

Nºs 233-234
Año LXXXI
Enero-Junio, Julio-Diciembre 2013
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCIÓN^{MR}

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

*NORMAS DE 'SOFT LAW' AMBIENTALES Y SOCIALES APLICABLES A PROYECTOS DEL SECTOR DE RECURSOS NATURALES**

RAÚL F. CAMPUSANO DROGUETT**

Profesor de Derecho Internacional

Universidad del Desarrollo

RESUMEN

La finalidad de estos apuntes es presentar algunos aspectos centrales del 'soft law' y luego mostrar algunas aplicaciones en el contexto de la industria multinacional de recursos naturales. El trabajo comienza con una reflexión sobre el actual contexto de globalización y sus efectos sobre el derecho. Luego se analiza el tema del 'soft law' o derecho blando y se exponen algunas de las explicaciones y desarrollos doctrinarios a su respecto. En tercer lugar se indican algunas expresiones concretas de derecho blando desarrolladas en el ámbito de la industria de recursos naturales.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización ha generado importantes transformaciones en la forma de operar en el plano internacional. Antiguos paradigmas han ido cediendo paso a nuevas formas de entender la realidad y ello ha generado que las prácticas de los estados y otros actores de derecho internacional comiencen a modificarse de manera de hacerse parte de la nueva lógica de un mundo que adquiere una vocación de globalidad. Así, el comercio entre naciones se ha intensificado a niveles nunca antes observados y este aumento de relaciones

* Este artículo corresponde a una ponencia presentada por el autor en los Coloquios de Derecho Internacional 2012, realizada por la Facultad Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción en septiembre de ese año.

** Máster en Derecho U. Leiden, Países Bajos, Master of Arts U. Notre Dame, USA. rcampusano@udd.cl 56-2-23279197. Plaza 680, San Carlos de Apoquindo, Las Condes, Santiago.

comerciales ha generado necesariamente mayor visibilidad de procesos nacionales que antes pasaban desapercibidos y que ahora aparecen ante la opinión pública internacional que emite juicios y opiniones sobre los mismos. Así, temas como derechos humanos en general, derechos de los trabajadores, relación con el entorno natural, situación de las mujeres, homosexuales, pueblos indígenas, minorías étnicas, etc., que antaño eran materias privativas del ordenamiento jurídico nacional derivado de la cultura y tradición de la nación y su pueblo, hoy comienzan a visibilizarse al punto de convertirse en temas globales.

Desde la perspectiva del derecho, la globalización también está ejerciendo una influencia creciente que tensiona los paradigmas tradicionales de cada ordenamiento jurídico nacional. De pronto, grupos de poder locales pierden el monopolio de influencia amparados en las fronteras nacionales y deben hacerse cargo de la forma en que la humanidad ha ido avanzando en sus valores, libertades y prácticas. Así, por ejemplo, el binomio desarrollo económico y medio ambiente deja de ser una reflexión local y se convierte en parte de una deliberación global que aporta nuevas consideraciones y perspectivas, debilitando los poderes locales y su influencia hegemónica territorial. Esta tendencia es especialmente poderosa en materia de derechos humanos, en todas sus variantes y, así, se hace cada vez más difícil justificar prácticas reñidas con los acuerdos globales basado en la especificidad local. En efecto, la idea de búsqueda de un núcleo duro de derechos humanos universalmente reconocidos y respetados, gana adeptos cada día y, por el contrario, se hace cada vez más difícil defender la tesis de la naturaleza local y cultural de los derechos humanos, esto es, que cada pueblo o cultura tiene sus propias normas definitorias de los derechos humanos de sus miembros.

Uno de los axiomas más significativos del derecho tradicional es su ecuación de norma producida por el Estado, de acuerdo con un procedimiento previamente establecido y la característica fundamental de la norma jurídica, esto es, su calidad de vinculante, o sea, su capacidad para generar obligaciones exigibles entre las partes, apoyada por el poder supervisor y coactivo del Estado. Pues bien, la práctica de diversos sujetos de derecho internacional y el reconocimiento más o menos consciente y más o menos efectivo del estado de esta realidad, ha ido generando en las últimas décadas un fenómeno de producción jurídica, de práctica de los sujetos y de convicción de estarse actuando bajo un imperativo jurídico que está dando lugar a una nueva forma de entender el derecho: se trata del 'soft law'.

Un ámbito en que el 'soft law' tiene especial recepción es aquel de funcionamiento de las empresas multinacionales de recursos naturales. Estas empresas deben funcionar en entornos internacionales con diversidad de ordenamientos jurídicos (el de la casa matriz y/o registro, el de cada uno de los estados en que desarrolla operaciones, el de los mercados de destino, el derecho internacional y el derecho regional en aquellos casos en que proceda. Por otra parte, la empresa multinacional no es inmune a la influencia de grupos de interés y grupos de presión como aquellos que promueven agendas de derechos humanos, ambientales, indígenas, etc. En tercer término, veces estas empresas deben operar dentro de estados que tienen ordenamientos jurídicos deficientes o en que materias como el medio ambiente no se encuentra legislada. En todos los casos anteriores se produce una situación de tensión entre la empresa y todos aquellos que directa o indirectamente se relacionan con ella. Es en este escenario que aparece la idea de generar un conjunto de normas no vinculantes que permitan a la empresa operar en un marco regulador que se haga cargo de todas las demandas de los actores enunciados.

