminación, parece invertirse ilegítimamente la regla general en los sistemas de protección de los

derechos que impone un tratamiento igual salvo que existan razones que justifiquen un tratamiento diferenciado⁶.

Por otro lado, las dificultades de conceptualizar este tipo de casos como violaciones de derechos humanos se han debido a que el concepto de derechos se construyó a partir de una serie de presupuestos que hacen que resulta especialmente problemático aceptar su idoneidad para preservar la dignidad humana frente a agentes privados, como lo son las empresas. Este último aspecto es el que centrará mi atención en este trabajo, en la medida en que en el marco de la polémica suscitada por la institución de la kafala en Qatar es posible encontrar argumentos que respaldan la idea de que en el sistema universal de protección de los derechos humanos se está abriendo paso una concepción alternativa de derechos humanos.

En lo que en las presentes páginas interesa, en la mencionada concepción, el papel de la autonomía y de la racionalidad y la división entre el espacio público y el privado adquieren un nuevo sentido. Así, mientras que la autonomía entendida como autosuficiencia e independencia y la racionalidad constituyen un requisito para la atribución de derechos en la concepción tradicional, la interpretación de los instrumentos de protección de los derechos en el marco de las Naciones Unidas se entiende mejor si la autonomía se considera como un objetivo y no como un presupuesto de los derechos; si, adicionalmente, se abandona la imagen del titular como un ser puramente racional para referir los derechos al ser humano de carne y hueso; y, finalmente, si los derechos como garantía de la dignidad irrumpen en los espacios privados. Una de las limitaciones que las teorías de los derechos arrastran en relación con la igualdad es que, en los planteamientos filosóficos que están en su base, se tiende a presentar como rasgos universales de los seres humanos lo que no es más que el modo en el que quienes impulsan el modelo perciben como el ideal de su experiencia particular y concreta. De este modo, para la atribución de derechos, no sólo se exigen condiciones que no son satisfechas por todos los seres humanos, sino que además un ideal se presenta como un hecho, en la medida en que ni siquiera los hombres adultos, blancos y propietarios son autónomos y racionales.

La caracterización de la condición humana que acompaña el modelo, por otro lado, prioriza la faceta racional y espiritual de los seres humanos,

6. Puede verse al respecto la Observación General n.º 30, «Discriminación contra los no ciudadanos» del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial», 2004, CERD/C/64/Misc.11/rev.3, disponible en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/INT_CERD_GEC_7502_S.doc (última consulta 30 de septiembre de 2017)

Engineers against Poverty, Juamnil. 2014, disponible en <https://c0.wifi.unimo.it/cgi-bin/login?cmd=login&mac=e0:ac:cb:8d:67:a4&ip=155.185.79.155&esid=UNIMORE&apname=ap-40-100-4&apgroup=default&url=http%3A%2F%2Fwww%2Egstatic%2Ecom%2Fgenerate%5F204> (última consulta 9-11-2017)

5. ASHRAF, I., «Emerging Issues: FIFA World Cup 2022: Enjoying the Game at the Suffering of Migrant Workers», *University of Baltimore Journal of International Law*, Volume IV, No. 2 (2016), pp. 133-141.

