

El desastre del Rana Plaza siete años después: Iniciativas transnacionales y proyecto de tratado

Anne TREBILCOCK*

Resumen: *Se examinan iniciativas innovadoras de derecho laboral transnacional en respuesta al desastre del Rana Plaza (Bangladesh) en 2013. Respaldadas por la OIT, tuvieron gran éxito, pero fueron insuficientes para un cambio duradero en la industria de la confección: las prácticas de abastecimiento de las grandes marcas en la cadena mundial de suministro obstaculizan la inversión en seguridad y salud en el trabajo. El proyecto de tratado de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos podría mejorar la toma de responsabilidades dentro de una combinación inteligente y multinivel de mecanismos públicos y privados, pero convendría que reflejara la experiencia adquirida tras el desastre del Rana Plaza.*

Palabras clave: *empresas y derechos humanos, cadena mundial de suministro, OIT, normas internacionales del trabajo, SST, Rana Plaza.*

1. Introducción

¿Hubo realmente un antes y un después en lo que respecta a las empresas y a los derechos humanos marcado por el colapso del edificio Rana Plaza en 2013? Este artículo comienza trazando los acontecimientos que siguieron a dicha catástrofe, acaecida en Bangladesh, el segundo mayor productor mundial de prendas de vestir, centrándose en las respuestas en las que participó la OIT. Por muy significativos que hayan sido los resultados, apenas rozan las causas profundas que lo provocaron: las peligrosas condiciones de trabajo que imperan en la industria de la confección y los obstáculos para obtener reparación en caso de daños y perjuicios. Las asimetrías estructurales de la cadena de valor mundial han hecho que los tres acuerdos que se firmaron inmediatamente después del

* Institut für Arbeitsrecht, Universidad Georg-August de Göttingen (Alemania); ex consejera jurídica de la OIT; annetrebilcock@gmail.com. La autora desea agradecer a Janelle Diller y a tres revisores anónimos sus comentarios sobre las versiones anteriores del presente artículo. El análisis abarca lo acontecido hasta agosto de 2020.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

desastre, el Acuerdo sobre Incendios y Seguridad de los Edificios en Bangladesh (en adelante, el Acuerdo), la Alianza para la Seguridad de los Trabajadores de Bangladesh (la Alianza) y el Plan del Rana Plaza (Rana Plaza Arrangement, en adelante, el Plan), sigan siendo experiencias transnacionales creativas pero incompletas. Dada la continua búsqueda de una mayor rendición de cuentas en las cadenas mundiales de valor, una posible nueva vía es el proceso de redacción de un instrumento vinculante sobre las empresas y los derechos humanos en curso actualmente en el marco de las Naciones Unidas. Este proyecto, que se analizará en la tercera sección del presente artículo, debería aprovechar la experiencia adquirida con las iniciativas anteriores. Según las conclusiones del presente análisis, todavía se necesitan respuestas múltiples para lograr un mayor respeto de los derechos de los trabajadores, impedir tragedias similares en el futuro y hacer que los responsables de los daños rindan cuentas.

2. Primeras iniciativas tras la tragedia del Rana Plaza

2.1. El desastre y los cambios que siguieron en Bangladesh

El 24 de abril de 2013 se producía en las inmediaciones de Dhaka el derrumbe del ya desgraciadamente célebre Rana Plaza, con las cinco fábricas de ropa que albergaba. Al menos 1132 hombres y mujeres perdieron la vida, y más de 2500 personas quedaron heridas entre los escombros.¹ Los trabajadores de la industria textil que se encontraban en el edificio fabricaban ropa para diversas marcas extranjeras, en el marco de una serie de acuerdos comerciales con proveedores y subcontratistas. El día antes de que el edificio se derrumbara se había comunicado la existencia de grietas a un inspector, quien había ordenado su evacuación. Sin embargo, preocupados por los apremiantes plazos de entrega, los empleadores amenazaron con despedir a los trabajadores que no volvieran a sus puestos al día siguiente (Kabeer, Huq y Sulaiman, 2019, pág. 2). Aquellos que lo hicieron perdieron la vida o quedaron gravemente heridos.

Tras el desastre, los supervivientes y los familiares dependientes de los trabajadores fallecidos emprendieron acciones judiciales. Se presentaron cargos penales contra 38 personas, pero muy pocos han terminado en prisión (Ahmad e Islam, 2019; Alamgir y Banerjee, 2019, pág. 284). Además, se solicitaron daños y perjuicios en los tribunales civiles de diversos países, pero los casos han tropezado con muchos obstáculos: en general, diatribas sobre jurisdicción, capacidad procesal, fundamentos jurídicos, elección del derecho aplicable, plazos de prescripción, principio de responsabilidad, normas sobre la admisión de pruebas, evaluación de los daños e instrucciones para la cobertura de los costos (Salminen, 2018; Doorey, 2019; véase también Kessedjian y Cantú Rivera, 2020). En particular, las demandas judiciales se han topado con «el conservadurismo de la ley de la negligencia, que se resiste a la imposición a las empresas de la obligación de proteger a los trabajadores de la cadena de suministro de

¹ Véase https://www.ilo.org/global/topics/geip/WCMS_614394/lang-en/index.htm (acceso el 28/08/2020).

los daños causados por terceros» (Doorey, 2019, pág. 107).² Si bien los procesos judiciales son eficaces para ejercer presión sobre las empresas, temerosas de empañar su reputación, se trata de una vía lenta, arriesgada y costosa. El instrumento vinculante propuesto por las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos aborda esos obstáculos, y tal vez podría representar un cambio (véase la sección 3).

Otra forma de exigir justicia fue la búsqueda de alternativas como las iniciativas experimentales transnacionales posteriores al desastre ya mencionadas, que se examinan a continuación: el Acuerdo, la Alianza y el Plan (con su Fondo Fiduciario), complementadas con programas de cooperación técnica ampliados. La indignación internacional que suscitó el terrible accidente había puesto al descubierto el fracaso de las iniciativas privadas voluntarias de las marcas de ropa (Berliner *et al.*, 2015, pág. 131; véase también Bernaz, 2017; Martin, 2018). Bangladesh, donde alrededor del 80 por ciento de las exportaciones se generan en la industria de la confección, obtuvo la implantación de la producción en su territorio, con los puestos de trabajo asociados, aceptando las prácticas de aprovisionamiento y compra impuestas por las marcas mundiales de ropa. En el marco de esas prácticas, el abaratamiento artificial de los precios de las prendas de vestir para los consumidores ejerce una presión a la baja sobre las condiciones de trabajo y los salarios (OIT, 2016a; Human Rights Watch, 2019, págs. 2-5; Barrett, Baumann-Pauly y Gu, 2018).

Antes de la crisis provocada por la COVID-19, la industria de la confección de Bangladesh empleaba entre 3,5 y 4 millones de personas, de las cuales entre el 60 y el 80 por ciento eran mujeres. El mantenimiento de esos puestos de trabajo en el país ha sido pues fundamental para su estrategia de desarrollo (Kabeer, Huq y Sulaiman, 2019; Rahman y Moazzem, 2017). Sin embargo, dada la táctica de los fabricantes de atraer a las empresas a las que proveen con precios y salarios bajos (Khan y Wichterich, 2015; Human Rights Watch, 2019), no es sorprendente que opongan resistencia a mecanismos redistributivos como la negociación colectiva. Tampoco debería serlo que surjan conflictos laborales, como ponen de manifiesto años de represión gubernamental de protestas y huelgas por la representación sindical, los niveles salariales y las mejoras en materia de seguridad (Rahman y Langford, 2012; Clean Clothes Campaign, 2020). Los órganos de control de la OIT han puesto de relieve durante mucho tiempo la falta de voluntad y de capacidad del Gobierno para llevar a cabo inspecciones y garantizar la libertad sindical.³ La fuerte influencia de los propietarios de las fábricas de prendas de vestir en el Gobierno de Bangladesh, la fragmentación de los sin-

² Esta visión pesimista debe matizarse a la luz del caso *Nevsun Resources Ltd. c. Araya* (2020) SCC5 37919, fallado por el Tribunal Supremo del Canadá el 28 de febrero de 2020 declarando admisibles reclamaciones contra una empresa canadiense por violaciones de los derechos humanos (trabajo forzoso) en Etiopía.

³ Véase el perfil de Bangladesh en el marco del mecanismo de control de la OIT, en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11110:0::NO::P11110_COUNTRY_ID:103500, especialmente en lo que respecta a los comentarios pendientes en relación con el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). También sigue pendiente una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT presentada en 2019, en la que se alega el incumplimiento de esos Convenios y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

dicatos y sus vínculos con los partidos políticos obstaculizaron los esfuerzos por encontrar una respuesta nacional viable a la tragedia del Rana Plaza (Alamgir y Banerjee, 2019, págs. 280 y 284; Rahman y Moazzem, 2017, págs. 83-84; Aizawa y Tripathi, 2015, pág. 148). Por consiguiente, las grandes marcas, los sindicatos internacionales y locales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores interesados han buscado soluciones a escala transnacional.

2.2. El Acuerdo sobre Incendios y Seguridad de los Edificios en Bangladesh

Concluido rápidamente por actores muy diversos, el Acuerdo abrió nuevos caminos como instrumento vinculante que supeditaba el acceso al mercado mundial a mejoras en las fábricas con plazos determinados, al tiempo que preveía un programa ambicioso y transparente de inspección independiente, presentación de informes periódicos, reparación, solución de controversias, capacitación y reforma de la legislación. Se trató de una iniciativa sin precedentes por el número de empresas y trabajadores que participaron en ella y por su carácter jurídicamente vinculante (Reinecke y Donaghey, 2015, pág. 257; Evans, 2015). Tanto el Acuerdo original de 2013, que tuvo una vigencia de cinco años, como su extensión de algo más de dos años, conocida como el Acuerdo de Transición de 2018, supeditaban el acceso al mercado de las marcas mundiales a la introducción de mejoras por los proveedores locales. También incluía la presentación periódica de informes públicos sobre los resultados de las inspecciones conjuntas y de los planes de medidas correctivas. Asimismo, constituyó un ejemplo de las funciones que la OIT puede asumir como organismo neutral coordinador y rector, moderador y asesor. En definitiva, el Acuerdo ilustró cómo la OIT puede encontrar los medios para que las partes en el ámbito local dejen de culparse mutuamente y se centren en encontrar soluciones (Alvarez *et al.*, 2019, pág. 688).

El Acuerdo logró resultados impresionantes en las fábricas que cubría, que eran en su mayoría proveedores de primer nivel, pero en general no tuvo ninguna influencia en los eslabones más bajos de la cadena de suministro, donde persistieron todos los riesgos. La atención prestada por el Acuerdo a la seguridad de los edificios y contra incendios, junto con otros aspectos de seguridad y salud en el trabajo (SST), tuvo que complementarse con otras iniciativas destinadas a fortalecer la representación de los trabajadores y la negociación colectiva. A pesar de la multiplicidad de las partes en el Acuerdo, este se vio obstaculizado por la no inclusión de la influyente asociación de exportadores locales, cuya oposición fue frontal. En general, resultó eficaz para la consecución de sus objetivos inmediatos, pero no pudo hacer frente a problemas más profundos relativos a la falta de protección, ni a las trágicas consecuencias no deseadas del desastre para los proveedores y los trabajadores locales. No obstante, la experiencia ofrece valiosas enseñanzas que el actual proyecto de tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos debe tener en cuenta.

