

La creciente participación de la empresa en las organizaciones internacionales: oportunidades y desafíos planteados por el Pacto Mundial

Javier Uncetabarrenechea Larrabe (UPV)*

Abstract: En la actualidad estamos asistiendo a un floreciente debate sobre el papel que el mundo empresarial juega en la gobernanza global. En la presente comunicación nos centraremos en un aspecto concreto de dicho debate: la creciente participación de las empresas en la actuación de las organizaciones internacionales; en concreto las pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas. Dicha relación dista mucho de ser nueva pero ha sido en los últimos quince años cuando su alcance ha conocido un salto cuantitativo y cualitativo. Un buen ejemplo de esta evolución lo encontramos en el creciente interés por parte de las Naciones Unidas en “ampliar” su concepción de la sociedad civil –sobrefocalizada en las ONG- con vistas a una progresiva inclusión del mundo de los negocios. Este hecho ha influido considerablemente en la fuerte desconfianza que el mundo de las ONG siente ante esta creciente cooperación. En la presente comunicación nos centraremos en el análisis del Pacto Mundial -propuesto por Kofi Annan en el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza) en enero de 1999 y que entró en vigor oficialmente en julio de 2000- en la medida que nos ofrece una gran oportunidad para una mejor comprensión de los riesgos y las oportunidades que ofrece la creciente relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial.

1. Introducción

La presente comunicación pretende ser una primera aproximación a un tema mucho más amplio y que despierta gran interés y polémica: la participación de las empresas en la gobernanza mundial. La existencia de marcos de relación más o menos formales entre el mundo de los negocios y las organizaciones internacionales, tal y como lo demuestran casos tan relevantes como la naturaleza tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la experiencia del Banco Mundial en esta materia, no es un hecho reciente. La novedad reside en que, fundamentalmente desde la década de los noventa, dicha cooperación ha conocido un salto cuantitativo y cualitativo.

Las visiones durante mucho tiempo claramente dominantes en la mayoría de las ciencias sociales, marcadas por un carácter fuertemente estatocéntrico, se muestran incapaces para ofrecernos una adecuada comprensión de este fenómeno. En la actualidad, muchas distinciones fuertemente influidas por el ideal del Estado-nación soberano o bien resultan inadecuadas y confunden más que explican (como ocurre, por ejemplo, con la separación radical entre política nacional e internacional, idea clave en el *mainstream* teórico de las Relaciones Internacionales) o bien sus fronteras resultan difusas (este es el caso de la distinción entre derecho nacional e internacional). Este hecho ha llegado a afectar a áreas hasta hace no mucho prácticamente intocables como el derecho constitucional. La referencia a temas sobre los cuales ha surgido una gran bibliografía, como es el caso del proceso de globalización o los crecientes desafíos planteados a la soberanía estatal, y a otras cuestiones menos citadas pero igualmente interesantes -como por ejemplo los avances en la privatización de la autoridad pública en el ámbito internacional (Beirsteker & Hall, 2002)- no deben faltar en el debate. Los procesos de redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado todavía hoy se estudian básicamente a escala nacional e incluso en la actualidad no abundan los análisis que tengan en cuenta la relevancia de este factor en lo internacional¹⁶⁸.

Estos procesos bosquejados muy esquemáticamente en el párrafo anterior, junto con otros estrechamente relacionados, han favorecido la multiplicación de las relaciones entre el mundo empresarial y las organizaciones internacionales. En la presente comunicación, en primer lugar haremos referencia al continuo incremento de dicha cooperación en la ONU fundamentalmente desde la década de los noventa. Posteriormente analizaremos como las Naciones Unidas están fomentando, no sin resistencia por parte de las ONG, un proceso de progresiva inclusión y reconocimiento de las empresas (o al menos de sus

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Especialidad Ciencias Políticas. Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho y de las Instituciones. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Email: dmbunlaj@ehu.es

¹⁶⁸ Por citar un ejemplo reciente, la creciente participación de las ONG y las compañías privadas en los temas relativos a la seguridad puede ser conectada, en ocasiones desde una perspectiva demasiado condescendiente (Duffield, 2004), a los procesos de privatización y de retirada de lo público.

asociaciones) como actores de la sociedad civil. Por último, nos ocuparemos con mayor amplitud del Pacto Mundial en la medida en que nos ofrece una magnífica oportunidad para comprender más cabalmente los riesgos y las oportunidades que ofrece la creciente participación de las empresas en la gobernanza global.