menospreciando la emotiva y corporal, de tal modo que sólo algunos seres humanos en algunas etapas de su vida pueden encajar en el parámetro del titular abstracto, que sin embargo encuentra un reflejo adecuado en entes, como las personas jurídicas, que no son biológicamente seres humanos y que ni siquiera están vivos⁷. En este esquema, además, la separación tajante entre lo público y lo privado, excluye a los sujetos no autónomos o racionales de lo público y los sitúa bajo el poder de otros sujetos en lo privado. Efectivamente, en el marco de la concepción tradicional, basada en la idea de abstracción y ajena al carácter corporal de los seres humanos, resulta fácil justificar que las empresas tengan derechos en la medida en que son autónomas y racionales como nadie; pero, al tiempo, y en la medida en que los derechos se piensan en las relaciones con los poderes públicos, es difícil justificar que tengan deberes⁸. De este modo, los problemas para proteger los derechos frente a la acción de las empresas no son sólo fácticos o de técnica normativa, tienen también que ver con asuntos ideológicos. Algunas de las razones adicionales a las que tienen que ver con la ideología que ha sido preponderante en las teorías de los derechos guardan relación con la comprensión de las empresas. Efectivamente, se considera que el objetivo de las empresas son los negocios, y que es al Estado a quien corresponde proteger los derechos; no se acepta la influencia que puede tener una empresa en la efectividad de los derechos en el territorio en el que opera, más allá de los asuntos relativos a sus propios trabajadores; se teme que las inversiones se desplacen hacia lugares donde las garantías de los derechos para las empresas son menores, asusta la posibilidad de que se produzca una pérdida de peso en el mercado de las empresas escrupulosas con los estándares de derechos humanos. Asimismo, en ocasiones se desconfía de la acción política de las ONG's, que, se dice, condicionan la agenda de las campañas de presión y denuncia a sus propios intereses⁹.

Frente a ello, la reacción internacional frente a Qatar como sede del Mundial en 2022, encaja mejor con una concepción de los derechos en la

7. GREAR, A., *Redirecting Human Rights Facing the Challenge of Corporate Legal Humanity*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 7, señala al respecto, «la idea de que el discurso internacional de los derechos humanos podría ser colonizado por los intereses de las entidades corporativas, y la correlativa idea de que la corporación puede ser pensada como una clase de "víctima" de vulneraciones de derechos humanos son, para la mayoría de quienes no son abogados, verdaderamente desconcertantes y contraintuitivas».
8. BARRANCO, M.C., «Vulnerabilidad, derechos humanos y empresas», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 14 (2016).
9. MUCHLINSKI, P. T., «Human Rights and Multinationals: Is there a Problem?», *International Affairs*, vol. 77, n. 1, 2001, pp. 31-47, pp. 35 y 36.

que claramente se deja de lado la representación de la sociedad civil y, en ella del mercado, como el espacio en el que se relacionan los iguales, y en la que, por el contrario, se subraya que los desequilibrios de poder también se hallan en los espacios privados, y, especialmente en los entornos laborales¹⁰. En sintonía con esta mentalidad es como pueden entenderse los sucesivos intentos de someter a las empresas, especialmente las transnacionales a las normas de derechos humanos, como las no vinculantes Líneas Directrices de las Empresas Multinacionales que se generaron en 1976 en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹¹; también la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social en el contexto de la Organización Internacional del Trabajo en 1977; o el Pacto Mundial (1999) y la resolución 2003/16 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que contenía las fracasadas «Normas sobre responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos». Desde luego, es esta otra concepción de los derechos la que permite entender el Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de 21 de marzo de 2011, que contiene los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, el actual marco de las Naciones Unidas¹².

El origen de la preocupación que está presente en todos estos instrumentos tiene que ver, fundamentalmente, con dos cuestiones, la capacidad de influencia de las empresas sobre los Estados y su capacidad para escapar del control del Estado en el que tienen su sede o de un tercer Estado en el que operan. Efectivamente, el debate sobre los derechos y las empresas se intensifica en el momento en el que se pone de manifiesto la presencia de empresas con más poder que muchos Estados y, por tanto, con capacidad para imponer decisiones a éstos, que pueden ir en contra de sus compromisos de derechos humanos. Además, surgen prevenciones a propósito de la posibilidad que tienen las empresas multinacionales de operar con un doble rasero en relación con los derechos, dependiendo de si se encuentran en el territorio de Estados que no están comprometidos con los derechos.