La idea de 'soft law' cuenta con apasionados defensores y promotores que son desafiados por un grupo contrario a la idea y que se expresa con la misma pasión y convicción que los primeros. Ciertamente, la idea de 'soft law' pugna con los postulados básicos y tradicionales del derecho y por ello tiende a ser no considerado por un sector de la doctrina, y sin embargo, existe. Y opera, y define numerosas relaciones jurídicas entre diversos actores.

2. 'SOFT LAW'

Un antecedente del 'soft law', o tal vez una expresión peculiar del 'soft law', puede encontrarse en la propuesta del ex ministro de la Corte Internacional de Justicia, Christopher Weeramantry, que propone que la forma adecuada de comprender la fuente del derecho internacional "principios generales del derecho" es incorporando ideas y valores jurídicos de culturas y civilizaciones presentes y pasadas diferentes a la europea occidental. Las propuestas de Weeramantry sobre desarrollo sustentable expresadas en su opinión separada de la sentencia del caso *Gabcikovo-Nagymaros*, de la Corte Internacional de Justicia¹, hacen un rescate de los conocimientos tradicionales de las diversas culturas y civilizaciones que existen y han existido en el planeta, universalizando

¹ Corte Internacional de Justicia. Caso *Gabcikovo-Nagymaros*. Sentencia del 25 de septiembre 1997.

así el concepto y, de paso, el derecho internacional como un todo. Weeramantry recupera diversos sistemas legales no occidentales y reflexiona sobre los aportes que cada uno de ellos puede hacer para enriquecer el derecho internacional contemporáneo y específicamente la recientemente nueva disciplina del derecho internacional de medio ambiente. Toma como ejemplo el trabajo de Hugo Grocius respecto del derecho internacional e intenta hacer una interpretación de su esfuerzo aplicado ahora al derecho internacional del medio ambiente. Su propuesta es novedosa y se aparta de los cánones tradicionales de análisis e identificación de fuentes del derecho internacional acercándolo así a otros esfuerzos como el del 'soft law' y de intentos contemporáneos de repensar el derecho en un contexto de globalización y biocentrismo.

Weeramantry concordó con la mayoría de la Corte en todas sus conclusiones. Sin embargo, en su opinión separada, abordó tres cuestiones relacionadas con aspectos de derecho ambiental: el principio de desarrollo sostenible a los efectos de equilibrar exigencias contradictorias de desarrollo y protección del medio ambiente; el principio de continua evaluación del impacto ambiental; y la cuestión de la adecuación de la utilización de un principio jurídico interpartes, como el Estoppel, la resolución de problemas con una connotación *erga omnes*, como la afirmación de que se ha producido un daño ambiental. El juez de Sri Lanka comienza su argumentación señalando que si la posibilidad del daño ambiental hubiera sido la única consideración del caso, la posición de Hungría hubiera sido concluyente y se le debiera haber encontrado la razón. Sin embargo, había otros factores a considerar, partiendo por el tema del desarrollo económico. El proyecto de esclusas era importante para el desarrollo de Eslovaquia. Así, Weeramantry estima que la Corte debía balancear las consideraciones ambientales y las de desarrollo económico, y la forma de lograrlo es a través del principio de desarrollo sustentable que, a su modo de ver, es más que un mero concepto, constituyéndose como un principio con valor normativo. Weeramantry decide que es conveniente profundizar en la comprensión de este principio ya que no solo servirá para resolver el caso entre Hungría y Eslovaquia, sino que además jugará un rol importante en la solución de futuras disputas ambientales. Además, observa que es la primera vez que el concepto recibe atención en la jurisprudencia de la Corte. Weeramantry postula que existe una necesidad para el Derecho Internacional de considerar la Diversidad de Culturas del Mundo para Armonizar el desarrollo y la Protección Ambiental. Estima que el caso presenta una oportunidad para analizar la sabiduría del pasado y construir desde allí algunos principios que pueden

fortalecer el concepto de desarrollo sustentable. Weeramantry argumenta que ésta es una fuente legítima de enriquecimiento del derecho internacional y que posiblemente no ha sido usado en toda la extensión que su importancia conlleva².

Rafael Escudero ha explicado que la extensión del 'soft law' "ha sumido a los juristas en una cierta perplejidad, dado que donde antes se encontraban con el esquema clásico de imposición de conductas por parte del Estado mediante el recurso a la coacción, hoy se encuentran cada vez más con fórmulas que responden al esquema del consejo o la recomendación (fórmulas que, además, en muchas ocasiones, no provienen del Estado). Y se hace a través de instrumentos de muy distinta variedad y características, hasta el punto que son más las dudas que las certezas que asaltan a quienes pretenden buscar una cierta