2.2.1. La conclusión y el alcance del Acuerdo

Inmediatamente después del derrumbe del Rana Plaza, las confederaciones sindicales mundiales IndustriALL y UNIGLOBAL, junto con 40 marcas mundiales de ropa, pidieron a la OIT que facilitara la negociación de un acuerdo. El paso inicial

hacia el mismo fue una Declaración conjunta sobre incendios y seguridad de los edificios basada en el Plan de Acción Nacional Tripartito sobre Seguridad contra Incendios para el Sector de la Confección de Bangladesh, que se había firmado en marzo de 2013 (Diller, 2015, pág. 336; Reinecke y Donaghey, 2015, pág. 265).

El Acuerdo, quinquenal, concluido el 13 de mayo de 2013,⁴ reunió finalmente a 220 marcas y minoristas. Fueron testigos de la firma las dos confederaciones sindicales mundiales antes mencionadas, ocho sindicatos bangladesíes afiliados a las mismas y cuatro organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales (Diller, 2015, pág. 336; Reinecke y Donaghey, 2015, pág. 274; Accord, 2018). Su objetivo era prever inspecciones independientes y planes de prevención, indemnización y saneamiento en relación con los incendios peligrosos y las condiciones de seguridad de los edificios (Diller, 2015, pág. 336). Las marcas de ropa contribuían (en proporción ponderada a su cuota anual de producción en Bangladesh, sujeta a un tope) a cubrir los costos de inspección en las fábricas de sus proveedores, pero no a financiar las medidas de saneamiento. En virtud del Acuerdo, los proveedores debían respetar, sin represalias, los derechos de los trabajadores tanto a presentar quejas como a rechazar el trabajo inseguro. También se comprometían a proteger los puestos de trabajo durante las tareas de saneamiento y reconstrucción de las fábricas. El Acuerdo también preveía la capacitación en materia de seguridad y la participación de los trabajadores. Sin embargo, todo ello provocó la oposición de los exportadores locales, que no habían sido incluidos en el comité directivo del Acuerdo por temor al obstruccionismo. Ello se convirtió más tarde en un importante obstáculo para la continuación del Acuerdo (Alamgir y Banerjee, 2019, págs. 288 y 291; Blasi y Bair, 2019, pág. 18).⁵

2.2.2. El Acuerdo de Transición de 2018 y el posterior Consejo de Sostenibilidad

En junio de 2017, un grupo de empresas multinacionales de la confección y dos sindicatos internacionales firmaron un segundo acuerdo para continuar con el plan de seguridad en las fábricas de Bangladesh después de la expiración prevista del Acuerdo en mayo de 2018.⁶ Este pacto, que pasó a conocerse como el Acuerdo de Transición de 2018, cubría alrededor del 80 por ciento de las fábricas incluidas en el Acuerdo original (Anner, 2018, pág. 14), y se había previsto que se mantuviera en vigor hasta el 31 de mayo de 2021, con una prórroga potencial hasta 2023 (Kang, 2019). El Acuerdo de Transición mantuvo las características del Acuerdo original, extendió la obligatoriedad de los comités mixtos de SST a las fábricas de todos los niveles e intensificó los compromisos en relación con el respeto de la libertad sindical (Accord, 2019a). Sin embargo, la Asociación de Fabricantes y Exportadores de Prendas de Vestir de Bangladesh (BGMEA) deci-

⁴ Puede consultarse en <https://bangladesh.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/08/2013-Accord.pdf> (acceso el 25/09/2020).

⁵ Véase también <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/bangladesh-agreement-on-fire-building-safety-to-cease-operations-in-country-by-end-of-nov-2018-unless-govt-grants-extension/> (acceso el 28/08/2020).

⁶ Véase <https://bangladesh.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/08/2018-Accord.pdf> (acceso el 28/08/2020).

dió oponerse a la prórroga del Acuerdo de 2013 y apoyó la acción judicial de un miembro, que dio lugar a una orden de paralización de las actividades en virtud del mismo en 2018 por el Tribunal Supremo (Kang, 2019). Tras una serie de acontecimientos, se logró un consenso entre el Comité Directivo del Acuerdo y la BGMEA respaldado por el Gobierno que permitió la reanudación de esas actividades (Accord, 2019b).

Entretanto se habían iniciado los preparativos para una transición, a partir del Acuerdo, hacia un mecanismo nacional con dos pilares: la Célula de Coordinación de las actividades de saneamiento del Departamento de Inspección de Fábricas y Establecimientos (DIFE) del Ministerio de Trabajo y Empleo y, a partir del 31 de mayo de 2020, el Consejo de Sostenibilidad de la Industria de la Confección (RMG Sustainability Council), de carácter privado (Accord, 2017, 2018, 2019b y 2019c). En virtud del consenso alcanzado en enero de 2020 entre el Comité Directivo del Acuerdo y la BGMEA,⁷ las funciones de inspección, saneamiento, capacitación y tramitación de quejas del Acuerdo pasaron a ser competencia del Consejo de Sostenibilidad a partir del 1.º de junio de 2020 (Accord, 2020a). Este Consejo también asumió la responsabilidad de los activos y del personal local asociados al Acuerdo, y funcionará con carácter voluntario (Accord, 2020a; Paton, 2020).

A pesar de ciertas garantías (Accord, 2019b y 2020b), existen dudas considerables sobre la viabilidad y la transparencia de este mecanismo (Clean Clothes Campaign, 2020; Paton, 2020). La estructura de gobernanza del Consejo de Sostenibilidad estará compuesta por representantes de la BGMEA y de una asociación de prendas de punto vinculada a la misma, marcas mundiales y sindicatos internacionales y nacionales, en cooperación con el DIFE. Sin embargo, es poco probable que este órgano pueda reunir el mismo nivel de recursos de que se disponía para la inspección en virtud del Acuerdo (unos 11 millones de dólares de los Estados Unidos al año, según Anner, 2018, pág. 3).

El Consejo de Sostenibilidad prestará apoyo al DIFE en coordinación con el Programa de la OIT destinado a mejorar las condiciones de trabajo en el sector de la confección, que se inició seis meses después del derrumbe del Rana Plaza y bajo cuya égida se puso en marcha el programa Better Work Bangladesh; su segunda fase está prevista que concluya en 2023. El programa Better Work, en el que participan diversas partes interesadas, incluidos los actores tripartitos, entraña colaboración entre la OIT y la Corporación Financiera Internacional (CFI) para promover la competitividad en el sector de la confección incentivando el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y superando los obstáculos para financiar las medidas correctivas (OIT y CFI, 2016; OIT, 2017). El programa ha promovido la inspección, las tareas de saneamiento, la reforma de la legislación, la creación de una cultura de seguridad y la creación de capacidad, incluidos los aspectos de género (OIT, 2017; OIT, 2018). Otra importante vía de acción paralela consiste en la puesta en marcha de un nuevo plan nacional de seguro de accidentes del trabajo basado en los derechos, como parte de un sistema de protección social sostenible (OIT, 2018). Además, la OIT podrá basarse en los comentarios de sus órganos de control para asesorar al DIFE.

⁷ Véase <https://bangladeshaccord.org/updates/2020/06/01/transition-to-the-rmg-sustainability-council-rsc> (acceso el 28/08/2020).

2.2.3. Los resultados en virtud del Acuerdo

Como experiencia transnacional innovadora que hace hincapié en el control del cumplimiento y la transparencia, el Acuerdo representó una movilización de las capacidades de los trabajadores y los consumidores para ampliar la gobernanza de la cadena de suministro en la industria de la confección de Bangladesh (Alamgir y Banerjee, 2019, pág. 275; Evans, 2015; Reinecke y Donaghey, 2015, pág. 267). Ha permitido recabar datos estadísticos actualizados sobre saneamiento, inspección, capacitación, quejas e indemnizaciones en relación con la seguridad de las fábricas (véase Accord, 2020c), así como informes trimestrales agregados (por ejemplo, Accord, 2020b). La divulgación de las evaluaciones de conformidad alentó a las empresas líderes a abastecerse en fábricas que cumplieran con las normas (Blasi y Bair, 2019, pág. 37). Entre los aspectos vinculantes fundamentales del Acuerdo figuraban los relativos a las inspecciones independientes, el saneamiento de edificios, las quejas y la solución de controversias, y la representación y capacitación de los trabajadores.

1) *Inspecciones y saneamiento*

En enero de 2020 se habían realizado muchos miles de inspecciones en más de 1600 fábricas, con una tasa de saneamiento inicial de más del 90 por ciento, y había previstas otras 400 inspecciones (Accord, 2020b). Según un estudio independiente anterior, el programa mejoró los márgenes de seguridad para más de 2,5 millones de trabajadores del sector de la confección (Anner, 2018, pág. 1). No cabe duda de que se trata de un gran logro. En otro estudio sobre la situación en materia de SST se constató que las fábricas cubiertas por el Acuerdo resistían favorablemente la comparación con las incluidas en el Plan de Acción Nacional Tripartito, que tendían a estar más abajo en la cadena de valor (Khan y Wichterich, 2015, págs. 33-36). En otro estudio, en el que participaron 1500 trabajadores de la industria de la confección, se llegó a la conclusión de que las actividades asociadas a la participación en el Acuerdo habían generado mejoras evidentes en diversos aspectos de las condiciones de trabajo o bien habían creado un entorno mucho más favorable al éxito de otras presiones para mejorar las condiciones de trabajo en comparación con las fábricas no cubiertas por el Acuerdo (Kabeer, Huq y Sulaiman, 2019, pág. 29). Sin embargo, queda mucho por hacer, en particular en las fábricas más pequeñas que se encuentran más abajo en la cadena de valor (Alamgir y Banerjee, 2019; Khan, 2018; Paton, 2020). La crisis de la COVID-19 entraña ahora nuevos problemas sanitarios, así como el riesgo de que los trabajadores de la confección pierdan sus empleos (Clean Clothes Campaign, 2020).

En lo que respecta a las medidas correctivas sometidas a plazos concretos en virtud del Acuerdo, de las 1645 fábricas inspeccionadas durante el periodo pertinente, 156 habían recibido órdenes de cierre y otras tantas habían sido reubicadas en enero de 2020 (Accord, 2020b). El Acuerdo también dio lugar a evacuaciones temporales en por lo menos 50 casos (Anner, 2018, pág. 2). Las fábricas que no aplicaron las medidas de seguridad exigidas perdieron su derecho a abastecer a las marcas signatarias del Acuerdo (Accord, 2019a y 2020a). El éxito relativo del Acuerdo se ha atribuido a que exige a las empresas líderes que modifiquen sus prácticas de abastecimiento, de manera que la oferta de trabajo

decente redunde en el interés económico de los proveedores tanto por medio de incentivos como de sanciones (Blasi y Bair, 2019, pág. 6).