10. CLAPHAM, A., *Human Rights in the Private Sphere*, Clarendon, Oxford, 1993, p. 138. Ver también MUCHLINSKI, P. T., «Human Rights and Multinationals: Is there a Problem?», op. cit., p. 40. Ver
11. La revisión de 2011 se encuentra en <http://www.oecd.org/daff/inv/mne/MNEguidelinesES-PANOL.pdf>, último acceso 27 de noviembre de 2017.
12. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusiness-HR_SP.pdf (último acceso 30-9-2017)

Todas estas reflexiones llevan a justificar obligaciones para las empresas, algunas de las cuales ya se pueden hacer exigibles a través de distintos instrumentos, y claramente uno de estos instrumentos es a través de la mediación del Estado. De hecho, en los textos internacionales de protección de los derechos humanos se encuentran incorporados deberes para los privados¹³ que han de hacerse efectivos, al menos, a través de la obligación de los Estados de proteger¹⁴. En el caso seleccionado como objeto de análisis, además del Estado y de las empresas, nos encontramos con otro sujeto cuya acción puede ser relevante para los derechos, me refiero a la FIFA, provista de una naturaleza jurídica que constituye un argumento adicional para recordar la importancia del actual marco de obligaciones de los Estados en relación con la vulneración de derechos por parte de las empresas. Paso a detallar algunos aspectos del marco Ruggie que pueden ser relevantes en relación con el caso.

Efectivamente, en primer lugar, es posible afirmar que como consecuencia de los compromisos asumidos por los Estados, se generan obligaciones de garantía y protección frente a vulneraciones de los privados. Además, en ciertas ocasiones, los tratados internacionales especifican obligaciones que los Estados deben imponer a los privados y que los mismos Estados deben asegurar. En estos supuestos (en materia laboral, tratados antidiscriminatorios, tratados sobre persecución internacional de delitos), los titulares directos de los deberes internacionales son los Estados, puesto que les corresponde establecer medidas para su efectividad. Esta idea está presente en los Principios Rectores y resulta especialmente interesante al respecto el principio 4, que interpreta que la existencia de un nexo entre el Estado y las empresas permite justificar la responsabilidad del Estado en relación con la debida diligencia de las empresas que sean de su propiedad o que actúen bajo su control o que reciban apoyos y servicios de organismos oficiales.

Pero también son relevantes para el caso el principio 5, en la medida en que extiende las obligaciones de protección del Estado a la supervisión y regulación de las empresas con las que contratan servicios, y el principio

13. Ver KNOX, J. H., «Horizontal Human Rights Law», *The American Journal of International Law*, vol. 102, n. 1, Jan., 2008, pp. 1-47, quien por otra parte mantiene cautelas frente a la eficacia horizontal de los derechos.

14. Comité de Derechos Humanos, Observación General 31 de 2004 *Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Parte del Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, disponible en <http://www.unhcr.org/refugees/refugees.html> (último acceso 30-10-2017) y Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales Observación General 3 de 1990 *La índole de las Obligaciones de los Estados Parte*, E/1991/23, disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en (último acceso 30-10-2017).

6, conforme al cual los Estados deben promover el respeto a los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales.

Estos principios citados gradúan el tipo de obligación en función de la capacidad de influencia de los Estados sobre las empresas y muestran algunos instrumentos que los Estados tienen a su alcance para impulsar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte de las mismas. El principio 9 es asimismo relevante por cuanto evidencia la obligación de los Estados de retener las facultades normativas y regulatorias para proteger los derechos humanos en el marco de los acuerdos comerciales con otros Estados o empresas, sin dejar de ofrecer la necesaria protección a los inversores. Estos principios afectan a los Estados que, como veremos, tienen capacidad para decidir si las selecciones nacionales participan o no en el mundial y, por tanto, afectan también a la FIFA. Más difícil es afirmar que Qatar esté obligado por ellos, en la medida en que, como veremos, no ha firmado ni ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

III. LA «KAFALA» EN QATAR Y EL MUNDIAL DE FÚTBOL 2022

El *kafeel*, o «espónsor», es un requisito para obtener el permiso de residencia en el país que se exige en algunos lugares, como Qatar, se trata de que el empleador se haga responsable del trabajador tanto en lo relativo a su alojamiento y a su seguro como a su comportamiento durante su tiempo de permanencia en el Estado. El origen de la kafala se encuentra en los usos de los beduinos, en cuya cultura se ofrecía protección a los extranjeros, sin embargo, se ha mostrado como una institución peligrosa en la medida en que ha servido de cobertura para la explotación y el abuso de los trabajadores¹⁵. Una de las facultades del «espónsor» era autorizar o no el regreso del trabajador a su lugar de origen o el cambio de empleador; esta facultad ha permitido que en torno a la kafala se hayan identificado numerosos casos de esclavitud en su forma contemporánea¹⁶. La kafala no sólo afecta a los trabajadores no cualificados, aunque en estos casos

15. NELSON, J., «The Ethical Implication of the Kafala System», *Pitt Political Review*, Vol. 11, n.º 1, pp. 41-44, p. 41.

