

ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA METODOLÓGICA EN DERECHOS HUMANOS Y COMERCIO E INVERSIÓN EN EL MARCO DEL OBSERVATORIO SOCIAL

Por Ariadna Estévez López

University of Sussex

Mayo, 2004

Antecedentes: la UE y los DESCA en terceros países

Desde 1992 la Unión Europea (UE) ha establecido más de 120 acuerdos comerciales y de cooperación con terceros países en los que se incorpora una cláusula democrática en la que se declara que los derechos humanos son un elemento esencial de las relaciones comerciales.

En su página *web* la UE dice que “Si estos países no respetan los derechos humanos las concesiones comerciales pueden suspenderse y los programas de ayuda reducirse o acortarse. La Unión cree que sólo se logrará la reducción de la pobreza, principal objetivo de su política exterior de desarrollo, en una estructura democrática”.

La idea de democracia en la UE no contempla el respeto y la promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), así como los derechos colectivos al desarrollo y a un medio ambiente sano. Esto queda clarísimo en la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, creada en 1994 para ayudar a terceros países –especialmente los de bajo y mediano ingreso- a que alcancen los estándares de respeto a los derechos humanos exigidos por la UE. La Iniciativa tiene como objetivos: la consolidación de la democracia (pluralismo político, medios de comunicación libres y sistema judicial saneado); supresión de la pena de muerte; lucha contra la tortura, el racismo y la discriminación. No hay mención alguna a los derechos laborales, ambientales y al desarrollo.

Según los reglamentos con los que se rige la cooperación de la UE con terceros países¹, a través del Acuerdo de Asociación Económica,

¹ Reglamento (CE) n° 975/1999, con el se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar

Concertación Política y Cooperación (en adelante Acuerdo Global) firmado con México en el año 2000, la UE procura recursos y herramientas técnicas para la promoción y la protección de los derechos civiles y políticos, así como económicos y sociales; la promoción y la protección de los derechos fundamentales de las personas discriminadas, pobres o desfavorecidas; el apoyo a las minorías y al fomento de la igualdad de oportunidades; el apoyo a la educación y la formación; el apoyo a las acciones encaminadas a la observación en este ámbito; y apoyo a los procesos de democratización.

No obstante aunque dice apoyar los derechos económicos, sociales y culturales, en los hechos la UE no tiene ningún programa de cooperación previsto para ello. Tampoco contempla acción política alguna para asegurarse de que las compañías transnacionales no violen los DESCA ni intervengan negativamente en el cumplimiento del derecho al desarrollo. Ni siquiera se lo ha encargado al Observatorio del Mercado Único, el cual es manejado desde 1994 por el Comité Económico y Social (CES) a petición del Parlamento, el Consejo y la Comisión europeos.

El Observatorio del CES tiene como fin monitorear la forma en que opera el mercado para ver sus limitaciones y hacer sugerencias para su mejoramiento, y aunque ha llevado a cabo algunos análisis de los impactos en el empleo y el medio ambiente, no contempla el impacto en los DESCA y los derechos civiles y políticos en los terceros países con los que tiene acuerdos comerciales y de cooperación.

El Observatorio Social en el marco del Acuerdo Global

Para la sociedad civil mexicana la aplicación de la cláusula democrática, la interpretación del concepto mismo de democracia y la cooperación no pueden desasociarse de la operación misma del acuerdo y sus adyacentes acuerdos de inversión, pues a través de ellos se están registrando violaciones a los

y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, y el Reglamento (CE) n° 976/1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países.

derechos laborales, sindicales ambientales y al desarrollo, en especial a manos de las empresas transnacionales.

Toda vez que los DESCA y el derecho al desarrollo deben ser inherentes a las ideas de democracia y derechos humanos, éstos se han incluido como eje fundamental en la propuesta de un Observatorio Social y Ambiental dentro del marco del Acuerdo Global, elaborada conjuntamente por la RMALC, en México, y CIFCA, en Europa.

En lo general éste propone ser una instancia autónoma que realice consultas y detecte impactos por medio de la investigación para evaluar resultados de la aplicación del Acuerdo Global; formule propuestas de políticas alternativas; y dote de información a la sociedad civil, dentro de los tres ámbitos de competencia del Acuerdo Global: diálogo político, cooperación y aspectos económicos.

En lo relacionado a los aspectos del comercio y la inversión, el Observatorio Social sería una instancia para elaborar recomendaciones y propuestas correctivas a los efectos negativos del intercambio comercial y de las inversiones, y para detectar casos específicos de afectaciones y violaciones a los derechos humanos en la implementación del Acuerdo Global. Para ello, se enfocaría en:

- El monitoreo de todos los derechos humanos universal e integralmente reconocidos con énfasis en los derechos laborales, ambientales, los derechos al acceso a servicios básicos, y los derechos de los pueblos indios.
- Identificar estos casos marcando claramente cuales son los agentes económicos (empresas transnacionales que transgredan estos derechos), para ser presentados a los gobiernos por instancias como el propuesto Consejo Consultivo Mixto.

