

Evaluación del papel de las iniciativas de múltiples actores en la promoción del programa de empresas y derechos humanos

Scott Jerbi

Scott Jerbi es director de Comunicaciones del Instituto de Derechos Humanos y Empresas. De 1997 a 2002, se encargó del desarrollo de políticas e interacciones con el sector privado de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. Entre 2002 y 2010, se desempeñó como asesor de Mary Robinson en Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative.

Resumen

Las “iniciativas de múltiples actores”, creadas con el propósito de mejorar el desempeño de las empresas en el ámbito de los derechos humanos, se han transformado en una dimensión significativa del programa de responsabilidad empresarial y de su evolución de las últimas décadas. Muchas de esas iniciativas constituyeron una respuesta directa al llamamiento en favor de una mayor responsabilización del Estado y las empresas en zonas de gobiernos débiles y conflictos violentos. En el presente artículo, se analiza la evolución de varias iniciativas multilaterales clave a la luz de la aprobación, en 2011, de los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, y se describen los retos que esas iniciativas afrontarán en el futuro.

Descriptor: iniciativas de múltiples actores, Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos

Las denominadas “iniciativas de múltiples actores”, establecidas con el propósito de compensar la falta de intervención de los gobiernos y mejorar el desempeño de las empresas en aspectos relacionados con los derechos humanos, se han transformado en una dimensión significativa de los programas de responsabilidad empresarial y de su evolución de las últimas décadas. Esas iniciativas han adoptado diversas formas, con distintas combinaciones de participación de empresas, organismos no gubernamentales (ONG), expertos y gobiernos. Todas ellas tienen en común el recurso a un enfoque colaborativo para la formulación de normas de conducta esperada y métodos de aplicación.

Existe una cantidad de iniciativas de múltiples actores, como los Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos, la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI, por su sigla en inglés) y el Proceso de Kimberley de certificación, que serán comentadas en este artículo, que se han creado para responder a los llamamientos en favor de una mayor responsabilización del Estado y las empresas en zonas de gobiernos débiles y conflictos violentos. Las industrias extractivas son las que más participación han tenido en esas iniciativas pues, dada su actividad de explotación de recursos naturales de valor en los lugares donde se instalan, son objeto de escrutinio minucioso. Las relaciones entre empresas y regímenes represivos tienen consecuencias jurídicas que se reflejan en enjuiciamientos por complicidad en violaciones de derechos humanos. Toda esa información se ha comenzado a tener en cuenta en las decisiones de un pequeño pero creciente número de Estados, grandes empresas y actores de la sociedad civil de elaborar estrategias que incluyen la participación en iniciativas destinadas a clarificar la conducta esperada en contextos operacionales problemáticos.

En su informe de 2007 dirigido al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Representante Especial del Secretario General de la ONU para empresas y derechos humanos, profesor John Ruggie, de la Universidad de Harvard, presta especial atención a la evolución de las iniciativas de múltiples actores y observa:

Estas iniciativas, impulsadas por la presión social, aspiran a llenar las lagunas normativas que contribuyen a las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, no lo hacen de manera global sino más bien en contextos operacionales específicos. Además, partiendo del reconocimiento de que algunos desafíos para las empresas y para los derechos humanos exigen respuestas con participación de múltiples interesados, asignan responsabilidades compartidas y establecen mecanismos de rendición mutua de cuentas en el marco de complejas redes basadas en la colaboración. Dichas redes pueden incluir una combinación cualquiera de Estados anfitriones y Estados de origen, empresas, agentes de la sociedad civil, asociaciones de la industria, instituciones internacionales y grupos de inversores¹.

1 Informe del Representante Especial del Secretario General de la ONU para empresas y derechos humanos: *Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas*, Doc. ONU A/HRC/4/35, 19 de febrero de 2007, párr. 53.

En este artículo, se estudia la evolución de las iniciativas de múltiples actores que se ocupan de promover y proteger el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, en particular, de aquellas relevantes para contextos de conflicto armado, violencia y gobiernos débiles. Para ello, se empleará como punto de partida el trabajo de Ruggie y los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2011.

En la primera parte, se expone un panorama general de los debates políticos y académicos acerca de la tendencia hacia las formas de gobernanza con participación de múltiples interesados. En la segunda parte, se analiza el desarrollo de tres iniciativas de múltiples actores que son pertinentes para contextos de alto riesgo: los Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos, la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas y el Proceso de Kimberley de certificación de diamantes. En la tercera parte, se estudian las formas en que los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos pueden servir como referencia para mejorar la eficacia general de esas iniciativas y de otras formas de consulta y gobernanza con participación de múltiples actores. En la última parte del artículo, se describen los pasos que podrían seguirse en el corto plazo para encarar las dificultades que afrontan las iniciativas de múltiples actores y se analizan sus consecuencias para el futuro de la gobernanza mundial.

Promover las iniciativas de múltiples actores: estado del debate

Generalmente, se cree que la importancia creciente de los enfoques de múltiples actores para encarar los retos de la gobernanza mundial comenzó en el ámbito de la política medioambiental internacional. La Conferencia de la ONU sobre el medio ambiente y el desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992, y su resultado principal, el Programa 21², incorporaron la participación no estatal en los procesos de creación de políticas medioambientales internacionales y confirmaron el papel de los actores no estatales en los procesos decisorios relativos al medio ambiente.

El debate en torno a la intervención de partes no estatales en la formulación de políticas medioambientales y de desarrollo se ha enmarcado principalmente en el contexto de asociaciones con participación pública y privada. En este tipo de proyectos, suelen participar gobiernos a través de organismos intergubernamentales, empresas multinacionales y, en algunos casos, organismos importantes de la sociedad civil, con el propósito de promover objetivos específicos de gobernanza u ocuparse de cuestiones de acción colectiva. En un estudio reciente³, se afirma que, desde la

2 División de Desarrollo Sostenible de la ONU, “Conferencia de la ONU sobre el medio ambiente y el desarrollo, Programa 21”, Río de Janeiro, Brasil, 3-14 de junio de 1992, disponible en línea en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>. Todas las referencias a sitios de Internet fueron consultadas en 2012 a menos que se indique lo contrario.

3 Liliana B. Andonova, *Boomerang to Partnerships? Explaining State Participation in Transnational Partnerships for Sustainability*, trabajo preparado para la Conferencia sobre fronteras de investigación en política medioambiental internacional comparada de la Universidad de Princeton, Centro Niehaus de Globalización y Gobernanza, diciembre de 2011, disponible en línea en www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/environment/papers/andonova.doc.

Cumbre Mundial del desarrollo sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, han surgido cientos de nuevas asociaciones transnacionales, además de las medioambientales, en un amplio abanico de ámbitos, como el de la salud, la seguridad alimentaria y la gestión de desastres. En la reciente Cumbre de Río +20 sobre desarrollo sostenible, se anunció la creación de muchas más asociaciones de ese tipo⁴.

Los expertos que estudian estas diversas formas de gobernanza híbrida, privatizada y de carácter societario han proporcionado un conjunto de explicaciones para la evolución de esas entidades. Algunos sostienen que “la falta de conocimiento técnico, recursos financieros o flexibilidad [de los gobiernos] para llevar a cabo expeditivamente las tareas de creación de normas cada vez más complejas y urgentes”⁵ lleva a desarrollar nuevas formas de gobernanza. Otros observan que los actores no estatales han adquirido un protagonismo cada vez mayor en los procesos normativos y en la función pública, “en particular, en áreas en las que las iniciativas intergubernamentales fracasan o donde las partes interesadas, como la sociedad civil o las empresas privadas, consideran que las normas de los tratados internacionales no responden adecuadamente a sus inquietudes”⁶. Quienes no están de acuerdo con esta postura aseguran que los Estados deliberadamente han dejado de ocuparse de las funciones regulatorias convencionales en favor de nuevas formas de gobernanza conjunta. Según uno de los autores que sostienen esta última postura, “el hecho de que los gobiernos sistemáticamente echen un velo sobre su autoridad última [...] no es producto de la casualidad. Ciertamente, desdibujar los límites entre lo público y lo privado forma parte de un esfuerzo deliberado para ocultar la responsabilidad política por los dolorosos ajustes que han acompañado la historia reciente del capitalismo”⁷.