² Uno de los aspectos más interesantes de la propuesta de Weeramantry es que postula que al recoger aportes de diferentes culturas y al mirar al pasado por inspiración, el derecho internacional del medio ambiente no se aleja de los métodos tradicionales del derecho internacional, sino que al contrario, de hecho, estaría siguiendo la ruta creada por Hugo Grocio (Hugue de Groot). En efecto, el insigne jurista holandés no estableció "a priori" un número de principios para conformar las bases del derecho internacional, sino que los buscó "a posteriori" de la experiencia del pasado, mirando todo el espectro de culturas disponibles en su contexto. Desde allí, Grocio extrajo principios perdurables sobre los cuales construir el nuevo orden internacional del futuro. El derecho internacional del medioambiente se encuentra hoy en una etapa formativa, parecida a la del derecho internacional en sus primeras etapas. Existe una riqueza de experiencias del pasado de diversas culturas que está disponible para ser usada. Weeramantry argumenta que sería una lástima que toda esa posibilidad no fuera usada meramente por actitudes formalistas que podrían considerar que tal aproximación no cuenta con el rigor necesario. De la misma forma, Weeramantry estima que especialmente en las fronteras del derecho internacional se necesita una aproximación multidisciplinaria, que se nutra de otras disciplinas como la historia, la sociología, la antropología, y la psicología, extrayendo de ellas toda la sabiduría que sea necesaria. La esencia de la universalidad de la Corte Internacional de Justicia se encuentra en el lenguaje del artículo 9 del Estatuto de la CIJ, que requiere la representación de los mayores grupos de civilizaciones y de los principales sistemas legales del mundo. En este contexto, la Corte no puede arriesgarse a ser monocultural, particularmente en áreas nuevas del derecho internacional. Weeramantry propone usar la sabiduría del pasado relacionada con el Desarrollo Sustentable. Existen algunos principios de sistemas legales tradicionales que pueden ser integrados al derecho moderno del derecho ambiental. Estos principios son especialmente pertinentes al concepto de desarrollo sustentable, que era reconocido por tales sistemas. Más aún, algunos de esos sistemas tiene una particular relevancia para el caso Gabčíkovo-Nagymaros en el sentido que se refieren a la intervención de ríos y se dirigen a mostrar que tales intervenciones humanas siempre deben ser conducidas con la debida consideración por el entorno natural. Así en esta materia hay mucho que puede derivarse de antiguas civilizaciones y sistemas legales tradicionales como aquéllos de Asia, del Medio Oriente, de África, de Europa, de las Américas, del Pacífico y de Australia, de hecho, de todo el mundo. En Gabčíkovo-Nagymaros, la Corte indicó que a través de las distintas épocas, la humanidad, por motivos económicos y de otra naturaleza, ha constantemente interferido con la naturaleza. Así, Weeramantry concluye que el concepto de reconciliar las necesidades del desarrollo con la protección del ambiente no es algo nuevo. Hace milenios que estas preocupaciones fueron notadas y sus demandas paralelas fueron reconciliadas en una forma tan significativa que su mensaje nos ha llegado hasta nuestro tiempo.

claridad conceptual en este tema”³.

Abordar el tema de ‘soft law’, como acertadamente indica Escudero, “requiere asumir una tesis conceptual relativa a los elementos definitorios de una norma jurídica, según la cual es posible sostener la existencia de normas no vinculantes. Se necesita así, pues, una teoría de las normas jurídicas diferente, por ejemplo la de Hans Kelsen, para quien la sanción era el elemento definitorio de la norma jurídica. Hay dos razones para rechazar esta aproximación kelseniana. Es la primera de ellas su más que posible vinculación con el positivismo ideológico; cuestión ésta que ha de dejarse al margen de estas páginas. La segunda razón se basa en los usos corrientes del lenguaje jurídico, donde se distingue con toda normalidad entre normas vinculantes y normas no vinculantes. En el análisis normativo ha devenido un lugar común la distinción entre normas de las que derivan obligaciones y normas de las que no se derivan obligaciones. En consecuencia, el ‘soft law’ formaría parte de este segundo universo”⁴.

Escudero propone que los siguientes son los elementos característicos del ‘soft law’:

1. Se formula en términos no obligatorios de acuerdo con los métodos tradicionales y se basa exclusivamente en la adhesión voluntaria, es decir, descansa en métodos de “reforzamiento” no jurídicos.
2. Es ajeno a cualquier sanción directamente relacionada con su incumplimiento.
3. Su nacimiento o establecimiento no se requiere jurídicamente. No es fuente del derecho ni resultado de un acto debido por parte de una autoridad.
4. Procede de sujetos carentes de autoridad normativa en ese ámbito.
5. Contiene términos vagos e imprecisos⁵.

³ Escudero, Rafael. El Concepto de Soft Law. En Contribuciones a la Filosofía del Derecho. Marcial Pons, Madrid, 2012. En este sentido, existe un cierto consenso que el soft law conlleva numerosas interrogantes y territorios sin respuestas fáciles. Dupuy subraya lo paradójico del término ‘Soft Law’ que, a su vez, busca definir un fenómeno ambiguo. En efecto, es paradójico ya que, desde una perspectiva general y tradicional, las reglas del derecho son “duras,” esto es, obligatorias o simplemente no se trata de reglas de derecho. Es un fenómeno ambiguo debido a que la realidad a la que se refiere, tomando en cuenta sus efectos legales y también sus manifestaciones, son a menudo difíciles de identificar en forma clara. Algunos estudiosos del derecho sienten incomodidad con el concepto y con el proceso: se trata de un estiramiento de lo autorizado más allá de lo recomendable y sin vislumbrar los objetivos valiosos que tal acción podría justificar.

⁴ Escudero 2012.

⁵ Escudero 2012.

La repetición de la práctica es un elemento central en la formación del 'soft law'. Los mensajes que se transmiten son básicamente los mismos. Hay una referencia cruzada entre instrumentos e instituciones, se cita una guía que ha sido adoptada por otra institución internacional de similares objetivos y así se va reforzando la fuerza del mandato. También se recurre a invocar repetidamente los mismos principios a niveles globales, regionales y locales, dando así existencia de la idea en cada uno de estos niveles. Un número importante de ideas y principios de soft law se incorporan a instrumentos blandos como por ejemplo recomendaciones y resoluciones de organizaciones internacionales, declaraciones y actas finales publicadas al término de conferencias internacionales e incluso propuestas de borradores sugeridas por paneles de expertos. En este contexto se entiende que el soft law crea y organiza objetivos, aspiraciones, metas a ser logradas en el futuro y no verdaderas obligaciones. Son programas más que prescripciones; guías más que obligaciones estrictas. A menudo, lo blando del instrumento se corresponde con lo blando de la prescripción⁶.