16. Sobre las formas contemporáneas de esclavitud puede verse CASADEI, T., «Sujetos vulnerables, trata y formas contemporáneas de esclavitud: el papel de las instituciones», en VVAA, *El Derecho ante las formas contemporáneas de esclavitud*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 543-550, y, del mismo autor «La “nueva” esclavitud», *Anales de la Cátedra de Francisco Suárez*, vol. 43 (2009), pp. 167-194. Asimismo, RASSAM, Y., «International Law and Contemporary Forms of Slavery: An Economic and Social

las consecuencias son más perjudiciales, en la medida en que carecen de recursos para afrontar la situación, especialmente en el caso de las trabajadoras del hogar¹⁷. De hecho, uno de los casos que en mayor medida trascendió y fue capaz de movilizar a la opinión pública internacional fue el del futbolista Zahir Belounis, quien se vio atrapado en Qatar porque el club al que pertenecía El Jaish SC dejó de pagarle los salarios, pero no permitía que abandonase el país. La situación le llevó a iniciar una huelga de hambre, cuya repercusión mediática hizo que se le permitiera abandonar el país para regresar a Francia en 2013, diecinueve meses más tarde de haber solicitado la visa por primera vez¹⁸.

Con motivo de la noticia en la que se señalaba a Qatar como sede del Mundial de Fútbol en 2022, comenzó, como se ha señalado al inicio del capítulo una campaña en diversas organizaciones de derechos humanos con un llamamiento a la FIFA y a los principales patrocinadores del evento, para evitar que los Mundiales se celebren a costa de la explotación. Estas organizaciones consideran que la FIFA y los patrocinadores tienen una influencia suficiente como para instar al Gobierno de Qatar a reformar el sistema de kafala y como para mantener un mecanismo de revisión que permita asegurar que las obras para el mundial no se realizan a costa de la explotación de los trabajadores migrantes.

Para entender de un modo adecuado la situación, es interesante conocer algunas características sobre la demografía de Qatar. Se trata de un Estado árabe soberano e independiente de aproximadamente 11.500 kilómetros cuadrados con una población de aproximadamente 2,6 millones de los cuales solo una de cada tres personas son mujeres (abril de 2016) y solo alrededor del 12 por ciento de la población es qatarí. Un porcentaje elevado de los trabajadores de bajos ingresos proceden del Nepal, seguido de India, a continuación se sitúa el porcentaje de los procedentes de Sri Lanka y Bangladesh, y después, en este orden, los de Filipinas, Pakistán y Egipto¹⁹. En numerosas ocasiones el acceso a Qatar se realiza a través de agencias de reclutamiento con las que los trabajadores contraen deudas

Rights-Based Approach», *Penn State International Law Review*, vol. 23, n.º 4 (2005) pp. 809-855.

17. Sobre la desconfianza institucional hacia los trabajadores extranjeros y la jerarquización de estos, puede verse MOHAMMAD, R. and SIDAWAY, J.D., «Shards and Stage: Migrant Lives, Power and Space Viewed from Doha, Qatar», *Annals of the American Association of Geographers*, 31-8-2016, disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/24694452.2016.1209402> (último acceso 29-9-2017).
18. Ver, a título de ejemplo, *The Guardian*, 19-11-2014, disponible en <https://www.theguardian.com/sport/2014/nov/19/zahir-belounis-qatar> (último acceso 29-9-2017).
19. GARDNER, A. et al., «A Portrait of Low-Income Labor Migrants in Contemporary Qatar», *Journal of Arabic Studies*, June 2013, pp. 1-17, p. 4. Es preciso tener en cuenta

que han de saldar con el producto de su trabajo. Asimismo, y aunque por lo general los trabajadores depositan sus pasaportes, quedándose con ellos desprotegidos, son numerosas las ocasiones en las que los empleadores no están al corriente de sus obligaciones de financiar la atención sanitaria o se retrasan e incluso dejan de pagar los salarios²⁰.

