

## Inversiones que no garantizan derechos



Cuando las asociaciones público-privadas para la provisión de servicios básicos no garantizan la accesibilidad económica, uno de los componentes fundamentales de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y tanto la cobertura como el acceso se definen por la capacidad de pago de la población, el Estado incumple su obligación de satisfacer estos derechos. A su vez, si el Estado permite o favorece que la inversión extranjera directa en proyectos de desarrollo no sea social ni ambientalmente responsable, incumple su obligación de proteger los derechos humanos.

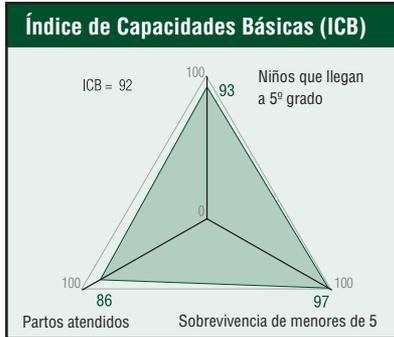
DECA Equipo Pueblo<sup>1</sup>, Espacio DESC<sup>2</sup>  
Areli Sandoval Terán<sup>3</sup>

Los competidos y también cuestionados resultados de las elecciones federales del pasado 2 de julio, y el consecuente clima de tensión política y social, han evidenciado la confrontación ideológica de diferentes visiones de país, así como las muy distintas experiencias, entre sectores y regiones, de los impactos del modelo de desarrollo económico y social. La profunda división y desigualdad que estamos viviendo exige la revisión profunda, seria y participativa del modelo de liberalización económica que ha imperado en los últimos 25 años. Como una contribución frente a este reto, el informe de Social Watch México analiza desde la perspectiva de derechos humanos algunos de los esquemas aplicados por el gobierno para movilizar recursos – públicos, privados, nacionales y extranjeros – hacia el desarrollo, y cuáles han sido sus consecuencias en las condiciones de vida de la población; también propone alternativas y recomendaciones encaminadas a la realización del derecho al desarrollo.

### Asociaciones más privadas que públicas

El Informe del Secretario General de la ONU al Comité Preparatorio de la Cumbre de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo señaló que el capital privado externo puede cumplir una importante función en cuanto a complementar los recursos internos, pero reconoció experiencias negativas cuando las inversiones no cumplen las normas laborales y ambientales, señalando las responsabilidades tanto de gobiernos como de empresas transnacionales (AVAC.257/12, párrafos 46, 47 y 60, 18 de diciembre 2000).

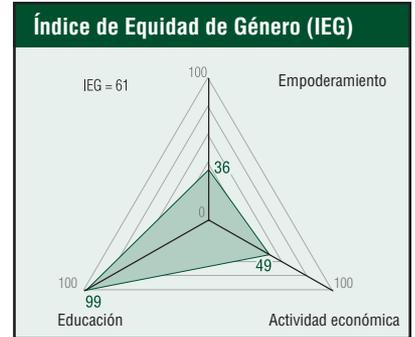
Alegando restricciones presupuestarias para satisfacer las necesidades de infraestructura y servicios básicos, los gobiernos entre 1983 y 2006 han promovido la inversión extranjera directa (IED) e indirecta y han desarrollado diferentes modalidades de asociaciones público-privadas (APP) en sec-



tores como energía, carreteras, suministro de agua, salud, vivienda, educación superior. La administración de Vicente Fox (2001-2006), por ejemplo, desarrolló un esquema de inversión mixta llamado Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), una modalidad de APP<sup>4</sup>.

Fox sostiene que las APP elevan la calidad y la cobertura de los servicios públicos debido a la eficiencia y el capital del sector privado, promueven el desarrollo y la profesionalización de proveedores domésticos y reducen costos para liberar recursos hacia otros proyectos sociales<sup>5</sup>. Pero la realidad es otra. En los procesos de privatización de servicios de salud, educación, agua potable y construcción de viviendas, el aumento de la cobertura ha quedado determinado por la capacidad de pago de la población, el capital transnacional ha desplazado al sector privado interno y, contrariamente a lo señalado, el gobierno ha descapitalizado sectores sociales clave como la educación, la salud y la seguridad social. El Estado no ha cumplido su obligación de destinar el máximo de recursos disponibles para lograr progresivamente el cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Las APP “se inscriben en la tendencia más general hacia la comercialización de los servicios... y no dejan de ser una forma de privatización” (McDonald y Ruiters, 2006), por lo que buscan más