2. El sector empresarial y las Naciones Unidas desde la década de los noventa

La participación de las empresas en el sistema de las Naciones Unidas no es, como hemos señalado anteriormente, un hecho novedoso circunscrito a los últimos diez o quince años. Rastreado la historia de la ONU nos encontramos con la existencia de algunos casos de cooperación e incluso, tal y como se deduce de la singular estructura tripartita de la OIT, de participación directa en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, los ejemplos de cooperación se centraban en algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas especialmente receptivas; mientras que en la mayoría de los casos la relación con las empresas estaba marcada por el recelo y la desconfianza mutua (Boas; Bull & McNeill, 2004: 484).

La conciencia del alto grado de cooperación alcanzado llevó a la Asamblea General a aprobar el 21 de diciembre de 2000 la Resolución 55/215 en la que se pedía al Secretario General que solicitara las opiniones de todos los Estados Miembros sobre todos los medios para mejorar la cooperación entre la ONU y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado. En este proceso se consultó, mediante entrevistas personales y cuestionarios, a una serie de asociaciones empresariales y ONG que habían trabajado activamente en el desarrollo de relaciones con las Naciones Unidas. Todo este proceso culminó en agosto de 2001 con la presentación por parte de la Secretaría General de un informe de gran importancia para comprender la relevancia alcanzada por la cooperación con el sector privado. En el mismo se afirma que casi todas las iniciativas en este ámbito responden a uno (y en ocasiones a varios) de los siguientes cinco objetivos (Informe del Secretario General, 2001: 15-27): diálogo normativo, promoción, movilización de fondos privados, información y aprendizaje, y ejecución operacional.

Desde la década de los noventa las relaciones entre el sistema de las Naciones Unidas y el sector privado son cada vez más profundas y diversificadas. Los acuerdos más recientes incluyen desde formas de colaboración complejas y desarrolladas, como por ejemplo el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, hasta otras iniciativas oficiosas con unos marcos institucionales mínimos. Asimismo, nos podemos encontrar proyectos de carácter local con un escaso número de participantes y, por otro lado, con iniciativas planteadas a escala global en las que intervienen una gran cantidad de agentes¹⁶⁹.

La relación del mundo empresarial con el sistema de Naciones Unidas no sólo se ha visto favorecida por las conocidas dificultades económicas de la ONU y su necesidad de buscar nuevos medios más o menos imaginativos para la obtención de fondos. El desarrollo de la cooperación también se vio impulsado por un contexto ideológico particularmente propicio en gran parte de la década de los noventa. El auge del neoliberalismo ha favorecido tanto la extensión de las recetas del mercado a los problemas de gobernanza surgidos en ámbitos tradicionalmente públicos como un menor apoyo al desarrollo de mecanismos de regulación del mercado a escala internacional (Boas; Bull & McNeill, 2004: 484-485).

La conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, fue un momento clave en la medida que permitió no sólo la visualización de actores no estatales -fundamentalmente ONG pero también el mundo empresarial- jugando un papel en el ámbito internacional sino que favoreció la percepción de la gobernanza global como una tarea de todos. Así, en el seno del Programa 21 aprobado en dicha Conferencia se reconocía, en su Sección III (capítulos 23 a 32, ambos incluidos), que la participación de todos los grupos sociales tiene una importancia decisiva en el cumplimiento de los objetivos, las políticas y mecanismos acordados por todos los gobiernos en todas las áreas del Programa¹⁷⁰. La Sección III establece 9 grupos principales cuyo papel debería reforzarse en este marco: mujeres, infancia y juventud, poblaciones y comunidades indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, el comercio y la industria, la comunidad científica y tecnológica y, por último, los agricultores.

El capítulo 30 del Programa 21, denominado “fortalecimiento del papel del comercio y la industria”, proponía la creación de dos programas. El primero estaría destinado al fomento de una producción limpia y se propone que los gobiernos, las empresas y las industrias deberían tratar de aumentar la eficacia de la utilización de recursos, incluido un aumento de la reutilización y del reciclado de los deshechos, y reducir la cantidad de deshechos por unidad de producto económico (párrafo 30.7). El segundo se denomina fomento de la responsabilidad empresarial y busca, por un lado, fomentar el concepto de gerencia responsable en la gestión y utilización de los recursos naturales por parte de los empresarios y, por otro,

¹⁶⁹ Para una visión general de los mecanismos de cooperación establecidos entre el mundo de la empresa y las Naciones Unidas, ver Informe del Secretario General: 2001.

¹⁷⁰ El texto en castellano del Programa 21 está disponible en la siguiente página web: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>

aumentar el número de empresarios que hagan suyas las políticas del desarrollo sostenible y las apliquen (párrafo 30.18). De todas formas, más allá de la retórica oficial, la inclusión de las empresas en la conferencia de Río no siempre ha sido bien recibida y valorada (Chatterjee & Finger, 1994).