Sin embargo, los precios pagados por las grandes marcas disminuyeron, en realidad, tras el Acuerdo (Anner, 2018), lo que puso en peligro la financiación de las medidas correctivas y el apoyo de los proveedores al mismo. Al tener que asumir todos los costos, a veces enormes, de las medidas correctivas, las empresas locales se quejaron del hecho de que, finalmente, eran ellas las que soportaban el peso de los bajos precios de abastecimiento pagados por las marcas (Alamgir y Banerjee, 2019, pág. 290; Khan y Wichterich, 2015, págs. 23-25). El retraso en los pagos a los proveedores acabó por agravar la situación (Human Rights Watch, 2019). En julio de 2015, la CFI abrió una línea de crédito destinada específicamente a financiar el saneamiento de las fábricas de prendas de vestir. Sin embargo, a pesar de los recursos financieros liberados por esta y por otras iniciativas similares, según un estudio conjunto de la OIT y la CFI persistieron dificultades como los altos tipos de interés, la falta de conocimientos financieros y los «cuellos de botella» (OIT y CFI, 2016). A esto se añade ahora el colapso económico de la industria causado por la pandemia de COVID-19. Para que los fabricantes puedan realizar mejoras importantes se necesitarán cambios en las políticas de abastecimiento y de fijación de precios (Accord, 2018; Human Rights Watch, 2019).

2) *Quejas y resolución de controversias*

Las quejas más comunes presentadas hasta ahora en virtud del Acuerdo se han referido a los incendios, los riesgos estructurales y eléctricos, los riesgos sanitarios (inclusive debido a los horarios de trabajo) y la violencia en el lugar de trabajo (Accord, 2019a, 2020b y 2020c). Como efectos colaterales, el mecanismo de presentación de quejas también permitió la reincorporación de algunos trabajadores que habían sido despedidos ilegalmente y la recuperación de los salarios impagados (Anner, 2018; Donaghey y Reinecke, 2018, pág. 33).

Las disposiciones generales sobre solución de controversias del Acuerdo resultaron ser particularmente importantes desde la perspectiva del derecho transnacional. Si el Comité Directivo no resolvía una cuestión en el plazo de 21 días a partir de la presentación de una queja, el Acuerdo establecía laudos arbitrales que se hacían legalmente ejecutables en el Estado de origen de la marca, de conformidad con normas internacionales explícitas (párrafo 5 del Acuerdo de 2013). En 2016 y 2017, las federaciones sindicales mundiales presentaron denuncias ante la Corte Permanente de Arbitraje, alegando que dos firmas no habían exigido a sus proveedores que repararan las instalaciones en los plazos establecidos ni habían negociado con ellos condiciones comerciales que hicieran dichas reparaciones financieramente viables. La Corte rechazó las objeciones de admisibilidad de los demandados, confirmando las obligaciones jurídicas del Acuerdo y sus mecanismos de aplicación. No se adoptó ninguna decisión sobre el fondo,⁸ ya que las partes resolvieron ambas quejas por sí mismas (véase Pietrogiovanni, 2018, págs. 274-275). En uno de los casos se llegó a un acuerdo por

⁸ «Procedural Order no. 2 – PCA Case no. 2016-36 and PCA Case no. 2016-37, 4 September 2017», *International Labor Rights Case Law*, vol. 4, núm. 2-3, págs. 246-270.

valor de 2,3 millones de dólares con una marca multinacional de ropa (Anner, 2018, pág. 14). Aunque las empresas permanecen en el anonimato, la amenaza de arbitraje ha dado lugar, según los datos disponibles, a la resolución de varios conflictos en el marco del Acuerdo (Blasi y Bair, 2019, pág. 35). Sin embargo, las preocupaciones por las demoras, los costos, los procedimientos complicados y otras cuestiones relacionadas con el sistema experimental de solución de controversias del Acuerdo dieron lugar a las posteriores Cláusulas Modelo de Arbitraje de controversias surgidas en el marco de los acuerdos vinculantes entre marcas (en adelante, Cláusulas Modelo de Arbitraje).⁹

3) *Formación y representación de los trabajadores*

En 2019 habían recibido capacitación 1200 comités de SST, con la participación de 1,8 millones de trabajadores (Accord, 2019a). Las menores tasas de alfabetización de las mujeres y su reticencia comparativa a presentar quejas sobre la seguridad condujeron a modificar los programas de capacitación en materia de SST (Alliance, 2014; Donaghey y Reinecke, 2018, pág. 32). La experiencia adquirida a través de los comités de SST contribuyó a fomentar la participación de los trabajadores (Kabeer, Huq y Sulaiman, 2019; Rahman y Moazzem, 2017). El Acuerdo ha sido elogiado por su filosofía de democracia industrial (relativa) (Donaghey y Reinecke, 2018), basada en la idea central de colaboración entre trabajadores y empresarios (Accord, 2018). No obstante, las percepciones al respecto divergen en cierta medida entre los actores mundiales y algunos actores locales, como diversas organizaciones de trabajadores y ONG más pequeñas que se han sentido ignoradas (Alamgir y Banerjee, 2019; Chowdhury, 2017). En cualquier caso, es poco probable que los logros obtenidos en virtud del Acuerdo se consoliden en el marco del nuevo mecanismo nacional si no se afianza a largo plazo el respeto de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva tanto en la legislación como en la práctica y en los comportamientos (OIT, 2016a, págs. 13-14). La combinación de la negociación colectiva y de la acción colectiva podría ser especialmente eficaz (Human Rights Watch, 2019, págs. 29-30).

2.3. La Alianza para la Seguridad de los Trabajadores de Bangladesh

Además del Acuerdo, surgió una segunda iniciativa transnacional, la Alianza para la Seguridad de los Trabajadores de Bangladesh, bajo liderazgo norteamericano.¹⁰ En contraste con el Acuerdo, en la Alianza participó únicamente la parte empresarial, sin imponer ninguna fuerza vinculante ni garantías laborales (Aizawa y Tripathi, 2015, pág. 146). Los 27 minoristas signatarios del «Acuerdo de los Miembros» de la Alianza (posteriormente 29) se comprometían a promover durante cinco años la mejora de la seguridad contra incendios y la seguridad en general de los edificios de 587 fábricas de sus cadenas de suministro (Dona-

⁹ Disponible (en inglés) en https://cleanclothes.org/file-repository/arbprojfinaldraft_june-17-2020-1.pdf/view/cleanclothes.org/file-repository/arbprojfinaldraft_june-17-2020-1.pdf/view (acceso el 28/08/2020).

¹⁰ Véase el texto del «Acuerdo de los Miembros» (Members' Agreement) en <http://www.bangladeshworkersafety.org/files/Alliance-Member-Agreement-FINAL.pdf>; y el texto de los Estatutos, en <http://www.bangladeshworkersafety.org/files/Alliance-Bylaws-FINAL.pdf> (acceso el 28/08/2020).

ghey y Reinecke, 2018, pág. 25; Khan y Wichterich, 2015, pág. 37). La estructura de gobernanza incluía a la BGMEA, pero el presidente de esta la retiró en 2015.

La Alianza incluía inspecciones y capacitación en materia de seguridad financiadas por las marcas, la concesión de préstamos y los medios para canalizar las contribuciones al fondo de indemnizaciones (véase el punto 2.4.1). Además de las inspecciones y las medidas de saneamiento realizadas en el marco de la Alianza, se recopilieron datos y conocimientos. Sin embargo, esta iniciativa contribuyó muy poco a desarrollar capacidad en las organizaciones, pues básicamente implicaba la «benevolencia» de las marcas, más que un enfoque de «negociación laboral» como el del Acuerdo (Donaghey y Reinecke, 2018, pág. 30). En lo que respecta a las indemnizaciones a las víctimas del derrumbe, o a sus supervivientes, las empresas tanto de la Alianza como del Acuerdo participaron en el Plan (véase el punto 2.4.1).

La Alianza se interrumpió en diciembre de 2018. Ha sido sucedida por la iniciativa denominada Nirapon, en la que participan 23 de los minoristas que la conformaban (Glover, 2019). Nirapon puede organizar inspecciones y proporcionar capacitación y asesoramiento, pero no tiene el mandato de evaluar a las fábricas, ni de imponerles acciones correctivas o sancionarlas con su suspensión respecto de la iniciativa. En diciembre de 2019, Nirapon perdió una apelación contra una decisión judicial anterior que había impuesto una prohibición de las inspecciones por seis meses (*ibid.*). En cierto sentido, la Alianza, menos ambiciosa, preparó el terreno para el Consejo de Sostenibilidad, que se considera el sucesor del Acuerdo, aunque prioritariamente dirigido por la parte empresarial.

2.4. El Plan del Rana Plaza y el Fondo Fiduciario

2.4.1. El Plan

El desastre del Rana Plaza dejó a los supervivientes de las víctimas mortales y a los numerosos heridos clamando por una indemnización por los daños y perjuicios sufridos. Sin embargo, Bangladesh carecía de un mecanismo eficaz para ofrecer dicha indemnización a los familiares de los trabajadores fallecidos y a los trabajadores supervivientes que necesitaban atención médica a largo plazo (OIT, 2015). Las sumas globales habrían resultado insuficientes y no habrían estado a la altura de las normas mínimas (OIT, 2018; véase también Prentice, 2019). Había claramente un vacío en lo que respecta a la reparación efectiva, el mismo tipo de vacío que el proyecto de tratado de las Naciones Unidas pretende subsanar (véase la sección 3).

En septiembre de 2013, la Campaña Ropa Limpia (Clean Clothes Campaign) y la federación sindical mundial IndustriALL plantearon el problema a la OIT, que actuó como intermediaria en las consultas multipartitas. Los grupos representantes de los trabajadores propusieron un plan de indemnización de 74 millones de dólares de los Estados Unidos que habría cubierto las pérdidas de ingresos a largo plazo y la compensación por el dolor y el sufrimiento (Prentice, 2019). Sin embargo, la mayoría de las empresas mundiales del sector de la confección, que no eran los empleadores directos de las víctimas, rechazaron cualquier responsabilidad legal, evitando los términos «indemnización» y «derechos». En cambio, estaban dispuestas a hacer contribuciones «caritativas» para su distribución

entre las víctimas (Prentice, 2019). El «Entendimiento para un Plan sobre los pagos a las víctimas del accidente del Rana Plaza y a sus familias y dependientes por sus pérdidas», conocido como el Plan (The Arrangement), se concluyó el 20 de noviembre de 2013.¹¹ Los signatarios del Entendimiento fueron el Gobierno de Bangladesh, la BGMEA, la Federación de Empleadores de Bangladesh, varias marcas y minoristas mundiales, sindicatos mundiales y locales y una ONG internacional y local (*ibid.*).¹² El texto del Entendimiento incluía «directrices prácticas» destinadas a proporcionar a las víctimas pagos «de manera transparente y equitativa» (párrafo 1, *a*). Se creó un órgano multipartito, el Comité de Coordinación del Rana Plaza, a cargo de aplicar las directrices. La función de la OIT en relación con el Plan era, como en el caso del Acuerdo, asumir la presidencia neutral e independiente y proporcionar conocimientos técnicos a petición de los interesados, sin responsabilidad directa en su aplicación (párrafo 5 del Entendimiento).