la ganancia que los objetivos de desarrollo social. Más aún, la privatización de servicios puede conducir a violaciones de los derechos humanos si no se garantiza la accesibilidad económica como componente fundamental de los DESC, por ejemplo, en el caso de que una empresa transnacional incrementara las tarifas de acceso al servicio básico en proporciones que comprometerían el disfrute de otros derechos. En todo proceso de privatización el Estado debería actuar conforme a su obligación de proteger los derechos humanos frente a acciones de terceros no estatales supervisando, regulando y garantizando mecanismos y recursos para la defensa de los derechos humanos.

### Privatizaciones que violan derechos humanos

La Comisión Nacional del Agua promueve a Aguas de Saltillo en el estado de Coahuila como caso exitoso de privatización del servicio de agua potable y alcantarillado en la modalidad de esquema mixto, con la participación de la española Aguas de Barcelona<sup>6</sup>. Sin embargo, la población no fue consultada previa ni adecuadamente, se aumentaron ilegalmente las tarifas – por encima del Índice Nacional de Precios al Consumidor – no se atendieron oportunamente las demandas de la Asociación de Usuarios de Aguas de Saltillo, la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de Coahuila detectó irregularidades como altos sueldos de los principales funcionarios de la empresa no establecidos conforme al procedimiento del Acta Constitutiva, obras no

1 Punto focal de Social Watch en México.

2 Grupo de referencia para Social Watch y otras redes internacionales en México.

3 Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana, DESCA y Social Watch de DECA Equipo Pueblo, A.C. arelisandoval@equipopueblo.org.mx

4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público: <www.pps.sse.gob.mx/html/que\_son.html>.

5 Presidencia de la República. Comunicado del 21 de octubre de 2004: “Inaugura el Presidente Vicente Fox la Primera Cumbre de Asociaciones Público-Privadas para las Américas”, en: <http://presidencia.gob.mx>.

6 El 51% de las acciones corresponden al Sistema Municipal de Aguas de Saltillo y el 49% a Aguas de Barcelona, de la que también es accionaria la transnacional francesa Suez.

reportadas al Consejo de Administración, compra de vehículos fuera del procedimiento de la Ley de Adquisiciones y violación de derechos laborales como despidos injustificados y amenazas (Castañeda Bustamante, 2006).

En su Observación General Nº 15 sobre el derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU señala interpretando el PIDESC que “el agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto” (E/C.12/2002/11, inciso 11, c, ii). Aguas de Barcelona ha incumplido entonces el PIDESC, además de varios convenios de la OIT y compromisos asumidos de buenas prácticas empresariales. Para la gestión del agua en México será indispensable que el nuevo gobierno considere “el gran potencial de la participación y la democratización para mejorar el abastecimiento público de agua” y reconozca “que la solución no está en la privatización” (Balanyá *et al*, 2005).

### Impactos negativos de la inversión extranjera directa

El comportamiento de la IED fue materia de análisis del Informe Alternativo sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales remitido al Comité de DESC en mayo por 105 organizaciones de la sociedad civil. En él denunciamos proyectos en que la IED genera costos sociales y ambientales con la anuencia y la complicidad del Estado en zonas de biodiversidad y en donde la población es altamente dependiente del medio ambiente por su actividad agrícola. Tal es el caso del Plan Puebla Panamá (PPP), que abarca de la región del sur-sureste de México hasta Panamá en el sur de Centroamérica, y para el cual el Banco Interamericano de Desarrollo como parte de la Comisión de Alto Nivel para la búsqueda de Financiamiento de los Proyectos del PPP orienta fondos propios y promueve el liderazgo del sector privado. En su IV Informe Periódico al Comité de DESC (E/C.12/4/Add.16), el gobierno mexicano menciona al PPP como una de las medidas para atender una recomendación de 1999 del Comité, que plantea aliviar los efectos negativos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el disfrute de los DESC<sup>7</sup>. Lamentablemente, falta una visión integral del derecho al desarrollo y medidas que impidan y compensen el despojo de tierras, la destrucción del medio ambiente, la apropiación y la sobreexplotación de los recursos naturales y los daños al patrimonio cultural.

