



Ponencias

ACTORES NO ESTATALES Y ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

Actores privados, políticas públicas y Cooperación. Un análisis crítico desde el EBDH

Beatriz Fernández Carrillo

Especialista de Programas en la División de Sociedad Civil del Directorado de Alianzas en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo en relación a actores no estatales

El marco político global en relación a los actores no estatales queda reflejado de manera elocuente en la Declaración del Milenio del 2000¹. Esta Declaración es fundamental para analizar no sólo el papel atribuido a los actores no estatales, sector privado y sociedad civil en la Cooperación al Desarrollo durante los últimos diez años, sino también el marco de políticas emergentes en torno a ellos y en relación al enfoque de derechos humanos.

En primer lugar, el párrafo 20 de la Declaración incluye el compromiso de los Estados Miembros de las Naciones Unidas de “desarrollar fuertes alianzas con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en busca del desarrollo y la reducción de la pobreza”². El párrafo 30 introduce la necesidad de fortalecer a las Naciones Unidas y el compromiso de “dotar de mayores oportunidades al sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, en general, para que contribuyan a la realización de los objetivos y programas de la organización”.

Por otra parte, los Estados reafirman su compromiso de respetar los derechos humanos al tiempo que introducen disposiciones específicas en una sección separada. Sin embargo, como se ha venido señalando repetidamente por actores de la sociedad civil, los derechos humanos no quedan integrados de manera explícita en ninguno de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³.

Los compromisos de la Declaración del Milenio quedan una vez más reflejados en la Cumbre Mundial del 2005, cuyo documento final reafirma la necesidad de involucrar a la sociedad civil y al sector privado en esfuerzos nacionales de desarrollo y en el establecimiento de una alianza global. En este mismo documento los Estados Miembros vuelven a acordar “integrar la promoción y protección de los derechos humanos en políticas nacionales y apoyar la integración de derechos humanos en el sistema de Naciones Unidas.”⁴ Estas líneas políticas continúan reproduciéndose en posteriores conferencias e inspiran el proceso de reforma iniciado en 1997 y que continúa en el 2002.

¹ *Declaración del Milenio de Naciones Unidas, A/RES/55/2.*

² La traducción no es oficial.

³ Ver *Objetivos de Desarrollo del Milenio* en <http://www.undp.org/spanish/mdg/goal8.shtml>

⁴ El documento final se encuentra disponible en http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf.



Dentro de este marco se pueden identificar tres niveles o, incluso cabría afirmar, áreas sustantivas de trabajo y procesos en el marco multilateral que van a recibir una atención diferenciada:

- Cooperación al Desarrollo “en sentido clásico”, centrada en el *logro de los ODM* y otras áreas estratégicas o emergentes (por ejemplo, cambio climático)⁵.
- Un área relativamente emergente de *promoción de los derechos humanos* dentro del marco de cooperación al desarrollo en dos planos diferenciados: el primero, enfocado en derechos humanos como objeto específico de proyectos de desarrollo (por ejemplo, fortalecimiento de sistemas de protección o desarrollo normativo). En segundo término, la integración de derechos humanos en la programación de desarrollo.
- *Alianzas con actores no estatales*, esto es, sociedad civil y sector privado, para lograr las metas del 2015 con mayor efectividad y rapidez.

Bajo este esquema, se identifica el potencial de los actores no estatales de forma particular para cada uno de ellos. Comenzando por al *sector privado*, se le califica como socio que puede cooperar positivamente para lograr los objetivos de desarrollo, y esta visión queda además integrada de forma específica en el ODM 8⁶.

Al sector privado se le contempla también como socio generador de crecimiento económico y recursos para proyectos de desarrollo (o donante en la dimensión más tradicional) y, en menor medida, desde un punto de vista sustantivo, como actor activo y presente que influencia de forma significativa las políticas públicas nacionales. Como se analizará más adelante, esta visión tripartita informara la articulación de estrategias y políticas internas de varias organizaciones y agencias de desarrollo.

Por otra parte, el Pacto Mundial auspiciado por la ONU se establece en el 2000 como un marco global voluntario bajo el cual las empresas se comprometen a alinear sus políticas, estrategias y operaciones con diez principios universalmente reconocidos, en cuatro áreas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción⁷. Cabe afirmar, que el Pacto responde a un reconocimiento, al menos tácito, del impacto negativo que el sector privado puede causar en el desarrollo humano y los derechos humanos⁸.