En cuanto a la organización jurídico-política, la Constitución de Qatar (de 8 de junio de 2004), reconoce la Shari'a como principal fuente de legislación y establece una monarquía en la que la Jefatura del Estado recae sobre el Emir. Corresponde al Jefe de Estado el poder ejecutivo y la organización del Consejo de Ministros, mientras que la Constitución atribuye la autoridad legislativa al Consejo Al-Shoura, un órgano consultivo que consta de cuarenta y cinco miembros, treinta de los cuales son elegidos por votación directa en las elecciones generales, mientras que los otros quince son nombrados directamente por el Emir.

En estos momentos, Qatar se encuentra inmerso en una estrategia de modernización, Qatar National Vision 2030, dirigida «a que Qatar se convierta en una sociedad avanzada capaz de un desarrollo sostenible con el objetivo de proporcionar un alto nivel de vida para todos los ciudadanos para el año 2030». A pesar de ello y de que ha ratificado algunos convenios de derechos humanos como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles Inhumanos o Degradantes (11-1-200), la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (29-4-2009), la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (22-7-1976), la Convención sobre los Derechos del Niño (3-4-1995), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (13-5-2008), no es Parte de ninguno de los dos Pactos de 1966²¹, pero si le obligan los Convenios de la OIT que resultan vulnerados en el caso, el Convenio contra el Trabajo forzoso (ratificado el 12 de marzo de 1998) y el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (que ratificó el 18 de agosto de 1949). Al menos, en relación con estos dos Convenios, resulta pertinente recordar a Qatar el principio 9 del marco Ruggie tanto más relevante en la medida en que la OIT actúe adoptando un enfoque de derechos humanos.

que en la muestra que sirvió de base a este estudio se excluyó a los y las trabajadores del hogar.

20. GARDNER et al., «A Portrait of Low-Income Labor Migrants in Contemporary Qatar», op. cit., p. 9. Amnistía Internacional también refleja estos abusos en su informe 2016/2017, <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/qatar/report-qatar/> (último acceso 27-11-2017).
21. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=140&Lang=EN (último acceso 27-11-2017).

El otro agente al que se reclama responsabilidad es la FIFA, que no es un Estado ni tampoco una «empresa», por lo que también pueden resultar de ayuda para entender las particularidades del caso realizar algunas consideraciones sobre la relación entre la FIFA y los Estados. «La Fédération Internationale de Football Association (FIFA) es una asociación de Derecho suizo fundada en 1904 con sede en Zúrich, que está compuesta por 211 asociaciones nacionales. Su objetivo declarado es mejorar constantemente el fútbol. La FIFA cuenta con unos 310 empleados procedentes de más de 35 países y está organizada como sigue: el Congreso (órgano legislativo), el Comité Ejecutivo (órgano ejecutivo), la Secretaría General (órgano administrativo), y las Comisiones (que asisten al Comité Ejecutivo)»²².

La organización de las federaciones deportivas nacionales puede variar de Estado a Estado, pero en todo caso, los Estados se reservan un margen de control sobre los eventos en los que se participa. Por ejemplo, en el caso de España, los Estatutos de las federaciones se sitúan en el marco de Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte²³, y del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas española²⁴. En los estatutos de la de la Real Federación Española de Fútbol –afiliada a la FIFA y al COI– se puede leer:

«El Deporte constituye un ámbito de la realidad que dada su creciente importancia, medida tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos, no puede permanecer ajeno a la intervención de los poderes públicos pese a su incuestionable vertiente privada».