7 Observaciones finales del Comité de DESC a México en 1999: E/C.12/1/Add.41, párrafo 35.

Desde el Espacio DESC también hemos documentado denuncias de comunidades que padecen violaciones a sus derechos humanos a causa de megaproyectos. Un caso paradigmático es el del proyecto de construcción – como parte del PPP – de la Central Hidroeléctrica La Parota en el estado de Guerrero, que implicará la inundación de 17.000 hectáreas de tierras de cultivo, carreteras y puentes habitada por 21 comunidades, desalojando alrededor de 25.000 personas. El proyecto afectará indirectamente a más de 75.000 personas río abajo, causará daños irreversibles al ecosistema (como la extinción de una especie endémica de rana) y a la salud. La Parota ha sido rechazada por comuneros y ejidatarios de la zona por no representar una opción de desarrollo sustentable sino una amenaza para la vida comunitaria por su alto costo ecológico, social y económico. Los gobiernos municipal, estatal y federal han ignorado estos reclamos y han desarrollado una estrategia autoritaria y antidemocrática para imponer el proyecto a toda costa (Espacio DESC, 2006).

El nuevo gobierno – que entrará en funciones el 1 de diciembre de este año – no deberá hacer caso omiso de esta situación, que incluso ameritó una recomendación específica del Comité de DESC urgiendo al Estado mexicano a asegurar que las comunidades indígenas y locales afectadas por este proyecto u otros megaproyectos sean debidamente consultadas y a procurar su consentimiento informado previo en cualquiera de los procesos de toma de decisiones relacionados con estos proyectos que afectan sus derechos e intereses, reconocidos en el PIDESC. También urge al Estado a reconocer los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente y, de ser el caso, a asegurar a las comunidades indígenas y campesinas locales afectadas por la construcción de La Parota u otros proyectos de infraestructura dentro del PPP una adecuada compensación y reubicación alternativa, tierras fértiles para cultivos y la salvaguarda de sus derechos económicos, sociales y culturales<sup>8</sup>.

### La necesidad de consentimiento informado previo

Otro megaproyecto que se pretende construir con inversión mixta es el Corredor de Energía Eólica en el Istmo de Tehuantepec, estado de Oaxaca, y sobre el que 14 empresas han demostrado interés, entre ellas corporaciones españolas como Gamesa Eólica e Iberdrola. Mientras se subsanan las lagunas legales que impiden iniciar la construcción, los inversionistas extranjeros están negociando con los ejidatarios contratos de arrendamiento de terrenos donde se instalarán los aerogeneradores. El gobier-

8 Observaciones finales del Comité de DESC a México en 2006: E/C.12/CO/MEX/4, párrafo 28.

no impulsa el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) para poder enajenar la tierra, mientras que los ejidatarios enfrentan las negociaciones sin información suficiente ni asesoría, lo que les dificulta rechazar el proyecto o llegar a un acuerdo beneficioso para la comunidad. De esta manera, las empresas transnacionales se aprovechan de su situación de pobreza. Por tanto, urge que las autoridades analicen seriamente los posibles impactos ambientales, económicos y socioculturales sobre los que ya han alertado diversas organizaciones que se oponen rotundamente a la instalación del corredor (Castañeda Bustamante, 2006).

### Conclusiones

Es evidente que el libre comercio y las inversiones extranjeras sin restricciones han servido más a los intereses transnacionales. Coincidimos con los relatores de Naciones Unidas en que el impacto de las consecuencias adversas de la globalización en el disfrute de los derechos humanos “es multidimensional, por lo que se requiere una reconceptualización crítica de las políticas e instrumentos del comercio, las inversiones y las finanzas internacionales, la cual debe dejar de tratar a los derechos humanos como asuntos periféricos a su formulación y operación” (E/CN.4/Sub.2/2000/13).

