

responsabilidad corporativa
y derechos humanos en américa latina



Los límites de la OCDE para procesar quejas desde una perspectiva estructural

Presentación

El 25 de abril de 2024 una coalición de organizaciones de la sociedad civil de Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Alemania presentamos una queja contra la empresa multinacional Bayer AG ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a través de una instancia de denuncias que esa organización prevé que son los Puntos Nacionales de Contacto (PNC). Por tratarse de una empresa con sede en Alemania, la queja se presentó ante el PNC de ese país.

El Centro de Estudios Legales y Sociales, de Argentina; Terra de Direitos, de Brasil; BASE-IS, de Paraguay; la Fundación TIERRA, de Bolivia; Misereor y el European Center for Constitutional and Human Rights, ambas de Alemania denunciarnos a la empresa por los impactos negativos en el medio ambiente y los derechos humanos derivados del uso de semillas de soja transgénicas y agroquímicos a base de glifosato, en el marco del modelo agroindustrial extendido en Sudamérica.

Inseguridad alimentaria, escasez de agua, deforestación extrema, pérdida de biodiversidad, graves consecuencias para la salud y conflictos por la tierra con comunidades indígenas y campesinas son algunos de los escenarios de cada país planteados en la queja. Sobre esta base, las organizaciones demandamos a la empresa cambios en sus políticas y acciones, y al PNC alemán le pedimos que tramitara un procedimiento justo, transparente, previsible y adecuado para determinar si la empresa cumple con el marco normativo establecido en las Directrices.

Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales establecen el marco de obligaciones de debida diligencia en materia de derechos humanos y medio ambiente que empresas como Bayer AG deberían cumplir. Las organizaciones entendimos que el PNC alemán era el más adecuado para asegurar la aplicación y el cumplimiento consistente de las Directrices.

Era la primera vez que el PNC alemán recibía un planteo de esta envergadura, por el abordaje estructural de la afectación a los derechos humanos y al medio ambiente en cuatro países. El trámite de la queja se extendió más allá de los tiempos previstos en sus propias pautas. Incluyó, además, propuestas de diálogo condicionadas por fuera del proceso formal y se aceptaron acercamientos informales de la empresa mientras el mecanismo no nos comunicaba su resolución. Esto, entre otras decisiones políticas que se alejaban de la expectativa de que el PNC alemán funcionara como instancia de acceso a la justicia para las comunidades afectadas.

Este documento está basado en el relevamiento de las comunicaciones del trámite¹ y en entrevistas con referentes de las organizaciones que presentamos la queja. El

¹ La más relevante de ellas, la queja presentada por las organizaciones y titulada formalmente Instancia Específica presentada ante el Punto Nacional de Contacto alemán para las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Véase <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/10/Instancia-Especifica-Bayer-AG-Cono-Sur-2.pdf>

objetivo es analizar crítica y detalladamente el proceso de reclamo internacional que interpela la responsabilidad empresarial y, también, la actuación del mecanismo de la OCDE, de manera tal que sirva a las víctimas de violaciones a los derechos humanos por parte de las empresas y a las organizaciones que acompañamos este caso, como herramienta de análisis para llevar a cabo un litigio de este tipo.

1. Agroindustria, responsabilidad corporativa y el papel de la OCDE

1.a. Un problema de derechos humanos

Desde mediados de la década de 1990, el Cono Sur experimentó un crecimiento acelerado de la agricultura transgénica y especialmente del cultivo de la soja. A principios de esos años, la empresa Monsanto (actualmente Bayer) desarrolló el evento transgénico —es decir, una modificación genética para insertar en la planta una nueva característica— que se conoció como soja “RR1” resistente al glifosato, un herbicida de amplio espectro que se utiliza principalmente en cultivos de soja, maíz y trigo.

Argentina fue el primer país en autorizar la comercialización de la soja RR1 en 1996, seguido por Brasil en 1998, Paraguay en 2001 y, por último, Bolivia en 2005. A partir de entonces, comenzaron a darse una serie de fenómenos que transformaron la configuración del territorio y el modelo de desarrollo agrícola en la región: corrimiento de la frontera agrícola,² altos niveles de concentración de la tierra, proliferación de cultivos de semillas de soja transgénica y uso intensivo de pesticidas, en particular los desarrollados a base de glifosato (Venancio, 2024: 76).

Este modelo de agroindustria de la soja está dominado por un pequeño número de empresas multinacionales. Cada una de ellas posee una cuota de mercado significativa en la producción y distribución de soja transgénica y glifosato. Se trata de las empresas Bayer, BASF, Syngenta y Corteva (Duarte Reyes y Schliemann-Radbruch; 2021: 116). En 2018, Bayer completó la adquisición de Monsanto, posicionándose como líder del mercado agroquímico en América Latina, con participación en todas las etapas de la cadena de producción y distribución de semillas resistentes al glifosato. Entre las marcas que desarrollan este producto se incluye Roundup y La Tijereta, ambas, propiedad de la multinacional.

Paralelamente al desarrollo vertiginoso de este proceso, las comunidades indígenas, rurales y periurbanas que viven en los denominados “núcleos sojeros” comenzaron a denunciar impactos adversos, urgentes y acuciantes sobre el derecho a la salud, al ambiente sano, a la alimentación, al territorio y al agua. También, la destrucción de los ecosistemas por deforestación y degradación, incluida la pérdida de biodiversidad;

² Se estima que, entre principios de los años 90 y 2017, más de dos millones de hectáreas en el Cono Sur fueron arrasadas cada año para ceder lugar a los cultivos de soja transgénica (véase Acción por la Biodiversidad, Atlas del agronegocio, 80). Actualmente, los cultivos de soja genéticamente modificada representan más del 90% de la soja cultivada en los cuatro países. La soja transgénica ocupa la mayor parte de la superficie cultivada en los cuatro países (véase Agbio Investor, GM Monitor).

conflictos socio-territoriales y el aumento de los niveles de violencia para desalojar a las comunidades de sus tierras. Dentro de las graves afectaciones a la salud se incluían enfermedades y muertes de personas por el impacto de las fumigaciones con glifosato.

Todos estos impactos constituyen violaciones a derechos humanos protegidos por tratados internacionales³ y en las constituciones de los países cuyos casos se expusieron en la queja.

1.b. Marcos normativos que regulan la responsabilidad corporativa en la región

La vulneración de estos derechos a manos de las empresas es, en las últimas décadas, un debate presente en los sistemas de protección de derechos humanos. Existen instrumentos de derecho internacional, como los Principios Rectores de las Naciones Unidas⁴ que establecen que las empresas deben respetar los Derechos Humanos y remediar en caso de vulneración (Venancio, 2024: 77).

Estos Principio, que fueron adoptados en 2013, se estructuran en torno a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, que incluye el deber de abstenerse de infringirlos y el de hacer frente a las consecuencias negativas en las que tengan alguna participación debido a su actividad. También disponen que las empresas deben implementar medidas de debida diligencia de manera permanente y preventiva para identificar, prevenir, mitigar y responder a los impactos en materia de derechos humanos derivados de sus operaciones.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tanto en el caso *Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras* (2021), como en el Caso *La Oroya vs. Perú* (2024) establece que el cumplimiento de los Principios de Empresas y Derechos Humanos es exigible a las empresas.⁵ Así mismo, la Corte IDH en la OC 32/25 Sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos⁶ afirma que las empresas, tanto públicas como privadas, deben evitar que sus actividades provoquen o contribuyan a las violaciones de los derechos humanos, y deben adoptar medidas destinadas a remediar dichas violaciones en caso de que se produzcan.

1.c. El *soft law*, el rol de la OCDE y sus Puntos de Contacto

3 La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador en el ámbito interamericano. Además, la jurisprudencia de ámbito interamericano, disposiciones de Relatorias como la de Derechos Humanos y Medio Ambiente de Naciones Unidas y decisiones de comités de tratados, han abordado estos impactos como violaciones a derechos humanos y al derecho a un medio ambiente sano, limpio y sostenible en sus respectivos ámbitos de competencia.

4 Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf

5 Véase https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_432_esp.pdf

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-32/25, Emergencia Climática y Derechos Humanos, 29 de mayo de 2025. <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1084981967>

La OCDE es un organismo internacional e intergubernamental formado actualmente por 38 miembros, algunos de economías avanzadas y otros de economías emergentes, que adoptó las *Directrices para empresas multinacionales sobre conducta empresarial responsable*.⁷ Se trata de un conjunto de recomendaciones no vinculantes dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales, que se complementan con otros documentos (guías y manuales) de similar carácter sobre derechos humanos, debida diligencia y responsabilidad de la cadena de suministro que buscan aclarar los estándares de las Directrices y aplicarlos a distintas áreas.⁸

Estas recomendaciones están respaldadas por un mecanismo de reclamación no judicial: los Puntos Nacionales de Contacto (PNC), que son ámbitos establecidos por los gobiernos con el fin de promover e implementar las Directrices.⁹ Todos los PNC comparten esa función principal a través de dos vías: la sensibilización sobre la importancia de estos estándares y la gestión de las quejas contra las empresas que presuntamente no los han cumplido.

