

RELACIONES INTERNACIONALES/ INTERNATIONAL RELATIONS

EMPRESAS, DERECHOS HUMANOS Y LA COVID-19: EL PAPEL DEL ESTADO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS. UN ENFOQUE SOBRE ITALIA

Marta BORDIGNON*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL CONTEXTO ITALIANO DE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN TIEMPO DE CRISIS SANITARIA: DESAFÍOS Y RESPUESTAS DEL GOBIERNO ITALIANO.—3. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DEL SECTOR PRIVADO EN EL SISTEMA ITALIANO.—4. REFLEXIÓN FINAL.

1. INTRODUCCIÓN

Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, todas las personas tienen derecho al «más alto nivel posible de salud física y mental». Los gobiernos están obligados a tomar medidas efectivas para «la prevención, el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas»¹.

Por lo que se refiere a la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), que supervisa el cumplimiento del Pacto por parte de los Estados, ha declarado que:

* Doctora Marta Bordinon, presidenta de la asociación *Human Rights International Corner* (www.humanrightsic.com), experta de derechos humanos del Comité Interministerial de Derechos Humanos, Ministerio de los Asuntos Exteriores, Roma; Profesora de Política Europea, *Temple University, Rome Campus*.

¹ Art. 12.1 y 12.2.c).

«El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud»².

Además, los Principios de Siracusa, adoptados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1984, también reconocen que en el contexto de serias amenazas a la salud pública que pongan en peligro la vida de una nación, las restricciones a algunos derechos pueden justificarse si: i) tengan una base legal; ii) sean estrictamente necesarias según evidencias científicas y no sean arbitrarias ni discriminatorias en su aplicación; iii) sean de duración limitada, respeten la dignidad humana, y iv) estén sujetas a revisión y sean proporcionales para lograr su objetivo³.

Por supuesto, la gravedad de la pandemia de covid-19 se puede definir como una amenaza a la salud pública que podría justificar restricciones a ciertos derechos, como los que resultan de la limitación a la libertad de movimiento. Al mismo tiempo, una atención a derechos humanos, como la no discriminación y como la transparencia y el respeto a la dignidad humana, puede fomentar una respuesta efectiva en tiempos de crisis, así como limitar los daños que puedan provenir de la imposición de medidas que no cumplen con los Principios de Siracusa. Como ha sido reconocido en marzo 2020 por un grupo de relatores especiales y miembros de comités y grupos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU:

«Las declaraciones de emergencia por el brote no deben usarse como base para dirigirse a grupos particulares, minorías o individuos, ni funcionar como una excusa para la acción represiva con el pretexto de proteger la salud. Tampoco deben usarse para silenciar el trabajo de los defensores de los derechos humanos, [...] deben ser motivadas por objetivos legítimos de salud pública y no usarse simplemente para sofocar la disidencia»⁴.

En este contexto, este comentario desarrolla una perspectiva general de las amenazas a los derechos humanos planteadas por el coronavirus y analiza las respuestas adoptadas por parte del gobierno italiano en el marco del respeto de los derechos humanos. Además, en los apartados siguientes va a ser planteada la relevancia de la cooperación al desarrollo en el marco del sistema italiano, con un enfoque específico sobre el papel de las empresas.

² CDESC, Observación general núm. 14, «El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud», (art. 12).

³ Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, 1984, <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/principios-de-siracusa-1.pdf>.

⁴ Noticias ONU, «Los planes de emergencia contra el coronavirus no pueden utilizarse para reprimir los derechos humanos», 16 de marzo de 2020: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471202>.

2. EL CONTEXTO ITALIANO DE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN TIEMPO DE CRISIS SANITARIA: DESAFÍOS Y RESPUESTAS DEL GOBIERNO ITALIANO

Una de las mayores preocupaciones en este periodo de crisis ha sido la de proteger el derecho a la vida, a la salud, al trabajo y a la libertad de expresión. En este sentido, los gobiernos tienen la obligación de proteger el derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir información de todo tipo, también en tiempo de crisis y emergencia. Las restricciones permisibles a la libertad de expresión por razones de salud pública no pueden poner en peligro este derecho y además los gobiernos tienen que proporcionar la información necesaria para la protección y promoción de los derechos, incluido el derecho a la salud. Para ser respetuosos con los derechos humanos en sus respuestas a la covid-19, los gobiernos hubieran tenido que garantizar la disponibilidad y la accesibilidad universal de información sobre el virus, así como el acceso o la interrupción de los servicios.