Algunos autores cuestionan el potencial de ese tipo de estrategias de gobernanza con el argumento de que las acciones de múltiples actores se enfrentan a un gran número de problemas; por ejemplo, participación inadecuada de todos los integrantes debido a la falta de tiempo o a conflictos de intereses, dificultades para alcanzar consenso en decisiones clave, falta de equilibrio de poder y de capacidad entre los grupos interesados, o insuficiente legitimidad social y política en un ámbito más amplio. En una crítica reciente, se llega a la conclusión de que los grupos con múltiples actores podrían ser de mayor utilidad “como medio para promover el diálogo y construir consenso que como el lugar donde se ponen en práctica y se supervisan políticas”⁸.

4 V., por ejemplo, Pacto Mundial de Naciones Unidas, “Río +20: action pledges by business kick off Rio drive for sustainability solutions”, 18 de junio de 2012, disponible en línea en <http://unglobalcompact.org/news/246-06-18-2012>.

5 Tim Büthe y Walter Mattli, *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2011, p. 5.

6 Anne Peters, Lucy Koechlin, Till Förster y Gretta Fenner Zinkernagel, “Non-state actors as standard setters: framing the issue in an interdisciplinary fashion”, en Anne Peters, Lucy Koechlin, Till Förster y Gretta Fenner Zinkernagel (eds.), *Non-State Actors as Standard Setters*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 2.

7 Louis W. Pauly, “Global finance, political authority, and the problem of legitimation”, en Rodney Bruce Hall y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 77.

8 Rory Truex y Tina Soreide, *Why Multi-stakeholder Groups Succeed and Fail*, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas del Banco Mundial 5495, Red para un desarrollo sostenible, Departamento de finanzas, economía y desarrollo urbano, diciembre de 2010, p. 3, disponible en línea en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3977/WPS5495.txt?sequence=2>.

Desde otra perspectiva, se observa que, en varios casos, la implicación de múltiples actores es una estrategia más eficiente que las medidas legislativas convencionales y produce normas de conducta empresarial más exigentes, nuevos procedimientos de certificación y mecanismos de supervisión, así como una mayor sensibilización pública acerca de las actividades y la influencia de las empresas. Todo ello en su conjunto ha cambiado el panorama y el discurso referidos al papel y las responsabilidades del sector privado en una economía cada vez más globalizada⁹.

Archon Fung sostiene que el tratamiento de los temas sociales en los que participa el sector privado, como una mayor protección de las normas básicas del trabajo, debería realizarse mediante un proceso deliberativo descentralizado en el que intervinieran ONG, organismos internacionales, empresas, trabajadores y consumidores¹⁰. Esta manera de encarar la cuestión está en las antípodas de los métodos convencionales de elaboración de normas y regímenes que, según Fung, “establecen convenciones internacionales de mínima honestidad, persuadiendo con falsas promesas a los Estados a adoptar esas convenciones y fortaleciendo el consenso público internacional en su favor”¹¹. El autor señala que los efectos posibles de los enfoques descentralizados en los que intervienen múltiples actores pueden “tornar más irrefutables y eficaces la regulación convencional vinculante y la presión no convencional por mejorar las normas laborales”¹².

Anne-Marie Slaughter, antigua directora de planificación de políticas del Departamento de Estado de Estados Unidos, profesora en la Universidad de Princeton y defensora de las redes de actores estatales y no estatales para el establecimiento de objetivos de política exterior, sostiene:

La estrategia más eficaz para tratar problemas transnacionales o mundiales requiere la participación de redes mixtas de actores públicos, privados y civiles creadas bajo la rúbrica de asociaciones público-privadas, alianzas globales, campañas internacionales o redes colaborativas. Si bien no son la panacea, esas prácticas pueden servir para ampliar recursos gubernamentales escasos y asegurar una mayor contribución de dinero, conocimiento y otro tipo de recursos no monetarios¹³.

De acuerdo con Slaughter, las asociaciones público-privadas suelen surgir, en gran medida, como respuesta a las limitaciones financieras o de otro tipo de recursos que enfrentan los gobiernos y los organismos intergubernamentales.

9 John L. Campbell, “Why would corporations behave in socially responsible ways? An institutional theory of corporate social responsibility”, *Academy of Management Review*, vol. 32, n.º 3, 2007, pp. 946-967.

10 Archon Fung, “Deliberative democracy and international labor standards”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 16, n.º 1, 2003, pp. 51-71.

11 *Ibid.*, p. 67.

12 *Ibid.*

13 Anne-Marie Slaughter, “A grand strategy of network centrality”, en Richard Fontaine y Kristin M. Lord (eds.), *America's Path: Grand Strategy for the Next Administration*, Centro para una Nueva Seguridad Americana, mayo de 2012, p. 54, disponible en línea en http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_AmericasPath_FontaineAndLord.pdf.

El término “iniciativa de múltiples actores”, por el contrario, generalmente hace referencia a los esfuerzos destinados a compensar las lagunas normativas y las consecuencias negativas de las prácticas empresariales. Otra característica fundamental de esas iniciativas se observa en su dependencia de reglas consensuadas y de estructuras de gobernanza más definidas, idealmente basadas en principios como la transparencia, la responsabilización y la participación equitativa de las partes interesadas. En lo referente a la participación, mientras que, por su naturaleza, las asociaciones público-privadas están siempre integradas por gobiernos u organismos intergubernamentales que ocupan una posición prominente, en las iniciativas de múltiples actores, los participantes son muy variados. En el ámbito de los derechos humanos, algunas de esas iniciativas han evolucionado con participación activa de los gobiernos, mientras que en otras, los representantes gubernamentales desempeñan un papel más restringido, como se verá en la sección siguiente.

Iniciativas de múltiples actores y derechos humanos: experimentos en materia de gobernanza

En la última década especialmente, debido a la creciente atención dirigida a las consecuencias del desempeño de las empresas en el ámbito del derecho humanitario, laboral y de los derechos humanos, ha habido una cantidad de experimentos en distintas formas de responsabilización y participación voluntaria de múltiples actores. Dado que las iniciativas de múltiples actores en este ámbito son una práctica relativamente reciente, aún hay numerosas cuestiones sin resolver respecto de su legitimidad y eficacia en el desarrollo de prácticas estatales y comerciales. Para algunos expertos, las iniciativas de múltiples actores que se centran en aspectos de derechos humanos, por naturaleza, distan de ser óptimas, en parte porque, en ocasiones, las empresas las utilizan para mejorar su imagen y frenar posibles litigios mientras que los cambios que incorporan en su comportamiento son apenas modestos.

Quienes están a favor de las iniciativas de múltiples actores señalan que éstas tienen la posibilidad de desempeñar papeles críticos en circunstancias en las que el gobierno no supervisa el cumplimiento de las normas o lo hace de manera deficiente, y que pueden proporcionar nuevas plataformas que favorezcan la responsabilización del Estado y las empresas¹⁴. Otros advierten que esa clase de alianzas están mejor preparadas para nutrirse del conocimiento local y aprender de la experiencia de los diversos actores para abordar los problemas complejos que los gobiernos no pueden enfrentar solos, en particular, cuando carecen de los

14 Caroline Rees, *Corporations and Human Rights: Accountability Mechanisms for Resolving Complaints and Disputes*. Informe del Segundo taller de múltiples partes interesadas, 19-20 de noviembre de 2007, Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa, Informe n.º 27, Escuela Kennedy de Harvard, Cambridge, MA, 2008, disponible en línea en www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report_27_accountability%20mechanisms2.pdf.

recursos financieros suficientes¹⁵. En un informe reciente¹⁶, se llega a la conclusión de que, si bien todos esos esfuerzos comienzan como iniciativas voluntarias, con el tiempo hay una clara tendencia a la formalización, incluso en políticas y disposiciones establecidas por los gobiernos. Por ejemplo, se considera que la creciente importancia de las recomendaciones para las adquisiciones sostenibles en el sector público incrementa la demanda de productos certificados por iniciativas de múltiples actores.