En relación a las *organizaciones de la sociedad civil*, se pone énfasis en el aspecto de participación y la busca de mecanismos para institucionalizar esta participación en los procesos de Naciones Unidas en el ámbito nacional y en coherencia con los principios de gobernabilidad democrática que la organización promueve. Es importante señalar que el principio de participación efectiva se ha identificado como uno de los principios rectores y operativos del Enfoque de Derechos Humanos para el desarrollo por parte del Grupo de Naciones Unidas de Desarrollo,

⁵ No se incluiría aquí a efectos de análisis el área de paz y seguridad, o prevención y resolución de crisis, aunque también forma parte de la Cooperación al Desarrollo.

⁶ Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. 8.13. Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables. Meta 8F: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones; 8.14 Líneas de teléfono por cada 100 habitantes; 8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes; 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes.

⁷ Para información adicional, véase la página Web del Pacto Mundial:

<http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html>.

⁸ Diversas organizaciones de la sociedad civil han documentado los casos emblemáticos de la acción de corporaciones multinacionales, sobre todo en el caso de industrias extractivas. Ver por ejemplo publicaciones de EarthRights International: <http://www.earthrights.org/publications>, u Oxfam International: <http://www.oxfam.org/es/policy/contramaldicion-recursos-naturales>



actualmente conformado por 32 fondos, programas, agencias y oficinas del sistema de Naciones Unidas, en el documento de posición conjunta relativo a esta cuestión adoptado en el 2003⁹.

En el 2004, a solicitud del Secretario General de Naciones Unidas, se publica un informe sobre la relación entre la ONU y la sociedad civil - noción en la que se comprende inicialmente también al sector privado- denominado “informe Cardoso”¹⁰. El informe contiene recomendaciones que giran en torno a la premisa de que la ONU debe convertirse en una organización más abierta a la sociedad civil y apoyar su fortalecimiento para que ésta a su vez pueda convertirse en agente de desarrollo. El Secretario General responde al informe con una posición que destaca la importancia de fortalecer la capacidad de las oficinas-país de Naciones Unidas para poder trabajar con los actores no estatales de manera más efectiva y estratégica.

Desde una perspectiva programática y operativa, las tres áreas o procesos identificados anteriormente (ODM, derechos humanos/enfoques de derechos humanos, y alianzas con actores privados) han generado respuestas y se han dispuesto recursos a escala muy diferente para cada una de ellas¹¹. Se genera así un escenario en el que existen retos importantes pero en el que también se pueden apreciar oportunidades.

Relevancia y retos para la conceptualización del papel del sector privado en la Cooperación desde la perspectiva de derechos humanos para el desarrollo

En la práctica del desarrollo está cobrando mayor relevancia el papel del sector privado desde su posición de actor que influencia políticas y procesos nacionales, no sólo como donante o actor económico que incorpora prácticas responsables en sus cadenas de producción.

Este Enfoque se empieza a articular en las políticas internas de algunas agencias de desarrollo¹². Aunque no de forma principal, existe un reconocimiento del acceso del sector privado a un gran número de actores fundamentales, no sólo consumidores sino también responsables públicos, y esta posición debería ser aprovechada de forma positiva para lograr resultados de desarrollo humano.

Por la parte empresarial, un número significativo de compañías, y particularmente aquellas que están inmersas en la ejecución de mega-proyectos de explotación de recursos naturales, están solicitando la colaboración de agencias de desarrollo, en particular aquellas que presentan alto grado de imparcialidad y legitimidad. Frecuentemente, el propósito es lograr un mayor acercamiento con sectores de la sociedad civil que, de forma creciente, son capaces de contestar

⁹ Toda la información relativa a derechos humanos para el desarrollo y enfoques de derechos se encuentra disponible en inglés en el nuevo portal: <http://hrbaportal.org/>

¹⁰ El grupo de expertos es liderado por quien fue presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso. Más información sobre el proceso se encuentra disponible en <http://www.un.org/spanish/reforma/panel.html>

¹¹ Como referencia puede ser útil examinar cómo se han asignado los recursos financieros para el desarrollo en torno a los ODM, y en mucha menor medida en aquellos procesos cualitativos que han de acompañar la consecución de los mismos (marcos legales y políticos, gobernabilidad, derechos humanos y participación de la sociedad civil).

¹² Cuando se hace referencia a la Cooperación Internacional y a agencias u organizaciones de desarrollo, se ha de entender de forma amplia englobando a todos los actores que trabajan en Cooperación al desarrollo, tanto desde el punto de vista de la cooperación multilateral como agencias bilaterales y organizaciones no gubernamentales que operan en el ámbito internacional. Por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha aprobado recientemente una estrategia y revisado directrices para trabajar con el sector privado desde el reconocimiento de que este es un área relativamente nueva para la organización. Las directrices establecen una serie de principios rectores. En primer lugar, la colaboración debe producirse de acuerdo con los valores de la carta de Naciones Unidas y nunca con negocios que incumplan sistemáticamente los principios del Pacto Mundial, a no ser que la colaboración tenga precisamente como objetivo abordar y solucionar este incumplimiento. Tampoco será posible trabajar con empresas que, operando o teniendo un impacto en tierras, territorios o recursos indígenas, no respeten los derechos de los pueblos indígenas, particularmente el principio de consentimiento libre, previo e informado.



y condicionar a veces de forma drástica sus intervenciones. Las empresas son cada vez más conscientes de que es necesario realizar mayores esfuerzos para adoptar prácticas diferentes y un salto cualitativo en el tipo de relaciones que han de establecer con las comunidades donde operan o quieren operar. Y ello aunque sólo sea con la intención de mitigar riesgos o asegurar una continuidad en sus actividades.