Las mismas Naciones Unidas, pese al tono globalmente positivo de sus documentos sobre estos temas, ha tenido que reconocer que la cooperación con el mundo empresarial plantea sus peligros. Además de los riesgos más obvios para la reputación de la ONU originados por posibles acusaciones de favoritismo o un conflicto de intereses (Informe de la Secretaría General, 2001: 10-11), no debemos olvidar los peligros para la coherencia política de las Naciones Unidas derivados del riesgo de prestar mayor atención a los temas que interesan más al mundo empresarial en detrimento de otros que les atraen poco o incluso nada. Este hecho puede afectar a los fondos destinados, condicionar la coherencia de la agenda política de la ONU e incluso modificar los equilibrios internos existentes entre las organizaciones y los fondos del sistema¹⁷¹.

3. La progresiva inclusión del mundo empresarial en la sociedad civil según las Naciones Unidas

La participación del mundo de los negocios no sólo se ha limitado a los mecanismos de cooperación explícitamente diseñados para el mismo. En los últimos años, las Naciones Unidas parecen tener un creciente interés no sólo por fomentar la relación entre la empresa y las organizaciones no gubernamentales (como demuestra la creación del mismo Pacto Mundial) sino que está avanzando hacia un progresivo reconocimiento de las empresas (o al menos de sus asociaciones) como actores legítimos de la sociedad civil. Esta tendencia ha incrementado la desconfianza de las ONG ante la creciente cooperación y buena sintonía de la ONU con el mundo empresarial. Este recelo puede en muchas ocasiones responder a criterios normativos, pero tampoco debemos minusvalorar la relevancia de motivaciones menos altruistas derivadas de la consideración de la irrupción empresarial como una peligrosa competencia que amenaza su cómoda relación de portavoz de la sociedad civil y de “socio” preferente con las organizaciones internacionales.

El análisis del Informe del Secretario General “cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado”, al que ya hemos hecho referencia en el apartado anterior, nos ofrece indicios muy interesantes en esta dirección. Visto el título del citado documento, cabría pensar que dentro de la categoría “todos los colaboradores pertinentes” se manejaría un concepto amplio de socios que incluyera cuando menos los nueve grupos principales establecidos en el Programa 21. Si como se señala en su Introducción, “el siguiente informe se centra sobre todo en la cooperación con la comunidad empresarial” (Informe del Secretario General, 2001: 3), no entendemos su denominación. ¿Por qué no se apostó por un título que se centrará en el tema principal, la cooperación con las empresas, y se apostó por uno cuando menos equívoco? Y, visto su contenido, tampoco tendría demasiado sentido que en su elaboración (además de los actores oficiales que siempre participan en la realización de este tipo de informes; esto es los Estados Miembros y los organismos del sistema de la ONU que muestren interés) se consultara, mediante entrevistas personales y cuestionarios, a “representantes de asociaciones empresariales y organizaciones no gubernamentales que habían trabajado activamente en el desarrollo de relaciones con las Naciones Unidas” (Informe del Secretario General, 2001: 3) y no se consultara del mismo modo –tal y como se deduce de la lectura de la Introducción del mismo documento– a los gestores de empresas que ya cooperaban con la ONU.

Su definición de “sector privado” también resulta interesante. Aún reconociendo que se trata de un tema controvertido, en dicho Informe se establece una definición de sector privado que incluye tres tipos de actores:

“a) *Empresas o negocios comerciales con fines de lucro*, tanto del sector regulado como del no regulado, incluidas las pequeñas y microempresas, las cooperativas y las grandes compañías nacionales y multinacionales;

b) *Asociaciones y coaliciones empresariales*, incluidos órganos colectivos representativos como las cámaras de comercio, las organizaciones patronales y las asociaciones gremiales e industriales, y grupos dirigidos por empresas establecidos con el fin específico de promover la acción cívica del sector empresarial y la participación de empresas y empresarios en los asuntos sociales y ambientales;

c) *Fundaciones filantrópicas empresariales*, financiadas o dirigidas directamente por empresas” (Informe del Secretario General, 2001: 6 [las cursivas no son más]).

¹⁷¹ Algunos autores afirman que el gran interés de las grandes empresas por el muy lucrativo mercado sanitario ha favorecido que la salud se haya convertido en los últimos años en un tema prioritario para las Naciones Unidas. Así, las organizaciones, fondos y programas que se ocupan de este asunto en el marco de la ONU estarían ganando terreno frente a otras que se ocupan de cuestiones que no interesan tanto al mundo de los negocios. Sobre este tema, ver Boas; Bull & McNeill, 2004: 486-488.