Merece la pena observar que las primeras iniciativas de múltiples actores orientadas a temas de derechos humanos, como la Iniciativa de comercio ético¹⁷ y la Asociación para el trabajo justo¹⁸ —que reúne a empresas, ONG y otras organizaciones sociales clave comprometidas con la protección de los derechos de los trabajadores en las actividades de las compañías que integran la Asociación en todo el mundo, con especial interés en la industria de la indumentaria—, han avanzado en materia de gobernanza. Esos esfuerzos voluntarios, que contaban con apoyo inicial de los gobiernos británico y estadounidense, respectivamente, en la última década crecieron hasta convertirse en instituciones consolidadas con una muy limitada participación directa de los gobiernos. Además, han comenzado a extender su radio de acción para abarcar cuestiones laborales relacionadas con la cadena de suministros de empresas en otros sectores industriales, como se aprecia en la reciente decisión de Apple de unirse a la Asociación para el trabajo justo¹⁹.

Más recientemente, se han empleado modelos de iniciativas de múltiples actores en otros sectores, como es el caso de la Iniciativa de Red Global²⁰, creada en 2008 por importantes empresas del ámbito de las tecnologías de la información, ONG, académicos, inversores comprometidos con la responsabilidad social y expertos, con el propósito de elaborar y poner en práctica una serie de normas sobre la libertad de expresión y la privacidad del usuario en Internet. La iniciativa se concretó principalmente sin intervención de ningún gobierno, aunque recibió el apoyo del Departamento de Estado de Estados Unidos. La Iniciativa de Red Global se formó como respuesta a las complejas experiencias de las grandes empresas que operan en el campo de las tecnologías de la información en China. Por ejemplo, en 2004, una de las empresas participantes, el motor de búsqueda Yahoo!, brindó al gobierno chino información de las cuentas vinculadas con la dirección de correo electrónico de un periodista chino que fue detenido gracias a esa información. Además de Yahoo!, Google y Microsoft, que también han sufrido inconvenientes

15 V., por ejemplo, Anne-Marie Slaughter, “The future of foreign policy is public-private partnerships”, blogs de CNN’s Global Public Square, 25 de noviembre de 2011, disponible en línea en <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2011/11/25/slaughter-the-future-of-foreign-policy-is-public-private-partnerships/>.

16 Mariëtte van Huijstee, *Multi-Stakeholder Initiatives: a Strategic Guide for Civil Society Organizations*, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (Centro de Investigación de Empresas Multinacionales), marzo de 2012, p. 49, disponible en línea en http://somo.nl/publications-en/Publication_3786.

17 Para obtener más información sobre la Iniciativa de comercio ético, v. www.ethicaltrade.org.

18 V. el sitio web de la Asociación para el trabajo justo en www.fairlabor.org.

19 Asociación para el trabajo justo, “Apple joins FLA”, 13 de enero de 2012, disponible en línea en www.fairlabor.org/blog/entry/apple-joins-fla.

20 En www.globalnetworkinitiative.org se encuentra más información sobre la Iniciativa de Red Global.

en China, se han incorporado a la Iniciativa de Red Global con el propósito de crear estrategias comunes para dar respuesta a situaciones similares en distintos países del mundo.

Iniciativas de múltiples actores en zonas de violencia y conflicto armado

En las últimas décadas, han surgido iniciativas de múltiples actores de particular relevancia en situaciones de conflicto armado, violencia y otros contextos de alto riesgo. En ellas, la participación de los gobiernos es mayor que en las mencionadas anteriormente. En esta sección, se analizan tres importantes iniciativas de múltiples actores sumamente relevantes para este tipo de situaciones: los Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos, la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas y el Proceso de Kimberley de certificación de diamantes.

Los Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos

Los Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos²¹ fueron elaborados en 2000 con un fuerte apoyo del Departamento de Estado de Estados Unidos y la Oficina de Asuntos Exteriores del Reino Unido. Los Principios Voluntarios son una iniciativa de múltiples actores con participación de las principales empresas de los sectores energético y extractivo, junto con gobiernos y ONG que brindan orientación a las empresas a fin de ayudarles a mantener la seguridad de sus operaciones en consonancia con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por lo general, se considera que los acontecimientos que llevaron a la elaboración de los Principios Voluntarios están directamente vinculados a las acciones de activistas interesados en las responsabilidades de las grandes mineras y petroleras que operaban en zonas de conflicto o de gobiernos débiles durante la década de 1990. BP, entre otras compañías, fue objeto de observación durante esa época porque contrataba fuerzas de seguridad colombianas que habían sido cómplices de la violación de derechos humanos en las comunidades donde la empresa desarrollaba sus actividades²². Del mismo modo, Shell recibió críticas por sus operaciones en el delta del Níger, incluida una denuncia por complicidad en la ejecución del activista Ken Saro-Wiwa por orden de un tribunal militar, por haber encabezado la protesta contra los efectos adversos de las actividades de las empresas petroleras en la zona²³.

21 Para obtener más información sobre los Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos, v. www.voluntaryprinciples.org.

22 V., por ejemplo, Jon Mitchell, "British Petroleum finds oil – plus a war: Colombian rebels frequently target pipelines and rigs", *Christian Science Monitor*, 29 de enero de 1997, disponible en línea en www.csmonitor.com/1997/0129/012997.econ.econ.1.html.

23 V., por ejemplo, Human Rights Watch, *The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities*, enero de 1999, disponible en línea en <http://www.hrw.org/reports/1999/nigeria/nigeria0199.pdf>.

Según Bennett Freeman, alto funcionario del Departamento de Estado de Estados Unidos durante el gobierno de Clinton y figura fundamental en el desarrollo de los Principios Voluntarios:

Esas denuncias, ciertas o falsas, justas o injustas, han llamado la atención no sólo de distintas ONG y de la prensa, sino también de los gobiernos de los países de origen de las empresas implicadas, incluidos los de Estados Unidos y del Reino Unido. Los dos gobiernos comparten la preocupación por el riesgo de las operaciones y la reputación de sus empresas de bandera. También tienen en común el riesgo económico y político de garantizar que esas compañías puedan y quieran continuar operando en países clave como Nigeria, Indonesia o Colombia. Y, principalmente, están unidos por el compromiso de proteger y promover los derechos humanos en todo el mundo²⁴.

Los Principios Voluntarios giran en torno a tres grupos de temas. El primero se relaciona con criterios que las empresas deberían tener en cuenta al evaluar el riesgo de ser cómplices de violaciones de derechos humanos en las actividades relacionadas con su seguridad, incluidas las relaciones con las comunidades locales y otras partes interesadas. El segundo tiene que ver con las relaciones de las empresas con las fuerzas de seguridad estatales, tanto militares como policiales. El tercero se vincula con las relaciones directas de las empresas con las fuerzas de seguridad privada. El objetivo general es proporcionar recomendaciones prácticas a las empresas sobre cómo incorporar el respeto de las normas de derechos humanos en sus políticas y procesos de toma de decisiones operacionales en todo el mundo.

En su primera década de existencia, los Principios Voluntarios han sido criticados principalmente por la falta de progreso en su aplicación en el lugar de actividad de las empresas, la falta de normas significativas sobre la supervisión y la presentación de informes, y la ausencia de criterios claros de admisión de nuevos participantes²⁵. En algunos estudios, se concluye que las expectativas puestas en los Principios Voluntarios han sido poco razonables y se destaca que, aunque podría hacerse más para mejorar el desempeño de las empresas con respecto a la aplicación de los Principios, “otros asuntos más generales, inclusive los conflictos sobre los derechos de propiedad y la (re)distribución de los recursos económicos y políticos [...], no se resolverán con el enfoque gerencial prevaleciente sobre la gobernanza de las empresas y los derechos humanos”²⁶.