Frente a tales desafíos, el próximo gobierno deberá aplicar los instrumentos, principios y recomendaciones de derechos humanos<sup>9</sup>, y demostrar voluntad política para apearse a ellos. Asimismo, demandamos que retome las propuestas y recomendaciones en materia de DESC del Diagnóstico Nacional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ante un modelo económico que no ha sido socialmente responsable (OACNUDH, 2003); que atienda las recomendaciones del Comité de DESC de 1999 y 2006; que impulse en el nuevo Consejo de Derechos Humanos – presidido por México – las Normas de la ONU sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2); que promueva el Protocolo Facultativo del PIDESC para establecer

(Continúa en página 267)

9 Los impactos de la globalización económica en los derechos humanos han sido materia de análisis de varios órganos, relatores, y agencias especializadas de la ONU, por ejemplo la resolución de la Comisión de Derechos Humanos sobre mundialización y derechos humanos (E/CN.4/RES/2003/23) y el Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre el comercio, las inversiones y los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/9), entre otros.

## MÉXICO

(viene de página 235)

un mecanismo de denuncia de violaciones; que defienda la supremacía de los instrumentos internacionales de derechos humanos sobre otro tipo de tratados – conforme a la Carta de las Naciones Unidas – y que abra los espacios adecuados para la participación civil en las políticas públicas económicas y sociales. La inversión en desarrollo económico y social con perspectiva de derechos humanos es una tarea fundamental y uno de retos principales en el sexenio 2007-2012. ■

### Referencias

Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. y Terhorst, P. (Eds.) (2005). *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*. Transnational Institute / Corporate Europe Observatory / El Viejo Topo.

Castañeda Bustamante, N. et al (2006). *Estudio sobre el impacto social y medioambiental de las inversiones europeas en México y Europa*. CIFCA/RMALC.

Espacio DESC (2006). Informe sobre los acontecimientos y las violaciones a los derechos humanos relacionados con el Proyecto Hidroeléctrico La Parota. México, mimeo.

*Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006). Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la Aplicación del PIDESC*. Capítulos: "La política económica en México y su impacto en los derechos humanos"; y "Derecho a la libre determinación", elaborados por el Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C. p. 9-20 y 32-43. México, abril de 2006. Disponible en: <www.ohchr.org/english/bodies/caescri/docs/info-ngos/mexico-coalition\_Sp.pdf>.

McDonald, D. A. y Ruiters, G. (2006). "Teorizando la privatización. Contribución al desarrollo de una perspectiva de investigación crítica". *Anuario de servicios públicos 2005/6*, p. 9 y 10. Disponible en: <www.tni.org/books/year05theory-s.pdf>.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 15 "El derecho al agua"*. E/C.12/2002/11. Disponible en: <www.ohchr.org>.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) Observaciones finales a México: E/C.12/1/Add.41, párrafo 35. Disponible en: <www.ohchr.org>.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006). Observaciones finales a México: E/C.12/CO/MEX/4, párrafo 28. Disponible en: <www.ohchr.org>.

Naciones Unidas. Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo (2000). *Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo*. A/AC.257/12.

Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2000). "La realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La globalización y su impacto en el pleno goce de los derechos humanos". Informe Preliminar de los relatores especiales J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama. E/CN.4/Sub.2/2000/13.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2003). *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México: Mundi-Prensa, p. VIII, 62-64, 67, 73-74.

## MOZAMBIQUE

(viene de página 237)

### Cooperación internacional

Gracias a la estabilidad política, el país ha recibido varias ayudas financieras, factor que de alguna manera debería contribuir en el combate a la pobreza absoluta. En febrero de 2006, el Gobierno y la Unión Europea firmaron un acuerdo para el nuevo programa de apoyo presupuestal al PARPA, para el que la Comisión Europea desembolsará un total de EUR 95 millones (cerca de USD 114 millones) en 2006 y 2007.

En junio de este año se anunció que Alemania pondrá a disposición USD 25,4 millones destinados al presupuesto del Estado de 2007 y 2008.

Portugal es uno de los 17 Socios del Apoyo Programático a Mozambique (PAP, su sigla en portugués)<sup>9</sup>. Desde febrero de 2004 Portugal pasó a contribuir anualmente con 1,5 millones de dólares, mientras el programa contribuye por un total de USD 178,29 millones, de los que 43,58% es asumido por la Comisión Europea como mayor donante. Bajo este programa, el Gobierno se comprometió en abril de ese año a implementar las acciones descritas y establecidas en el calendario, teniendo como meta la reducción de la pobreza absoluta y una mejora en la gestión de las finanzas públicas<sup>10</sup>.