A mi juicio, todo ello demuestra no sólo un interés por fomentar una mayor relación entre las empresas, las ONG y las Naciones Unidas, sino que debe enmarcarse dentro de una tendencia hacia la progresiva inclusión del mundo empresarial en el ámbito de la sociedad civil. En este sentido, cabe señalar que de las tres categorías que forman la definición de sector privado del citado Informe, la segunda y muy especialmente la tercera encajarían en lo que muchos autores considerarían como actores de la sociedad civil e incluso podrían ser reconocidos como ONG. La búsqueda de puntos de contacto e interrelación entre el mundo de los negocios y el de la sociedad civil, encarnada básicamente en las organizaciones no gubernamentales, es una dimensión que subyace en el contenido de dicho Informe.

Dentro del contexto del actual proceso de reforma de las Naciones Unidas podemos encontrar otros indicios de la preocupación de las ONG por esta tendencia de progresiva inclusión del mundo empresarial en el terreno de la sociedad civil. En el marco del Documento de Antecedentes preparado por Fernando Henrique Cardoso, Presidente del Grupo de personas eminentes establecido por el Secretario General para examinar las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, el ex presidente brasileño y ex teórico de la dependencia estableció una serie de “cuestiones y problemas estratégicos para el Grupo” estructurados en torno a cinco preguntas. En el marco de la primera -¿Cómo combinar una definición amplia e incluyente de la sociedad civil con el reconocimiento de su diversidad y la necesidad de reglas flexibles para su participación?- Cardoso reconoce la dificultad que supone que muchas ONG entiendan que “el sector privado no debería ser considerado como parte de la sociedad civil” (Cardoso, 2003).

4. El Pacto Mundial: ¿colaboración voluntaria o regulación?

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es definido en su página web oficial española como una iniciativa de compromiso ético destinada a que las entidades de todos los países acojan como una parte integral de su estrategia y de sus operaciones diez principios de conducta y acción en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción. Su fin es promover la creación de una ciudadanía corporativa global que permita la conciliación de los intereses y procesos de la actividad empresarial con los valores y demandas de la sociedad civil, así como con los proyectos de la ONU, Organizaciones Internacionales sectoriales, sindicatos y ONG¹⁷².

La idea fue lanzada por Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, en un discurso ante el Foro Económico Mundial de Davos el 31 de enero de 1999 y entró en su fase operativa en julio del 2000. Todos los documentos informativos sobre el Pacto Mundial insisten en que se trata de un instrumento voluntario, de libre adscripción por parte de las empresas, organizaciones laborales y civiles, y que descansa en el compromiso de implantación de los diez principios del Pacto en su estrategia y funcionamiento cotidiano¹⁷³. Asimismo se recalca lo que no es: ni un “instrumento obligatorio o regulatorio” ni “un código de conducta o estándar con vinculación contractual”¹⁷⁴.

El Pacto Mundial no es una agencia tradicional más de la ONU y funciona como una red integrada en la que participan varios organismos del sistema de las Naciones Unidas, empresas, ONG internacionales – algunas de ellas con un importante prestigio, como es el caso de Oxfam y Amnistía Internacional- y sindicatos; que promueven los objetivos del Pacto Mundial principalmente a través de cuatro instrumentos: i) el desarrollo de Iniciativas conjuntas para la promoción de buenas prácticas empresariales; ii) creación de foros de diálogo y redes de colaboración entre el mercado y la sociedad en las materias objeto del Pacto; iii) promoción de un foro activo de educación y aprendizaje para promulgar estos valores entre la comunidad educativa, así como estudios de casos e iniciativas piloto de implementación de los Principios iv) creación de redes y plataformas locales y nacionales.

El Pacto Mundial está basado en la adhesión por parte de las empresas a diez principios inspirados en documentos tan relevantes como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. En su formulación inicial, el Pacto contaba con los siguientes nueve principios: i) las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente dentro de su ámbito de influencia; ii) deben asegurarse de no actuar como cómplices de violaciones de los derechos humanos; iii) las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; iv) deben fomentar la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso o realizado bajo coacción; v) las empresas tienen que

¹⁷² <http://www.pactomundial.org/index.asp?MP=4&MS=1>

¹⁷³ La adhesión de las empresas al Pacto tiene que ser pública (a través de una conferencia pública, una nota de prensa, etc.) y adquieren el compromiso de publicar un Informe Anual en el que se describen los pasos y las medidas concretas mediante las cuales se presta apoyo al Pacto y se cumplen los principios establecidos en el mismo.