24 Bennett Freeman, Maria B. Pica y Christopher N. Camponovo, “A new approach to corporate responsibility: the Voluntary Principles on Security and Human Rights”, *Hastings International & Comparative Law Review*, vol. 24, 2000-2001, p. 427.

25 Gilles Carbonnier, Fritz Brugger y Jana Krause, “Global and local policy responses to the resource trap”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 17, n.º 2, 2011, pp. 247-264.

26 Tanja A. Börzel y Jana Hönke, *From Compliance to Practice: Mining Companies and the Voluntary Principles on Security and Human Rights in the Democratic Republic of Congo*, SFB-Governance, Working paper series n.º 25, Research Center (SFB) 700, Berlín, octubre de 2011, p. 29, disponible en línea en http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp25/SFB-Governance-Working-Paper-25.pdf.

La información disponible en el sitio de Internet de los Principios Voluntarios contiene las evaluaciones iniciales de los esfuerzos realizados por las empresas para poner en práctica las recomendaciones del documento²⁷. Según esas evaluaciones, aunque las empresas participantes piensan que la iniciativa es una guía fundamental y su naturaleza multilateral contribuye significativamente a la credibilidad de la tarea, se observan ciertos puntos débiles. Entre ellos figuran la falta de claridad en el texto de algunos de los principios, las dificultades que entrañan las tareas de supervisión y auditoría basadas en los principios, y la percepción de que la iniciativa es un “club exclusivo”, lo que afecta la tarea de difusión y promoción de los principios en distintos sectores comerciales que se enfrentan con problemas en el ámbito de la seguridad y los derechos humanos.

La incorporación de otros gobiernos en la iniciativa, como los de Canadá, Colombia, los Países Bajos, Noruega y Suiza, así como el compromiso renovado del gobierno de Barack Obama de promover su misión, impulsaron y fortalecieron la gobernanza y la eficacia de los Principios Voluntarios. Eso queda claro en los resultados de la reunión plenaria celebrada en Ottawa en septiembre de 2011, en la que los participantes adoptaron una serie de nuevas reglas de gobernanza²⁸, acordaron trabajar en la formación de una entidad jurídica para la iniciativa que se establecería en los Países Bajos²⁹ y se comprometieron a otorgar prioridad a las tareas de difusión del gobierno anfitrión y a la aplicación nacional a través de la creación de un Grupo de Trabajo para propiciar el diálogo y la relación con los posibles participantes en el ámbito gubernamental³⁰. En la reunión plenaria anual de los Principios Voluntarios de marzo de 2012, se analizó un proyecto piloto independiente presentado por empresas petrolíferas, gasíferas y mineras cuyo objetivo sería crear indicadores para medir las formas en que los participantes cumplen con su compromiso como parte de la iniciativa³¹.

27 V. Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos, “Overview of company efforts to implement the Voluntary Principles”, Grupo de Trabajo informativo, Informe de aplicación por parte de las empresas, disponible en línea en http://voluntaryprinciples.org/files/vp_company_efforts.pdf.

28 V. Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos, “The Initiative of the Voluntary Principles on Security and Human Rights: Governance Rules”, aprobadas en reunión plenaria el 16 de septiembre de 2011, disponible en línea en www.voluntaryprinciples.org/files/VPs_Governance_Rules_Final.pdf.

29 La Asociación de los Principios Voluntarios, una organización sin fines de lucro con sede en los Países Bajos, fue presentada el 21 de noviembre de 2012. La Asociación tiene el objetivo de ocuparse de las necesidades administrativas de la Iniciativa de los Principios Voluntarios “para fomentar la capacidad de la Iniciativa en la consecución del objetivo de facilitar el trabajo colaborativo de empresas, gobiernos y organismos no gubernamentales abocados a encontrar soluciones para problemas complejos de seguridad y derechos humanos”. V. Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos, “The Voluntary Principles Initiative announces the formation of the Voluntary Principles Association: new organization will facilitate efforts by extractive sector companies to protect human rights”, disponible en línea en http://www.voluntaryprinciples.org/files/Voluntary_Principles_Association_Press_Release_-_November_21_2012.pdf.

30 V. Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos, “Summary of Proceedings, Voluntary Principles on Security and Human Rights, Extraordinary Plenary Session”, Ottawa, Ontario, 16 de septiembre de 2011, pp. 1-2, disponible en línea en http://www.voluntaryprinciples.org/files/FHE-DC-130591-v1-VPs_Summary_of_Proceedings_Extraordinary_Plenary_Meeting.pdf.

31 V. Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos, “Chair’s Summary of Proceedings, Voluntary Principles on Security and Human Rights, Annual Plenary Meeting”, Ottawa, Ontario, 29 de marzo de 2012, p. 1, disponible en línea en http://www.voluntaryprinciples.org/files/Summary_of_Proceedings_VPs_Plenary_March_2012.pdf.

Esos pasos, junto con la reciente incorporación de una nueva empresa —Total— y nuevos participantes de la sociedad civil —Global Rights y Pearson Centre—, indican que el interés en los Principios Voluntarios continúa vigente. El tiempo determinará si las medidas de reforma actuales consiguen reforzar el apoyo a la legitimidad y la eficacia de la iniciativa.

La Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas

Otra iniciativa de múltiples actores en el ámbito del sector extractivo que es de particular importancia en contextos de conflicto armado y situaciones posteriores a un conflicto armado es la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI)³². La propuesta para crear la EITI fue presentada por el primer ministro británico Tony Blair en la Cumbre Mundial del desarrollo sostenible que tuvo lugar en Johannesburgo en 2002. El objetivo de la EITI es favorecer una mayor transparencia y responsabilización en los países en desarrollo ricos en recursos naturales que dependen mayormente de los ingresos provenientes del petróleo, el gas y la minería. La iniciativa se basa en el convencimiento de que un mayor conocimiento público de los pagos de las empresas a los gobiernos mejorará la administración de las finanzas públicas y, además, promoverá un crecimiento económico equitativo y sostenible a largo plazo.

Desde 2006, la iniciativa es supervisada por un directorio integrado por un presidente independiente (en la actualidad, Clare Short, ex Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido) y veinte representantes de países que la aplican, países que la apoyan, organizaciones de la sociedad civil, miembros la industria y empresas de inversión. Una pequeña secretaría internacional con sede en Oslo y con respaldo del gobierno noruego rinde cuentas al directorio. Un fondo de inversión con múltiples donantes administrado por el Banco Mundial proporciona asistencia técnica a los distintos países en la aplicación de la EITI.

A diferencia de los Principios Voluntarios, en los que las empresas son los principales actores en la realización de acuerdos para aplicar los principios y supervisar su progreso, la EITI consiste en un sistema por el cual los gobiernos se comprometen a cumplir una serie de requisitos para lograr la transparencia en los ingresos. Para pasar de la condición de país “candidato” (un Estado que aplica la EITI pero no cumple aún con todos los requisitos) a la de “país que cumple con la EITI” (un Estado que, además de aplicar la Iniciativa, cumple con todos los requisitos), los países deben completar un proceso de evaluación independiente, conocido como “validación de la EITI”, cada cinco años. Ese mecanismo para garantizar la calidad, si bien no es una auditoría, tiene la finalidad de evaluar, con el asesoramiento de las partes interesadas, la aplicación de las normas internacionales de la iniciativa a nivel nacional. El directorio estableció una red de validadores acreditados que son elegidos por los países participantes y que supervisan, en conjunto con partes interesadas clave, el desempeño en el ámbito nacional. Hasta

32 En <http://eiti.org/> se puede obtener más información sobre la EITI.

ahora, 16 países³³ aplican la iniciativa y cumplen con todos los requisitos, mientras que 21 países³⁴ integran la lista de candidatos.