Otro tema es el de la libertad de movimiento y de circulación que prevé el derecho de todas las personas a abandonar cualquier país, a ingresar en su propio país de nacionalidad, así como a moverse libremente en todo el territorio de un país. Las limitaciones a estos derechos solo pueden imponerse cuando sean legales, tengan un propósito legítimo y cuando sean proporcionales, incluso tras la evaluación de su impacto. Las prohibiciones de viaje, como el cierre de las fronteras, y las restricciones a la libertad de movimiento, como el aislamiento, no pueden ser discriminatorias. Por ejemplo, en Italia el gobierno ha impuesto una cuarentena, pero con protecciones para los derechos individuales: en concreto, ha adoptado medidas progresivamente restrictivas desde que se registró el primer brote importante de casos de la covid-19 en el norte del país al final de febrero. Inicialmente las autoridades colocaron diez ciudades en Lombardía y una en Véneto bajo una estricta cuarentena, cerrando las escuelas en las regiones afectadas. Posteriormente, las mismas restricciones, junto a nuevas medidas, se han extendido a algunas regiones del norte de Italia y al final a todo el país desde el 8 de marzo.

En el marco del impacto de estas medidas en el contexto empresarial y económico del país, y por ejemplo en relación a los derechos de los trabajadores, es necesario hacer referencia también en este caso a los Principios Rectores de la Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos y sobre todo al segundo Pilar sobre la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. En concreto, según el Comentario sobre el Principio 12⁵,

⁵ El Principio 12 establece que: «La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se refiere a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a 16 los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo», https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf.

en presencia de contextos particulares «algunos derechos humanos pueden estar más en riesgo que otros» y, por tanto, en tales casos no solo el Estado, sino las empresas, deben tener un mayor nivel de atención respecto a su respeto. Pues precisamente el caso de los trabajadores que laboran en sectores clave expresa de manera paradigmática ese mayor nivel de atención que se requiere de las empresas en el contexto de la pandemia covid-19. Para estas categorías de trabajadores, de hecho, el riesgo de violación del derecho a la vida (art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —PIDCP— y art. 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos - CEDH), el derecho a alcanzar los más altos estándares de salud mental y física (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC), o el derecho a condiciones de trabajo seguras y saludables [art. 7, letra.b), PIDESC], es enormemente superior al de otras categorías de trabajadores (no esenciales) que pueden, cumpliendo con las medidas de cuarentena, quedarse en casa. En definitiva, se trata de trabajadores que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad ya que, por exposición al contagio, son expuestos a un mayor riesgo de sufrir violaciones de los derechos mencionados.

Además, si intentamos ampliar el enfoque también a la situación de los países no europeos, como ya ha sido planteado por las Naciones Unidas en marzo⁶, varios de los países afectados por la covid-19 están en crisis no solo sanitaria, sino también económica, debido a conflictos, desastres naturales o el cambio climático y por supuesto muchas personas en esos países dependen de la ayuda humanitaria para sobrevivir. Por eso, los gobiernos donantes, como Italia o España, deberían garantizar que el apoyo económico y de recursos humanos a las operaciones humanitarias y de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por las agencias de ayuda nacionales no se vea perjudicado como resultado de la crisis de la covid-19. En el próximo apartado se va a analizar el papel de la Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo (en italiano AICS) y del sector privado en tiempo de crisis.

3. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DEL SECTOR PRIVADO EN EL SISTEMA ITALIANO

A través de la actividad de cooperación internacional para el desarrollo, desde hace tiempo se han transmitido modelos económicos, sociales y culturales diferentes y a veces conflictivos, según el momento histórico, las fuerzas económicas y políticas imperantes y la propia idea de desarrollo que estos promovieron. Por tanto, la pandemia está poniendo de relieve la fragilidad de los modelos de desarrollo existentes, así como el papel del Estado y de los otros actores principales, como las empresas. Entretanto, debemos reconocer que la pandemia ha subrayado la importancia estratégica de la sobera-

⁶ *Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General*, 17 de marzo de 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/db200317.doc.htm>.

nía estatal respecto de la salud, entendida como la autonomía nacional y el control de las instalaciones de salud, medicamentos, equipos, capacitación del personal, pero también la soberanía alimentaria (autonomía y control nacional de recursos alimentarios) y soberanía energética. Estos temas se están planteando como los asuntos del futuro en el marco de la cooperación internacional, junto con una mayor participación del sector privado, no solo a través de inversiones, sino de políticas más atentas al medio ambiente, al cambio climático y a la sostenibilidad.