¹⁷⁴ *Guía del Pacto Mundial. Una forma práctica para entender la visión y los nueve principios* (disponible en castellano en: <http://www.pactomundial.org>), p. 14.

fomentar la abolición efectiva del trabajo infantil; vi) deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación; vii) las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente; viii) fomentar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental; ix) las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

La introducción de un décimo principio relativo a la lucha contra la corrupción fue objeto de discusión prácticamente desde la creación del Pacto. La aprobación el 31 de octubre de 2003 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción impulsó el debate sobre esta cuestión y estimuló la aprobación el año siguiente de un décimo principio según el cual las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno.

La participación empresarial en el Pacto Mundial se ha multiplicado en estos cinco primeros años de funcionamiento. De los apenas 50 dirigentes empresariales presentes en su lanzamiento oficial se ha pasado a ser la inmensa mayoría de los casi 2.000 participantes de la actualidad. Los documentos de evaluación suelen mostrar un tono claramente elogioso en lo relativo a la filosofía y el funcionamiento del Pacto¹⁷⁵. Posiblemente el aspecto más unánimemente destacado por quienes valoran positivamente el Pacto Mundial sea su enfoque de aprendizaje (Ruggie, 2001: 374-376), que busca el cambio de mentalidad del mundo empresarial al fomentar el diálogo y crea la base para una cooperación voluntaria en futuros proyectos. El Pacto Mundial ofrece un interesante objeto de estudio, tanto desde el punto de vista del análisis de casos concretos exitosos como desde un punto de vista general –del Pacto en su conjunto–, para abordar con mayor conocimiento de causa cómo conseguir un comportamiento “cívico” por parte de las empresas.

El Pacto Mundial está siendo objeto de un amplio y encendido debate en el que la mayoría de las voces críticas proceden del mundo de las ONG. Esta crítica no siempre responde, como hemos visto en el apartado anterior, a motivaciones de carácter normativo y no debemos minusvalorar la importancia del miedo al mundo empresarial como competidor como un incentivo a la crítica. Aún así, la gran mayoría de los argumentos utilizados contra el Pacto Mundial son muy razonables.

Su muy débil labor de monitorización sobre el cumplimiento de los diez principios y su continuo énfasis en la voluntariedad, hace muy consistente la crítica de que el Pacto sirve a los intereses de las grandes empresas; por un lado mejorando su imagen pública –lo que supone una buena estrategia de marketing, sobre todo en los casos de corporaciones transnacionales con historiales especialmente indignos en temas de derechos humanos e impacto ecológico– y, por otro lado, ofreciendo una coartada para evitar el desarrollo de un marco regulador del comportamiento corporativo y de otros mecanismos que puedan obstaculizar el avance de la globalización neoliberal (Bendell, 2004: 9-16; Martens, 2004; Paine, 2000). Tampoco faltan la censura a la postura claramente favorable al mundo empresarial de Kofi Annan (Martens, 2004; Paine, 2000) e incluso, en alguna ocasión, se hacen referencias críticas más centradas en la personalidad del Secretario General¹⁷⁶.

En cuanto a la participación de las ONG en el Pacto, resulta habitual recordar su escaso número y que muchas de ellas, como por ejemplo Oxfam, participan exponiendo públicamente importantes críticas y reservas sobre muchos aspectos de la filosofía del Pacto Mundial (Bendell, 2004: 7; Martens, 2004). Asimismo no faltan quienes apuntan el peligro de cooptación y la consiguiente pérdida de un discurso (y

¹⁷⁵ Esta actitud, como demuestra el Informe McKinsey & Company presentado en mayo de 2004, se puede encontrar hasta en las evaluaciones externas.

¹⁷⁶ David Rieff, sin hacer referencia concreta al Pacto Mundial, hace una dura crítica tanto de la personalidad de Kofi Annan como de su actuación política en unos términos que consideramos interesantes. Se burla de la visión idealizada que se tiene de su persona en círculos “bienpensantes” europeos y estadounidenses y critica su personalidad excesivamente voluntarista para la cual casi no parecen existir problemas irresolubles e intereses irreconciliables si existe la suficiente buena voluntad. Asimismo, hace referencia a su doble esfuerzo por estrechar las relaciones de la ONU con la sociedad civil –básicamente ONG– y con las empresas como un ejemplo de su personalidad voluntarista: “Para Annan, no hay contradicción. Parece creer que los intereses de Médicos sin Fronteras y Exxon-Mobil pueden ser reconciliados. Esta era la perspectiva utópica y profundamente antipolítica que parece haber motivado a Annan para convocar la Asamblea del Milenio...” (Rieff, 2001: 129 [la traducción es mía]). Estas opiniones de David Rieff sobre la persona de Kofi Annan contienen, a mi juicio, elementos relevantes para comprender la labor del Secretario General al frente de las Naciones Unidas pero también comete algunas injusticias. Entre ellas, el autor parece ignorar que un puesto de esta naturaleza exige una persona flexible, diplomática y dialogante. En este cargo un candidato con las cualidades anteriormente citadas y con ciertas dosis de voluntarismo puede jugar, en ocasiones muy delicadas en las que se necesita una hábil mediación diplomática, un papel más constructivo que un Secretario General más firme y coherente.