Las ventajas de la EITI son muy evidentes. Los gobiernos que la aplican consideran que su participación es una muestra de que sus países dan los pasos necesarios para alcanzar un clima de inversión estable, comprometiéndose con una gobernanza transparente y responsable. Para la gran cantidad de empresas e inversores participantes, la EITI es una estructura útil para intentar mitigar los riesgos de que su reputación se vea afectada al llevar a cabo actividades en países donde los pagos a los gobiernos han sido cuestionados. Los actores de la sociedad civil se benefician de la iniciativa porque ésta les ofrece mayor legitimidad en su relación con los gobiernos y las empresas, así como más información sobre los ingresos del Estado, información que pueden usar para responsabilizar a los funcionarios públicos por su desempeño.

En marzo de 2011, la conferencia mundial de la EITI reunió a más de mil participantes provenientes de ochenta países, lo que indica el fuerte apoyo que recibe la iniciativa. Según una evaluación independiente realizada en ese mismo año, la EITI se consolida como una marca internacional importante con enorme apoyo de distintos gobiernos, el sector privado y la sociedad civil³⁵. El hincapié que hace en la transparencia financiera se considera un primer paso para el fortalecimiento del consenso global acerca del control democrático de los recursos, y su enfoque de múltiples actores se percibe como un amplificador de la voz y la legitimidad de la sociedad civil en países de todo el mundo.

En el informe de la evaluación, figuran algunas de las deficiencias en la implementación de esta Iniciativa hasta la fecha; por ejemplo, mientras que la EITI ha contribuido a una mayor transparencia, no parece que haya habido avances en materia de responsabilización, en parte por la falta de progreso en los ámbitos de reforma política, jurídica e institucional y en el desarrollo de las capacidades de muchos de los países participantes. La iniciativa ha recibido críticas por ser una herramienta utilizada por donantes de Occidente para vincular las exigencias de democratización y buena gobernanza con las del establecimiento de una política

33 En noviembre de 2012, esos países son: Azerbaiyán, Ghana, Kirguistán, Liberia, Malí, Mauritania, Mongolia, Mozambique, Níger, Nigeria, Noruega, Perú, República Centroafricana, Timor Oriental, Yemen y Zambia. V. <http://eiti.org/countries>.

34 En noviembre de 2012, esos países son: Afganistán, Albania, Burkina Faso, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Gabón, Guatemala, Guinea, Indonesia, Irak, Islas Salomón, Kazajistán, República del Congo, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Tanzania, Togo y Trinidad y Tobago. V. <http://eiti.org/countries>.

35 V. Scanteam, *Achievements and Strategic Options: Evaluation of the Extractive Industries Transparency Initiative*, Informe final, Oslo, mayo de 2011, disponible en línea en <https://eiti.org/files/2011-EITI-evaluation-report.pdf>.

económica liberal³⁶. Según un observador³⁷, eso explica en parte el motivo por el cual países como Angola, Argelia, Irán y Arabia Saudita, que representan aproximadamente el 90 por ciento de la producción mundial de gas y petróleo, no participan en la iniciativa. Del mismo modo, sólo un pequeño número de petroleras estatales la integran³⁸. Naciones poderosas como China o Rusia no forman parte de ella. En septiembre de 2011, el presidente Barack Obama anunció que Estados Unidos la implementaría³⁹.

De acuerdo con las conclusiones del informe de 2011, a dos años de cumplirse el décimo aniversario de la EITI, sus principales problemas son la necesidad de un programa más amplio y un plan de certificación más sólido, junto con un marco más riguroso para el seguimiento de los resultados. Para dar esos pasos, se requiere liderazgo político y mayor capacidad; se los considera cruciales para mantener la vigencia de la EITI y profundizar sus logros.

El Proceso de Kimberley

La tercera iniciativa de múltiples actores de relevancia en situaciones de conflicto es el Proceso de Kimberley de certificación de diamantes⁴⁰. Se originó a finales de la década de 1990, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU comenzó a hacer hincapié en los vínculos entre el comercio de diamantes en bruto y los incesantes conflictos de África. Las resoluciones del Consejo de Seguridad que exigen programas nacionales de certificación para el comercio de diamantes en Angola, Sierra Leona y Liberia no consiguieron cortar la relación entre la venta de diamantes en bruto y la continuidad del conflicto en esos países⁴¹.

En 2000, los temores empresariales de que se desatara una reacción adversa contra el sector en general, junto con los intereses de todos los países productores de diamantes, motivaron la decisión de preparar un proceso de múltiples actores para afrontar el problema de los denominados “diamantes de conflicto”. Las empresas y las organizaciones sociales que participaron junto con los representantes de los Estados tuvieron plenos derechos en las negociaciones, cuyo propósito básico fue desarrollar un sistema de certificación del origen de los diamantes en bruto, que deben provenir de fuentes ajenas a conflictos para así intentar evitar que los grupos rebeldes obtengan financiación por medio de la venta de estas piedras preciosas.

36 V., por ejemplo, Sarah Bracking, *Hiding Conflict over Industry Returns: a Stakeholder Analysis of the Extractive Industries Transparency Initiative*, Instituto Brooks para la Pobreza Mundial, Documento de trabajo 91, Universidad de Manchester, mayo de 2009, disponible en línea en http://www.bwpi.manchester.ac.uk/medialibrary/publications/working_papers/bwpi-wp-9109.pdf.

37 Liliane C. Mouan, “Exploring the potential benefits of Asian participation in the Extractive Industries Transparency Initiative: the case of China”, *Business Strategy and the Environment*, vol. 19, n.º 6, 2010, pp. 367-376.

38 *Ibid.*

39 V. EITI, “President Obama: the US will implement the EITI”, 20 de septiembre de 2011, disponible en línea en <http://eiti.org/news-events/president-obama-us-will-implement-eiti#>.

40 Para obtener más información acerca del Proceso de Kimberley, v. www.kimberleyprocess.com.

41 V., por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU S/RES/1173, 12 de junio de 1998 (sobre Angola) y S/RES/1306, 5 de julio de 2000 (sobre Sierra Leona y Liberia).

El encuentro que tuvo lugar en Sudáfrica en 2000 fue el primero de una serie de reuniones del Proceso de Kimberley, que obtuvo el apoyo de un gran número de países que participan en el comercio de diamantes. El respaldo de la ONU a la iniciativa mediante la Resolución 55/56 de la Asamblea General de 2000⁴² y la Resolución 1459 del Consejo de Seguridad de 2003⁴³, entre otros instrumentos, y la exención otorgada por la Organización Mundial de Comercio⁴⁴ fueron considerados elementos cruciales para legitimar el Proceso de Kimberley, cuyo lanzamiento oficial tuvo lugar a comienzos de 2003.

En la actualidad, más de 70 países participan en el Proceso de Kimberley, que compromete a los gobiernos a promover leyes nacionales y a someterse al control de sus pares. Además de las exigencias a los Estados, la iniciativa contiene disposiciones para la autorregulación de las empresas en base a un sistema de garantías y verificación por parte de auditores independientes, así como sanciones internas establecidas por la industria, todo ello con el objetivo de facilitar la total trazabilidad de las transacciones de diamantes en bruto para las autoridades nacionales.