Una característica fundamental consistía en seguir un «enfoque único» para la tramitación de las solicitudes de compensación, «coherente con» las normas de la OIT (párrafo 1 de las Directrices prácticas del Plan), en particular, los principios del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121), aunque Bangladesh no lo hubiera ratificado. El Comité de Coordinación estableció métodos para el cálculo y la distribución de las prestaciones, creó un órgano de expertos para la administración de las solicitudes y encomendó a ONG locales la prestación de asesoramiento y asistencia a las víctimas con vistas a la presentación de las mismas. Un trabajador con una lesión permanente causada por el accidente del Rana Plaza recibiría pagos mensuales de por vida correspondientes al 60 por ciento de su salario pagadero en octubre de 2013 (beneficiándose así de un aumento salarial posterior al desastre), con un porcentaje que se factoriza según el nivel de discapacidad de la persona. También se ideó una fórmula para el pago de una suma global a los familiares dependientes de los trabajadores fallecidos, teniendo en cuenta el número de miembros del hogar y las disposiciones pertinentes de la legislación de Bangladesh (Prentice, 2019). Todos los cálculos se realizaron con asistencia actuarial.

Las fórmulas utilizadas para definir la compensación fueron negociadas sobre la base de competencias técnicas y de las normas internacionales del trabajo. Tomando como modelo los planes nacionales de accidentes laborales que surgieron a principios del siglo XX como alternativa al derecho de responsabilidad civil por negligencia basada en la culpa, el Plan del Rana Plaza requería la aceptación de las víctimas de la naturaleza definitiva y exclusiva de los pagos.¹³ Además, las víctimas cuyas lesiones o traumas por el accidente les impedían volver a la industria de la confección también recibieron formación, asesoramiento y apoyo médico en virtud del Plan (OIT, 2017, págs. 5, 28 y 30-31).

¹¹ Texto (en inglés) disponible en https://ranaplaza-arrangement.org/MOU_Practical_Arrangement_FINAL-RanaPlaza-c34d165e591e40d43a603e95ac2b38e9.pdf (acceso el 28/08/2020).

¹² Véase <https://ranaplaza-arrangement.org>.

¹³ Pero sin renunciar al derecho de reclamar daños y perjuicios por dolor y sufrimiento; tales daños y perjuicios, entre otros, han sido reclamados en los tribunales de Bangladesh y en otros lugares; la mayoría de los fallos finales aún se desconocen.

2.4.2. Fondo Fiduciario Rana Plaza

A petición de los signatarios del Plan, en enero de 2014 la OIT creó el Fondo Fiduciario independiente Rana Plaza para posibilitar las donaciones de terceros destinadas a las víctimas y recaudadas principalmente a través del Acuerdo y de la Alianza.¹⁴ Los defensores de los trabajadores y los activistas de la sociedad civil lanzaron campañas públicas para presionar a las marcas para que hicieran donaciones (Blasi y Bair, 2019, pág. 28). Las marcas internacionales de ropa aportaron la mayoría, pero no todos los fondos recaudados (algunos gobiernos también hicieron donaciones). La lentitud de las contribuciones provocó cierta frustración entre los solicitantes (Prentice, 2019). Algunas empresas contribuyeron a ONG que operaban fuera del marco del Comité de Coordinación del Plan (Chowdhury, 2017).

Las primeras solicitudes presentadas en virtud del Plan se recibieron once meses después de que el edificio se derrumbara. Para octubre de 2015, con la OIT como fideicomisaria, el Fondo Fiduciario había desembolsado más de 30 millones de dólares de los Estados Unidos a 5109 beneficiarios, unas cifras sin precedentes. Otra suma, que supera el millón de dólares, está cubriendo los gastos médicos de los trabajadores del Rana Plaza, entre otros, a través del Fondo para la Atención Médica de Trabajadores Lesionados, creado en octubre de 2016 (con representantes del Gobierno, la Federación de Empleadores y los sindicatos como fideicomisarios). Los trabajadores con discapacidades permanentes más graves se han beneficiado de un acuerdo con una ONG local. Tres comisionados (uno internacional y dos nacionales) determinaron la cuantía de la compensación que se concedería a cada solicitante dentro del marco acordado. Se ha supervisado la ejecución de los pagos para asegurar el uso correcto de los fondos y para protegerlos contra el fraude. El Plan y el Fondo Fiduciario se han considerado como una vía de transición hacia una disposición a más largo plazo a nivel nacional, a saber, el tan necesitado régimen de seguro contra los accidentes del trabajo (Clean Clothes Campaign, 2020).

2.4.3. Evaluación del Plan y del Fondo Fiduciario

La forma en que el Plan se autodefine parece justificada: «una iniciativa innovadora que, por primera vez, reunió a representantes de toda la cadena de suministro para acordar un proceso integral e independiente de compensación por pérdida de ingresos a las familias afectadas por el desastre del Rana Plaza».¹⁵ Y la compensación total involucrada fue significativa. Las preocupaciones expresadas sobre el «efecto de blanqueo» del Plan ante los consumidores, los legisladores y los adjudicatarios (Salminen, 2018) parecen exageradas. Ignoran el hecho de que, si se hubiera dejado a cada trabajador o a sus familiares la ardua tarea de buscar remedio individualmente ante los tribunales locales, todavía estarían esperando y, tal vez, terminarían arruinados debido a los honorarios

¹⁴ Los términos y condiciones del Fondo Fiduciario Rana Plaza pueden consultarse en <https://ranaplaza-arrangement.org/trustfund-terms-conditions-15fe5ed864523fdbb573bc1c9161abf4.pdf> (acceso el 28/08/2020).

¹⁵ Véase <https://ranaplaza-arrangement.org> (acceso el 28/08/2020).

de los abogados. Por el contrario, gracias a este mecanismo colectivo único, los trabajadores lesionados y las familias de las víctimas mortales recibieron los pagos con relativa rapidez.

Sin embargo, el hecho de tratar el asunto como si fuera una obra de caridad perpetuó en esencia la negación de la responsabilidad de las empresas por las repercusiones potenciales de su actividad comercial. En cualquier caso, la metodología desarrollada para las compensaciones por las consecuencias del desastre, basada en normas internacionales del trabajo, puede utilizarse y se ha utilizado en otros casos, como el Fondo de Administración de Reclamaciones Tazreen y el Acuerdo de indemnización para las víctimas del incendio de Ali Enterprises en el Pakistán (Prentice, 2018). Así pues, es posible que las iniciativas en relación con el Rana Plaza con un impacto más duradero resulten ser el Plan y el Fondo Fiduciario, y no tanto el Acuerdo, más ligado al contexto específico de este accidente.

2.5. Evaluación general de las iniciativas en respuesta al desastre del Rana Plaza

En general, los esfuerzos combinados del Acuerdo, la Alianza, el Plan y su Fondo Fiduciario, y el Programa Better Work de la OIT y la CFI en Bangladesh han dado buenos resultados: pagos rápidos en muchos casos y otras medidas de compensación para las víctimas; mejora de la seguridad estructural, eléctrica y contra incendios en la mayoría de las fábricas de la confección cubiertas; fortalecimiento de la capacidad de inspección local; resolución de numerosas quejas; provisión de capacitación, y nuevas vías de participación que también han fortalecido la representación de los trabajadores. Como demostraron los fallos de la Corte Permanente de Arbitraje y su ejecución subsiguiente, el innovador Acuerdo creó obligaciones jurídicamente vinculantes que terminaron por respetarse en gran medida (a pesar de haber sido impugnadas, estar sujetas a plazos limitados y ser de aplicación no generalizada en el sector de la confección). La experiencia del Acuerdo se plasmó en las nuevas cláusulas modelo de arbitraje, que también se basaron en el Reglamento de Arbitraje Comercial y Derechos Humanos de La Haya, de 2019,¹⁶ y en el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (revisado en 2013).¹⁷ Si bien el sistema de compensación en virtud del Plan también fue objeto de algunas críticas, la OIT, trabajando de manera creativa con sus asociados, logró reunir a representantes de diversos intereses y encontrar buenas soluciones prácticas aplicables en el plano internacional a fin de que los pagos llegaran a las víctimas y a sus supervivientes. El ejercicio por parte de la OIT de sus funciones de coordinación, intermediación neutral, fideicomiso y asesoría en respuesta al desastre del Rana Plaza ha legitimado el valor de la Organización. Sin embargo, con 187 Estados Miembros, la mayoría de los cuales son países en desarrollo, los

¹⁶ Center for International Legal Cooperation: *The Hague rules on business and human rights arbitration*, La Haya, 2019.

¹⁷ Naciones Unidas: *Reglamento de la CNUDMI sobre la transparencia en los arbitrajes entre inversionistas y Estados en el marco de un tratado*, Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, Resolución 68/109, Nueva York, 2013.

niveles de recursos de la OIT no permitirían reproducir una respuesta de esta magnitud en todos los lugares en que surgiera la necesidad.

No obstante, la experiencia adquirida en el marco de estas tres iniciativas en cuanto a concepción, gestión y ejecución (OIT, 2015) de planes de este tipo podría servir para los esfuerzos actuales con miras a adoptar nuevas normas internacionales sobre el acceso a medidas de reparación (véase la sección 3). Además de ilustrar el útil papel que puede desempeñar la OIT, las iniciativas en respuesta al desastre del Rana Plaza demostraron la importancia de la transparencia en la gestión (mediante la divulgación de las evaluaciones de conformidad, por ejemplo) y del control del cumplimiento (de los laudos arbitrales, entre otros). El método mejorado de tramitación de reclamaciones independientes, basado en el asesoramiento técnico y las normas internacionales del trabajo, también podría emularse en futuras iniciativas. Asimismo, teniendo en cuenta lo aprendido en relación con la democracia industrial y la participación de los trabajadores, los futuros instrumentos deberían hacer hincapié en el respeto de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva, así como ser sensibles a las cuestiones de género.

Ahora bien, las iniciativas y programas de conformidad sujetos a plazos definidos pueden tener importantes efectos ejemplares, pero no bastan para corregir las asimetrías de fondo en la cadena de valor. Apenas se ocupan de las prácticas relativas al abastecimiento, la fijación de precios y las adquisiciones en la industria de la confección, que son la causa fundamental de las deplorables condiciones de trabajo que imperan en el sector, pero quedan fuera del ámbito de acción de estos mecanismos (Alamgir y Banerjee, 2019, pág. 293; véase también Berliner *et al.*, 2015, pág. 142). Las fábricas siguen basando sus estrategias únicamente en salarios muy bajos y en una capacidad de producción sobredimensionada, y las largas jornadas de trabajo resultantes plantean problemas de eficiencia, calidad y seguridad (OIT, 2017 pág. 25; OIT, 2016a). Los proveedores locales sostienen que las políticas de fijación de precios de las marcas mundiales no les ofrecen otra alternativa (Human Rights Watch, 2019; Paton, 2020). De hecho, imponer obligaciones para subsanar las deficiencias exclusivamente en los países productores parece ineficaz, ya que tanto las marcas mundiales como los países importadores y sus consumidores se están beneficiando del *statu quo* (Locke, 2013; Human Rights Watch, 2019). La situación podría mejorar con nuevas normas que favorezcan la rendición de cuentas en caso de daños derivados de actividades comerciales (Bernaz, 2017; Simons, 2014).