Sin embargo, existen diferencias entre los PNCs de los distintos países en función de dos circunstancias clave. Por un lado, se trata de oficinas apoyadas por los gobiernos, en algunos casos integradas por delegados de estos y en otros por expertos independientes (tal el caso neerlandés) cuyo despliegue más o menos robusto se asocia a las coyunturas políticas nacionales; y por otro, cada PNC tiene reglas particulares sobre la tramitación de las distintas etapas de la queja y sobre el tipo de decisiones que puede adoptar.

El objetivo de la presentación de una queja ante este mecanismo es llegar a un acuerdo entre empresas e individuos o grupos afectados por el incumplimiento de las Directrices, a través de un proceso de discusión y mediación.¹⁰ El procedimiento consta de las siguientes etapas: evaluación inicial, asistencia a las partes, declaración final y seguimiento. Como cada PNC adopta su manual de actuación y define sus competencias dentro del marco establecido por las Directrices, una queja puede tener reglas, modalidades de tramitación y consecuencias distintas según cada PNC. La duración del proceso —tema clave en relación con la queja que analizamos aquí— también puede variar, pero, como principio general, los PNC debieran concluir los procedimientos dentro de un plazo de doce meses desde el inicio del reclamo.¹¹

Tanto las Directrices como el mecanismo de los PNCs son herramientas del denominado *soft law* (o “derecho blando”) porque son recomendaciones voluntarias

7 Véase https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/06/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_a0b49990/7abea681-es.pdf

8 En la elaboración de la queja que analizamos en este documento, además de las Directrices y de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos a los que ya hicimos referencia, los siguientes documentos complementarios: la Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable, y la Guía y el Manual OCDE-FAO sobre Deforestación.

9 Véase <https://www.oecdwatch.org/oecd-ncps/national-contact-points-ncps/>

10 OCDE, Directrices para empresas multinacionales sobre conducta empresarial responsable, punto 1.c.3.d.

11 Ídem, Sección Comentario a los Procedimientos de Implementación, punto 52.

dirigidas por los gobiernos a las empresas, lo que significa que no tienen fuerza legal vinculante y su incumplimiento no conlleva sanciones jurídicas directas. En el caso de los PNC las empresas pueden decidir no participar en el procedimiento.

En este caso, las organizaciones que presentamos la queja contra Bayer AG decidimos hacerlo ante el PNC de Alemania por entender que este era competente por una serie de razones: Bayer AG es una empresa multinacional con sede en ese país (más puntualmente en Leverkusen, Renania del Norte-Westfalia), cuyo despliegue internacional se realiza en base a las políticas generales establecidas por la empresa en esa sede central.

Además, consideraron que el PNC alemán era el más indicado para asegurar la aplicación y el cumplimiento consistentes de las Directrices, ya que podía abordar las dimensiones regionales de los impactos ambientales y sobre los derechos humanos planteados en el reclamo. Ello porque, si bien Argentina y Brasil como países adherentes a la OCDE cuentan con PNCs para supervisar la implementación de las Directrices, Bolivia y Paraguay, los otros dos países involucrados en la queja son no adherentes y carecen de PNCs. Por eso entendimos que un enfoque fragmentado, con diferentes aspectos del caso manejados por múltiples PNCs, podría conducir a inconsistencias e ineficiencias, socavando potencialmente la integridad y eficacia del proceso y la aplicación uniforme de las Directrices. Por el contrario, era necesario un enfoque cohesivo y eficiente en términos de recursos, que sólo el PNC alemán podía brindar. El PNC alemán tenía la posibilidad de consultar a los PNCs de Argentina y Brasil, pero debía ser líder en el caso, asegurando además que los intereses y preocupaciones de todas las partes interesadas, especialmente los de los países no adherentes, estuvieran adecuadamente representados y atendidos.

El PNC alemán está ubicado en el Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía, en el Departamento de Comercio Exterior y cuenta con el apoyo de un comité interministerial.¹² Es decir, que a través del ministerio responsable y del comité interministerial, todas las áreas del gobierno alemán se encuentran involucradas, en mayor o menor medida, con las decisiones que adopta el PNC. Esta dependencia gubernamental impactó en las vicisitudes que experimentó la queja.

En cuanto a sus posibilidades de actuación en caso de reclamaciones relativas a posibles infracciones de las Directrices de la OCDE, “el Punto Nacional de Contacto

¹² El Comité Interministerial analiza cuestiones relacionadas con la aplicación de las Directrices de OCDE y decide por consenso sobre las propuestas del ministerio responsable. Además de Economía, el Comité está integrado por el Ministerio Federal de Finanzas, el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, el Ministerio Federal de Justicia y Protección del Consumidor, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio Federal de Agricultura, Alimentación y Comunidad, el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección del Clima, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo y el Ministerio Federal de Asuntos Digitales y Modernización del Sector Público. Véase <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Dossier/Aussenwirtschaft/Nationale-Kontaktsstelle-NKS/netzwerk-der-nationalen-kontaktstellen-fuer-die-oecd-leitsaetze.html>

alemán contribuye a la resolución de controversias proporcionando un foro neutral para el debate y el acuerdo sobre posibles soluciones”.¹³

2.La construcción de la queja y su presentación ante el PNC en Alemania

2.a. La conformación de la coalición y la decisión de presentar la queja

Para reconstruir el proceso desde sus inicios es preciso remontarse a las primeras reuniones de exploración que mantuvimos las organizaciones poco antes y durante la pandemia. A esos primeros intercambios virtuales, como la mayoría de las comunicaciones de ese tiempo, siguieron dos rondas de talleres presenciales cuando esta posibilidad se habilitó ampliamente. Estos talleres tuvieron como objetivo explorar posibles esfuerzos conjuntos para un reclamo internacional sobre la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos.

La coincidencia sobre los impactos del agronegocio y el uso de pesticidas como preocupación común en los cuatro países surgió en estos espacios de trabajo conjunto. También, se debatieron las complejidades de las distintas alternativas de litigio o reclamo internacional. Un desafío común a estas alternativas era la recopilación de pruebas que vincularan a la empresa multinacional con las afectaciones de derechos humanos denunciadas. Esta complejidad va a atravesar y marcar toda la tramitación del proceso.

El CELS y el Centro Europeo co-coordinaban el proyecto y, como parte del proceso de articulación política que supuso esta iniciativa, se fueron sumando las organizaciones de Brasil, Paraguay y Bolivia. En algunos casos existían lazos previos de trabajo conjunto, en otros no. La clave fue construir confianza política, nutrirse de la experiencia de cada organización en sus territorios y generar un trabajo colaborativo.

La coalición quedó conformada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), de Argentina;¹⁴ la Fundación TIERRA, de Bolivia;¹⁵ Terra de Direitos, de Brasil;¹⁶ Base

13 Véase, <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Dossier/Aussenwirtschaft/Nationale-Kontaktselle-NKS/netzwerk-der-nationalen-kontaktstellen-fuer-die-oecd-leitsaetze.html>

14 El CELS es una organización argentina de derechos humanos fundada en 1979 para promover y defender la vigencia efectiva de los derechos humanos. Trabaja estos temas a través del litigio estratégico, la investigación, la documentación y la construcción de alianzas a nivel nacional, regional e internacional. Más información en www.cels.org.ar/web/

15 La Fundación TIERRA es una organización no gubernamental dedicada a investigar y abordar los retos agrarios, rurales y medioambientales en apoyo de la población campesina e indígena. Más información en www.tierra.org/

16 Terra de Direitos es una asociación civil brasileña sin ánimo de lucro, dedicada a defender los derechos humanos económicos, sociales, culturales y medioambientales, así como a salvaguardar a los defensores de los derechos humanos. Desde tres oficinas regionales situadas en el Amazonas, el Cerrado y el Paraná, lleva a cabo actividades de defensa tanto a escala nacional como internacional. Más información en <https://terradedireitos.org.br/>

Investigaciones Sociales (Base IS), de Paraguay;¹⁷ el Centro Europeo de Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR)¹⁸ y Misereor, de Alemania.¹⁹

Las organizaciones de América Latina tenían distintas trayectorias de vinculación con la problemática central de lo que luego fue la queja.