De este modo, las federaciones deportivas ejercen como «agentes colaboradores de la Administración Pública», que, a su vez, conserva ciertas facultades de control. En coherencia con lo anterior, el artículo 5 del Real Decreto sobre Federaciones Deportivas Españolas establece que para participar en competiciones internacionales, las federaciones españolas han de obtener la aprobación del Consejo Superior de Deportes, que sí es un organismo público²⁵. Entre las funciones del Consejo Superior de Deportes se encuentra, de acuerdo con el artículo 8. i) de la Ley del Deporte, la de «autorizar o denegar, previa conformidad del Ministerio de Asuntos

22. <http://es.fifa.com/about-fifa/who-we-are/index.html> (último acceso 27-11-2017).

23. «BOE» núm. 249, de 17/10/1990.

24. «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 1991.

25. Artículo 5 del Real Decreto 1835/1991 de 20 sobre Federaciones Deportivas Españolas,

«1. Las Federaciones deportivas españolas ostentarán la representación de España en las actividades y competiciones deportivas oficiales de carácter internacional celebradas fuera y dentro del territorio español. A estos efectos, será competencia de

Exteriores, la celebración en territorio español de competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, así como la participación de las selecciones españolas en las competiciones internacionales». Claramente, por tanto, las Federaciones Deportivas Españolas, del mismo modo que otras Federaciones en sus lugares de origen, mantienen un nexo con el Estado, que en atención a sus obligaciones de derechos humanos debe exigir la diligencia debida en relación con el impacto en los derechos humanos de sus actividades, tal y como se aclara los principios 4, 5 y 6 de Empresas y Derechos Humanos.

En el escenario de presiones internacionales anteriormente descrito, la decisión de celebrar en Qatar el Mundial de Fútbol ha permitido, al menos, dar visibilidad al problema de los trabajadores migrantes en Qatar y ha originado una reforma, siquiera insuficiente, del sistema de kafala. Es cierto que la atención se ha dirigido especialmente a los sectores implicados, constructoras y pequeños contratistas, pero, como señala el Informe de 2015 del Comité Nacional de Derechos Humanos, también empieza a mirarse a otros sectores²⁶ e incluso la atención se está dirigiendo a otros Estados del Golfo. De hecho, en respuesta a las presiones, la FIFA, además de instar a Qatar a una modificación de su normativa, fue nombrado un órgano de supervisión en la FIFA para garantizar unas condiciones de trabajo dignas²⁷. A su vez, Qatar abordó la reforma de régimen de los trabajadores migrantes a través de la Ley n° 21 de 2015, de 27 de octubre, sobre entrada, salida y residencia de expatriados²⁸. Aun a todas luces insuficientes, la reacción constituye un ejemplo de cómo los Estados y los organismos y empresas con los que mantienen un nexo pueden influir en otras empresas que a su vez tienen capacidad para presionar a los Estados por el respeto de los derechos humanos.

A grandes rasgos, la reforma dice sustituir el sistema de «espónsor» y «esponsorización» por un sistema de «reclutador» y «responsabilidad», y

cada Federación la elección de los deportistas que han de integrar las selecciones nacionales.

2. Para organizar, solicitar o comprometer este tipo de actividades o competiciones, las Federaciones deportivas españolas deberán obtener autorización del Consejo Superior de Deportes, estándose, en cuanto al régimen de la misma, a la ordenación sobre actividades y representaciones deportivas internacionales.»

26. NHRC, 2015 *Annual Report of the National Human Rights Committee. On the situation of Human Rights in the State of Qatar and the Committee Activities*, Human Rights Committee, 2016, p. 9.

27. <http://es.fifa.com/about-fifa/news/y=2016/m=4/news=el-presidente-de-la-fifa-anuncia-un-organo-de-supervision-para-el-bien-2782187.html> (último acceso 27-11-2017)

28. Al Sharq Portal, accessed: 29 October 2015, retrieved from: <http://media.al-sharq.com/portalfiles/pdfissue/لجعة%20نوناق.pdf> (último acceso 25-1-2017)

aunque se denuncie que supone un cambio meramente nominal, al menos formalmente tiene un mayor alcance que el simple cambio de nombres. Entre otras cuestiones, acota la obligación de permanecer bajo patrocinio y exime de la obligación de obtener un certificado de no objeción del empleador pasado este tiempo (aunque, eso sí, a cambio se requiere una autorización del Ministerio de Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). Se limita asimismo, si bien no se elimina, la posibilidad de que quien recluta ceda a sus trabajadores. Además, se prohíbe la retención del pasaporte (aunque también es cierto que esta siguió produciéndose) y se establece un cierto control sobre el pago de los salarios.