A corto plazo, es muy probable que una gran parte de la ayuda internacional se desvíe hacia intervenciones humanitarias de emergencia y apoyo a los servicios de salud pública. Paralelamente, es posible que las autoridades monetarias y los fondos internacionales también estén llamados a intervenir para mitigar los desequilibrios macroeconómicos que inevitablemente está generando la crisis pandémica en países ya agobiados por una elevada deuda externa. La polarización de la ayuda internacional en emergencias generada por la pandemia podría, por tanto, quitar importantes recursos a las intervenciones dirigidas a afectar los problemas estructurales (institucionales, ambientales, sociales y económicos) que tradicionalmente afligen a los países de bajos ingresos.

Por eso, es muy interesante analizar el sistema italiano de cooperación internacional, que ha sido renovado en 2014 con la adopción de la Ley núm. 125, que establece la Agencia Italiana para la Cooperación al Desarrollo y presenta una nueva gobernanza y mecanismos renovados para la definición de programas e intervenciones en el ámbito sectorial y geográfico, que tienen como objetivo garantizar una coordinación y alineación entre objetivos e intereses de desarrollo. Además, la Ley núm. 125 proporciona una imagen más clara y detallada de las formas de participación del sector privado, fortaleciendo así el uso de instrumentos de financiamiento e inversión. Siguiendo los principios fundamentales de la cooperación internacional al desarrollo —como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y la Agenda 2030— y las herramientas legislativas internacionales sobre empresas y derechos humanos —como los Principios Rectores de la ONU, el Pacto Mundial y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales—, la Ley italiana ha establecido la posibilidad para las empresas italianas, junto con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las fundaciones, de proponer e implementar proyectos de cooperación al desarrollo.

El caso exitoso que va a ser analizado en este apartado es el que se refiere al proyecto *Empresarios por la Educación (E×E)*⁷. Este proyecto es un programa educativo, que involucra al sector público y privado en Colombia, a través de una alianza entre Ministerio de Educación, 12 Secretarías Regionales de Educación, empresas multinacionales y locales, fundaciones y otras organizaciones representativas. El programa se configura como una intervención mixta que contempla la creación de una Alianza Público-Privada en

⁷ <https://fundacionexe.org.co/>.

apoyo de la educación, especialmente primaria y secundaria. La intervención fue diseñada para dar respuesta a los problemas estructurales identificados del sistema de formación colombiano, como la baja tasa de matriculación de alumnos en el servicio escolar, la mala calidad de la educación y la alta tasa de abandono escolar prematuro. Hasta hoy, este sistema ha llevado a cabo 11 proyectos, que involucraron a más de 4.500 estudiantes. E×E ha adoptado un enfoque que prevé la participación de la sociedad civil en la realización de las actividades y, por tanto, ha logrado activar 440 voluntarios que trabajan en proyectos para fortalecer las habilidades de gestión escolar trabajando con más de 290 instituciones de formación y 139.000 miembros de las respectivas comunidades de referencia. El objetivo final de E×E y de la fundación que ha sido establecida en 2014 es ser un catalizador de los esfuerzos públicos y privados dirigidos a mejorar la calidad de la educación, tratando de formar seres humanos que sepan vivir en sociedad respetuosa de valores compartidos, construyendo así una sociedad más igualitaria y próspera. En este caso, la Alianza Público-Privada en el sector educativo colombiano se considera exitosa, ya que logró, a lo largo de los años, llevar la inversión, la innovación, las habilidades de gestión y la atención política al sector educativo. En concreto, el resultado, que ha sido subrayado también por el informe del *World Economic Forum*⁸, es que a través del trabajo conjunto de lo público y privado se llevó a cabo un proceso de contaminación positiva, que llevó a la implementación de buenas prácticas de manejo orientadas a incrementar la eficiencia en un sector como el de la formación en Colombia.