El CELS tiene un trabajo a lo largo de su historia en la investigación y el litigio, históricamente, en alianza con el movimiento campesino e indígena. En los inicios, con el foco puesto en las disputas por la tierra y la conflictividad emergente, la propiedad comunitaria de la tierra indígena, la demanda de políticas de apoyo a la agricultura familiar, la visibilización del avance de la frontera agraria y los problemas asociados. Más recientemente, incorporó a su agenda la cuestión del uso de agroquímicos y sus impactos en derechos humanos. La Fundación TIERRA ha estudiado por años la dinámica del agronegocio y su impacto en el acceso y uso de la tierra para las comunidades indígenas, tradicionales y campesinas. Terra de Direitos fue creada a partir de las demandas de las poblaciones de las zonas rurales para la acción territorial, el apoyo a las comunidades y la incidencia política en temas como la preservación de la biodiversidad, el impacto de transgénicos y plaguicidas, el derecho a la alimentación y otros vinculados, y la reforma agraria. Base IS desde sus inicios analizó críticamente el modelo de expansión del agronegocio en Paraguay y sus impactos en derechos humanos, en el ambiente y también en la sociedad por las exclusiones estructurales que profundiza.

Esta diversidad de perfiles, países de origen, estrategias de trabajo y acción territorial nutrió al colectivo en tanto articulación política con una agenda común que decidía impulsar una acción inédita: la denuncia contra una multinacional ante la OCDE.

Por su parte, el Centro Europeo tenían la experiencia de presentarse ante la OCDE, experiencia de la que el resto de las organizaciones carecía. Había utilizado los PNCs en distintos países europeos, incluida Alemania, en quejas por el impacto de plaguicidas. Es decir, que conocía el mecanismo, sus alcances, la problemática y lo que era posible esperar de la acción del PNC alemán.

Las organizaciones construimos la queja contra Bayer AG ante ese PNC conociendo lo que era posible esperar de su intervención: que el PNC evaluara y aceptara el caso,

17 Base Investigaciones Sociales (BASE IS) es una asociación civil sin fines de lucro y centro de investigación fundado en 1989, dedicado a la investigación en ciencias sociales y a la difusión de conocimientos sobre la realidad rural, así como al desarrollo de capacidades de las comunidades rurales del país. Más información en <https://www.baseis.org.py/institucion/>

18 El ECCHR es una organización jurídica y educativa alemana independiente y sin ánimo de lucro dedicada a hacer cumplir los derechos civiles y humanos en todo el mundo. El ECCHR también trabaja para garantizar que las empresas transnacionales rindan cuentas por sus operaciones globales, a través de las cuales causan o contribuyen a graves violaciones de los derechos humanos. Más información en <https://www.ecchr.eu/en/>

19 Misereor es la organización de los obispos católicos alemanes para la cooperación al desarrollo. Desde hace más de 60 años, Misereor lucha contra la pobreza en África, Asia y América Latina a través del apoyo a proyectos. Más información en <https://www.misereor.de/>

y ofreciera un espacio de mediación formal entre ellas y la empresa en relación con las vulneraciones a las Directrices planteadas en el reclamo.

Para las organizaciones, habituadas a confrontar la acción de los Estados o el poder económico, la idea de participar en un diálogo con la empresa generó ciertas dudas iniciales sobre la eficacia que podía esperarse del proceso en términos de transformación de la realidad. Sin embargo, como ese diálogo iba a estar enmarcado en un procedimiento de mediación formal en el marco de institucionalidad que ofrecen los PNCs con reglas definidas -incluidas las etapas con sus correspondientes plazos- en sus manuales de procedimiento y el foco serían los temas planteados en la queja, esas dudas cedieron. Además, la mediación supondría el reconocimiento de la existencia del impacto negativo denunciado y, quizás, alguna dimensión del problema pudiera ser remediado.

Las expectativas iban más allá de lo estrictamente asociado al proceso, sus formalidades y potencial. La queja era una oportunidad para canalizar un objetivo político compartido: mostrar las vinculaciones del modelo del agronegocio con la deforestación, los conflictos socio-territoriales, el desplazamiento de las comunidades, la pérdida de los territorios, las transformaciones medioambientales y la violación a los derechos humanos de las comunidades en general. También, buscábamos lograr un compromiso de la empresa de modificar sus políticas. Explorar un mecanismo internacional de rendición de cuentas de empresas con casos de cuatro países de América Latina era una acción inédita que abriría nuevas oportunidades para el debate político sobre el agronegocio y sus impactos.

La presentación se concretó el 25 de abril de 2024 en Alemania, el día previo a una asamblea de accionistas de Bayer AG.²⁰ Integrantes de las organizaciones del Cono Sur que veníamos trabajando desde hacía años en la queja, viajamos a Alemania para estar presentes y trabajar conjuntamente con el Centro Europeo y con Misereor los ajustes finales. Todas las personas entrevistadas para la elaboración de este documento recuerdan ese momento como un hito que, además, consolidó la articulación y la preparó para los desafíos que debieron enfrentar desde entonces para sostener el proceso. La estrategia de comunicación se implementó simultáneamente en alemán, inglés, portugués y español, tuvo especificidades según el país y puso la queja en los principales diarios del día.

2.b. El abordaje estructural y las particularidades de los casos

La queja tuvo una vocación estructural muy clara. Ahora bien, esa alegación debía estar documentada por casos. El trabajo que realizamos desde cada organización en las comunidades afectadas de los respectivos países permitió construir un mosaico

²⁰ Antes de la presentación de la queja las organizaciones europeas tuvieron una estrategia particular con los denominados “asambleístas críticos” a quienes pudieron plantear las preocupaciones sobre los impactos en materia de derechos humanos del despliegue de la empresa. Una vez presentado el reclamo ante el PNC esta estrategia debió cesar como gesto de buena voluntad y compromiso con el proceso.

diverso y representativo. Bolivia configuró un mapa general de los impactos de la deforestación y el agronegocio en el país; los casos de Brasil y Paraguay pusieron en el centro las afectaciones a las comunidades indígenas y campesinas; y el de Argentina se situó en el escenario periurbano.

A su vez, las comunidades y personas afectadas debían tener una participación sustantiva a través de la decisión de que su caso fuera (o no) incorporado a la queja. Esta premisa nos demandó un importante trabajo territorial, de articulación política y diálogo sobre las implicancias de esta decisión.

Es importante tener en cuenta que la queja incluye, además, información, datos y análisis sobre el desarrollo del agronegocio en los países, y el particular rol de Bayer AG, para conformar el mapa, el escenario en el cual se sitúan los casos escogidos como exponentes de la situación estructural denunciada.

Las organizaciones presentamos al PNC casos concretos de comunidades de cada país. Denunciamos la destrucción de los ecosistemas, conflictos socio-territoriales a menudo violentos, efectos adversos para la salud y el acceso limitado a los alimentos debido a la expansión del cultivo de soja y la asociada aplicación indiscriminada de pesticidas.

Para ello, recopilamos pruebas directas y circunstanciales para establecer el uso de productos de Bayer, incluida información sobre cuotas de mercado, la presencia de distribuidores de productos de Bayer, fuentes gubernamentales y entrevistas con habitantes locales. La recolección de esta información resultó un desafío para la tarea de las organizaciones.

Argentina

El CELS expuso el daño a la salud de Sabrina O. y su familia, habitantes de un barrio lindante a los campos de soja, en el polo sojero de la ciudad de Pergamino, provincia de Buenos Aires. En 2011, como consecuencias de las fumigaciones, empezaron a tener problemas de salud graves.²¹ De los resultados de los análisis surgió que tanto ella como sus hijos tienen altos porcentajes de glifosato y ampa (que es el metabolito del glifosato) en orina. Por prescripción médica tuvieron que mudarse.

El caso llegó a juicio oral contra productores rurales y funcionarios municipales por la aplicación de los productos que generaron las intoxicaciones.²² En junio de 2026

21 Sabrina sufrió una intoxicación severa y perdió un embarazo luego de las fumigaciones aéreas en 2011, tras lo cual sufrió dos accidentes cerebrovasculares (ACV). En 2019, su hija tuvo que someterse a cuatro operaciones para la extirpación de quistes en los huesos, y su hijo sufría linfoproliferación y tenía ganglios linfáticos agrandados en los intestinos y el cuello. Se sometió a quimioterapia, sufrió hemorragias urinarias y manifestó síntomas de enfermedades no diagnosticadas. El compañero de Sabrina padecía alergias y afecciones respiratorias. Los dictámenes médicos establecieron los daños genéticos asociados a los componentes contaminantes (incluido el glifosato) sufridos por los miembros de la familia, junto con un mayor riesgo de sufrir efectos adversos para la salud. Todo esto fue constatado en la investigación judicial.

22 En septiembre de 2019, se dispuso una medida cautelar que estableció la prohibición de pulverizar a menos de 1.095 metros de cualquier zona urbana de Pergamino y a una distancia de 3.000 metros tratándose de fumigaciones aéreas. Ese mismo año, fueron dispusieron los procesamientos. En el transcurso de la investigación se ordenaron allanamientos en los campos en los que se realizaban las fumigaciones y,

(Sentencia N.º 50/2026), el tribunal condenó a los exfuncionarios de la Dirección de Ambiente Rural a dos años de prisión condicional y cuatro de inhabilitación, por un "control aparente" que incumplió los deberes de fiscalización, y ordenó investigar al intendente. Absolvió, en cambio, a los productores.