El Comité Nacional de Derechos Humanos de Qatar señala como un logro, en el ya mencionado Informe de 2015, la aprobación de esta nueva ley para regular la entrada, salida y residencia de los expatriados por cuanto implica la entrada en vigor de regulaciones orientadas a proteger a los trabajadores frente a la modificación de los contratos después del reclutamiento y en cuanto a la intervención de las agencias de reclutamiento. También entiende como un aspecto positivo que se ponga fin a la prohibición de cambio de empleo después de la terminación del término de los contratos temporales y una vez transcurridos cinco años, en el caso de los indefinidos²⁹. Entre los puntos débiles, cabe mencionar que la reforma laboral mantiene la necesidad de informe del empleador para cambiar de trabajo y su permiso para abandonar el país, el tiempo de permanencia en los contratos indefinidos es ciertamente largo y el mecanismo para resolver controversias durante este tiempo (que se basa principalmente en un Comité de Quejas), no le parece práctico al Comité Nacional de Derechos Humanos³⁰. Además, es un punto negativo a subrayar que el empleo en el hogar no está incluido en el ámbito de aplicación de la ley.

IV. LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA. EMPRESAS, DERECHOS HUMANOS Y OPINIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL

De lo anteriormente mencionado se pueden extraer dos grandes conclusiones, la primera es que la kafala permite la explotación, pero no la crea; la segunda es la responsabilidad de los agentes implicados (Estados Nación y organismos reguladores del Deporte, empresas patrocinadoras, contratistas y subcontratistas de los trabajos) y de la comunidad internacional.

Efectivamente, la kafala ha sido un instrumento adecuado para legiti-

29. NHRC, *2015 Annual Report...*, Human Rights Committee, 2016, pp. 9 y 14 y ss.

30. NHRC, *2015 Annual Report...*, Human Rights Committee, 2016, p. 19.

mar las estructuras de poder causantes de la situación de los trabajadores migrantes y las reformas normativas desempeñarán un papel secundario en la medida en que los principios de los derechos humanos no sean capaces de permear estas estructuras. No olvidemos que también en Francia o en Reino Unido, cuya normativa laboral y régimen de extranjería están muy lejos de la de Qatar, se producen casos de esclavitud³¹. La desconfianza y la instrumentalización de la mano de obra migrante siguen estando presentes en la Ley nº 21 de 2015 de Qatar, y en términos generales en el tratamiento que se ofrece a la migración en el resto del mundo. Conviene no olvidar que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, y en vigor desde 2003, todavía hoy cuenta con sólo 51 ratificaciones y entre estas no se encuentran los países que en mayor medida reciben trabajadores y desde luego no hay ninguno de la Unión Europea y de Norteamérica sólo lo ha ratificado México³².

Por otro lado, como se anunciaba, los agentes implicados tienen responsabilidad en relación con los derechos vulnerados, especialmente los Estados (y su ciudadanía) que son quienes han de exigir la debida diligencia a las Federaciones Deportivas y también a las empresas que intervienen, en la medida en que se produzca el nexo al que se refieren los Principios. Claramente este es el caso de las Federaciones Deportivas nacionales que, en definitiva, componen la FIFA.

Específicamente en relación con esta institución, en la medida en que históricamente ha utilizado su capacidad de influencia para imponer condiciones a las sedes, claramente, está en condiciones de asumir responsabilidades por la protección de los trabajadores en Qatar³³.

Finalmente, en este, como en otros casos de vulneraciones de derechos humanos cometidas por las empresas, los consumidores tienen también la posibilidad y, por tanto, la responsabilidad de actuar. Con independencia

31. Resulta de interés aquí mencionar el caso *Siliadin vs. France* y la condena a Francia por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (26-10-2005) y los hechos que se pusieron de manifiesto como consecuencia de la operación Ruby en el Reino Unido, y el caso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que en buena medida suscitaron la campaña que desembocó en la Modern Slavery Act de 2015.

32. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=en (último acceso 27-11-2017).

33. En concreto sobre el papel de la FIFA en el proceso, puede verse ERFANI, A., «Kicking Away Responsibility: FIFA's Role in Response to Migrant Worker Abuses in Qatar's 2022 World Cup», *Jeffrey S. Morrad Sports Law Journal*, vol. 22 (2015), pp. 623-662.

del resultado final del proceso que está por producirse, buena muestra de que algunos mecanismos existen y además funcionan cuando se activan es la noticia de que el 8 de noviembre de 2017, la Organización Internacional del Trabajo ha archivado el procedimiento formal de queja contra Qatar por incumplimiento del Convenio relativo al trabajo Forzoso de 199 (No 29) y el Convenio sobre la Inspección del Trabajo de 1947 (No 81) que había iniciado la Confederación Sindical Internacional en 2014, después del compromiso de Qatar de modificar su sistema de relaciones laborales con la cooperación técnica de la OIT. De acuerdo con la CSI el compromiso abarca la eliminación del sistema de kafala para impedir la sustitución de contratos, que respaldaba los abusos de las agencias de reclutamiento, así como la posibilidad de que los empleadores impidan que los empleados abandonen el país; adicionalmente, el Estado será el responsable de emitir el documento de identidad que se requiere para recibir atención sanitaria. Asimismo, Qatar se ha comprometido al establecimiento de un sistema de salarios mínimos igual para todos los trabajadores y de protección salarial³⁴.

Ciertamente, el actual marco formal de empresas y derechos humanos puede ser mejorable, sin embargo, conviene no olvidar que el marco existe, que las Estados tienen ya, de hecho, obligaciones jurídicas que las comprometen con el establecimiento garantías de los derechos humanos frente a las empresas y que una opinión pública concienciada e informada es un poderoso instrumento cuya activación es responsabilidad de la ciudadanía y de las y los consumidores³⁵.

34. <https://www.ituc-csi.org/una-decision-de-la-oit-anuncia-una?lang=es> (último acceso 27-11-2017).

35. Algunas pautas adicionales sobre las que se puede seguir insistiendo para que esta vez el Mundial tenga un impacto positivo sobre los derechos humanos se encuentran por ejemplo en GANJI, S.K., «Leveraging the World Cup: Mega Sporting Events, Human Rights Risk, and Worker Welfare Reform in Qatar», *Journal on Migration and Human Security*, vol. 4, No 4 (2016), pp. 221-259.

Capítulo XXIV

Una investigación del impacto de dos proyectos hidroeléctricos en los derechos humanos de los pueblos indígenas de Guatemala

ELENA DE LUIS ROMERO

Profesora de la Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO. III. BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS ANALIZADOS: EL PROYECTO HIDRO SANTA CRUZ EN BARILLAS Y EL PROYECTO RENACE, EN ALTA VERAPAZ. 1. *El proyecto Canbalam I, de Hidro Santa Cruz en Barillas*. 2. *El complejo hidroeléctrico Renace en San Pedro de Carchá*. IV. VULNERACIÓN SISTEMÁTICA Y MÚLTIPLE DE DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS ANALIZADOS. 1. *Derecho al agua*. 2. *Derechos colectivos de los pueblos indígenas*. 3. *Derechos de participación, defensa, información, expresión y libertad de movimiento*. V. ESTRATEGIA DE CRIMINALIZACIÓN Y PERSECUCIÓN JUDICIAL. VI. LA AUSENCIA DE LA DEBIDA DILIGENCIA POR PARTE DE LAS EMPRESAS.

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta algunas de las conclusiones más relevantes obtenidas a partir de una investigación realizada en Guatemala durante los años 2014 y 2015, cuyo objetivo era obtener evidencias y hallazgos de la vulneración de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el marco de dos proyectos hidroeléctricos, y de las estrategias que muchas veces