Es importante no confundirse entre el instrumento y la prescripción. En efecto, a veces no existe esta concordancia entre el instrumento y su contenido. Así, es posible observar un instrumento vinculante en su naturaleza, pero blando en la forma de expresar sus provisiones. De la misma forma, también es posible observar instrumentos no vinculantes, pero que expresan sus ideas de forma asertiva y obligatoria. En el primer caso se trata de un instrumento obligatorio, pero con normas que no establecen que el Estado debe hacer algo, sino que debiera hacer algo. Normalmente, esto se ha interpretado en el sentido de no generar una obligación vinculante para el Estado, sino más bien una aspiración y una proposición, esto es, precisamente lo que el 'soft law' es. En el segundo caso, se trata de un instrumento no vinculante, pero con normas que utilizan un lenguaje asertivo e imperioso, como por ejemplo: el Estado Parte deberá hacer esto, tendrá que cumplir con aquello. A pesar de este lenguaje, la naturaleza no vinculante del instrumento hace que la obligación no llegue a nacer a la vida jurídica y se mantiene, a pesar de su tenor, como una aspiración que debiera ser cumplida por los estados de acuerdo con sus decisiones soberanamente aceptadas, esto es, precisamente lo que el 'soft law' es⁷.

⁶ Campusano 2009.

⁷ Campusano 2009.

La norma de 'soft law' tiende a veces a evolucionar e intentar convertirse en una norma de "Hard Law", sea porque finalmente es recogida en un instrumento vinculante o porque adquiere esta nueva categoría a través de la creación de una norma consuetudinaria internacional. En otras palabras, el 'soft law' es esencialmente dinámico y no solo muestra un camino aspiracional, sino que tiende a encontrar la forma de transformar su naturaleza en vinculante. Este proceso podría explicar la extrema cautela y seriedad con que los estados negocian instrumentos no vinculantes, como declaraciones y memoranda. Se podría pensar, desde una perspectiva más bien cínica, que, no siendo tales instrumentos obligatorios, los estados no pondrían en ello tanto cuidado y acuciosidad. Y sin embargo, la ponen. Y lo hacen porque entienden que tales disposiciones tenderán a volverse vinculantes con el tiempo. En el otro extremo, cómo puede entenderse que los estados decidan reunirse en una conferencia internacional ya que han identificado una materia ambiental de interés y relevancia general; destinen tiempo y recursos considerables, debates largos, informes científicos y técnicos, diversas reuniones preparatorias y, finalmente, decidan que quieren llevar adelante un tratado internacional, esto es, un cuerpo jurídico internacional vinculante, pero al momento de escriturar las obligaciones, éstas se presentan de tal forma que es difícil o casi imposible determinar cuáles son realmente las obligaciones o si el tratado cuenta efectivamente con ellas. Bueno, a veces es difícil de entender, pero si se hace un esfuerzo es posible encontrar algunas pistas de comprensión. Primero, puede suceder que se trate de una materia extremadamente compleja, respecto de la cual la ciencia permite más de una interpretación. También puede suceder que la materia admita diversas interpretaciones de aproximación a la forma cómo debe ser tratado el tema. O puede ser que exista el interés por lograr un acuerdo, pero hay razones políticas, sociales o económicas que hacen desaconsejable la escrituración de obligaciones claras y asertivas. Aquí es, precisamente, el espacio en que el 'soft law' encuentra su sentido y finalidad⁸.

En este contexto, los estados pueden llegar a la conclusión que, frente a un problema ambiental importante y a un contexto político, social o económico complejo, la alternativa aconsejable es la creación de cuerpos jurídicos vinculantes con obligaciones blandas o cuerpos jurídicos no vinculantes con obligaciones duras, de manera tal de constituir una base ideológica que permita avanzar hacia

⁸ Campusano 2009.

el estadio deseado en el futuro, avanzando paso a paso, construyendo mayores consensos, superando las complejidades políticas, sociales o económicas, etc.⁹

El profesor Daniel Bodansky ha desarrollado ideas sobre el derecho internacional del medio ambiente declarativo, esto es, aquel que no tiene (o puede no tener) fuerza vinculante frente a un tribunal internacional y que, sin embargo, es derecho, o al menos así es percibido por los estados. Y es que el elemento clave aquí es la percepción, esto es, la idea de estar frente a una norma jurídica y no frente a un simple uso o práctica, ya que ¿no es ese precisamente el justificante actual de la naturaleza jurídica del derecho internacional, frente a aquellos que han pretendido juzgarlo de acuerdo con su falta de imperio? Puede ser que normas declarativas no sean cumplidas a cabalidad por parte de los estados, pero parece interesante observar la actitud de los estados al no cumplir tales normas. En efecto, pareciera ser que la mayor parte de los estados que no cumple con normas ambientales declarativas elabora alguna explicación, justificante o eximente para ello. ¿Por qué habría de hacer tal cosa si se tratara de normas no jurídicas? De hecho, frente a usos y costumbres no hay Estado que sienta el deber de elevar alguna explicación por incumplimiento. Bodansky señala que el análisis de determinar si estamos frente a la presencia de derecho consuetudinario puede resolver algunas de estas situaciones, pero no todas. Precisamente es allí, ante aquellas situaciones no resueltas a través del expediente del derecho consuetudinario internacional, que la norma de derecho blando decide su residencia¹⁰.