Este fallo contradictorio tuvo por probado el daño a la salud de Sabrina Ortiz y sus hijos, el riesgo para quienes viven cerca de los campos, la presencia indiscutida de plaguicidas en suelo y agua, la validez de la metodología del INTA y la pertinencia del término "agrotóxicos", cuestionó el nexo causal por la concurrencia de otros factores y señaló la falta de precisión sobre días y horas de las aplicaciones. Tanto Sabrina como la otra querellante en la causa, apelaron la sentencia y señalaron la contradicción de condenar a los funcionarios por la falta de controles y luego usar los vacíos documentales resultantes en favor de los productores.

La inclusión del caso en la queja permitió poner el foco de denuncias más allá de las responsabilidades individuales al interpelar la responsabilidad de la empresa cuyos productos causaron daños no solamente en su salud de Sabrina O. sino también en la de integrantes de su familia, vecinos y vecinas.²³

Paraguay

Las colonias Yeruti Ñu ("Colonia Yeruti") e Yvype, presentadas por Base IS para ejemplificar la situación en Paraguay, se encuentran respectivamente al este y el noreste del país. Son asentamientos rurales creados por el Instituto de Bienestar Rural y asignados a beneficiarios de la reforma agraria, principalmente pequeños productores campesinos, para la producción de rubros de autoconsumo y el arraigo. En la actualidad, los monocultivos mecanizados impulsados por grandes y medianos productores que se dedican al agronegocio se han incrementado de forma exponencial en los alrededores y ha avanzado sobre los asentamientos. Las familias campesinas quedan condenadas a vivir en unas pocas hectáreas de tierra, rodeadas por grandes extensiones de producción de soja y constantes fumigaciones con pesticidas. La situación expulsa de manera forzosa de sus tierras a muchas familias — ya ni siquiera funcionan escuelas— y quienes resisten al avance de los cultivos mecanizados, son desalojados y criminalizados. En el 2011, varias personas de Yeruti Ñu fueron internadas con signos de intoxicación con agrotóxicos. Una de ellas falleció.²⁴

Base IS trabajó de manera articulada con las comunidades que acordaron la presentación del caso en el marco de la queja. Frente a la falta de respuesta a nivel

junto con otras pruebas, se pudo demostrar que los productos utilizados para las fumigaciones que afectaron la salud de las y los pobladores de Villa Alicia eran de una marca propiedad actual de Bayer.

²³ En el ámbito interno, una consecuencia de la difusión en medios de comunicación de la queja ante la OCDE fue el avance de la causa judicial —actualmente en etapa de juicio oral— que se encontraba demorada.

²⁴ Su caso fue denunciado ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, que emitió un dictamen favorable a las víctimas.

local, la queja representaba una posibilidad de que, en una instancia externa, al menos se obtuviera el reconocimiento de la situación.

Brasil

En Brasil, Bayer lidera el mercado de semillas genéticamente modificadas y pesticidas.²⁵ De 2010 a 2021, el uso de pesticidas en ese país se duplicó.²⁶ En los municipios de Guairá y Terra Roxa, donde el uso de plaguicidas es predominante, se ubican tres aldeas indígenas del pueblo avá-guaraní. La relación entre los pueblos indígenas y los agricultores es tensa. El uso intensivo de pesticidas ha contaminado ríos, alimentos, animales y pueblos indígenas.²⁷ Incluso, los pesticidas son utilizados como “arma química” para confinar a los indígenas en una franja de tierra cada vez más pequeña. La organización *Terra de Direitos* verificó, en pruebas de laboratorio la presencia de glifosato y su principal metabolito, el ácido aminometilfosfónico (AMPA), en fuentes de agua de las aldeas (Y’Hovy, Pohã Renda y Ocoy).

Para preparar los casos de estas tres comunidades indígenas para la queja, *Terra de Direitos* trabajó juntamente con la organización Comisión Guaraní Irupá y directamente con las comunidades en un proceso de reflexión colectiva sobre las responsabilidades por la contaminación con pesticidas. Intoxicación aguda, dolor de cabeza, náuseas, llagas, picazón, vómitos, casos de cáncer y abortos espontáneos, pudieron ser comprendidos en el marco de un problema mucho más amplio. Además, este escenario convive en Brasil con el racismo estructural que sojuzga a las poblaciones indígenas y que se expresa inclusive para negar la atención básica de salud que estas dolencias requieren. Por ello, las comunidades, que han vivido en resistencia desde la colonización, acompañaron activamente el proceso de la queja y otros reclamos administrativos internos (ante autoridades agrarias, sanitarias, etc.) que lograron algunos cambios.

Bolivia

En Bolivia, la Fundación TIERRA fundamentó por qué Bayer/Monsanto es responsable de la deforestación para el cultivo de soja transgénica poniendo el foco en la situación del departamento de Santa Cruz, que concentra 7 de cada 10 hectáreas de tierras

25 El 95% de la soja cultivada en Brasil es genéticamente modificada, las semillas Intacta fueron utilizadas en el 80% de las plantaciones. En conjunto, Bayer-Monsanto representa 9 de las 18 variedades de semillas genéticamente modificadas autorizadas para el cultivo comercial, según la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad – CTNBio (2022).

26 En los municipios de Guairá y Terra Roxa, el uso de plaguicidas es predominante: 509 de los 661 establecimientos agrícolas de Guairá y 921 de los 1.209 establecimientos agrícolas de Terra Roxa reportaron uso de plaguicidas.

27 Dependientes de ríos y manantiales para acceder al agua, las aldeas reportan enfermedades frecuentes, como vómitos, dolores de cabeza, abortos espontáneos, dificultad para respirar, entre otras, especialmente entre los ancianos y los niños. También reportan la desaparición de especies silvestres de aves, abejas, mariposas, animales cazadores y disminución del número de peces en los ríos y pérdida de capacidad de producción de alimentos por aguas y ríos contaminados, generando impactos en la soberanía alimentaria de estos pueblos. Hay áreas fumigadas con pesticidas al lado de casas o caminos de indígenas.

agrícolas del país. Entre 2011 y 2022 se deforestaron cerca de 436 mil hectáreas de bosque tropicales y primarios directamente para cultivos de soja. En esta transformación, Bayer/Monsanto participó decisivamente no sólo en la expansión territorial del modelo sojero, sino en la apertura legal del uso de la semilla de soja RR1, ejerciendo presión para que gobierno central la aprobara definitivamente en 2005. Actualmente, Bayer/Monsanto es el mayor importador y comercializador del herbicida Roundup Ready.²⁸ La organización presentó en la queja la situación de varias comunidades campesinas en el departamento de Santa Cruz.

2.c Desafíos para la investigación y la construcción de pruebas

Durante la etapa de preparación de la queja ante el PNC, y ya definidos los objetivos de la acción colectiva, una cuestión desafiante fue la recopilación de evidencia sólida que vinculara el accionar de Bayer AG en los cuatro países con las consecuencias denunciadas. Es decir, sistematizar y construir la evidencia que fundamentara los casos y el carácter estructural de la queja. Este desafío reclamó estrategias de investigación distintas —y con distintos resultados— en cada país. Las tareas insumieron tiempo, dedicación y recursos.

Las organizaciones recopilamos pruebas directas y circunstanciales para establecer el uso de productos de Bayer, incluida información sobre cuotas de mercado, la presencia de distribuidores de productos de la empresa, documentación y constancias judiciales —en particular en el caso de Argentina—, fuentes gubernamentales y entrevistas con habitantes locales. También, en el caso de Brasil, se produjeron pruebas de laboratorio.²⁹

Ahora bien, estas tareas enfrentaron desafíos similares que es preciso dejar apuntados.

Por un lado, la falta información oficial —producida y/o disponible—, las dificultades para la trazabilidad de los datos públicos y de los exiguos datos corporativos disponibles, la opacidad, precisamente, con que opera el agronegocio y la falta de transparencia que hay en esas cadenas de valor, determinaron los límites de las constataciones posibles.

Para documentar el caso de Brasil, por ejemplo, se identificó que el acceso a los datos de compras de las cooperativas de propietarios rurales y agricultores permitiría plantear de manera más sólida el vínculo causal, es decir, qué productos específicos

28 Entre 2011 y 2022 suministró en promedio el 17% del glifosato (25 millones de kilogramos), y una parte se utiliza en las áreas de deforestación reciente.