No sólo el sector privado sino también los mismos ciudadanos, comunidades y dependencias de gobierno están valorando y solicitando cada vez con más frecuencia la mediación de agencias de desarrollo, particularmente en situaciones donde el clima de confianza entre los actores está seriamente dañado, incluida la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas. Ante esta situación, la respuesta por parte de las agencias de desarrollo se ha venido caracterizando, en términos generales, por su carácter incipiente y fragmentado.

Por un lado, y sobre todo desde el punto de vista de organizaciones multilaterales cuya posición estratégica está fundamentada principalmente en su imagen de imparcialidad, es imposible obviar los riesgos que trae acompañada una asociación o colaboración con parte del mundo empresarial; más aún, en el caso de empresas transnacionales e industrias extractivas que presentan altos impactos sociales y medioambientales y donde existe ya una memoria histórica de tensión y alegaciones de violaciones de derechos humanos.

Tales riesgos se acentúan cuando no existen líneas corporativas políticas claras sobre la importancia de realizar contribuciones en esta temática que vengan además acompañados por recursos y herramientas suficientes para afrontar y mitigar estos riesgos. Cualquier labor de facilitación y mediación entre todos los actores sociales que posibiliten también procesos de consulta y apoyo a las capacidades organizativas comunitarias, requiere un conocimiento especializado, capacidad y recursos considerables.

Sin embargo, a pesar de la creciente demanda de un rol más activo por parte de las agencias de desarrollo, pocas agencias tienen, a día de hoy y sobre todo en sus oficinas-país, la capacidad necesaria para proporcionar consejo y apoyo técnico y político, especialmente cuando se trata de interactuar con industrias extractivas y siguiendo un enfoque de derechos humanos.

A nivel programático, una limitación importante es la relacionada con la insuficiente identificación de actores no estatales como portadores de obligaciones en el ámbito de los derechos humanos que está relacionado en el caso de empresas transnacionales con la ausencia de normativa internacional en esta materia¹³.

Las metodologías y herramientas existentes para ejecutar proyectos de desarrollo con Enfoques de Derechos Humanos diferencian nítidamente entre portadores de obligaciones y titulares de derechos. En este esquema y desde un punto de vista estricto de Enfoque de Derechos Humanos la identificación de actores no estatales, sociedad civil y sector privado, resulta cuanto menos compleja¹⁴.

Quizá debido a la falta de normativa, las guías y herramientas existentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos no se han centrado de forma específica en la identificación de roles y responsabilidades de los actores no estatales. Pero también es importante recordar que la

¹³ En este ámbito es importante señalar el trabajo que viene realizando el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre derechos humanos y corporaciones transnacionales, quien está desarrollando un marco conceptual que se estructura alrededor de tres pilares: (i) el deber estatal de proteger los derechos humanos frente a terceras partes, (ii) responsabilidad corporativa y diligencia debida para evitar infringir los derechos de otros, y (iii) mayor acceso para víctimas a remedios judiciales y no judiciales. Está previsto que la propuesta se finalizara en junio del 2011.

¹⁴ Hay que recordar que el Enfoque de Derechos se está aplicando pero aún de forma progresiva y fragmentada y ello además varía enormemente de acuerdo con el contexto. A veces sólo se aplican algunos elementos del mismo y en planos muy diferentes. En el plano político, las líneas directrices de las organizaciones han evolucionado de forma considerable para incorporar consideraciones de derechos humanos que informan, por ejemplo, la decisión de si se va a colaborar o no con una compañía en concreto.



implementación de proyectos y puesta en práctica de metodologías que siguen un enfoque de derechos se encuentra aún en estado temprano y afrontando otros retos más inmediatos¹⁵.

Otro reto para el Enfoque de Derechos humanos, con especial repercusión en el caso de los actores privados, son los marcos temporales programáticos. Uno de los fundamentos del Enfoque de Derechos es la importancia del proceso de planificación, identificación de los actores, valoración de sus capacidades, y aún más importante, sentar las bases para posibilitar una participación sustantiva y efectiva.