### Conclusión

Aunque el ambiente sociopolítico y económico mozambiqueño sea realmente favorable a una rápida y creciente mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas y el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio, la administración pública padece de falta de ética así como de claridad y objetividad en lo que realmente se pretende alcanzar.

Asimismo, se necesita con urgencia una política de fiscalización y monitoreo que exija una rendición de cuentas a cada organismo y agente del Estado.

La asignación de un presupuesto descentralizado para los distritos, más que un interés por desarrollar las áreas remotas, demuestra la incapacidad del Gobierno central de alcanzar y abarcar esos lugares, donde de hecho reside la mayoría de la población. La falta de criterios objetivos en esa asignación de recursos demuestra desde ahora que ese programa será un fracaso, en la medida en que algunos funcionarios administrativos ya han declarado públicamente no saber cómo usar los recursos en la situación de pobreza extrema en que vivimos. ■

9 Programa integrado por el ex G16 y el Banco Mundial, con raíces en el Programa Conjunto de Donantes para el Apoyo Macro-Financiero al Gobierno de Mozambique, iniciado en 2000. <www.pap.org.mz/>.

10 <www.ipad.mne.gov.pt>.

## NEPAL

(viene de página 239)

Gradualmente, Nepal está cayendo en una trampa de deuda con una deuda externa acumulada crecientemente causada por las obligaciones de pago de deuda y las peores tasas de movilización de ingreso interno. Los nuevos préstamos se solicitan actualmente para pagar préstamos anteriores; la proporción del pago de deuda en relación a la solicitud del préstamo anual neto aumentó tres veces entre 1989-1999, cuando era de 43,78%, y en 2002-2003, cuando alcanzó 121,43%. En otras palabras, los pagos de deuda realmente exceden el préstamo neto anual (GCAP Nepal, 2005). De hecho, dentro de los ocho años posteriores a la restauración de la democracia multipartidaria, la deuda pública aumentó siete veces, obligando al país a destinar de 3% a 4% del PBI y 15% del presupuesto anual al pago de deuda. Se estima actualmente que más de la mitad del ingreso del Gobierno va al pago de la deuda externa (SAAPE, 2003).

La creciente tendencia a designar los escasos recursos del país a la seguridad y el pago de la deuda ha detenido el avance realizado al lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 y ha hecho que tales objetivos parezcan prácticamente imposibles de cumplir. Parece irónico que el criterio para adquirir deuda sea enfocarse en las necesidades de desarrollo para paliar la pobreza. Por el contrario, sin embargo, dado que se gastan millones de dólares para pagar la deuda externa, la lucha contra la pobreza ha avanzado poco. A lo largo de los años, "los pobres en cuyo nombre se ha proporcionado la ayuda extranjera, se han vuelto más pobres y aquellos que gobernaban se han vuelto más ricos" (GCAP Nepal, 2005).

En esencia, la ayuda extranjera ha fallado en su objetivo de paliar la pobreza del país. Esto se debe mayormente a los siguientes factores: la falta de una buena administración y voluntad política de los gobiernos; la búsqueda de los propios intereses estratégicos de los donantes más que de proporcionar desarrollo significativo social y económico; interferencia política en el funcionamiento burocrático causando frecuentes cambios en la administración de los proyectos y sistemas de información y monitoreo poco efectivos (SAAPE, 2003). La falta de sustentabilidad de los proyectos de ayuda extranjera también ha sido un problema. Para asegurar la efectividad, sustentabilidad y priorización de áreas clave para la ayuda extranjera, se recomienda que los programas de ayuda extranjera y desarrollo se inicien, formulen e implementen con participación local (Acharya et al, 2003).

### Soluciones propuestas por la sociedad civil

De acuerdo a la Carta de Derechos Humanos de Asia, el desarrollo significa la realización del potencial total de una persona humana y los derechos humanos, incluyendo el derecho a participar en temas del Estado y la comunidad (ADHT, 2006). El Estado tiene la obligación de asegurar que sus