29 En los anexos de la queja se incorporaron, sobre cada país, reportes de visitas y observaciones en terreno, entrevistas, registros oficiales, mapas con identificación de zonas afectadas. En relación con el caso de Argentina, como veremos, el PNC pidió documentación de la causa judicial que fue enviada. El pedido tenía complejidad porque suponía la divulgación parcial de un expediente a punto de ser elevado a juicio oral, que contenía información y datos de carácter personal tanto de Sabrina como de otras personas y actores de la causa. No obstante, previo acuerdo de Sabrina sobre este tema, se decidió el envío de algunas las piezas más relevantes (recetas agronómicas, testimonios, etc.) y se enviaron al PNC con pedido de reserva.

de Bayer compraban y utilizaban en las fumigaciones. Sin embargo, esta idea resultó inviable no solamente debido al secretismo que impera sobre esta información sino también a los riesgos que intentar esa posibilidad suponía para la investigación en terreno en función del clima de violencia imperante.³⁰

En el caso presentado por Argentina ese nexo causal estaba claro. A partir de distintas constataciones técnicas documentadas en la causa judicial quedó demostrado el vínculo entre el uso de pesticidas a base de glifosato producido por Bayer y los impactos negativos en la salud de Sabrina y su familia. También las afectaciones al medio ambiente de toda la comunidad. De los cuatro casos presentados, era el que contaba con documentación respaldatoria más sólida. Sin embargo, para el PNC no alcanzó.

Por otra parte, y en función de su complejidad, la producción y análisis de estas pruebas requirió recursos técnicos, humanos y económicos: se utilizaron todos los existentes, pero haber contado con más posibilidades hubiera permitido obtener mejor información.

Terra de Direitos se asoció con la Universidad del Oeste de Paraná, una de cuyas profesoras tiene un laboratorio de análisis de plaguicidas y allí pudieron llevarse, para su análisis, muestras de tierra y de agua de los pozos que la propia organización colectó. En todas las muestras se encontró glifosato ampa, atazina y cloropridimina.

Pero este conocimiento, articulaciones y estructura técnica para realizar pruebas de laboratorio no estaban igualmente disponibles en todos los países. Es el caso de Paraguay donde Base IS realizó un trabajo de campo en las colonias y zonas aledañas que incluyó la detección, recogiendo residuos, de los productos de Bayer utilizados en las plantaciones y comercializados por distribuidores locales.

Estas limitaciones —y la valoración que como veremos hizo el PNC de la prueba presentada— revelan la centralidad de los recursos de distinta índole (de tiempo, de dinero, de capacidad técnica) para garantizar el acceso de las comunidades afectadas a la justicia. En relación con esta queja, esa “justicia” debió traducirse en la participación en un proceso de diálogo basado en las Directrices y en la evidencia sobre los escenarios denunciados, en condiciones de equidad, transparencia y seguridad, y destinado a generar cambios en el despliegue de Bayer en la región. Nada de todo ocurrió.

30 En 2023 y 2024, incluyendo el período de la denuncia, la Fuerza Nacional de Seguridad de Brasil tuvo que estar presente en la región debido al nivel de violencia, el aumento de homicidios y el incremento de amenazas. Este escenario obstaculizó la capacidad de las organizaciones de obtener información para la investigación que se realizó en un clima de hostilidad hacia quienes participaron.

2.d Las violaciones a las Directrices de la OCDE por parte de Bayer

Las organizaciones denunciarnos y documentamos la responsabilidad de Bayer por violar las Directrices, en dos sentidos principales. Por un lado, porque la empresa no definió, comunicó, implementó y rastreó la implementación de políticas y procesos de diligencia debida en materia ambiental y de derechos humanos que sean adecuados para abordar efectivamente los impactos adversos potenciales y reales relacionados con sus cadenas de valor de soja transgénica y pesticidas en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay.

Por otra parte, planteamos que Bayer, a través de sus semillas de soja transgénica y pesticidas, está contribuyendo a impactos negativos reales sobre los derechos a un medio ambiente sano, limpio y sostenible, a la salud y a un nivel de vida adecuado, incluyendo los derechos a la tierra y a la alimentación, estos últimos de las comunidades rurales e indígenas en los países mencionados.

Estas acciones y omisiones de la empresa representan la violación e incumplimiento de previsiones de distintos capítulos de las Directrices³¹ que establecen los deberes de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos por cuya garantía deben velar los puntos nacionales de contacto, en este caso el alemán.

En la queja, y con documentación respaldatoria, las organizaciones planteamos que Bayer no cesó, previno ni mitigó los impactos adversos potenciales y reales sobre los derechos humanos y el medio ambiente.

En primer lugar, la empresa no lleva a cabo evaluaciones en profundidad para diseñar medidas de prevención adecuadas. En segundo lugar, sus productos están relacionados con impactos adversos sobre el derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente sano, limpio y sostenible, así como el derecho a la alimentación y el derecho a la tierra como elementos del derecho general a un nivel de vida adecuado. Como estos impactos son previsibles, la empresa tiene la posibilidad de influir en los actores de su cadena de valor, pero ha omitido tomar las medidas de mitigación disponibles.

En consecuencia, denunciarnos que Bayer contribuye a todos los impactos negativos en relación con su negocio de soja y pesticidas a base de glifosato en los cuatro países y que no los aborda debidamente mediante medidas de mitigación adecuadas.

31 Puntualmente, el capítulo II. Políticas Generales; el III. Divulgación; el IV. Derechos Humanos y el VI. Medio Ambiente.

3.Reconstrucción crítica del trámite de la queja y la actuación del PNC

3.a Breve cronología del proceso desde su inicio hasta el informe final

Las organizaciones presentamos la queja ante el PNC alemán el 25 de abril de 2024. El 2 de mayo se concretó la primera reunión entre el PNC y las reclamantes — participaron la jefa del PNC y la oficial que estaría a cargo del seguimiento, además de dos intérpretes de español que las organizaciones habían solicitado—. ³² Esas primeras señales de compromiso con la adecuada tramitación del reclamo se diluyeron en los meses siguientes.

La queja se comunicó a Bayer unos días después; la empresa mantuvo reunión con el PNC también en mayo y envió su escrito en respuesta el 13 de julio. Siguieron meses de intercambios en torno a las respectivas respuestas. En diciembre, es decir, seis meses más tarde, el PNC envió preguntas aclaratorias a ambas partes y recibió respuestas hasta finales de marzo del año siguiente.

En el interín, se produjeron contactos informales de representantes de la empresa con las organizaciones, que rechazamos y oportunamente informamos al PNC. Los motivos del rechazo fueron la falta de un entorno seguro y confiable para llevar adelante el diálogo: el contexto de extractivismo en la región se ha convertido en un escenario de inseguridad para los activistas y defensores ambientales y derechos humanos. Un diálogo informal, sin un espacio institucional y un marco normativo claro no ofrece las garantías suficientes para que las comunidades y organizaciones pudiéramos plantear las afectaciones a los derechos humanos con la garantía de un diálogo de buena fe por parte de la empresa.

Recién en septiembre de 2025, tras la aprobación de esta decisión por parte del Comité Interministerial y en consulta con los puntos de contacto de Argentina y Brasil, el PNC alemán informó que aceptaba parcialmente la queja, es decir, sin considerar los casos, y propuso un diálogo sobre las políticas corporativas. Las organizaciones rechazamos esta propuesta y, como era de esperar, fue aceptada por la empresa. Los motivos de este rechazo serán explicados en los siguientes puntos, pero fundamentalmente consideramos que una mediación basada exclusivamente en políticas generales de debida diligencia sería ineficaz, entre otras cosas, para conceder acceso a la justicia a las comunidades afectadas como deseaban.

En marzo de 2026, el PNC ofreció una polémica alternativa: suspender el proceso y que las partes tuvieran un diálogo informal con la participación de un observador externo supuestamente neutral. Nuevamente, rechazamos la propuesta, que sí fue aceptada por Bayer. Al igual que en los rechazos de diálogos informales,

³² En respuesta al pedido del PNC fue enviada unos días más tarde, en carácter de información adicional sobre el caso de Argentina, la documentación de la causa judicial sobre el caso de Sabrina.

consideramos que no era un entorno fiable para garantizar una conversación significativa entre las partes y reforzaría sus supuestas posiciones desiguales.

En su informe final, el PNC concluye el caso alegando el rechazo de las reclamantes a las dos propuestas de diálogo planteadas. Advierte que en nada puede considerarse que la conclusión del proceso supone decisiones sobre las cuestiones de fondo planteadas por la queja.

3.b La deficiente actuación del PNC profundizó la asimetría entre las partes

En su declaración final, el PNC reconoció que los productos de Bayer están plausiblemente vinculados a los impactos negativos descritos en la denuncia, pero descartó cualquier posibilidad de discutir las violaciones a los derechos de las comunidades con impactos en la salud, la alimentación, la tierra, el agua y un entorno saludable.