a veces de una práctica) transformador por parte de las organizaciones participantes (Aguiton, 2001: 221; Ottaway, 2001: 280). Por último, no está de más recordar que incluso dentro del sistema de las Naciones Unidas también nos hemos encontrado con críticas más o menos públicas a la filosofía del Pacto Mundial (Bendell, 2004: 7-8).

Todos estos temas, y otros más directamente relacionados, son tremendamente relevantes y merecerían un tratamiento más detenido. Sin embargo, en la presente comunicación nos centraremos en un asunto de importancia fundamental: ¿el Pacto Mundial favorece o entorpece el surgimiento de normas reguladoras obligatorias para las empresas? En el mundo de las ONG la posturas mayoritarias sobre el Pacto Mundial oscilan entre las muy críticas y las que no lo rechazan de partida pero su apoyo dista mucho de ser entusiasta (Paine, 2000). Por todo ello, no resulta extraño que las ONG sean proclives a fomentar el debate sobre esta cuestión cuando ven una oportunidad¹⁷⁷.

La mayoría de los partidarios, e incluso en los documentos oficiales del Pacto, afirman que ambas vías, la voluntaria y la obligatoria, no son excluyentes y que el Pacto no supondrá un obstáculo para el futuro desarrollo de un marco regulador en este ámbito. Por otro lado, los autores más críticos recuerdan que el Pacto Mundial es en demasiadas ocasiones presentado como una alternativa efectiva al establecimiento de normas de obligado cumplimiento en el ámbito de la responsabilidad corporativa (Bendell, 2004: 18-19; Martens, 2004) e incluso como una “concesión” poco peligrosa realizada con el objeto de evitar un apoyo creciente a los sectores más críticos con la globalización neoliberal (Paine, 2000).

Los diversos esfuerzos para la aprobación en el ámbito de Naciones Unidas de un marco de regulación de la conducta de las empresas han ido terminando en sonoros fracasos (Boas; Bull & McNeill, 2004: 485-486), resultado en el cual diversas campañas neoliberales contra la ONU jugaron un papel muy importante (Paine, 2000). La dificultad para poner en marcha un mecanismo regulador formal en una época de predominio neoliberal ha sido utilizado como argumento para considerar el Pacto Mundial como el medio más adecuado que han encontrado las Naciones Unidas para avanzar en este tema dadas las circunstancias¹⁷⁸. A mi juicio, este argumento resulta erróneo. Tal y como hemos señalado anteriormente, el Pacto se propuso por parte del Secretario General en enero de 1999 y entró en vigor en julio del año siguiente. En esta época, e incluso algunos años antes, la hegemonía casi absoluta de la que disfrutaba el pensamiento neoliberal a principios de los noventa estaba empezando a sufrir serios reveses.

En los años previos a la propuesta de Annan nos encontramos con al menos dos hechos fundamentales que nos dibujan un contexto crecientemente hostil al neoliberalismo: i) el amplio movimiento ciudadano de protesta que en 1998 llevó al fracaso de las negociaciones de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y ii) la desastrosa actuación del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la crisis del Este Asiático de 1997; en la que se observó que los países que siguieron sus “consejos” sufrieron una crisis más larga y dura que los que se negaron a aceptarlos¹⁷⁹.

Durante el período transcurrido entre la propuesta de Kofi Annan en Davos y la entrada en vigor del Pacto Mundial en julio de 2000 se produjo un hecho de singular importancia en el retroceso de la hegemonía del pensamiento neoliberal: el fracaso de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en noviembre de 1999 en Seattle. Este hecho reforzó enormemente a todos los movimientos contrarios a una idea de la globalización dirigida por planteamientos neoliberales y jugó un papel clave en la celebración del Primer Foro Social en Porto Alegre en enero de 2001. Estos acontecimientos, y especialmente la labor de los distintos foros sociales, han contribuido a crear un clima ideológico de contestación y crítica del neoliberalismo (Borón, 2003: 12).