⁹ Uno de los hallazgos que se pueden extraer de los párrafos anteriores es que la naturaleza de "blanda" de una norma de derecho, no se encuentra necesariamente en la naturaleza del instrumento que la contiene. En efecto, ya hemos dicho que una norma de 'soft law' puede encontrarse tanto en una declaración de principios como en un tratado internacional tradicional.

¹⁰ La propuesta de Bodansky es que estas funciones de normas internacionales de medio ambiente no dependen de resolver el problema de su estatus legal. Así, el debate sobre si el principio precautorio forma parte del derecho consuetudinario ambiental internacional o no, es ajeno a la realidad que se forma a su alrededor marcando el tono de la discusión ambiental contemporánea, sea que se esté a favor o en contra. En efecto, hoy es simplemente no posible ignorar la existencia del principio precautorio. Se puede, por cierto, y se hace permanentemente, impugnar su validez ideológica y práctica, se puede poner en duda su recogimiento consuetudinario, se puede hasta dudar de su aplicación práctica en aquellos textos vinculantes que lo han recogido, pero, insisto, no se puede negar que el debate a su respecto existe y por ello, el principio precautorio ya ha ganado su primera batalla: la de existir. Una vez conquistada esa colina, la siguiente meta es servir de base a la discusión que conformará la plataforma de la regulación ambiental futura. Y allí estará el principio precautorio y si esto es o no derecho blando podrá dejarse a los teóricos. Mientras tanto sus efectos se harán sentir igual. Bodansky, Daniel. "Customary (and not so customary) International Environmental Law". 3 *Indiana Journal Global Legal Studies*, 105, 108-116, 1995.

3. 'SOFT LAW' Y EMPRESAS DE RECURSOS NATURALES

Las empresas multinacionales desarrollan sus actividades en diversos países del mundo, con una casa matriz generalmente localizada en un país desarrollado, y con operaciones de largo, mediano y corto plazo. Así, las empresas multinacionales, desde una perspectiva jurídica, se relacionan con normas de derecho internacional, normas del país en que tienen su casa matriz, y normas de los ordenamientos jurídicos de los países en que desarrollan sus operaciones. Las empresas multinacionales deben así cumplir con las regulaciones de diversos ordenamientos jurídicos, tanto en el plano nacional como en el internacional, como por ejemplo las normas de derecho laboral, tributario y ambiental de un país dado en que desarrollen operaciones. También deberán cumplir con normas de derecho internacional relacionadas con el comercio internacional, el transporte internacional, derecho internacional del medio ambiente, y derechos humanos. En este ámbito, las empresas multinacionales simplemente están cumpliendo con el derecho y esto es parte de la aproximación tradicional al derecho internacional.

Sin embargo, también es posible observar que la ambigüedad e inconsistencia, en relación a la personalidad jurídica internacional de las empresas multinacionales, haga que no sea fácil encontrar foros jurisdiccionales internacionales ante los cuales presentar acciones en su contra. En efecto, la Corte Internacional de Justicia, principal tribunal internacional hoy, no reconoce *locus standi* sino a los estados. Tampoco la Corte Penal Internacional. La doctrina tradicional postula que es el Estado el responsable por las acciones y daños de sus nacionales (incluyendo personas naturales y jurídicas). Sin embargo, en un contexto en que varias empresas multinacionales cuentan con un capital superior al PBN de numerosos estados del planeta, cabe preguntarse sobre la razonabilidad, efectividad y actualidad de esta regla.

De esta forma, las empresas multinacionales han ido desarrollando sus actividades regidas parcialmente por el derecho del Estado en que se encuentran constituidas, el derecho del Estado en que operan, el derecho internacional, y el derecho que van construyendo a través de la aplicación del principio de la autonomía de la voluntad. Es precisamente esta última modalidad la que nos interesa analizar en estas páginas, esto es, el derecho que se va construyendo en forma voluntaria, no vinculante, a través de declaraciones, acuerdos voluntarios, códigos de conducta, principios de buenas prácticas, etc.

Así, el sector privado participa de esta tendencia al adoptar estándares corporativos, códigos de conducta, sistemas de gestión ambiental, guías, mejores

prácticas, etc. Esta es una forma muy interesante de creación de 'soft law' ya que en ella no participan los estados ni las organizaciones internacionales, sino actores del sector privado: las empresas. Así, es una forma de creación de normas por parte de las propias entidades reguladas, si bien es cierto sobre una base de cumplimiento voluntario, al menos desde una interpretación tradicional de las reglas del derecho internacional. Por cierto que, tanto los gobiernos nacionales como las organizaciones gubernamentales internacionales tienden a considerar los propios pronunciamientos de las industrias como la mejor evidencia de la formación de estándares internacionales con los cuales evaluarlas a ellas y a sus competidores¹¹.

También debe considerarse como fuente importante creadora de estándares voluntarios para la industria minera aquella establecida por el Consejo Internacional de Minería y Metales, ICMM, organización que reúne entre sus miembros a las más relevantes compañías mineras del mundo y que tiene sus oficinas centrales en Londres. La organización y sus miembros elaboraron y se comprometieron a cumplir con el "Marco de Trabajo sobre Desarrollo Sustentable" del año 2003, un texto de diez principios, además de reportes públicos y revisiones independientes. Los principios se basan en el trabajo del "Mining, Minerals and Sustainable Development Project" MMSD, una iniciativa de tres años, apoyado por la industria, gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, y cuya finalidad fue explorar y proponer formas en que el desarrollo sustentable fuera incorporado a la actividad minera¹².