Un proceso tan complejo requiere marcos temporales amplios y asegurar cierta estructura programática. Sin embargo, las solicitudes de apoyo o colaboración a las agencias de desarrollo por parte de gobiernos o procedentes del mismo sector privado suelen producirse en situaciones ya conflictivas o en espacios temporales que no coinciden con los de las agencias de desarrollo, no se ajustan bien a sus planes o, simplemente, no permiten la preparación necesaria para asegurar los componentes esenciales del enfoque de derechos.

Todas estas limitaciones explican porqué en muchos casos las agencias de desarrollo han colaborado con el sector privado de forma poco sistemática y sin aplicar un enfoque de derechos integral. Como se comenzaba a vislumbrar anteriormente, las respuestas se han producido más a instancias del sector privado o el gobierno que por propia iniciativa y planificación.

Oportunidades en relación a la planificación y programación de desarrollo

Existen tendencias que pueden resultar positivas a efectos de incorporar la dimensión de colaboración con sector privado y sociedad civil y el Enfoque de Derechos Humanos en los marcos generales programáticos-país. Aunque siempre existirán casos que requieren acción urgente por parte de agencias de desarrollo y particularmente por aquéllas que tienen un mandato o pericia en el área de prevención y resolución de conflictos, una buena planificación permitiría la preparación adecuada para afrontar este tipo de situaciones e incluso anticiparse a ellas de una manera proactiva.

La visión de las empresas como socios potenciales al tiempo que se les identifica bajo el esquema de portadores de obligaciones/titulares de derechos en la programación al desarrollo ofrece la ventaja de articular una relación más completa y equilibrada en torno al eje colaboración-responsabilidad.

Para ello es necesario desarrollar herramientas para un Enfoque de Derechos Humanos centrado en actores no estatales, particularmente en el sector privado. Como partida, es posible contemplar a los actores del sector privado, al menos como portadores de la obligación de respetar los derechos humanos allí donde operen. También cabría cualificar el caso de las corporaciones transnacionales, aplicando la lógica de que a más competencias, privilegios, y poderes, más obligaciones han de existir.

Este esquema adquiere mayor relevancia en aquellos casos en los que el Estado cede, de *facto* o de *iure*, competencias a los particulares, incluyendo aquellas relativas no solo a la provisión de servicios sociales sino también las relacionadas con procesos de negociación o consulta con comunidades.

Además, se debería explorar el valor de aplicar el Enfoque de Derechos desde su vertiente menos normativa e internacional. Esto implicaría, por una parte, ahondar en el esquema de derechos que parten del régimen jurídico en el ámbito estatal o local, comprendiendo una gama más amplia de

¹⁵ Entre los principales retos identificados por los profesionales del desarrollo se pueden citar: la necesidad de continuar construyendo una cultura de derechos humanos en las agencias de desarrollo y establecer mecanismos de responsabilidad para el personal; continuar desarrollando herramientas que sean prácticas; asegurar la sostenibilidad de recursos; o limitada participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de desarrollo.



derechos, civiles pero también administrativos, laborales, etc...Por otra parte, puede resultar importante, sobre todo en contextos donde los marcos legales y políticos son débiles y existe una mayor diversidad cultural y comunitaria, que los actores sean los que identifiquen responsabilidades, funciones o roles de forma flexible y consensuada, aunque estas obligaciones no estén recogidas normativamente.

En cualquier caso, una documentación y análisis en profundidad de la experiencia y, sobre todo, los resultados y el impacto de la intervención de agencias de desarrollo en proyectos y alianzas con el sector privado, en particular en el área de industrias extractivas, deberían constituir el primer paso para cualquier acción futura.

Para ello, como se identificaba anteriormente es necesaria mayor inversión por parte de las agencias de desarrollo en esta temática, así como en el área de derechos humanos y en iniciativas multisectoriales que comprendan a ambas¹⁶. También es fundamental construir liderazgos y lineamientos políticos internos claros para la promoción de colaboraciones con el sector privado que tengan objetivos de desarrollo humano y estén guiadas por principios de derechos humanos.

¹⁶ El área de alianzas estratégicas es más complicado de lo que parece y puede convertirse en un círculo vicioso: si no se invierten recursos no se pueden establecer alianzas efectivas y sostenibles, pero sin alianzas no se pueden maximizar los recursos disponibles para lograr un mayor impacto. Aparte, las alianzas conllevan muchas veces punto de entrada para apoyar capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y particularmente, en el caso de organizaciones comunitarias. Sin embargo, desde el Enfoque de Derechos Humanos, casi todos los esfuerzos (y recursos) se han enfocado a fortalecer las capacidades de los portadores de obligaciones, es decir, las capacidades de los gobiernos, y en mucha menor medida las de los titulares de derechos.