3. El proyecto de tratado sobre las empresas y los derechos humanos

La envergadura del desastre del Rana Plaza hizo que tuviera efectos indirectos más allá de su área geográfica, tanto a escala nacional –en términos de enmiendas legislativas en otras jurisdicciones–¹⁸ como regional (por ejemplo, Smit *et al.*,

¹⁸ Por ejemplo, en Francia, la Ley núm. 2017-399 de 27 de marzo de 2017 relativa al deber de vigilancia de las sociedades matrices y las empresas contratantes (Cossart, Chaplier y Beau de Lomenie, 2017). Pueden encontrarse otros ejemplos de medidas en OIT, 2016b, págs. 46-68, y Naciones Unidas, 2018, págs. 18-25.

2020), o mundial, a través de las resoluciones de la OIT¹⁹ y de lo que se conoce como el «proceso de tratado» de las Naciones Unidas. Cientos de organizaciones de la sociedad civil apoyan este proyecto de tratado sobre las empresas y los derechos humanos, que merece ser examinado en el contexto de las respuestas al desastre del Rana Plaza. ¿Qué enseñanzas podrían extraerse de estas experiencias para el proceso de elaboración de tal tratado?

3.1. Antecedentes del tratado propuesto

En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.²⁰ Estos Principios no vinculantes se basan en tres pilares: la obligación del Estado de proteger los derechos humanos, la de las empresas de respetarlos y, en tanto que responsabilidad conjunta, el acceso a mecanismos de reparación para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con las empresas (Naciones Unidas, 2020)²¹. Las empresas deben actuar con la diligencia debida (véanse especialmente los Principios 15 y 17-21) y cooperar en la reparación cuando hayan provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas para los derechos humanos (Principio 22). Aunque estos Principios Rectores han sido objeto de críticas (por ejemplo, Thompson, 2017, pág. 57; Trebilcock, 2015, págs. 94-96), se han convertido en el marco de referencia en materia de empresas y derechos humanos (véase, por ejemplo, OIT, 2016b; OCDE, 2017).²² En el contexto laboral, la verdadera diligencia debida puede suponer una inversión sustancial (Trebilcock, 2015; McCorquodale *et al.*, 2017; Naciones Unidas, 2018). El Principio Rector 25 recuerda la obligación de los Estados de garantizar el acceso a mecanismos de reparación eficaces como parte de su deber de protección, y el Principio 26 insta a reducir los obstáculos legales, prácticos y de otros tipos para acceder a los mecanismos de reparación. Mientras que los Principios Rectores 28 y 30-31 se refieren a los mecanismos de reclamación no estatales (incluidas las «colectivi-

¹⁹ Por ejemplo, OIT: *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, 2019, Ginebra. En la parte II.D se afirma que «las condiciones de trabajo seguras y saludables son fundamentales para el trabajo decente». En la *Resolución sobre la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo* se pide al Consejo de Administración de la OIT que examine propuestas para incluir las condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. Véase también OIT: *Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, 2016, Ginebra.

²⁰ Véase Naciones Unidas: *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/17/31) y *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas* (A/HRC/RES/17/4), Asamblea General, 63.º período de sesiones, Nueva York, 2011. Explicado en Naciones Unidas, 2020.

²¹ La dimensión laboral de los Principios Rectores se deriva de su referencia a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y a los dos Pactos de las Naciones Unidas de 1966, en particular el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que garantiza «la seguridad y la higiene en el trabajo». Véase también Naciones Unidas: *Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/24, Nueva York, 2017.

²² Véase también OIT: *Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, 2016, *op. cit.*

dades» de múltiples partes interesadas y otras iniciativas de colaboración), las recientes directrices de las Naciones Unidas sobre la aplicación de los Principios Rectores apenas mencionan los mecanismos de reclamación en el marco de los convenios colectivos, el arbitraje laboral o los acuerdos marco internacionales como posibles vías de acceso a mecanismos de reparación efectivos (por supuesto, tampoco mencionan las experiencias en respuesta al desastre del Rana Plaza).²³ Esto contrasta con la *Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro* de 2016 de la OIT, en la que se hacía referencia a dichos mecanismos al tiempo que se pedía que se examinaran las medidas, iniciativas o normas necesarias para promover el trabajo decente en esta esfera (párrafos 11, 17-18 y 23, c)).

Insatisfechos con el carácter voluntario de los Principios Rectores, varios países en desarrollo presionaron para que se adoptara, en 2014, la Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la que se encomendaba a un Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos (OEIGWG) que elaborara «un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos».²⁴ Bajo el liderazgo del Ecuador, los defensores del tratado han logrado avances a pesar de la oposición frontal de muchos gobiernos y de la comunidad empresarial (Deva y Bilchitz, 2017). El Presidente del Grupo de trabajo intergubernamental publicó en julio de 2018 un anteproyecto de instrumento jurídicamente vinculante que fue examinado por el Grupo en 2018 y 2019.²⁵ El conjunto inicial de propuestas incluía intentos de imponer obligaciones jurídicas directas a las empresas (Naciones Unidas, 2017b) que posteriormente se abandonaron. Los borradores más recientes convertirían muchas de las disposiciones no vinculantes de los Principios Rectores en obligaciones para los Estados firmantes. Si bien ha aumentado la participación en las negociaciones, varios Estados siguen oponiéndose a esta transposición de un instrumento de derecho indicativo al derecho prescriptivo.

3.2. Contenido propuesto del proyecto de instrumento

En julio de 2019, el Presidente del Grupo de trabajo intergubernamental publicó un proyecto revisado de instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, las

²³ El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ha invitado a los Estados a otorgar a los tribunales nacionales del trabajo la competencia para juzgar los impactos de las empresas en los derechos humanos (Naciones Unidas, 2014, pág. 29; véase también Naciones Unidas, 2017a), pero estos términos fueron eliminados de la versión final del documento *Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las empresas y los derechos humanos* (Naciones Unidas, 2016). En cualquier caso, ¿cómo podrían esos organismos hacer frente a los complejos perjuicios o litigios relacionados con contratos comerciales tras un desastre industrial?

²⁴ Naciones Unidas: *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*, Asamblea General, 26.º periodo de sesiones, A/HRC/RES/26/9, Nueva York, 2014.

²⁵ Sobre los resultados de las diversas negociaciones, véanse los resúmenes de los relatores de las sesiones y varios informes en el *Business and Human Rights Journal*. Puede encontrarse un ejemplo reciente de estos últimos en Methven O'Brien, 2020.

actividades de las empresas transnacionales y otras empresas,²⁶ que se examinó en octubre de 2019. El 6 de agosto de 2020, el Presidente publicó una nueva versión para que el OEIGWG la examinara en octubre de 2020.²⁷ Si se aprueba y aplica (algo que no puede darse por descontado), este tratado podría marcar, en efecto, un cambio en lo que respecta a la rendición de cuentas en las cadenas mundiales de suministro. Sin entrar en detalles, veamos a continuación las disposiciones más relevantes del borrador más reciente desde una perspectiva post-Rana Plaza.

3.2.1. Finalidad, alcance y definiciones

El objeto del instrumento, según reza en el artículo 2 del borrador más reciente, se centra en las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y promover los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales, incluida la prevención de los abusos (artículo 6), garantizar el acceso efectivo a la justicia y a los recursos para las víctimas (artículos 4 y 7, principalmente), y facilitar y fortalecer la asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional (artículos 12 y 13). El ámbito de aplicación del proyecto es amplio: abarca los derechos humanos reconocidos en varios conjuntos de instrumentos internacionales y todas las actividades empresariales de carácter comercial (artículo 3).²⁸ Este amplio alcance se logra a través de una serie de definiciones (artículo 1), entre ellas la de «relación comercial» (artículo 1, 5)).²⁹ Mediante este enfoque, el instrumento regularía esencialmente la rendición de cuentas a lo largo de las cadenas de suministro desde el punto de vista de los derechos humanos, lo cual supone un cambio de paradigma con respecto a la lógica del derecho empresarial, en particular en el sector de la confección. Sin embargo, al mismo tiempo, el último borrador refleja el enfoque de los Principios Rectores de permitir que las leyes estatales diferencien la forma en que las empresas comerciales han de cumplir sus obligaciones «en función de su tamaño, sector, contexto operacional y la gravedad de las repercusiones en los derechos humanos» (artículo 3, 2)); véase también el artículo 6, 2)). Esto puede atenuar cierta oposición a las propuestas.

3.2.2. Diligencia debida y prevención

La reglamentación eficaz de las actividades de las empresas comerciales y los requisitos de diligencia debida en materia de derechos humanos constituyen el núcleo del artículo 6, relativo a la prevención. La diligencia debida que deben

²⁶ Véase https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/OEIGWG_RevisedDraft_LBI.pdf (acceso el 28/08/2020).

²⁷ https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG_Chair-Rapporteur_second_revised_draft_LBI_on_TNCs_and_OBEs_with_respect_to_Human_Rights.pdf (acceso el 28/08/2020).

²⁸ En su extenso preámbulo se hace referencia, entre otros, a los ocho convenios fundamentales de la OIT y a su recientemente aprobado Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190).

²⁹ La «relación comercial» se define como toda relación entre personas físicas o jurídicas para realizar actividades comerciales, incluidas, entre otras, las actividades realizadas a través de filiales, subsidiarias, agentes, proveedores, cualquier asociación o sociedad comercial, empresa conjunta, usufructo o cualquier otra estructura o relación contractual prevista en el derecho interno del Estado, incluidas las actividades realizadas por medios electrónicos (artículo 1, 4)).

asumir las empresas comerciales abarca la identificación, evaluación, prevención, mitigación, vigilancia y comunicación de todo abuso de los derechos humanos (se ha eliminado el término «violaciones» que figuraba en el proyecto de julio de 2019) que pueda producirse en el contexto de las relaciones comerciales (artículo 6, 2)). En el proyecto se pide que se realicen evaluaciones periódicas de impacto en los derechos humanos, se integre una perspectiva de género en todas las etapas del proceso de diligencia debida, se incluyan requisitos de diligencia debida en los contratos y se presenten informes no financieros, en particular sobre políticas, riesgos, resultados e indicadores relativos a los derechos laborales en relación con todas las operaciones de una empresa, inclusive sus relaciones comerciales (artículo 6, 3), *a), b), e) y f)*), entre otras medidas.