Sobre esa base, el PNC ofreció una mediación entre las organizaciones de la sociedad civil y la empresa que se centró únicamente en las políticas generales de debida diligencia de Bayer, descuidando los daños concretos sufridos por las comunidades afectadas. Desde las organizaciones, en acuerdo con las comunidades, rechazamos esa propuesta de mediación “porque discutir políticas abstractas no cambia nada para las personas que siguen perdiendo sus tierras y enferman tras estar expuestas a los pesticidas de Bayer usados en la producción de soja. Una mediación en estos términos habría permitido a Bayer instrumentalizar a las comunidades afectadas para el llamado *greenwashing* mientras evitaba mejoras reales en sus prácticas empresariales”.

Describir y analizar distintas aristas de la actuación del PNC alemán que determinaron la suerte de la queja es un ejercicio imprescindible para dar cuenta del modo en que el PNC ejerció —o declinó— ese rol político e institucional en un escenario marcado por la asimetría entre las organizaciones denunciantes y una multinacional como Bayer.

Es importante apuntar que la interlocución con el PNC alemán la llevó adelante el Centro Europeo en diálogo permanente con las organizaciones.

I – La aceptación parcial

La construcción de una queja sólida, basada en la evidencia y que permitiera dar cuenta de un patrón de actuación de Bayer en los cuatro países, fue el mayor desafío que enfrentamos las organizaciones. El trabajo implicó documentar las vulneraciones de derechos humanos, establecer el nexo entre las violaciones y el uso de productos de la empresa en los casos concretos, aportar evidencia, llevar la voz de las comunidades y personas afectadas, presentar información que permitiera dimensionar la gravedad del problema. Todas estas preocupaciones eran parte de ese desafío y condujeron estrategias de investigación y articulación con recursos limitados y en

escenarios complejos. Sobre esta base, se esperaba que el PNC habilitara el espacio formal de mediación para hablar sobre la queja y sobre el impacto de la actuación de Bayer en la región.

En la primera reunión con el PNC, pidió información complementaria sobre la causa judicial de Sabrina. Esta información fue entregada, con los recaudos que comentamos oportunamente. Se trataba de documentación probatoria producida en el marco del proceso penal en Argentina, revestida de todas las formalidades requeridas por ese tipo de proceso y fundamento de las acusaciones para el juicio oral y público.

Un año y cuatro meses después de presentada la queja —es decir, superados con creces los estimados cinco meses de plazo que debía durar esta etapa— el PNC emitió su evaluación inicial. En esa decisión rechazó los casos por “no considerar pertinente examinar más a fondo las cuestiones relacionadas con los impactos reales del negocio de semillas de soja transgénicas y pesticidas en base a glifosato”³³ y propone un diálogo entre las organizaciones y la empresa sólo focalizado en las políticas corporativas de debida diligencia de esta última, es decir, sin considerar los impactos sistémicos en derechos humanos del modelo de negocios de Bayer ejemplificados en los casos.

¿Cómo era posible analizar la aplicación de políticas de diligencia en abstracto, sin considerar los casos concretos o al menos algunos de ellos? En efecto, las organizaciones habíamos considerado la posibilidad de una aceptación parcial, es decir, solo de los casos de Argentina y Brasil por ser los que contaban con más documentación respaldatoria. Por eso, recibimos con sorpresa y preocupación esta respuesta del PNC, demorada e imprevista.

II- La exigencia del mayor estándar probatorio

El PNC había aplicado a las constancias probatorias un estándar alto, exigente, estrictamente ligado a la causalidad y a las constataciones científicas, en línea con lo planteado por la empresa en su respuesta a la queja (en particular, respecto al efecto contaminante del glifosato en las proporciones utilizadas, entre otras alegaciones). Esta exigencia del PNC contradijo las propias pautas del procedimiento establecido en las Directrices de la OCDE sobre Empresas Multinacionales. Además, el mecanismo de quejas es no vinculante para la empresa: no se trata de un juicio penal o civil ni de una instancia administrativa que requieren demostrar sin dudas la relación causa-efecto para determinar responsabilidades. Ni siquiera la prueba sobre el caso de Sabrina y su familia, que era prueba judicial en Argentina, fue admitida. ¿Hubiera pasado lo mismo si se trataba de prueba de un proceso judicial o administrativo en países como Francia o Dinamarca?

33 Véase, PNC, Informe Final, párrafo 74.

El sentido de la queja no era arribar a una mediación en cualquier condición sino en base a las evidencias del daño, dar visibilidad a las víctimas y obtener un compromiso de la empresa de modificar sus políticas en base a la constatación del impacto de su actividad. Dejar de lado los casos implicaba admitir que los impactos en derechos humanos no eran relevantes, desnaturalizaba la acción, le quitaba potencia y exponía a las organizaciones a discutir políticas empresariales sobre las cuales la Bayer detentaba una ventaja evidente. En esas condiciones, el diálogo podía funcionar como una trampa: tal como explicamos anteriormente, el riesgo del *greenwashing*, discutir políticas empresariales sin afectaciones concretas

Las organizaciones coincidimos en rechazar la propuesta del PNC en estos términos, y así lo comunicamos. La respuesta de la OCDE fue una decisión política como así también nuestro rechazo. Admitir la propuesta del PNC hubiera supuesto renunciar a los objetivos que movilizaron años de trabajo para presentar la queja.

III-La legitimación del PNC al diálogo informal propuesto por la empresa

La presentación de la queja en abril de 2024 confirmó que las organizaciones habían elegido un ámbito formal, que a pesar de ser un mecanismo del *soft law* ofrecía un espacio para un diálogo más equilibrado e igualitario entre las partes, para interpelar a Bayer por los impactos de su actividad en derechos humanos en los países del Cono Sur. A pesar de esta decisión, tanto la empresa como el PNC plantearon en distintos momentos alternativas de acercamiento y diálogo informal, por fuera del proceso. Estos movimientos eran previsibles de parte de una empresa multinacional que quiere neutralizar una acción que puede perjudicarla, pero inesperados respecto del PNC.

Los intentos de contactos de personas vinculadas a la multinacional —con especial intensidad los del asesor principal de Bayer en Asuntos Empresariales y Derechos Humanos— comenzaron a finales de 2024. En particular, aunque no exclusivamente, dirigidas Terra de Direitos. En distintas ocasiones y por distintos canales (incluidos profesores de la Pontificia Universidad Católica de Paraná, en Curitiba, y funcionarios de alto nivel del gobierno de Brasil) se buscó entablar comunicación para tratar asuntos directamente relacionados con los problemas centrales expuestos en la denuncia. Incluso este asesor planteó el interés en visitar los países y las comunidades para “interiorizarse de la situación”, y habilitó expresamente la posibilidad de tener conversaciones tanto formales como informales. En más de una oportunidad informó que no era empleado ni lobista de la empresa, aunque advertía que sus recomendaciones podrían llegar hasta las más altas autoridades de la multinacional.

A través de distintas comunicaciones vía correo electrónico y en reuniones virtuales, informamos estos contactos al PNC junto con la decisión de rechazar cualquier forma de intercambio por fuera del proceso. Además, se pidió al PNC que exigiera el respeto al procedimiento e informara a la empresa esta decisión adoptada de manera unánime y con acuerdo de las comunidades. Las organizaciones habíamos acudido a esa

instancia formal de la OCDE y era en ese el ámbito donde debía producirse el esperado proceso de diálogo, con sus correspondientes formalidades. La necesidad de garantizar la seguridad de las comunidades involucradas en la denuncia así lo requería.

Sin embargo, el PNC alentó con cierta insistencia el acercamiento con Bayer por fuera del proceso. Alegaba la buena predisposición que, supuestamente, estos intentos demostraban. Esta posición nos sorprendió. Reveló la falta de comprensión de la asimetría de posiciones entre quienes denunciábamos y una empresa multinacional como Bayer, con capacidad hacer valer su poder a todo nivel: desde ámbitos internacionales como la propia OCDE pasando por gobiernos y en los territorios de las comunidades afectadas.

Además, las organizaciones hicimos saber formal y directamente a Bayer que no participaríamos en ningún diálogo paralelo fuera del proceso en curso en el PNC alemán, y que ése era el marco que debía fortalecerse y que contaba con la confianza de las comunidades afectadas.

Si el PNC declina su centralidad como articulador ineludible del diálogo formal con un proceso ya iniciado ¿cuál es el sentido de su rol? ¿cuál es la necesidad y la relevancia del mecanismo? Estas preguntas se impusieron al interior de nuestras organizaciones. Y ponían de manifiesto el fracaso de los mecanismos existentes llamados de "derecho blando". Desde las organizaciones recurrimos a este mecanismo que garantizará el acceso a la justicia para las comunidades del Sur Global, esperando encontrar un espacio de rendición de cuentas para la empresa que lograra modificar las políticas empresariales, lejos de eso el PNC alemán impuso una carga de prueba injustificadamente alta a las víctimas, mientras tardaba más de un año en tomar una decisión que, en última instancia, sirve para proteger los intereses corporativos por encima de los derechos humanos.