A través de la descripción de este proyecto, se comprende cómo la mejor contribución que se pueda hacer, esperando a un nuevo modelo de desarrollo social, económico y ambiental, es quizá la de buscar las justas respuestas a algunas preguntas. En primer lugar, a nivel metodológico reside el problema de qué métodos y criterios deben adoptarse en la redefinición de las prioridades de intervención y de qué enfoques, metodologías y técnicas utilizar en los distintos niveles para fomentar una visión interdisciplinaria e intersectorial. En cuanto a los mecanismos de financiación, un tema conectado con el papel del sector privado, lo que interesa es comprender que el proceso de reconstrucción después de la crisis sanitaria no será financieramente sostenible sin la participación estratégica del capital privado (como ha sido practicado, por ejemplo, por la cooperación italiana). Por eso, lo que se pide a las grandes empresas transnacionales es que sean parte de la acción de reconstrucción y que se alineen con los criterios de transparencia, promoción de los derechos humanos y sostenibilidad ambiental, por supuesto a través de sinergias que vayan a ser activadas entre la acción de cooperación pública al desarrollo y las empresas, las instituciones financieras y de investigación.

⁸ World Economic Forum, *Creating New Models. Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America*. Global Agenda Councils, 2014, http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_LatinAmerica_InnovativePublicPrivatePartnerships_Report_2014.pdf.

Como escribió Yuval Noah Harari en el *Financial Times* del pasado 20 de marzo:

«La [...] elección importante que enfrentamos es entre el aislamiento nacionalista y la solidaridad global. Tanto la epidemia como la crisis económica resultante son problemas globales que solo pueden resolverse eficazmente mediante la cooperación global»⁹.

Las nuevas formas y métodos de cooperación internacional dependerán también de la difusión de esta conciencia, con la esperanza y la convicción de que, a pesar de todas las limitaciones y opacidades del pasado, un mundo abierto al intercambio y a la interacción es en cualquier caso preferible a los cierres políticos, económicos y culturales.

4. REFLEXIÓN FINAL

A la luz de lo dicho en los apartados previos, la pandemia parece estar destinada a cambiar tanto la estructura de la sociedad contemporánea como las categorías conceptuales que las ciencias sociales han utilizado hasta la fecha para explicarla e interpretarla. Destaca la insostenibilidad ambiental y social del sistema de producción y distribución actual, los límites de las normas y de los estándares existentes, así como el papel de los Estados en la implementación del sistema de cooperación internacional al desarrollo. En particular, la emergencia de la covid-19 acentúa la insuficiencia de algunas de las categorías conceptuales utilizadas para entender las dinámicas que se desarrollan dentro de la comunidad internacional y, más en concreto, dentro a los mecanismos de cooperación internacional y de protección de los derechos humanos.

Del ejemplo italiano surgen múltiples elementos de complejidad con respecto a la participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo, que produzcan importantes implicaciones en la definición de objetivos, gobernanza y herramientas de desarrollo. Por un lado, el nuevo sistema legislativo italiano, la Ley 125/2014, ofrece un marco más claro y definido con respecto a las formas de participación del sector privado, definiendo con mayor precisión el uso de instrumentos de financiamiento e inversión; por otro lado, plantea desafíos para establecer una nueva gobernanza y mecanismos adecuados para la definición de programas e intervenciones, que garanticen coordinación y alineación entre los objetivos de desarrollo y los intereses de una amplia variedad de partes interesadas.

Estas nuevas formas de cooperación requieren ante todo un reconocimiento mutuo entre lo público y lo privado y, en segundo, una evolución en los enfoques de intervención, incorporando los principios desarrollados por la ONU, por ejemplo, sobre derechos humanos. En esta perspectiva, los

⁹ *Financial Times*, *The World after Coronavirus*, 2020, <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>.

gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de desarrollar un apoyo legislativo y operativo para la participación del sector privado, proporcionando incentivos y reduciendo barreras a la implementación de iniciativas de desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, el sector privado tendrá que afrontar la transformación propia de los modelos operativos, planificando sus actividades durante un periodo de tiempo más largo y abarcando cada vez más los principios de inversión responsable en relación con las dimensiones ambientales, sociales y de gobernanza (ESG), y así como con la sostenibilidad ambiental y social.

Palabras clave: cooperación internacional, covid-19, Agencia Italiana para la Cooperación al Desarrollo, derechos humanos, empresas.

Keywords: international cooperation, covid-19, Italian Agency for Development Cooperation, human rights, business.