¹¹ Los estándares corporativos para la industria minera comenzaron formalmente el año 1991 con la "Guía de Berlín", iniciativa promovida por Naciones Unidas. Actualmente existe una versión actualizada, del año 2002 y conocida como "Guía de Berlín II", la que se compone de un texto extenso que incluye principios, mejores prácticas y guías que comprenden todo el ciclo de vida del proceso minero, desde la exploración hasta el proceso de cierre y rehabilitación del sitio.

¹² Prácticas de negocios éticas y gobernanza corporativa. Integración del concepto de desarrollo sustentable en los procesos de decisiones corporativas. Respeto a las culturas, derechos humanos, tradiciones y valores al momento de relacionarse con los empleados y con todos aquellos afectados por la actividad del proyecto. Implementación de sistemas de gestión de riesgos. Mejoramiento continuo de la performance en materia de seguridad y salud. Mejoramiento continuo de la performance en materia de gestión ambiental. Conservación de la biodiversidad y planificación integrada del uso del suelo. Diseño responsable de productos, uso, re-uso, reciclado y disposición adecuada. Contribución al desarrollo social, económico e institucional de la comunidad junto con las cuales o cerca de las que opera. Relación efectiva y transparente con todos los stakeholders. Verificación acreditada por entidades independientes de los informes presentados a los 'stakeholders'.

Tal vez la organización internacional generadora de 'soft law' por excelencia es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. Chile es miembro de la OCDE desde el año 2010 y, por lo tanto, se encuentra obligado a cumplir con sus mandatos los que, en general, son de naturaleza blanda y ello la distingue entre las demás organizaciones internacionales a las que Chile pertenece. La OCDE tiene interés en diversas materias. Una de ellas es el medio ambiente.

La política de la OCDE en relación con el medio ambiente se encuentra explicitada en los siguientes pilares: la Estrategia de Crecimiento Verde, la Perspectiva Ambiental para 2030 y las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales en la sección dedicada al medio ambiente. En este capítulo se analizarán las Directrices de la OCDE. Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales son recomendaciones de los gobiernos de los estados miembros de la OCDE dirigidas a las empresas multinacionales. Enuncian principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable en diversas áreas. La finalidad de las Directrices es garantizar que las actividades de las empresas multinacionales se llevarán a cabo de acuerdo con las políticas nacionales de los estados miembros de la OCDE. También buscan fortalecer la base de confianza entre autoridades gubernamentales y las empresas. En el Capítulo II de las Directrices, sobre Principios Generales, se establece que las empresas deben contribuir al progreso económico, social y medioambiental con vistas a lograr un desarrollo sostenible. También señala que las empresas deben abstenerse de buscar o de aceptar exenciones no contempladas en el marco legal o reglamentario relacionadas con el medioambiente. El Capítulo V de las Directrices se refiere directamente al medioambiente y señala que las "empresas deberán tener debidamente en cuenta, en el marco de las disposiciones legales y reglamentarias y de las prácticas administrativas de los países en los que ejercen su actividad y teniendo en consideración los acuerdos, principios, objetivos y normas internacionales relevantes, la necesidad de proteger el medio ambiente y la salud y la seguridad públicas y de realizar, en general, sus actividades de una manera que contribuya al objetivo más amplio del desarrollo sostenible"¹³.

¹³ En este contexto, las empresas deben cumplir con diversos requerimientos, entre otros, los siguientes: 1. "Establecer y mantener un sistema de gestión medioambiental adecuado para la empresa, que incluya la recogida y la evaluación de información adecuada y puntual relativa al impacto de sus actividades sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad; la fijación de metas cuantificables y, en su caso, de objetivos relacionados con la mejora de los resultados medioambientales, incluyendo la revisión periódica de la pertinencia continua de estos objetivos; y el seguimiento y el control regular

Un ejemplo característico de norma de 'soft law' es el contrato modelo de inversión extranjera para proyectos mineros. Este contrato fue elaborado a instancias del Comité de Derecho Minero de la Asociación Internacional de Abogados (International Bar Association) y contó con la participación y colaboración de especialistas de diversas disciplinas y adscripciones, de diversas partes del mundo, el autor entre ellos. Luego de analizarse más de 50 contratos internacionales de desarrollo minero y de estudiar el derecho internacional aplicable y las tendencias en derecho blando (soft law) y recomendaciones de responsabilidad corporativa (ISO 26000, entre otras), el grupo de trabajo elaboró una primera versión de contrato modelo. En el proceso participaron representantes de la industria minera, de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia.

La elaboración del contrato modelo representa un esfuerzo significativo de sistematizar el derecho internacional aplicable a la relación entre una empresa y un gobierno en el contexto de grandes proyectos de desarrollo minero, los que