Amy Lehr observa:

Podría decirse que el Proceso de Kimberley es un ejemplo de un sistema de codependencia. [...] Su organización en múltiples niveles refleja los beneficios de los enfoques de múltiples actores y el aprendizaje mutuo a la hora de afrontar los problemas de la cadena de suministro. El sistema de certificación [...] fue desarrollado con la participación y la experiencia de ONG, empresas y gobiernos. Esos actores siguen teniendo un lugar en la mesa de reuniones del Proceso de Kimberley y continúan ejerciendo una influencia considerable en la dirección que adopta la iniciativa. Asimismo, el sistema de garantías del sector actúa como un respaldo del sistema de certificación de los gobiernos. [...] La cuestión de los minerales de conflicto no puede abordarse a menos que los gobiernos recurran a sus funciones convencionales en el ámbito nacional, como los controles aduaneros. La calidad del sistema de certificación se degradaría sin la colaboración de la industria y la presión de las ONG, pero su implementación no sería posible sin la actuación de los gobiernos a través de sus funciones tradicionales⁴⁵.

Se considera que el Proceso de Kimberley ha ayudado a reducir el tráfico de diamantes de conflicto a menos del 1 por ciento del total del comercio mundial de diamantes en bruto. No obstante, la iniciativa ha recibido muchas críticas en los

42 Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/55/56, 29 de enero de 2001, sobre “El papel de los diamantes en el fomento de los conflictos: romper el vínculo entre el comercio ilícito de diamantes en bruto y los conflictos armados, a fin de contribuir a la prevención y la solución de los conflictos”.

43 Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU S/RES/1459, 28 de enero de 2003.

44 Organización Mundial de Comercio, “Exención relativa al sistema de certificación del proceso de Kimberley para los diamantes en bruto”, Doc. G/C/W/432/Rev.1, 24 de febrero de 2003.

45 Amy Lehr, “Old and new governance approaches to conflict minerals: all are better than one”, *Harvard International Law Journal Online*, vol. 52, Serie de artículos: noviembre de 2010, p. 159, disponible en línea en www.harvardilj.org/2010/11/online_52_lehr/.

últimos años, incluidas las de organizaciones de la sociedad civil que fueron clave en su fundación. En diciembre de 2011, Global Witness comunicó⁴⁶ que abandonaba el Proceso de Kimberley debido a lo que consideraba una serie de deficiencias de la iniciativa en la situación de determinados países, en especial Zimbabue. El anuncio se hizo después de la decisión⁴⁷ del Proceso de Kimberley de autorizar la exportación a dos empresas que operan en las minas de diamantes de Marange, en Zimbabue, a pesar de la violencia generalizada y la represión brutal ejercida contra los opositores al régimen del presidente Robert Mugabe. Global Witness exigió

que todos los contratos existentes relacionados con las minas de diamantes de Marange fueran cancelados y readjudicados con sujeción a las condiciones de referencia que reflejan las mejores prácticas internacionales en cuanto a la distribución de los ingresos, la transparencia, la supervisión y la protección de las comunidades afectadas. [...] La industria de los diamantes debe asumir, de una vez por todas, la responsabilidad de sus cadenas de suministro y demostrar que las gemas que vende están limpias⁴⁸.

Esas críticas se articulan alrededor de un elemento aparentemente claro: qué es un diamante de conflicto. La situación política actual de Zimbabue no refleja la definición del término empleada en el Proceso de Kimberley: diamantes en bruto utilizados por movimientos rebeldes o sus aliados para financiar conflictos que tratan de desestabilizar gobiernos legítimos⁴⁹. Por lo tanto, las restricciones en ese caso fueron consideradas injustificadas.

La información publicada en distintos medios⁵⁰ sobre la reunión entre períodos de sesiones que tuvo lugar en junio de 2012 en Washington indica que el gobierno de Estados Unidos, que ejerce la presidencia pro t mpore este año, se est  ocupando del tema de las definiciones. Presentó una propuesta que, en apariencia, elimina de la definición actual de diamante de conflicto referencias como “movimientos rebeldes” y añade términos como “situaciones de violencia”⁵¹. De aprobarse estos cambios, la definición abarcará situaciones como la de Zimbabue.

46 Global Witness, “Why we are leaving the Kimberley Process: A message from Global Witness Founding Director Charmian Gooch”, 5 de diciembre de 2011, disponible en línea en <http://www.globalwitness.org/library/why-we-are-leaving-kimberley-process-message-global-witness-founding-director-charmian-gooch>.

47 Decisión administrativa del Proceso de Kimberley acerca de Marange (Zimbabue), Doc. 001/2011, 1 de noviembre de 2011, disponible en línea en www.kimberleyprocess.com/documents/10540/40001/2011%20-%20AD31%20Marange%20%28Zimbabwe%29.pdf?version=1.1&t=1327595170000.

48 Global Witness, “Global Witness leaves Kimberley Process, calls for diamond trade to be held accountable”, Nota de prensa, 5 de diciembre de 2011, disponible en línea en <http://www.globalwitness.org/library/global-witness-leaves-kimberley-process-calls-diamond-trade-be-held-accountable>.

49 Documento base del sistema de certificación del Proceso de Kimberley, sección I, “Definiciones”, disponible en línea en www.kimberleyprocess.com/documents/10540/11192/KPCS%20Core%20Document?version=1.0&t=1331826363000.

50 V., por ejemplo, Naren Karunakaran y Ahona Ghosh, “Diamond trade versus human rights”, *The Economic Times*, 19 de junio de 2012, disponible en línea en http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-06-19/news/32317729_1_conflict-diamonds-blood-diamonds-kimberley-process-certification-scheme.

51 *Ibíd.*

Como señaló la presidenta del Proceso de Kimberley durante 2012, la embajadora de Estados Unidos Gillian Milovanovic, al dirigirse a la reunión de Washington:

Básicamente, pensamos que acordar la actualización meticulosa de las definiciones y los procedimientos a través de los cuales se invocarán y aplicarán es fundamental para subsanar las injusticias y las incoherencias, así como para continuar asegurando que el Proceso de Kimberley se mantenga relevante como una herramienta confiable en las próximas décadas⁵².

Es probable que esos y otros problemas sean objeto de intensos debates durante el décimo aniversario de la iniciativa en 2013.

Las iniciativas de múltiples actores y los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos

En la sección anterior, se pusieron de relieve las distintas formas de abordar las iniciativas de múltiples actores y los problemas que afrontan tres de las principales iniciativas implicadas en situaciones de conflicto o en contextos de gobierno débil. En la presente sección, se analizará en qué medida la adopción en 2011 de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos⁵³, fruto de los seis años de mandato de John Ruggie como Representante Especial de la ONU, puede influir en el futuro de esas y otras iniciativas de múltiples actores en el ámbito de los derechos humanos.

En primer lugar, el tema debe analizarse desde la perspectiva adoptada por Ruggie durante la elaboración de los Principios Rectores y la reacción de los gobiernos y otras partes interesadas ante su método. En la resolución mediante la cual se adoptaron los Principios Rectores y se estableció un Grupo de Trabajo integrado por expertos para promover su divulgación y su aplicación, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU destaca “la importancia del análisis y el diálogo de los distintos interesados para mantener los resultados logrados hasta la fecha y usarlos como base de las posteriores deliberaciones del Consejo de Derechos Humanos acerca de las empresas y los derechos humanos”⁵⁴. De hecho, el gobierno de Noruega, que encabezó el grupo interregional de patrocinadores principales de la resolución relativa al mandato del Representante Especial, declaró antes de la aprobación de la Resolución de 2011:

52 Proceso de Kimberley, p. 4, disponible en línea en www.kimberleyprocess.com/documents/10540/49668/Milovanovic.pdf.

53 Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del Marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, Doc. ONU A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, disponible en línea en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/121/90/PDF/G1112190.pdf?OpenElement>.

54 Resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre “Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, Doc. ONU A/HRC/RES/17/4, 6 de julio de 2011, párr. 5.

Es la opinión de los patrocinadores principales que el éxito del titular del mandato saliente es consecuencia, en gran parte, de la inclusión de su enfoque y de su capacidad de entablar una comunicación abierta con todas las partes interesadas. Pensamos que es momento de institucionalizar la participación de múltiples interesados y crear un foro para el diálogo y la cooperación que sirva para apoyar y fortalecer el Grupo de Trabajo⁵⁵.