3.2.3. Medidas correctivas y de reparación

1) *Derechos de las víctimas, acceso a la justicia y reparación*

El artículo 4 del proyecto enumera los derechos de las víctimas, y el artículo 5 amplía su protección mientras buscan reparación; el artículo 7, por su parte, se refiere al acceso a mecanismos de reparación. Los derechos de las víctimas incluyen el derecho a un acceso justo, adecuado, rápido y no discriminatorio a la justicia y a un mecanismo de reparación efectivo (artículo 4, 2), *c)*), y el derecho a presentar reclamaciones, inclusive mediante acciones colectivas, a los tribunales y a los mecanismos de reclamación estatales no judiciales (artículo 4, 2), *d)*). Los recursos mencionados incluyen la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición para las víctimas (artículo 4, 2), *c)*). Esto es esencialmente lo que las víctimas del desastre del Rana Plaza buscaban y, en cierta medida, también lo que recibieron, en virtud del Plan o del Acuerdo.

2) *Responsabilidad legal*

En relación con la responsabilidad legal por las violaciones o abusos de los derechos humanos en el contexto de actividades comerciales (artículo 8), el borrador exige a los Estados que adopten medidas para garantizar que su jurisdicción interna prevea una reparación adecuada, pronta, eficaz y sensible a las cuestiones de género para las víctimas de abusos de los derechos humanos en el contexto de actividades comerciales (artículo 8, 5)). Los gobiernos deben exigir a las personas físicas o jurídicas que realicen actividades comerciales la responsabilidad de impedir que otra persona física o jurídica con la que tengan una relación comercial cause o contribuya a causar abusos de los derechos humanos, cuando las primeras controlen o supervisen de hecho o de derecho a esa persona o la actividad pertinente que haya causado o contribuido a causar los abusos de los derechos humanos, o haya previsto riesgos de abusos de los derechos humanos en la realización de sus actividades comerciales, incluidas las de carácter transnacional, o en sus relaciones comerciales, pero no haya adoptado medidas adecuadas para impedir el abuso (artículo 8, 7)).

Esta propuesta de gran alcance sigue siendo controvertida y podría implicar cambios en las prácticas de contratación y de fijación de precios (véase, por ejemplo, OCDE, 2017; Human Rights Watch, 2019). La disposición añade que los tribunales deben decidir sobre la responsabilidad tras examinar la conformidad

con las normas aplicables de diligencia debida en materia de derechos humanos, pero que esa diligencia debida no eximirá automáticamente de responsabilidad a una persona jurídica o física (artículo 8, 8)). El texto también prevé la posible inversión de la carga de la prueba, de conformidad con los requisitos del estado de derecho (artículo 7, 6)).

3) Aspectos financieros y asistencia

En algunas jurisdicciones, un tribunal puede ordenar, si falla en contra del demandante, que este reembolse los gastos judiciales de la otra parte,³⁰ lo que puede convertirse en un poderoso elemento disuasorio para que las víctimas busquen reparación. El borrador de julio de 2019 impedía esta posibilidad y prohibía todo requisito potencial de proporcionar una garantía para iniciar los procedimientos (artículo 4, 12) y 13), de dicho borrador), mientras que la versión más reciente no lo hace. El instrumento prevé un fondo internacional para las víctimas, pero sin especificar los detalles (artículos 13, 2), e), y 15, 7)). No está claro cómo un fondo internacional mejoraría la rendición de cuentas de determinadas empresas en industrias como la confección, que no son intrínsecamente peligrosas. Sin embargo, en los artículos 12 y 13 se prevé asistencia jurídica mutua y cooperación internacional. Esas medidas habrían sido útiles para algunos demandantes del Rana Plaza.

4) Responsabilidad penal

El borrador más reciente también contiene, en los párrafos 9 a 11 del artículo 8, disposiciones sobre la responsabilidad penal. En el artículo 6 del borrador de julio de 2019 se habían enumerado como delitos penales, entre otros, el trabajo forzoso, tal como se define en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y en el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), pero sin mencionar el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (que a su vez se refiere a «acciones jurídicas y de reparación apropiadas»), y la utilización de niños en conflictos armados, tal como se define en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). En la versión más reciente se suprimen estas referencias específicas. Sin embargo, las disposiciones en que se hace referencia a los convenios fundamentales de la OIT (artículo 3, 3)) podrían aplicarse a dichos actos, así como a los que implican denegación de la libertad sindical o la discriminación que revistan carácter penal.

3.2.4. Superar los obstáculos

El proyecto de tratado también contiene disposiciones sobre la jurisdicción judicial para el tratamiento de las quejas, un plazo razonable de prescripción para las reclamaciones de derecho civil y la elección de la ley aplicable (artículos 9, 10, 2), y 11); son exactamente los dilemas que han planteado todos los litigios en la cadena de suministro de las prendas de vestir en varias jurisdicciones tras el

³⁰ Véase, por ejemplo, la decisión del Tribunal Supremo de Ontario (Canadá) en la que se ordena a los demandantes del Rana Plaza que paguen aproximadamente 2 millones de dólares a las empresas demandadas al haberse desestimado el caso tras la apelación de estas últimas; *Das c. George Weston Ltd.* (2017) ONSC 5583.

desastre del Rana Plaza. El proyecto establece las jurisdicciones en las que se pueden presentar reclamaciones (véanse los detalles en el artículo 9) e impediría que los tribunales declinaran su jurisdicción basándose en la doctrina del *forum non conveniens* (artículo 9, 3)), lo cual no será fácil de aceptar para algunos Estados.

Además, los Estados deberán establecer mecanismos eficaces para hacer cumplir las medidas de reparación de los abusos de los derechos humanos, inclusive mediante la pronta ejecución de las sentencias o laudos nacionales o extranjeros, de conformidad con el potencial instrumento jurídicamente vinculante, la legislación nacional y las obligaciones jurídicas internacionales (artículo 7, 7)). El texto contiene disposiciones sobre la facilitación del reconocimiento y la ejecución de las sentencias en los artículos 12, 8), y 9). Esos proyectos de artículos, junto con los relativos a la responsabilidad jurídica, facilitarían a las víctimas de accidentes laborales la presentación de reclamaciones, así como el cumplimiento de las sentencias judiciales. Por otra parte, las disposiciones sobre la coherencia con los principios e instrumentos del derecho internacional (artículo 14) contienen texto sobre la integridad territorial y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados que podría atenuar el impacto del tratado en su conjunto. Para evitar este escollo, debería prestarse más atención a mecanismos alternativos de solución de controversias, como el arbitraje no judicial vinculante mejorado (por ejemplo, las cláusulas modelo de arbitraje), que además resultaría más asequible que el litigio.

3.2.5. Mecanismos institucionales

El proyecto propone mecanismos institucionales que incluyen el tradicional comité de expertos en derechos humanos y una conferencia de Estados partes (artículo 15, 1)-6)). Prevé para los Estados la posibilidad de elegir, en caso de controversias no resueltas de otro modo, entre su sumisión obligatoria al Tribunal Internacional de Justicia o un arbitraje mutuamente acordado con el otro Estado parte implicado (artículo 18). A este respecto, cabría imaginar una función para la OIT, que consistiría en el establecimiento de una lista de árbitros internacionales competentes para abordar cuestiones laborales (véase Blasi y Bair, 2019, pág. 36), o bien, con su consentimiento, prever la posible remisión de un caso por el comité de expertos correspondiente a los órganos de control de la OIT, cuando proceda.

3.3. Proyecto de Protocolo Facultativo

El proyecto de tratado deja abierta la posibilidad de que se complemente con protocolos (artículo 17). En septiembre de 2018, el OEIGWG presentó un proyecto de protocolo facultativo al tratado propuesto.³¹ Con arreglo al mismo, los Estados tendrían que designar o establecer un mecanismo nacional de aplicación para promover el cumplimiento, la supervisión y la aplicación del nuevo tratado. El protocolo facultativo también otorgaría competencia al comité previsto en el tratado para examinar las comunicaciones individuales y colectivas en que se denuncien violaciones (artículos 8-12 del proyecto de protocolo facultativo).

³¹ Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session4/ZeroDraftOPLegally.PDF> (acceso el 20/08/2020).

3.4. Valor añadido de los proyectos de tratado y protocolo

Los defensores del tratado lo consideran importante para clarificar y matizar el ámbito de las empresas y los derechos humanos, así como para la protección y reparación genuinas y efectivas de las víctimas de abusos (Baxi, 2016; Deva y Bilchitz, 2017). Podría decirse que reforzaría el deber de los Estados de proteger los derechos humanos y les impondría obligaciones de asistencia jurídica mutua para garantizar el acceso de las víctimas a mecanismos de reparación efectivos (De Schutter, 2016, págs. 44-55 y 63-66). En efecto, si bien los convenios internacionales del trabajo prevén medidas para darles efecto (Naciones Unidas, 2015), algunos no contemplan recursos de reparación para las víctimas o son vagos al respecto. Este es uno de los ámbitos en el que el proyecto de tratado podría aportar algún valor añadido. Sin embargo, aduciendo que la influencia real de los Principios Rectores estaba intrínsecamente ligada a su carácter no vinculante, hay quien teme que ese tratado (vinculante) pueda obstaculizar o debilitar las garantías existentes y su evolución natural (Čerňić y Carrillo-Santarelli, 2018, pág. 299). Para otros, esa evolución es simplemente demasiado lenta. El proceso de elaboración del tratado podría ayudar a identificar y salvar las lagunas que limitan el acceso efectivo a los mecanismos de reparación.

Sin embargo, tanto el proyecto de tratado como el proyecto de protocolo facultativo dejan muchas cuestiones jurídicas sin respuesta. Entre ellas figuran la relación con el recientemente aprobado Convenio sobre Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Extranjeras en Materia Civil y Comercial de 2019,³² y el Convenio para Facilitar el Acceso Internacional a la Justicia de 1980,³³ ambos de la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado. En general, el proceso de elaboración del tratado no ha puesto de manifiesto hasta el momento un conocimiento suficiente de estas u otras obligaciones jurídicas internacionales. Por ejemplo, el párrafo 5, *b*), del artículo 14 del proyecto de instrumento jurídicamente vinculante establece que todo nuevo acuerdo sobre comercio e inversión deberá ser compatible con las obligaciones de los Estados partes en materia de derechos humanos en virtud del nuevo tratado. Sin embargo, ¿cómo encajaría esta disposición con la norma de derecho internacional general que da prioridad a los tratados celebrados posteriormente?³⁴

El instrumento propuesto requiere todavía ciertas precisiones jurídicas, junto con un mayor reconocimiento de formas alternativas de solución de con-

³² Disponible en <https://assets.hcch.net/docs/806e290e-bbd8-413d-b15e-8e3e1bf1496d.pdf> (en inglés; todavía no se ha traducido al español. Acceso el 21/09/2020). Este Convenio, adoptado por unanimidad por la Conferencia de La Haya sobre Derecho Internacional Privado el 2 de julio de 2019, complementaría, al entrar en vigor, el Convenio sobre Acuerdos de Elección de Foro de 2005, también de la Conferencia de La Haya, y, en cierta medida, la Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras de las Naciones Unidas (Nueva York, 1958). El Acuerdo sobre Incendios y Seguridad de los Edificios en Bangladesh se refería a esta Convención de 1958.

³³ Disponible en <https://assets.hcch.net/docs/a311a685-d6e7-41d4-8210-7c2b8c30429e.pdf> (acceso el 20/09/2020).