de los avances en el cumplimiento de los objetivos o las metas en materia de medio ambiente, salud y seguridad". Chile cumple ampliamente con este requerimiento. Como se sabe, desde 1997 que opera el sistema de evaluación ambiental el que se ha ido desarrollando como un muy eficaz instrumento de gestión ambiental nacional, llegando al sistema en línea que ha sido tan aplaudido por diversos actores en Chile y en el extranjero. 2. Las empresas deben aportar a los ciudadanos y a los trabajadores información adecuada y puntual sobre los efectos de las actividades de la empresa sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad, que puede incluir la elaboración de informes sobre los avances en la mejora de los resultados medioambientales; y desarrollar una actividad de comunicación y consulta, adecuada y puntual, con las comunidades directamente afectadas por las políticas de medio ambiente, de salud y de seguridad de la empresa, y por su ejecución. Desde la Convención de Aarhus, el derecho a la información que tiene la ciudadanía es un principio establecido en derecho internacional. Nuestra legislación sobre transparencia es un ejemplo de concreción del principio. 3. "Evaluar y tener en cuenta en la toma de decisiones los impactos previsible relacionados con el medio ambiente, la salud y la seguridad asociados a los procedimientos, bienes y servicios de la empresa a lo largo de todo su ciclo de vida". Cuando estas actividades previstas tengan efectos significativos sobre el medio ambiente, la salud o la seguridad, y cuando estén sujetas a una decisión de una autoridad competente, las empresas deberán realizar una adecuada evaluación de impacto medioambiental. El análisis de ciclo de vida también es una práctica generalizada en las empresas y en Chile ya se está consolidando un cierto expertise en la materia. 4. "Teniendo en cuenta los conocimientos científicos y técnicos de los riesgos, cuando existan amenazas de daños graves para el medio ambiente, teniendo en cuenta asimismo la salud y la seguridad de las personas, abstenerse de utilizar la falta de certeza científica plena como motivo para aplazar medidas eficientes en términos de costes para impedir o minimizar dicho daño". Este es un tema que se relaciona con el principio precautorio que, como todas las cosas, puede ser bien o mal aplicado. La forma de presentarlo por la OCDE tiende a establecer un marco adecuado para su buena aplicación. 5. "Mantener planes de emergencias destinados a prevenir, atenuar y controlar los daños graves para el medio ambiente y la salud derivados de sus actividades, incluidos los casos de accidentes y de situaciones de emergencia, y establecer mecanismos de alerta inmediata de las autoridades competentes". En Chile, los eventos de magnitud y en particular el terremoto de febrero de 2010 han demostrado la necesidad y urgencia de actualizar y mejorar los planes de emergencia frente a daños graves.

tienen incidencia directa en la vida de las personas y en el crecimiento nacional. De esta forma, se consideran temas de derecho ambiental, laboral, impositivo, de seguridad, de transporte, de derecho comercial, de derechos indígenas, etc. Así, se presenta una iniciativa de política y derecho internacional que está en el estado del arte del desarrollo del nuevo derecho internacional que deja de ser tributario de la guerra fría y que se hace cargo de las nuevas posibilidades y desafíos que enfrenta hoy la comunidad internacional. En síntesis, a través de mostrar el trabajo del contrato modelo se reflexiona sobre la emergencia de un nuevo derecho internacional, transnacional, global¹⁴. El contrato modelo se construyó considerando las nuevas tendencias del derecho blando internacional en materias sociales y ambientales relacionadas con la actividad industrial multinacional, como por ejemplo los Principios de Ecuador, la ISO 26000 y los lineamientos de la OCDE.

4. IDEAS FINALES

El 'soft law' se encuentra en una etapa temprana de formación y por ello no es posible delimitarlo y clasificarlo con facilidad. Más aún, es un ente dinámico en permanente movimiento, evolución y redefinición. Por ello es que incluso entre sus defensores y practicantes no es posible encontrar ortodoxia ni consenso. Los defensores del soft law lo defienden por razones diferentes e incluso, en ocasiones, a través de propuestas contrapuestas e incompatibles entre sí. Así, algunos lo ven como la nueva expresión del liberalismo individualista

¹⁴ El Comité de Derecho Minero de la Asociación Internacional de Abogados (International Bar Association), en su Reunión Anual del año 2009, decidió promover un proyecto de trabajo para la elaboración de un Contrato Modelo para Proyectos Mineros que pudiera servir de base para los contratos de desarrollo minero firmados entre compañías mineras y gobiernos nacionales. El proyecto de trabajo, dirigido por el Comité de Derecho Minero, incluyó la colaboración de representantes de la sociedad civil y miembros de la academia de distintos países del mundo. El proyecto tiene por finalidad servir de guía y modelo básico para los procesos de negociación de contratos de inversión minera internacional, especialmente en aquellos países que no cuentan con legislación minera consolidada. El contrato modelo también puede servir en aquellos casos en que la legislación nacional no cubre adecuadamente materias ambientales, laborales, de seguridad, salubridad y otras materias relevantes relacionadas con la actividad minera. Peter Leon y Bob Basset han dicho que el Contrato Modelo sirve una necesidad ya que los impactos, positivos y negativos que los proyectos mineros generan en las comunidades locales, son significativos. Además, recientemente se ha apreciado un fuerte interés por los gobiernos, las comunidades y las empresas mineras en el desarrollo sustentable de las comunidades locales impactadas por proyectos mineros. También es posible observar que se ha generalizado la resistencia por parte de las comunidades locales a nuevos proyectos mineros, a menos que se sientan satisfechas en que obtendrán suficientes beneficios por parte de los mencionados proyectos.

que desconfía del Estado (y su poder formulador de derecho) y que intenta generar un marco jurídico con prescindencia de éste. Otros, en cambio, ven al 'soft law' como una muy buena expresión de comunitarismo y de promoción de derechos sociales que se contraponen al Estado liberal y su obsesión con la defensa de lo privado¹⁵. Como se ha señalado, el 'soft law' es una realidad del mundo contemporáneo y evoluciona vigorosamente en el entorno de la globalización.