Con la resolución del Consejo de Derechos Humanos, se creó un Foro de múltiples interesados sobre empresas y derechos humanos bajo la dirección del Grupo de Trabajo para “promover el diálogo y la cooperación acerca de las cuestiones relacionadas con las empresas y los derechos humanos, incluidos los problemas de determinados sectores, ámbitos de operación o en relación con derechos o grupos específicos, así como para definir las buenas prácticas”⁵⁶.

El Foro se reunirá por primera vez en diciembre de 2012. Aún es muy pronto para saber si la importancia concedida por Ruggie a las consultas a las múltiples partes interesadas para conseguir un consenso amplio y el fuerte apoyo de algunos gobiernos a esa postura tendrán consecuencias en la forma en que el Consejo de Derechos Humanos continúe con su tarea en este ámbito, o si las empresas realizarán esfuerzos individuales o colectivos para aplicar los Principios Rectores. Por su parte, el nuevo Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos ha dejado en claro sus intenciones de trabajar en este sentido:

El Grupo de Trabajo es consciente de que, en última instancia, el éxito de su mandato se medirá por la incorporación de los Principios Rectores en el “día a día” de los interesados en las actividades de las empresas, ya sea por su influencia, su supervisión o su participación en éstas, o porque resulten afectados por ellas. Por lo tanto, el principio de la consulta con las múltiples partes interesadas y la contribución de éstas es parte esencial de la filosofía del Grupo de Trabajo, cuyo objetivo es recabar el mayor grado de apoyo de los interesados tanto al proceso como a los resultados de su mandato⁵⁷.

Pero, más allá de la importancia de la consulta amplia con todas las partes interesadas, ¿qué dicen los Principios Rectores específicamente sobre las iniciativas de múltiples actores? En realidad, en los Principios Rectores sólo se encuentran referencias directas a iniciativas de múltiples actores en el contexto del tercer pilar (denominado “Remediar”) del Marco sobre empresas y derechos humanos para proteger, respetar y remediar, que los Principios Rectores tornarán operativos. El Principio 30 establece: “Las corporaciones industriales, las colectividades de múltiples partes interesadas y otras iniciativas de colaboración basadas en el respeto de

55 La declaración de Noruega se encuentra disponible en <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/statements-norway-uk-business-human-rights-16-jun-2011.pdf>.

56 V. Consejo de Derechos Humanos de la ONU, nota 54 supra.

57 Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Doc. ONU A/HRC/20/29, 10 de abril de 2012, párr. 75.

las normas relativas a los derechos humanos deben garantizar la disponibilidad de mecanismos de reclamación eficaces⁵⁸. En el comentario a este Principio se determina, en parte, que:

La legitimidad de este tipo de iniciativas puede verse en entredicho si no se establecen esos mecanismos. Los mecanismos pueden establecerse al nivel de los miembros individuales, de la iniciativa de colaboración, o de ambos. Estos mecanismos deben fomentar la rendición de cuentas y contribuir a reparar las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos⁵⁹.

Esas declaraciones son importantes, pues, por lo general, las iniciativas de múltiples actores existentes no han hecho hincapié en los mecanismos alternativos de reclamación o de resolución de disputas. Sin embargo, es importante observar que iniciativas como la Asociación para el Trabajo Justo han instituido procesos de demandas de terceras partes como último recurso para individuos y grupos que denuncian abusos graves que no han sido abordados adecuadamente a través de otros canales⁶⁰. Del mismo modo, las iniciativas de múltiples actores que están actualmente en desarrollo, como el Código de conducta internacional para proveedores de servicios de seguridad privada, incorporan procedimientos de reclamación en sus documentos fundacionales de gobernanza⁶¹.

Las referencias específicas a mecanismos de reclamación en los Principios Rectores de la ONU son críticas, pero pueden servir para cuestionar el motivo por el cual no se han incorporado otros aspectos de la gobernanza con iniciativas de múltiples actores. Sin embargo, otros temas que aparecen en los Principios Rectores tienen importancia directa y deberían ser considerados en este contexto. Un ejemplo es el tema de la información pública de las empresas. El Principio 21 establece que las empresas deberían dar a conocer públicamente el modo en que hacen frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos, en particular cuando las operaciones conllevan el riesgo de afectar gravemente estos derechos. La divulgación del desempeño continúa siendo un problema clave de muchas iniciativas de múltiples actores. Los Principios Rectores proporcionan información clara al respecto, que debería tomarse en cuenta en futuras prácticas.

El Principio 16, relativo al compromiso político de las empresas de respetar los derechos humanos, y el Principio 17, sobre la necesidad de la debida diligencia en materia de derechos humanos para evaluar el impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, integrar las conclusiones y actuar al respecto, constituyen factores esenciales que deberían formar parte de la gobernanza de las

58 V. Consejo de Derechos Humanos de la ONU, nota 53 *supra*, Principio 30, p. 26.

59 *Ibid.* Principio 30, Comentario.

60 V. Asociación para el Trabajo Justo, “Procedimiento de quejas de terceros”, disponible en línea en http://www.fairlabor.org/sites/default/files/3pc_factsheet_spanish.pdf.

61 V. Documento para la supervisión del mecanismo para el Código de conducta internacional para proveedores de servicios de seguridad privada, 2013, disponible en línea en http://www.icoc-psp.org/uploads/ICoC_Articles_of_Association.pdf.

iniciativas de múltiples actores y de los esfuerzos destinados a incrementar su legitimidad y eficacia.

Las recomendaciones para las obligaciones de los Estados de los Principios Rectores también son relevantes para las iniciativas de múltiples actores, en particular en situaciones de conflicto. El Principio 7 estipula:

7. Puesto que el riesgo de violaciones graves de los derechos humanos es mayor en zonas afectadas por conflictos, los Estados deben tratar de asegurar que las empresas que operan en tales contextos no se vean implicadas en abusos de este tipo, adoptando entre otras las siguientes medidas:
 - a) colaborar en la fase más temprana posible con las empresas para ayudarlas a determinar, prevenir y mitigar los riesgos que entrañen sus actividades y relaciones empresariales para los derechos humanos;
 - b) prestar asistencia adecuada a las empresas para evaluar y tratar los principales riesgos de abusos, prestando especial atención tanto a la violencia de género como a la violencia sexual;
 - c) negar el acceso al apoyo y a los servicios del Estado a toda empresa que esté implicada en graves violaciones de los derechos humanos y se niegue a cooperar para resolver la situación;
 - d) asegurar la eficacia de las políticas, leyes, reglamentos y medidas coercitivas vigentes para prevenir el riesgo de que las empresas se vean implicadas en graves violaciones de los derechos humanos.

Claramente, esas recomendaciones sugieren que las empresas y los gobiernos que participan en iniciativas de múltiples actores como las mencionadas en la sección precedente deben revisar sus propias políticas y acciones a la luz de los Principios Rectores de la ONU, que, por lo general, son las normas mundiales que gozan de mayor aceptación en el ámbito de las empresas y los derechos humanos.

Mirada al futuro: cumplir la promesa de gobernanza con participación de múltiples actores

A pesar de la diversidad de opiniones respecto de su utilidad y eficacia, las iniciativas de múltiples actores que se centran en las responsabilidades del sector privado en situaciones de conflicto o de gobierno frágil ya han alterado considerablemente el terreno de juego de muchas grandes empresas y han afectado el modo en que algunos Estados abordan la necesidad de contar con estrategias innovadoras para tratar los problemas relacionados con los derechos humanos. Aunque sólo un pequeño número de Estados y empresas han participado en ese tipo de iniciativas hasta el momento, esos experimentos en materia de gobernanza han tenido influencia en la política mundial.