¹⁷⁷ Ya en el proceso de consultas que llevó a la redacción del Informe del Secretario General “Cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado” se observa como el debate sobre este tema se planteó en términos generales, sin citar expresamente al Pacto Mundial pero teniéndolo muy presente, por parte de algunos representantes de ONG consultadas en el proceso de redacción del Informe (Informe del Secretario General, 2001: 11).

¹⁷⁸ John Gerard Ruggie, asesor de Kofi Annan y uno de los principales impulsores del Pacto Mundial, se mostró de acuerdo con este argumento en una entrevista personal con Morten Boas, Benedicte Bull y Desmond McNeill celebrada el 30 de octubre de 2003. (Boas; Bull & McNeill, 2004: 496).

¹⁷⁹ Estas y otras actuaciones del FMI han provocado efectos tan nefastos que la crítica le ha llegado desde ámbitos insospechados. Este es el caso de Joseph E. Stiglitz, Economista jefe y vicepresidente *senior* del Banco Mundial desde 1997 hasta enero de 2000 y Premio Nóbel de Economía en el 2001, que en su conocido libro “Globalization and its Discontents” (El malestar en la globalización en su título en castellano) realiza una muy interesante crítica a la actuación del FMI en este y en otros asuntos. Sin duda, se trata de un libro particularmente interesante; aunque se echa demasiado de menos un esfuerzo crítico similar a la hora de enjuiciar la labor del Banco Mundial. En definitiva, Stiglitz dedica un amplio y revelador capítulo del libro al análisis de la labor del FMI en la crisis asiática (Stiglitz, 2003: 180-258).

Por todo ello, a mi juicio sería erróneo considerar al Pacto Mundial como una respuesta de las Naciones Unidas para avanzar en este tema en un contexto ideológico hostil. Este argumento podría tener peso si el Pacto Mundial se hubiera planteado en la primera mitad de la década de los noventa; esto es, en el momento de máximo esplendor del neoliberalismo. Sin embargo, el momento elegido me lleva a creer que su papel es más bien el de servir de coartada, el de dar la sensación de que se está avanzando cuando el problema de fondo -la existencia de un orden internacional injusto- permanece.

Los documentos del Pacto están llenos de ejemplos de “buenas prácticas”, éxitos parciales que sin duda tienen su interés, e incluso el Pacto Mundial en su conjunto puede suponer un interesante “laboratorio” para pensar el papel de la empresa en la creación de una sociedad internacional justa y democrática. Sin embargo, al incidir tanto en las buenas prácticas se corre el riesgo de enfocar mal el problema y no estaría de más una sección de “malas prácticas” que conlleve la expulsión del club de las empresas que o bien no hayan aprendido lo suficiente o bien incumplan flagrantemente alguno (o varios) de los diez principios. Los escasos controles sobre el cumplimiento y el énfasis en la voluntariedad y el aprendizaje crean, como hemos dicho anteriormente, un caldo de cultivo adecuado para que no pocas empresas con problemas de imagen pública (Nike es un ejemplo muy claro) utilicen su participación en el Pacto como una forma de mejorar su credibilidad sin cambiar en exceso de política, y favorece la difusión de una sensación de avance, de enfoques eficaces y no burocráticos (no “contaminados” por la supuesta ineficiencia de casi todo lo asociado a lo público), y buenas prácticas. En este sentido, permite que se vaya difuminando la idea de la necesidad de una regulación en estos temas (Bendell, 2004: 17).

En definitiva, el diálogo con el mundo empresarial para conseguir un mundo justo y democrático resulta absolutamente necesario. Un Pacto Mundial reformado podría jugar un papel muy positivo en dicha dirección (Bendell, 2004: 23-28). Por desgracia, las perspectivas del proceso de reforma del Pacto que actualmente está en marcha, sobre la base de un documento de discusión enviado a todos los participantes en mayo del presente año¹⁸⁰, no nos permite ser demasiado optimistas.

5. Conclusiones

En la presente comunicación hemos pretendido ofrecer una visión crítica del Pacto Mundial pero que no ignore su potencial como un “laboratorio” social privilegiado. Dicho Pacto, concebido como un gigantesco proyecto piloto (o una gran cantidad de proyectos más pequeños que se ocupan de casos y temas más concretos), nos ofrece una herramienta muy útil para la comprensión de todas las dificultades e implicaciones que conlleva el establecimiento de normas justas y democráticas en un tema tan delicado como el de la regulación de la conducta de las empresas a escala internacional. Por desgracia, el Pacto Mundial bajo su diseño actual supone más bien una coartada para evitar el desarrollo de un marco regulador del comportamiento corporativo.