Partamos con una constatación: el 'soft law' es creado por organizaciones internacionales, por asociaciones del sector privado, por empresas multinacionales y por el propio Estado. De la misma forma, el 'soft law' es reconocido en la práctica diaria de los sujetos de derecho internacional. Más aún, su reconocimiento y existencia aumenta día a día. Todo análisis, reflexión y juicio jurídico sobre la institución debe hacerse cargo de esta realidad. También parece adecuado recordar aquí que el derecho internacional tiene en su génesis y en su alma (si tal cosa existiera) la práctica repetida y general respecto de la cual se adquiere la convicción de cumplir un imperativo jurídico. No es el Estado y su poder creador de derecho sancionatorio, sino la acción de los particulares la que generó los primeros derechos y no es algo sustantivamente diferente lo que sucede con el 'soft law'. El 'soft law' llegó para quedarse y, sin perjuicio de lo siempre adecuado del análisis doctrinal, no puede dejarse de lado su existencia y vigor allá afuera, en el mundo del día a día y de la gente de a pie. Como dicen al norte del río Grande: "If ain't broken, don't fix it".

BIBLIOGRAFÍA

Ayine, Dominic, Hernán Blanco, Lorenzo Cotula *et al.* *Examinando los Contratos de Inversión Extranjera: las Implicancias para el Desarrollo Sustentable*. International Institute for Environment and Development, IIED. Londres, 2005.

¹⁵ En esta posición se encuentra Escudero, quien ha escrito que "así, la existencia de una sociedad civil activa y consciente de sus posibilidades a la hora de intervenir en los procesos de decisión política es condición necesaria para el éxito de las medidas de 'soft law'. Para ello, lo primero que ha de hacerse es romper con la vieja pretensión liberal de entender la sociedad civil como un espacio de privacidad, como el ámbito propio y exclusivo del interés privado; un lugar, en definitiva, alternativo al Estado. Frente a esa concepción, se impone una visión de la sociedad civil como un lugar de participación activa de los ciudadanos para transformar la propia realidad. No ha de ser, entonces, un lugar desde el que se genere un ámbito de intimidad, al margen de interferencias estatales. Más bien debe ser construido como un canal de participación, que garantice la posibilidad de los ciudadanos de incidir en los asuntos públicos y de que utilicen los nuevos instrumentos de producción jurídica puestos a su disposición". Escudero 2012.

Bantekas, Ilias. "Corporate Social responsibility in International Law". *Boston University International Law Journal*. BU School of Law. Vol. 22, otoño 2004, issue 2, 2004.

Bassett, Robert A. "Commercial Rights and Obligations". MMDA-International Bar Association. Working paper PPT. 2010. www.mmdaproject.org

Bodansky, Daniel. "Customary (and not so customary) International Environmental Law". 3 *Indiana Journal Global Legal Studies*, 105, 108-116, 1995.

Bourassa, Michael. "Tenure Provisions". MMDA-International Bar Association. Working paper PPT. 2010. www.mmdaproject.org

Campusano, Raúl F. "Soft Law y el Derecho Internacional del Medio Ambiente". XXXIX Jornadas de Derecho Público. Pontificia Universidad Católica. Santiago, 2009.

Campusano, Raúl F. "Desde la certeza de la regla a la diversidad de la práctica: El Nuevo Derecho Internacional del Medio Ambiente". VI Jornadas de Derecho Ambiental. Universidad de Chile. Agosto 2012.

Campusano, Raúl F. "El aporte del derecho blando a la actividad minera en el siglo XXI: Aspectos sociales y ambientales". En *Actualidad Jurídica* Nº 27, enero 2013.

Danielson, Luke y Howard Mann. "MMDA and Community Development". MMDA-International Bar Association. Working paper PPT. 2010. www.mmdaproject.org.

Dupuy, Pierre-Marie. "Soft Law and the International Law of the Environment". 12 *Michigan Journal of International Law*. 420. 420-421, 424-28, 1991.

Escudero, Rafael. "El Concepto de Soft Law". En *Contribuciones a la Filosofía del Derecho*. Marcial Pons, Madrid, 2012.

Leon, Peter y Bob Bassett. "The Model Mineral Development Agreement". MMDA-International Bar Association. Working paper PPT. 2010. www.mmdaproject.org

Massai Cruzat, Regina V. "Reportando la sostenibilidad en el marco de la Guía del "Global Reporting Initiative" (GRI). PPT. 2011.

Massai Cruzat, Regina V. "Sostenibilidad y Responsabilidad Social en un marco ISO 26000". PPT. 2011.

Massai Cruzat, Regina V., Bernardita Fernández, Alberto Guajardo y Hernán Blanco. "Collahuasi and ISO 26000: Towards excellence in sustainability". Agosto 2011.

Massai Cruzat, Regina V., Felipe Domb y Miguel Bahamondes. *Creación de confianza entre empresa y comunidad local, en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa: principios, buenas prácticas y comunicación de resultados*. Subcapítulo "Propuesta Metodológica para el relacionamiento empresa-comunidad en un marco de RSE". Casa de la Paz. Abril 2006.

Mining, Minerals and Sustainable Development, MMSD. Final Report, London, 2002. "Model Mine Development Agreement. A Template for Negotiation and Drafting". Abril 2011.

Pring, George. *International Environmental and Human Rights Law Affecting Mining Law Reform*. Northern Institute for Environmental and Minority Law. Rovaniemi, 2008.

Sands, Philippe. *Principles of International Law. Frameworks, Standards and Implementation*. Manchester University Press. Manchester, 1995.

Schermers, Henk G. y Niels M. Blokker. *International Institutional Law*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, 2003.

Toro Huerta, Mauricio Iván. "El Fenómeno del *Soft Law* y las Nuevas Perspectivas del Derecho Internacional". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Vol. VI, 2006, pp. 513-549.

Zaelcke, Durwood, James Salsman y David Hunter. *International Environmental Law and Policy*. Foundation Press. New York, 1998.