³⁴ El artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (que se menciona en el borrador más reciente del proyecto de tratado, en su artículo 14, 4), sobre la inmunidad del Estado) establece los medios de aplicación de tratados sucesivos relativos a la misma materia.

troversias en el ámbito laboral y de los instrumentos y mecanismos pertinentes de la OIT (véase Naciones Unidas, 2015 y 2016). Sus redactores también podrían ser más imaginativos en relación con el seguimiento previsto, estableciendo vínculos con los órganos de la OIT cuando proceda remitirse a principios o convenios de la OIT ratificados. Las enseñanzas en materia de gobernanza de las iniciativas en respuesta al desastre del Rana Plaza deberían tenerse en cuenta para reforzar las disposiciones sobre prevención, solución de controversias y reparación.

En cualquier caso, el proceso del tratado no puede escapar al hecho de que está constreñido dentro de un modelo estatalista, desde su adopción hasta su ratificación. Esto conlleva dos retos. El primero es que, si bien la sociedad civil ejerce una presión considerable en el contexto de las Naciones Unidas, son los Estados los que toman las decisiones. El segundo es que los países que no respetan los instrumentos de derechos laborales u otros derechos humanos en vigor, ¿lo harían en virtud de un nuevo instrumento que exija reparación en caso de incumplimiento? El tratado propuesto se limita a eludir el escollo más infranqueable del derecho laboral transnacional, a saber, que los problemas que surgen en el plano mundial se confinan sistemáticamente al plano nacional para su resolución (véase Blackett, 2019; Pekdemir, Glasbergen y Cörvers, 2015). El proyecto de tratado depende en gran medida de la legislación nacional para su aplicación.

No obstante, ese nuevo instrumento aumentaría la presión sobre las empresas para que actúen con la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de prevenir abusos y rendir cuentas en caso de incumplimiento. Incluso si no se ratificara, proporcionaría al menos ciertas armas a quienes luchan en pro de la justicia social en las cadenas de valor mundiales (véase, por ejemplo, Anner, Bair y Blasi, 2013; Bernaz, 2017; Hyde, 2016; Simons, 2014). Además, podría impulsar otras propuestas, como la de exigir que los planes financieros de las empresas incluyan disposiciones para los posibles costos de saneamiento y del cuidado de la salud, en caso de que se produzcan daños ambientales y sociales como consecuencia de sus actividades (OIT, 2019, pág. 54). Para ello, al igual que se preveía en el Acuerdo, se combinarían los mecanismos privados con las obligaciones jurídicas de transparencia y rendición de cuentas.

4. Conclusión

La mayor parte del valor de la cadena de suministro de la fabricación de prendas de vestir es captada por las marcas y los minoristas, quedando poco para los proveedores y aún menos para los trabajadores (Human Rights Watch, 2019; Alamgir y Banerjee, 2019; Lund-Thomsen y Lindgreen, 2014). El problema básico de las cadenas de valor mundiales sigue siendo el mismo: un alto nivel de imbricación entre los fabricantes y las marcas minoristas que se abastecen a lo largo y ancho del mundo, combinado con un régimen jurídico que absuelve a los que dirigen los diversos eslabones de la cadena de suministro del tipo de responsabilidad, tanto moral como económica, que incumbe a los que dirigen formalmente la empresa estructurada verticalmente (véase Lichtenstein, 2017, pág. 330; Bernaz, 2017; Martin, 2018). Con los espacios de venta al por menor cerrados por las restricciones en relación con la COVID-19, numerosos compra-

dores han anulado los contratos con sus proveedores, lo que nos recuerda la inestabilidad de la industria de la confección y la fragilidad de las economías y los trabajadores que dependen de ella. Estos no son los problemas para los que se concibieron las iniciativas en respuesta al desastre del Rana Plaza, pero nos permiten reflexionar más a fondo sobre cómo construir cadenas de valor globales más equitativas y sostenibles. Una vez más, la OIT está convocando a los principales actores para encontrar una vía de salida de la crisis en la industria de la confección de Bangladesh; lo que se necesita, en términos más generales, es una «nueva normalidad» (Naciones Unidas, 2020).

Las tres iniciativas en respuesta al desastre del Rana Plaza –el Acuerdo, la Alianza y el Plan/Fondo Fiduciario– ofrecen ideas que deberían tenerse en cuenta al concebir futuros enfoques, desde el plano local hasta el transnacional. Han hecho avanzar el derecho laboral transnacional por vías innovadoras para alcanzar soluciones prácticas a corto plazo. También han demostrado que, colaborando con otros actores, la OIT puede actuar con rapidez y creatividad en el marco de su mandato actual, aprovechando su enfoque basado en el diálogo, su neutralidad y sus normas internacionales del trabajo. En particular, el modelo desarrollado en el marco del Acuerdo ya se ha utilizado en otros contextos. Sin embargo, las mejoras logradas en materia de seguridad y capacidad de inspección en Bangladesh podrían resultar efímeras a menos que el modelo básico de abastecimiento y de precios a la baja evolucione hacia uno de trabajo decente en todas sus facetas (Blasi y Bair, 2019; Kabeer, Huq y Sulaiman, 2019). En particular, la experiencia adquirida en el marco del Acuerdo demostró la importancia del respeto de la libertad sindical para avanzar hacia un modelo salarial más justo y prácticas de trabajo más seguras.

Por su parte, el proyecto de tratado de las Naciones Unidas intenta superar un ámbito jurídico caracterizado por la compartimentación que favorece la elusión de responsabilidades. Probablemente, el comportamiento de las empresas solo evolucione hacia un mayor respeto de los derechos humanos si se incrementa su responsabilidad a través de diversos medios (Bernaz, 2017, pág. 297; Simons, 2014). Queda por ver si el tratado y el protocolo facultativo propuestos por las Naciones Unidas contribuirán a este objetivo. Por lo menos, esta iniciativa ya ha puesto de relieve la forma en que podrían reducirse ciertas lagunas jurídicas. Las propuestas deben afinarse desde el punto de vista jurídico, y al mismo tiempo tener en cuenta la experiencia adquirida con las iniciativas en respuesta al desastre del Rana Plaza y con iniciativas de diligencia debida desde una perspectiva laboral y empresarial. Si el tratado llega a adoptarse, será solo una de las muchas medidas que aún se necesitan para prevenir los desastres en el lugar de trabajo y, cuando ello no sea posible, garantizar el acceso a la justicia y a mecanismos de reparación eficaces para las víctimas.

Bibliografía citada

Accord (on Fire and Building Safety in Bangladesh). 2020a. «Joint statement Accord–BGMEA: Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh and BGMEA sign agreement on transition to RMG Sustainability Council», 15 de enero. <https://bangladeshaccord.org/updates/2020/01/15/joint-statement-accord-bgmea> (acceso el 28/08/2020).

- 2020b. *Quarterly aggregate report on remediation progress and status of workplace programs at RMG factories covered by the Accord*. https://bangladesh.wpengine.com/wp-content/uploads/2020/02/Accord_Quarterly_Aggregate_Report_January2020.pdf (acceso el 28/08/2020).
 - 2020c. «Update safety and health complaints», 20 de junio. <https://bangladeshaccord.org/updates/2020/06/20/update-safety-and-health-complaints> (acceso el 31/08/2020).
 - 2019a. *Quarterly aggregate report on remediation progress and status of workplace programs at RMG factories covered by the Accord*. https://admin.bangladeshaccord.org/wp-content/uploads/2019/02/Accord_Quarterly_Aggregate_Report_January_2019.pdf (acceso el 28/08/2020).
 - 2019b. «Accord reaches resolution on continuation of its work in Bangladesh: Accord Bangladesh operations to transition to an industry-labour RMG Sustainability Council», 19 de mayo. <https://admin.bangladeshaccord.org/wp-content/uploads/2019/05/Accord-Reaches-Resolution-on-Continuation-of-Its-Work-in-Bangladesh.pdf> (acceso el 28/08/2020).
 - 2019c. «Statement on transition discussions with Government of Bangladesh & BGMEA», 14 de febrero. <https://bangladeshaccord.org/bn/resources/press-and-media-bn/2019/02/14/statement-on-transition-discussions-with-government-of-bangladesh-bgmea> (acceso el 28/08/2020).
 - 2018. «Statement issued by the Steering Committee of the Accord», 10 de mayo. <https://bangladeshaccord.org/updates/2018/05/10/statement-issued-by-the-steering-committee-of-the-accord> (acceso el 28/08/2020).
 - 2017. «Accord continuation beyond May 2018», 26 de octubre. <https://bangladeshaccord.org/updates/2017/10/26/accord-continuation-beyond-may-2018> (acceso el 28/08/2020).
- Ahamad, R., e Islam, R. 2019. «No justice yet for Rana Plaza tragedy», *New Age Bangladesh*, 24 de abril. <http://www.newagebd.net/article/70662/no-justice-yet-for-rana-plaza-tragedy> (acceso el 28/08/2020).
- Aizawa, M., y Tripathi, S. 2015. «Beyond Rana Plaza: Next steps for the global garment industry and Bangladeshi manufacturers», *Business and Human Rights Journal*, vol. 1, núm. 1, págs. 145-151.
- Alangir, F., y Banerjee, S.B. 2019. «Contested compliance regimes in global production networks: Insights from the Bangladesh garment industry», *Human Relations*, vol. 72, núm. 2, págs. 272-297.
- Alliance (for Bangladesh Worker Safety). 2014. *Baseline worker survey report*. <http://www.bangladeshworkersafety.org/files/Alliance%20Baseline%20Worker%20Survey%20Report%20Final.pdf> (acceso el 18/08/2020).
- Alvarez, J.E.; Boisson de Chazournes, L.; Jenks, B.; Maupain, F.; Pellet, A., y De Serpa Soares, M. 2019. «Challenges and prospects of international normative organizations», en G.P. Politakis, T. Kohiyama y T. Lieby (eds.): *ILO100: Law for social justice*. Ginebra, OIT, págs. 687-712.
- Anner, M. 2018. *Binding power: The sourcing squeeze, workers' rights, and building safety in Bangladesh since Rana Plaza*. Research Report. State College, Penn State College of the Liberal Arts, Centre for Global Workers' Rights.
- ; Bair, J., y Blasi, J. 2013. «Toward joint liability in global supply chains: Addressing the root causes of labor violations in international subcontracting networks», *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 35, núm. 1, págs. 1-43.
- Barrett, P.M.; Baumann-Paully, D., y Gu, A. 2018. *Five years after Rana Plaza: The way forward*. Nueva York, NYU Stern Center for Business and Human Rights.
- Baxi, U. 2016. «Human rights responsibility of multinational corporations, political ecology of injustice: Learning from Bhopal thirty plus?», *Business and Human Rights Journal*, vol. 1, núm. 1, págs. 21-40.
- Berliner, D.; Greenleaf, A.R.; Lake, M.; Levi, M., y Noveck, J. 2015. *Labor standards in international supply chains: Aligning rights and incentives*. Cheltenham, Edward Elgar.