Sin embargo, en este punto considero conveniente terminar la presente comunicación con una aclaración que también tiene como objeto potenciar el debate. La solución no consiste tan sólo en una apuesta por el formalismo legal; el Pacto Mundial no pasa de ser malo a ser magnífico por el mero hecho de dejar el terreno de la voluntariedad y entrar en el mundo del derecho. Este hecho sería sin ninguna duda un avance pero no supone una verdadera solución. El problema es de fondo y necesita de una transformación profunda de unas reglas del juego radicalmente injustas.

La discusión de un tema tan delicado como el establecimiento de un estándar mínimo de protección de los derechos laborales de los trabajadores en el seno de la Conferencia Ministerial de Seattle nos ofrece un buen ejemplo de ello. Los gobiernos de los países más pobres consideraron -con muchas y buenas razones para ello- que las repentinas preocupaciones de los estados más ricos por abordar este tema no respondía a un repentino ataque de valores, sino más bien lo juzgaron como un ejemplo de proteccionismo comercial encubierto que lo que realmente buscaba era minar la competitividad de sus economías. La única manera de tratar estas cuestiones en serio, de forma que no esté contaminada por este tipo de argumentos radicalmente perversos pero “lógicos” en base a las reglas del juego del mundo actual, consiste en abordar una transformación a fondo. La justicia y la redistribución de la riqueza deben ser componentes fundamentales en un proceso de construcción de una verdadera democracia a escala global en la que si sería posible plantear una genuina solución a estos problemas.

6. Bibliografía

- Aguiton, Christophe (2001): *Le monde nous appartient*, Paris, Plon.
Bendell, Jem (2004): *Flags of Inconvenience? The Global Compact and the Future of United Nations*, Nottingham, International Centre for Corporate Social Responsibility (ICCSR), Research Paper Series, No. 22. (<http://www.nottingham.ac.uk/business/ICCSR/research/paperseries.html>)

¹⁸⁰ *The Global Compact's next phase. For discussion*, May, 2005 (disponible en: <http://www.unglobalcompact.org>).

- Biersteker, Thomas J. & Hall, Rodney Bruce (Eds.) (2002): *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boas, Morten; Bull, Benedicte & McNeill, Desmond (2004): "Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance?", *Global Governance*, Vol. 10, No. 4, Oct.-Dec., pp. 481-498.
- Borón, Atilio A. (2003): "Prefacio a la segunda edición en lengua castellana", Gentili, Pablo y Sader, Emir (Compiladores): *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Segunda Edición, Editorial Universitaria de Buenos Aires/CLACSO, pp. 7-16.
- Cardoso, Fernando Henrique (2003): *La sociedad civil y la gobernanza mundial. Documento de antecedentes preparado por Fernando Henrique Cardoso, Presidente del Grupo*, Grupo de personas eminentes establecido por el Secretario General para examinar las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, junio. (disponible en: <http://www.un.org/spanish/reform/panel.htm>)
- Chatterjee, Pratap & Finger, Matthias (1994): *The Earth Brokers. Power, Politics and World Development*, London and New York, Routledge.
- Duffield, Mark (2004): *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Informe del Secretario General (2001): *Cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado*, A/56/323, 28 de agosto.
- Martens, Jens (2003): *Precaurious "Partnerships": Six problems fo the Global Compact between Business and the UN*, June 23 (<http://www.globalpolicy.org/reform/business/2004/0623partnerships.htm>)
- Ottaway, Marina (2001): "Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business", *Global Governance*, Vol. 7, No. 3, July-Sept., pp. 265-292.
- Paine, Ellen (2000): *The Road to the Global Compact: Corporate Power And The Battle Over Global Public Policy at the United Nations*, October (<http://www.globalpolicy.org/reform/papers/2000/road.htm>)
- Rieff, David (2001): "The Millenium Assembly", *Global Governance*, Vol. 7, No. 2, Apr.-June, pp. 127-130.
- Ruggie, John Gerard (2001): "global_governance.net: The Global Compact as Learning Network", *Global Governance*, Vol. 7, No. 4, Oct.-Dec., pp. 371-378.
- Stiglitz, Joseph E. (2003): *El malestar en la globalización*, Madrid, Punto de Lectura.

7. Documentación del Pacto Mundial

- Página oficial del Pacto Mundial (<http://wwwunglobalcompact.org>)
- Página oficial del Pacto Mundial en España (<http://www.pactomundial.org>)
- Guía del Pacto Mundial. Una forma práctica para entender la visión y los nueve principios* (disponible en castellano en: <http://www.pactomundial.org>)
- McKinsey & Company (2004): *Assessing the Global Compact's Impact*, May (disponible en: <http://wwwunglobalcompact.org>)
- The Global Compact's next phase. For discussion*, May, 2005. (disponible en: <http://wwwunglobalcompact.org>)