Dada su historia reciente, no sorprende que cada una de las iniciativas de múltiples actores analizadas en este artículo presente una forma distinta de interacción y de relaciones de poder entre los participantes, emplee modos de

gobernanza diferentes y haya alcanzado distintos niveles de aplicación y evaluación del desempeño hasta la fecha. A pesar de sus formas aún experimentales, existe la necesidad cada vez más acuciante de abordar la legitimidad y las consecuencias de esas iniciativas; por ejemplo, la participación aún limitada de muchas empresas, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, así como la falta de normas, controles y sanciones uniformes para los casos de incumplimiento.

¿Cuáles son las medidas prácticas que pueden tomarse en el corto plazo para afrontar los problemas y subsanar las deficiencias de las actuales iniciativas de múltiples actores? Un aspecto en el que claramente hay que profundizar es el papel de los gobiernos. Como apuntaba John Ruggie al dirigirse a los participantes de los Principios Voluntarios sobre seguridad y derechos humanos en 2011:

Cuando operan en entornos difíciles, las empresas necesitan asistencia y un asesoramiento sumamente minucioso tanto del Estado anfitrión como del Estado de origen. Tienen que poder contar con la interfaz de comunicación entre gobiernos presente en cada país y que es un elemento fundamental de los Principios Voluntarios. [...] En mi experiencia, casi ninguna de las embajadas está preparada para realizar esas tareas. Además, los gobiernos de origen de las empresas deben ser sinceros con ellas cuando sus actividades se acercan a umbrales críticos y promover medidas correctivas si los cruzan⁶².

Alentar a los gobiernos participantes a ejercer un liderazgo proactivo en las iniciativas existentes, en consonancia con el deber del Estado de proteger los derechos humanos, tal como se afirma en los Principios Rectores de la ONU, es una prioridad clara para el futuro. Otros retos en materia de gobernanza requieren mayor atención y enfoques más coherentes por parte de todos los interesados. Temas como el establecimiento de secretarías de iniciativas de múltiples actores, las consecuencias para las empresas participantes en términos de su relación con proveedores, distribuidores y filiales, y la aplicación de mecanismos de reclamación eficaces son factores críticos para sustentar la legitimidad de las iniciativas existentes y futuras.

De procesos similares, como la tarea de la Alianza Internacional para el etiquetado y la acreditación social y ambiental (ISEAL, por su sigla en inglés)⁶³, podrían aprenderse varias lecciones sobre las iniciativas de múltiples actores creadas para abordar temas de derechos humanos, así como sobre otras cuestiones relacionadas con la gobernanza. Este proyecto de colaboración fue creado a finales de la década de 1990 por cuatro organizaciones de certificación con el objetivo de establecer una asociación mundial de normas de sostenibilidad. La tarea de la ISEAL abarca los sectores agrícola, forestal y pesquero, y existen planes para aplicar normas en otras industrias. Sus códigos de buenas prácticas en temas de impacto

62 John G. Ruggie, "Keynote Remarks at Extraordinary Plenary, Voluntary Principles on Security & Human Rights, Department of Foreign Affairs & International Trade, Ottawa, Canada, 15 September 2011", disponible en línea en http://voluntaryprinciples.org/files/Ruggie_Speech_VPs_September_2011.pdf.

63 V. el sitio web de la ISEAL en www.isealliance.org.

y seguridad ambientales pueden ser provechosos para las iniciativas de múltiples actores analizadas en el presente artículo. Otro caso relevante son las actividades del Instituto para la integridad de iniciativas multipartícipes (MSI Integrity), dedicado a estudiar el valor y el impacto de las iniciativas voluntarias empresariales que trabajan por los derechos humanos⁶⁴.

Otro recurso que debería interesar a las iniciativas de múltiples actores es el nuevo Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos, en especial, su misión de divulgar y favorecer la aplicación de los Principios Rectores. Se le podría solicitar al Grupo de Trabajo, por ejemplo, que convocara a los representantes de las principales iniciativas de múltiples actores para que compartieran la experiencia adquirida y estudiaran la mejor forma de integrar las disposiciones relevantes de los Principios Rectores en las iniciativas existentes y futuras. Del mismo modo, el Grupo de Trabajo y organismos de derechos humanos independientes de distintos países pueden desempeñar funciones vitales brindando asistencia a iniciativas de múltiples actores en la resolución de disputas o investigando y brindando opiniones autorizadas en casos difíciles de resolver por mediación.

Una mayor participación de los organismos expertos de la ONU, sin duda, permitirá identificar las limitaciones más graves que enfrentan las iniciativas de múltiples actores y otras organizaciones que se desempeñan en el mismo campo, tema que John Ruggie abordó en innumerables ocasiones durante su mandato. Ruggie propuso crear un fondo voluntario para las empresas y los derechos humanos, con el propósito principal de ayudar a satisfacer las necesidades relacionadas con las capacidades que se necesitan para aplicar los Principios Rectores de la ONU. Su propuesta apuntaba a un fondo que recibiera contribuciones de los Estados y de recursos privados y que fuera supervisado por una comisión directiva integrada por múltiples partes interesadas, abocada a respaldar estrategias en todos los niveles para apoyar la adopción de los Principios Rectores⁶⁵. Hasta la fecha, el único seguimiento de la ONU en ese sentido fue una solicitud del Consejo de Derechos Humanos para la realización de un “estudio de viabilidad” sobre la posibilidad de establecer dicho fondo⁶⁶, aunque el Grupo de Trabajo de la ONU o la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos también podrían, presumiblemente, actuar en este campo.

Los detractores de las iniciativas de múltiples actores probablemente continúen señalando el peligro de que éstas se transformen en poco más que ejercicios de relaciones públicas empresariales y se desvíen de la verdadera tarea de

64 V. el sitio web de MSI Integrity en <http://www.msi-integrity.org/>.

65 Mandato del Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, “Recommendations on follow-up to the mandate”, 11 de febrero de 2011, disponible en línea en <http://business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-special-mandate-follow-up-11-feb-2011.pdf>.

66 El Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Doc. ONU. A/HRC/RES/21/5, 16 de octubre de 2012, en el párr. 11 pide al “Secretario General que realice un estudio de viabilidad sobre el establecimiento de un fondo mundial con el objeto de reforzar la capacidad de los interesados para promover la aplicación de los Principios Rectores. [...] las conclusiones deberían presentarse al Consejo de Derechos Humanos e incluirse en el informe del Secretario General en junio de 2014”.

crear marcos normativos verificables y aplicables desde el punto de vista jurídico. Para defenderlas de las críticas, los participantes de las iniciativas de múltiples actores, en particular, empresas y gobiernos, deben tratar de fortalecer su legitimidad y eficacia; por ejemplo, garantizando un real ejercicio conjunto del poder y un compromiso auténtico de las organizaciones sociales que las integran y de las comunidades locales afectadas por las actividades de las empresas, e invitando a otros colectivos implicados a participar en el proceso de toma de decisiones y en la evaluación del impacto de sus actividades. Las iniciativas de múltiples actores también deberán demostrar su capacidad para atraer más integrantes del mundo de los negocios y organismos estatales al tiempo que promueven el sentido de apropiación, el conocimiento y la innovación, que, con el tiempo, pueden tener consecuencias positivas.

Como se observa en los ejemplos mencionados en el presente artículo, aún quedan por responder muchos interrogantes acerca de la viabilidad de las iniciativas de múltiples actores como forma de gobernanza mundial que puede ayudar a evitar o poner fin a situaciones de violencia, conflicto armado y violación de los derechos humanos en gran escala. A pesar de las dudas, lo que queda claro es que las iniciativas de múltiples actores, que operan por fuera de las estructuras y los procesos institucionales formales, todavía están consideradas por muchos grupos interesados como una forma viable de gobernanza mundial basada en un volumen creciente de experiencias en ciertos sectores y determinados contextos. Esos conocimientos y experiencias colectivos inevitablemente harán de ellas un factor determinante en el futuro desarrollo de los contenidos y procedimientos de las nuevas normas internacionales destinadas a desentrañar las responsabilidades de múltiples actores en el ámbito de los derechos humanos.