La predilección por impulsar instancias informales quedó confirmada en marzo de 2026 cuando el PNC ofreció la posibilidad de suspender el proceso para celebrar un diálogo informal en cuyo seguimiento participaría y que contaría con la participación de un observador neutral. Esta alternativa se ofreció con el pretendido objetivo de que esa informalidad permitiera "a las partes determinar por sí mismas los temas a tratar, es decir, sin estar sujetas a la decisión del PNC alemán sobre qué partes de la queja aceptar para un examen más profundo y cuáles rechazar".³⁴

El PNC declinaba su rol institucional, y propiciaba, sin consideración alguna de la desigualdad de condiciones entre las partes, un supuesto diálogo en el cual se definirían de común acuerdo los temas a tratar ¿qué incumplimientos de la empresa de los deberes de debida diligencia en derechos humanos eran más importantes que otros? ¿qué comunidades se considerarían las más afectadas y cuáles resultarían

³⁴ Véase, PNC, Informe Final, párrafo 68.

descartadas? ¿qué temas podrían discutirse en ese ámbito si Bayer desde el inicio se negó a reconocer los efectos adversos de sus productos?

En el mejor de los supuestos, la propuesta era ingenua. En el más realista, el PNC lograba “la foto” de la empresa junto con las organizaciones y propiciaba una maniobra de marketing institucional. Bayer aceptó sin demoras. Las organizaciones rechazaron el intento por considerarlo evidentemente parcial, sesgado y beneficioso para la empresa. Lo que las organizaciones buscaron al presentar la queja era obtener una instancia formal de diálogo porque eso es lo que este procedimiento, no vinculante pero institucionalizado, promete. Más aun, las Directrices al establecer taxativamente que los Puntos Nacionales de Contacto deben operar “de la siguiente manera: 1) visible; 2) accesible; 3) transparente; 4) responsable; 5) imparcial y equitativo; 6) predecible; 7) compatible con las Directrices”.³⁵

De más está decir que nada de lo actuado por el PNC respeta estos principios. Por el contrario, los desatiende de manera flagrante.

IV-Dilaciones y falta de respuesta oportuna

El impacto de las demoras del PNC alemán en la tramitación de la queja es un elemento muy presente para quienes llevamos adelante este proceso. No es infundado. El propio PNC lo reconoce en su Informe Final: “...no pudo cumplir con el plazo indicativo de cinco meses para la evaluación inicial y de catorce meses para la finalización del procedimiento debido a la escasez de personal y la complejidad de la queja”.³⁶

Estas dilaciones —que las organizaciones no pudimos prever porque, tal como reconoce el PNC, incumplen el procedimiento— tuvieron impactos negativos en distintas dimensiones del proceso, en las organizaciones denunciantes y en las comunidades, en cuanto a las expectativas que se tenía sobre este mecanismo.

Por un lado, generaron frustración en las comunidades y personas afectadas que participaron en la queja respecto al mecanismo. Si bien se mantuvieron reuniones y se informaron permanentemente las novedades, las expectativas mermaron mientras se imponían otras urgencias. El desaliento se articula con distintas preocupaciones y la sensación de postergación estructural se instala legítimamente. Estos impactos procuraron compensarse con otras acciones dirigidas a transformar las realidades y exigir justicia.³⁷

35 Véase, OCDE, *Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, p. 58.

36 PNC, Informe Final, párrafo 72.

37 Por ejemplo, Terra de Direitos llevó adelante distintos reclamos administrativos ante instancias gubernamentales que mejoraron algunas situaciones que reveló el trabajo de campo en las comunidades del oeste de Paraná. El CELS, por su parte, difundió el caso de Sabrina O. a distintas instancias internacionales para darle visibilidad, impulsar cambios estructurales y acompañar su reclamo de justicia.

Ahora bien, las demoras no erosionaron la cohesión y el compromiso de las organizaciones que impulsamos la queja, pero impactaron en las expectativas. Además, durante ese tiempo transcurrido en demasía, se produjeron los intentos de la empresa y del propio PNC de eludir la tramitación del proceso y su formalidad, tal como ya detallamos. Este acumulado profundizó el desgaste colectivo.

En un contexto de retracción de recursos para la sociedad civil a nivel global, que impactó más crudamente en las organizaciones más chicas, los fondos disponibles para sostener el trabajo sobre la queja se terminaron y las organizaciones debieron sostener su participación con recursos propios. El transcurso del tiempo hizo también que algunos y algunas profesionales que habían intervenido en el proceso cambiaran de ámbito de trabajo, debieran tomar licencias, sufrieran recortes y cambios de estructura que obligaron a rearmar el grupo de trabajo de la queja.

V-Coyuntura política alemana y actuación del PNC

El PNC alemán depende del gobierno, más específicamente, del Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía, y cuenta con el apoyo de un comité interministerial. El Estado alemán decidió cómo estructurar el PNC y qué tipo de competencias podía desplegar, dentro de los márgenes habilitados por la OCDE.

Entre los impactos de la demora en la tramitación de la queja deben incluirse los asociados al cambio de gobierno en Alemania el 6 de mayo de 2025, fecha en la que Friedrich Merz, líder de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), asumió oficialmente como canciller federal tras la investidura de su nuevo gabinete de coalición. Como en toda transición política, los cambios de gobierno generan impases que repercuten en la administración pública, en particular en áreas como el Ministerio de Economía cuya actuación está asociada al signo político que gobierna, a su agenda, al modo en que comprende las relaciones entre el Estado y el sector privado, etc. Se produce un reacomodamiento a autoridades nuevas y a nuevas definiciones políticas.

En vistas de la actuación del PNC, del modo en que ha finalizado la tramitación del proceso y de la decisión política adoptada respecto a la queja, es válida la pregunta sobre las repercusiones que el cambio en el signo político del Gobierno puede haber tenido. El trámite comenzó con buen ritmo en 2024 (las primeras reuniones se celebraron a los diez días de presentada la queja) y lo que las organizaciones recibieron como respuesta a lo largo de todo el año siguiente fueron dilaciones, la aceptación del planteo excluyendo los casos y propuestas de diálogo informal con la empresa. Estos hechos son incontrastables y están documentados en el propio Informe Final del PNC y en este documento.

Además, en distintas oportunidades, tanto en reuniones como en comunicaciones por correo electrónico, desde el PNC se justificaron las demoras en la falta de recursos y de infraestructura. El Informe Final, en el párrafo 72, justifica expresamente el incumplimiento de los plazos en la “escasez de personal”.

Dotar —o no— de recursos al PNC cuya tarea, si bien no vinculante, es el seguimiento de las políticas de debida diligencia empresarial, revela cuánto interés tiene el Gobierno en la actuación de esa dependencia, en exigir a las empresas garantías de protección de derechos humanos. Se trata de decisiones políticas. En este caso, el propio PNC reconoce que carece de los recursos necesarios para tramitar en tiempo y forma una queja compleja. Los puntos nacionales de contacto son instituciones del *soft law* que requieren para su eficacia el compromiso de los gobiernos con sus objetivos y con las Directrices. Si el sentido de la dirección política es la flexibilización de las obligaciones de debida diligencia y la prevalencia de los intereses del sector privado, y en particular de las grandes empresas, la suerte y la eficacia de estas instancias acompañará esa orientación.

Paralelamente, es preciso señalar que existe un escenario de revisión regresiva de las directivas, estándares y normativa internacional sobre debida diligencia de las empresas. Esta es una tendencia que también se registra a nivel de los Estados, a nivel global y en distintas áreas. El proceso documentado en estas páginas revela que las normas, lejos de flexibilizarse, deben profundizarse y que es preciso robustecer el marco normativo sobre empresas y derechos humanos, dotar de recursos esta agenda y a la institucionalidad que debe garantizarlo.

4. Valoración general del mecanismo, aprendizajes y recomendaciones

Como balance de esta experiencia, es importante destacar por sobre todas las cosas el valor de la articulación de las organizaciones que, de manera sostenida, democrática y comprometida, generamos una acción internacional inédita por su vocación estructural y defendimos el proceso y su posición en un escenario imprevisto y complejo.

Pero también, es preciso señalar, en primer lugar, que el PNC alemán, en tanto mecanismo del *soft law* no vinculante, no resultó adecuado para promover la implementación de los estándares de debida diligencia que ya son de por sí un piso mínimo que termina funcionando más en favor de las empresas que como mecanismo efectivo y sustantivo de rendición de cuentas. Las Directrices son instrumentos débiles; los mecanismos de supervisión debieran poder adoptar decisiones que los fortalezcan y que obliguen a las empresas a tomar medidas que reviertan las afectaciones de derechos humanos que sean fundadamente denunciadas.