- Bernaz, N. 2017. *Business and human rights: History, law and policy – Bridging the accountability gap*. Abingdon, Routledge.
- Blackett, A. 2019. «Theorizing emancipatory transnational futures of international labor law», *American Journal of International Law Unbound*, vol. 113, págs. 390-395.
- Blasi, J., y Bair, J. 2019. *An analysis of multiparty bargaining models for global supply chains*. Conditions of Work and Employment Series No. 105. Ginebra, OIT.
- Černič, J.L., y Carrillo-Santarelli, N. (eds.). 2018. *The future of business and human rights: Theoretical and practical considerations for a UN treaty*. Cambridge, Intersentia.
- Chowdhury, R. 2017. «The Rana Plaza disaster and the complicit behavior of elite NGOs», *Organization*, vol. 24, núm. 6, págs. 938-949.
- Clean Clothes Campaign. 2020. «Remembering the Rana Plaza workers by continuing the fight for workers' rights during the pandemic», 24 de abril. <https://cleanclothes.org/news/2020/remembering-the-rana-plaza-workers-by-continuing-the-fight-for-workers-rights-during-the-pandemic> (acceso el 17/08/2020).
- Cossart, S.; Chaplier, J., y Beau de Lomenie, T. 2017. «The French law on duty of care: A historic step towards making globalization work for all», *Business and Human Rights Journal*, vol. 2, núm. 2, págs. 317-323.
- De Schutter, O. 2016. «Towards a new treaty on business and human rights», *Business and Human Rights Journal*, vol. 1, núm. 1, págs. 41-67.
- Deva, S., y Bilchitz, D. (eds.). 2017. *Building a treaty on business and human rights: Context and contours*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Diller, J.M. 2015. «Pluralism and privatization in transnational labour regulation: Experience of the International Labour Organization», en A. Blackett y A. Trebilcock (eds.): *Research Handbook on Transnational Labour Law*. Cheltenham, Edward Elgar, págs. 329-342.
- Donaghey, J., y Reinecke, J. 2018. «When industrial democracy meets corporate social responsibility: A comparison of the Bangladesh Accord and Alliance as responses to the Rana Plaza disaster», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 56, núm. 1, págs. 14-42.
- Doorey, D.J. 2019. «Canada's largest retailer, auditor not negligent in failing to protect workers at Rana Plaza», *International Labor Rights Case Law*, vol. 5, núm. 1, págs. 102-107.
- Evans, B.A. 2015. «Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh: An international response to Bangladesh labor conditions», *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 40, núm. 2, págs. 597-627.
- Glover, S. 2019. «Nirapon loses appeal against High Court ban», *Ecotextile News*, 3 de diciembre. <https://www.ecotextile.com/2019120325378/materials-production-news/nirapon-loses-appeal-against-high-court-ban.html> (acceso el 28/08/2020).
- Human Rights Watch. 2019. «Paying for a bus ticket and expecting to fly»: *How apparel brand purchasing practices drive labor abuses*. https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/wrd0419_web2.pdf (acceso el 28/08/2020).
- Hyde, A. 2016. «To what duties do global labor rights correlate? Responsibility for labour standards down the production chain», en Y. Dahan, H. Lerner y F. Milman-Sivan (eds.): *Global justice and international labour rights*. Cambridge, Cambridge University Press, págs. 209-236.
- Kabeer, N.; Huq, L., y Sulaiman, M. 2019. *Multi-stakeholder initiatives in Bangladesh after Rana Plaza: Global norms and workers' perspectives*. Garment Supply Chain Governance Discussion Paper Series No. 01/2019. Berlín, Garment Supply Chain Governance Project.
- Kang, Y. 2019. *Life-course of transnational regulation in Bangladesh: What next for labor governance in the garment supply chain?* Documento presentado en la 8.ª Annual ASA Sociology of Development Conference, celebrada en Notre Dame, 17-19 de octubre de 2019.

- Kessedjian, C., y Cantú Rivera, H. (eds.). 2020. *Private international law aspects of corporate social responsibility*. Cham, Springer.
- Khan, Z. 2018. «Transnational labour governance: A critical review of proposals for linkage through the lens of the Rana Plaza collapse in Bangladesh», *Canadian Journal of Law and Society/Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 33, núm. 2, págs. 177-197.
- Khan, M.R.I., y Wichterich, C. 2015. *Safety and labour conditions: The Accord and the National Tripartite Plan of Action for the garment industry of Bangladesh*. Working Paper No. 38. OIT/Universidad Global del Trabajo. Ginebra, OIT.
- Lichtenstein, N. 2017. «Two cheers for vertical integration: Corporate governance in a world of global supply chains», en N.R. Lamoreaux y W.J. Novak (eds.): *Corporations and American democracy*. Cambridge (Estados Unidos), Harvard University Press, págs. 329-358.
- Locke, R.M. 2013. *The promise and limits of private power: Promoting labor standards in a global economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lund-Thomsen, P., y Lindgreen, A. 2014. «Corporate social responsibility in global value chains: Where are we now and where are we going?», *Journal of Business Ethics*, vol. 123, núm. 1, págs. 11-22.
- Martin, I. 2018. «The use of transnational labour law in steering socially responsible corporate governance towards increased worker protection», *Canadian Journal of Law and Society/Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 33, núm. 2, págs. 159-176.
- McCorquodale, R.; Smit, L.; Neely, S., y Brooks, R. 2017. «Human rights due diligence in law and practice: Good practices and challenges for business enterprises», *Business and Human Rights Journal*, vol. 2, núm. 2, págs. 195-224.
- Methven O'Brien, C.M. 2020. «Confronting the constraints of the medium: The fifth session of the UN Intergovernmental Working Group on a Business and Human Rights Treaty», *Business and Human Rights Journal*, vol. 5, núm. 1, págs. 150-155.
- Naciones Unidas. 2020. *Asegurarse de que las empresas respeten los derechos humanos durante la crisis de Covid-19 y después: La relevancia de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos*. Declaración del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/Sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25837&LangID=S> (acceso el 09/09/2020).
- . 2018. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. Asamblea General, 73.º periodo de sesiones, A/73/163, Nueva York.
- . 2017a. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. Asamblea General, 72.º periodo de sesiones, A/72/162, Nueva York.
- . 2017b. *Elementos para el proyecto de instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*. Presidencia del OEIGWG establecido por la Res. A/HRC/RES/26/9 del Consejo de Derechos Humanos. Ginebra. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs_SP.pdf (acceso el 09/09/2020).
- . 2016. *Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las empresas y los derechos humanos*. Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Ginebra.
- . 2015. *Cross-border regulation and cooperation in relation to business and human rights issues: A survey of key provisions and state practice under selected ILO instruments*. OHCHR Working Paper No. 1. Project 2: Roles and responsibilities of interested States. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra.

- . 2014. *Guidance on National Action Plans on business and human rights*. Version 1.0. Ginebra, Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2017. *OECD due diligence guidance for responsible supply chains in the garment and footwear sector*. París.
- OIT. 2019. *Trabajar para un futuro más prometedor*. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra.
- . 2018. *Bangladesh move towards employment injury insurance: The legacy of Rana Plaza*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_632364.pdf (acceso el 28/08/2020).
- . 2017. *Towards safer working conditions in the Bangladesh ready-made garment sector*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms_614088.pdf (acceso el 28/08/2020).
- . 2016a. *Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results*. INWORK Issue Brief No. 10. Ginebra.
- . 2016b. *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*. Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, 2016. Ginebra.
- . 2015. *Bangladesh Rana Plaza Compensation Scheme: Technical report on the scheme design and operationalization, and lessons learnt*. Ginebra.
- y CFI (Corporación Financiera Internacional). 2016. *Remediation financing in Bangladesh's ready made garment sector: An overview*. Ginebra.
- Paton, E. 2020. «After factory disaster, Bangladesh made big safety strides. Are the bad days coming back?», *The New York Times*, 1 de marzo. <https://www.nytimes.com/2020/03/01/world/asia/rana-plaza-bangladesh-garment-industry.html> (acceso el 28/08/2020).
- Pekdemir, C.; Glasbergen, P., y Cörvers, R. 2015. «On the transformative capacity of private fair labour arrangements», en A. Marx, J. Wouters, G. Rayp y L. Beke (eds.): *Global governance of labour rights: Assessing the effectiveness of transnational public and private policy initiatives*. Cheltenham, Edward Elgar, págs. 209-229.
- Pietrogianni, V. 2018. «Global responsibility, global fashion brands, and the Bangladesh Accord», *International Labor Rights Case Law*, vol. 4, núm. 23, págs. 271-276.
- Prentice, R. 2019. «Just compensation? The price of death and injury after the Rana Plaza garment factory collapse», *Research in Economic Anthropology*, vol. 39, págs. 157-178.
- . 2018. *Workers' right to compensation after garment factory disasters: Making rights a reality*. Brighton, University of Sussex.
- Rahman, Z., y Langford, T. 2012. «Why labour unions have failed Bangladesh's garment workers», en S. Mosoetsa y M. Williams (eds.): *Labour in the Global South: Challenges and alternatives for workers*. Ginebra, OIT, págs. 87-106.
- Rahman, M., y Moazzem, K.G. 2017. «The legacy of Rana Plaza: Improving labour and social standards in Bangladesh's apparel industry», en A. Hira y M. Benson-Rea (eds.): *Governing corporate social responsibility in the apparel industry after Rana Plaza*. Nueva York, Palgrave-Macmillan, págs. 81-109.
- Reinecke, J., y Donaghey, J. 2015. «The "Accord for Fire and Building Safety in Bangladesh" in response to the Rana Plaza disaster», en A. Marx, J. Wouters, G. Rayp y L. Beke (eds.): *Global governance of labour rights: Assessing the effectiveness of transnational public and private policy initiatives*. Cheltenham, Edward Elgar, págs. 257-277.
- Salminen, J. 2018. «The Accord on fire and building safety in Bangladesh: A new paradigm for limiting buyers' liability in global supply chains?», *American Journal of Comparative Law*, vol. 66, núm. 2, págs. 411-451.
- Simons, P. 2014. «International law's invisible hand and the future of corporate accountability for violations of human rights», en L. Blecher, N.K. Stafford y G.C. Bellamy (eds.): *Corporate responsibility for human rights impacts: New expectations and paradigms*. Chicago, American Bar Association, págs. 79-120.

- Smit, L.; Bright, C.; McCorquodale, R.; Bauer, M.; Deringer, H.; Baeza-Breinbauer, D.; Torres-Cortés, F.; Alleweldt, F.; Kara, S.; Salinier, C., y Tejero Tobed, H. 2020. *Study on due diligence requirements through the supply chain*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Thompson, B. 2017. «Determining criteria to evaluate outcomes of businesses' provision of remedy: Applying a human rights-based approach», *Business and Human Rights Journal*, vol. 2, núm. 1, págs. 55-85.
- Trebilcock, A. 2015. «Due diligence on labour issues: Opportunities and limits of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights», en A. Blackett y A. Trebilcock (eds.): *Research Handbook on Transnational Labour Law*. Cheltenham, Edward Elgar, págs. 93-108.