Es necesario que estos mecanismos, lejos de profundizarlo, compensen el desbalance de poder que existe entre las empresas, en particular las grandes multinacionales, y los actores que reclaman por los impactos de su actividad. En este sentido, toda la actuación del PNC aquí reseñada opera en sentido contrario. Esa compensación no implica actuar con parcialidad sino reconocer el desequilibrio y propiciar las

condiciones para que el diálogo y, en su caso, la negociación, sea equitativa. Estas sí pueden ser condiciones propicias para una mediación constructiva y transformadora.

El proceso de mediación que podría haber propiciado el PNC en el marco de la tramitación de la queja ya era, de por sí, un instrumento débil con la posibilidad de arribar a un acuerdo de difícil exigibilidad. No obstante, hubiera sido una herramienta valiosa para la acción política y para propiciar transformaciones en los países. Además, hubiera significado el reconocimiento de una situación de abandono y explotación estructural de las poblaciones en manos del agronegocio, reconocimiento que supondría una reparación de dimensión simbólica para las comunidades. Nada de esto ocurrió en este caso, y resulta inevitable evaluar el arduo trabajo y las expectativas puestas en una iniciativa que, a sus debilidades de origen, sumó una tramitación que vulneró sus propios principios de procedimiento.

Del mismo modo, corresponde poner de relieve algo que surge de las decisiones del PNC sobre valoración de la prueba y aceptación parcial de la queja: la carga de la prueba recae sobre la parte más débil, sobre quienes denuncian y enfrentan en su vida cotidiana los impactos que denuncian. Sin estructura, sin acceso a información y con otras muchas limitaciones, las poblaciones más vulnerables y las organizaciones que las acompañan deben aportar toda la evidencia. Y, aun así, pueden enfrentar, como en este caso, un escenario en el que su esfuerzo no vale nada.

Acuciadas por problemáticas urgentes en materia de derechos humanos y por las limitaciones que existen en el acceso a la justicia, las organizaciones tenemos una vocación de exploración de todas las alternativas nacionales e internacionales que permitan transformar la vida de las poblaciones, de las comunidades, de las personas y sus familias. En este sentido, y más allá de su resultado final, la participación en esta queja representa un aprendizaje en primera persona sobre la fragilidad de este marco de obligaciones más preparado para apañar el accionar de las empresas que para instarlas a cumplir las obligaciones mínimas que se les pide que cumplan allá donde realizan negocios millonarios.

En este punto corresponde un señalamiento hacia la OCDE, los puntos nacionales de contacto, e institucionalidad vinculada: poner a disposición un mecanismo de reclamos que interpela a estos poderosos actores, debiera implicar la responsabilidad de tramitarlos, cuanto menos, según los principios que las propias Directrices prevén. La actuación de estos mecanismos cuasijudiciales y de carácter no vinculante tiene consecuencias, implica el reconocimiento —o la negación— de situaciones que involucran la vida de las personas, su integridad, su entorno, su calidad de vida, el acceso a derechos humanos básicos. En este caso, las intoxicaciones con glifosato, los daños ambientales que impiden cultivos de subsistencia, los avances en la frontera agrícola que expulsan a las comunidades de sus territorios son situaciones en las que está en juego la vida.

Habilitar un mecanismo de este tipo sin recursos adecuados, sin decisión política de implementarlos y sin el compromiso de tramitarlos con responsabilidad es un arma de

doble filo que termina vulnerando los derechos y principios que debiera proteger. Puede operar como una trampa para las organizaciones que se encuentran por definición en inferioridad de condiciones respecto a las empresas.

En este caso, por ejemplo, haber acudido a la mediación con Bayer AG sin posibilidad de discutir los casos, hubiera sido una trampa para las organizaciones cuya agenda no son las políticas corporativas sino las vulneraciones a los derechos humanos, la debida diligencia exigible a las empresas y una vocación de reparación y reversión de las condiciones de posibilidad de esas vulneraciones. Del mismo modo, acceder a un diálogo informal propiciado por el propio PNC hubiera significado la legitimación del “manoseo” del proceso y podría haber tenido consecuencias graves para las organizaciones y, posiblemente, también en los territorios.

Son estas las decisiones que, de haberse adoptado, en un escenario claramente desbalanceado en favor de la empresa, hubieran transformado esta posibilidad de análisis crítico de una experiencia en uno de derrota política. Haber sostenido el proceso y haber exigido que se cumpla como preveían las Directrices, transforma la decisión desfavorable del PNC en una oportunidad para exponer, como venimos haciendo hasta aquí, las deficiencias de lo actuado.

Es importante entender que todo lo que resulte de un proceso de este tipo —ya de por sí débil— tendrá una lectura y un uso político. Es preciso que quienes lo implementen comprendan la dimensión política de este tipo de mecanismos. Mal implementados, pueden desnaturalizarse y ser utilizados para “lavar” la imagen de las empresas.

Cierto es que la experiencia aquí reseñada da cuenta de la actuación de un PNC, el alemán, y que los puntos de contacto tienen manuales y márgenes de actuación distintos. Algunas experiencias en otros países, aportadas al debate en particular por el Centro Europeo eran auspiciosas; por otro lado, era sabido que no eran habituales casos que, como el de esta queja, plantearan afectaciones estructurales y no afectaciones en ámbitos o escenarios puntuales. Experiencias de actuación de los puntos de contacto de Suiza o de Países Bajos en relación con el uso de pesticidas peligrosos y condiciones laborales en explotaciones agrícolas, para mencionar dos casos afines a esta queja, revelan que es posible tomar decisiones en un sentido alineado con la exigibilidad de las Directrices.³⁸ Es cierto que se trata de situaciones puntuales y no demandas estructurales como la planteada en la queja, pero es preciso dejar apuntado que existen otras experiencias de actuación de los puntos de contacto que han permitido llegar a resultados diferentes.

Sobre este punto cabe recomendar que la OCDE establezca criterios unificados de actuación para PNCs de modo tal que no se generen condiciones de desigualdad que

³⁸ Nos referimos al caso contra Syngenta por sus operaciones en explotaciones agrícolas en la India resuelto en 2017 y al que se inició contra la empresa Nidera por acusaciones sobre sus operaciones en Argentina en 2011. En ambas quejas sendos puntos de contacto propiciaron espacios de diálogo que permitieron resolver los reclamos.

obturan la posibilidad de que este mecanismo ofrezca oportunidades similares de exigir debida diligencia allí donde funcione. Además, esto lo resguardaría parcialmente de las consecuencias de los cambios políticos a nivel de los países: si bien estas parecen ineludibles en un mecanismo que está basado en espacios de la administración pública gubernamental, es claro que, si las competencias y modalidades de actuación se unifican, esto los fortalece, deja menos margen para la arbitrariedad y para que los vaivenes de la política condicionen su actuación.

Otra conclusión vinculada con lo dicho hasta aquí es el mecanismo vinculante de rendición de cuentas de las empresas en materia de derechos humanos y medio ambiente al cual acudir. En un contexto regresivo en materia de exigibilidad de debida diligencia a las empresas, es preciso afirmar que lo que se necesita es profundizar esta regulación y no cercenarla. Las directivas, lineamientos y mecanismos del *soft law* resultan inoperantes para dar respuesta a perjuicios graves que la operatoria de las empresas, especialmente las transnacionales, genera en particular en países y continentes donde las poblaciones se encuentran más desprotegidas, donde la explotación y los beneficios de corto plazo están hipotecando el ambiente y la vida de las comunidades. Es preciso avanzar hacia una rendición de cuentas más sólida a nivel internacional, y estar alertas a los movimientos en contrario.

Corresponde reivindicar expresamente el espacio de articulación y acción política colectiva que las organizaciones, a uno y otro lado del Océano Atlántico y en diálogo con las comunidades y personas afectadas, logramos sostener durante los años que demandó tanto la preparación como el trámite de la queja. Articulamos herramientas legales, trabajo territorial, acción política, investigación y estrategias comunicacionales, en un esfuerzo sinérgico basado en la certeza de que son necesarios distintos saberes e intervenciones frente a desafíos tan relevantes como los que planteaba aventurarse en la exploración de un mecanismo en tanto colectivo de organizaciones y con un reclamo estructural.

El alineamiento político, el entendimiento común de que esta acción era una pieza de luchas más amplias, una relación basada en la confianza, la solidaridad, la seriedad, la solidez y el compromiso, permitieron sobrellevar los momentos más arduos y construir ámbitos de deliberación democrática que fueron clave cuando debían tomarse decisiones estratégicas. Esa cohesión en la diversidad no exenta de tensiones, en particular en los momentos más complejos del trámite, explica que hoy todas las instituciones involucradas podamos coincidir en el análisis volcado en este documento y pensar que el futuro nos encontrará dando mancomunadamente otras batallas.