Elementos para una propuesta metodológica para el monitoreo de derechos humanos en el Observatorio Social y Ambiental

La importancia de delimitar

Hasta ahora la propuesta de Observatorio Social no tiene una propuesta metodológica desarrollada y detallada. Pero la ventaja de trabajar desde la perspectiva de derechos humanos es que la metodología es muy clara en términos de cuáles y de quiénes son las obligaciones respecto de su cumplimiento, y de los criterios exactos de evaluación. A continuación se presentan exposiciones de la naturaleza y el alcance de las obligaciones del Estado y las transnacionales en el comercio y la inversión; y la revisión de una experiencia de observatorio social que, aunque limitada, da idea de cuáles podrían ser las posibilidades de acción concreta. Con esto se pretende dar pistas para empezar a tomar decisiones sobre una propuesta metodológica de Observatorio Social en el impacto del comercio y la inversión, desde la perspectiva de los derechos humanos.

Sin embargo, antes de empezar con ello, es importante hacer algunas delimitaciones. La generalización con la que se encuentra escrita la propuesta de Observatorio Social no permite establecer un universo de situaciones que sea factiblemente manejable en el proyecto. Es decir, se habla de registro de violaciones a todos los derechos humanos universalmente reconocidos, en el ámbito del acuerdo, y realmente no se aclara si habrá monitoreo de la situación más estructural de los mismos. El universo, pues, es vago y muy amplio.

En experiencias exitosas de Observatorio Social tales como el Observatorio Social de la CUT-Brasil o la Campaña Ropa Limpia, se hace paralelamente monitoreo y registro de violaciones, sin embargo su universo de trabajo está muy bien delimitado: el ámbito individual y colectivo de los derechos laborales. Ambas organizaciones utilizan los criterios y metodología de las convenciones base de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): la Convención No. 87, sobre la Libertad de Asociación y Protección del Derecho a Organizarse (1948); la Convención No. 98, sobre el Derecho a Organizarse y a la Negociación Colectiva (1949); la Convención No. 29, sobre Trabajo Forzado (1930); la Convención No. 111, sobre la Discriminación en el Empleo y la Ocupación (1958); la Convención No. 100, sobre Remuneración Igualitaria (1951); y la Convención No. 138, sobre Edad Mínima (1973). La

CUT Brasil complementa estos documentos con otros más especializados, pero como fundamento tiene esos.

La importancia y novedad del proyecto de Observatorio Social y Ambiental en el marco del Acuerdo Global es precisamente que va mucho más allá del monitoreo de los derechos individuales y colectivos al empleo. Sin embargo, para hacer metodologías exitosas es muy importante que se establezca, al menos en una primera etapa, una delimitación de los derechos humanos que se observarán, con el fin de establecer una metodología piloto uniforme, y poder registrar violaciones, así como monitorear el comportamiento del Estado y de las transnacionales que serán observadas en el monitoreo más general de la inversión.

Así pues, los elementos para una propuesta metodológica en el ámbito de la inversión y los derechos humanos del Observatorio Social que aquí se presentan proponen delimitar el universo de situaciones al registro de violaciones y al monitoreo de empresas, en el ámbito de los derechos laborales, ambientales, la no discriminación e igualdad de oportunidades para pueblos indígenas y mujeres, y la prestación de servicios educativos, de salud, agua y energéticos.

Las obligaciones del Estado y las empresas transnacionales

En el comercio y la inversión –fundamentalmente caracterizada por las empresas transnacionales- los principales perpetradores de violaciones a los derechos humanos son el Estado y las transnacionales. En la legislación internacional la responsabilidad en la rendición de cuentas sobre derechos humanos recae fundamentalmente en el Estado, pero existe una clara tendencia a adjudicar responsabilidades directas a las empresas transnacionales también.

Por un lado, la naturaleza de las obligaciones del Estado en DESCA se encuentra establecida en los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastrich. Según éstas, el Estado tiene cuatro obligaciones básicas: respetar (no emprender acciones que afecten los derechos humanos), proteger (evitar que terceros violen los derechos humanos), satisfacer (tomar medidas

legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, etc. para que se llegue a la plena realización de los derechos humanos) y no discriminar (no excluir a las personas o grupos en razón de su orientación sexual, género, raza, etnia, lengua, estado civil, etc.).

Por otro lado, las obligaciones de las transnacionales han sido objeto de un amplio debate. Éste se ha centrado en cómo regular a las corporaciones en términos de su impacto socioeconómico y ambiental. En este sentido la discusión se ha enfocado en definir si esta regulación debe ser voluntaria y a partir de principios éticos de responsabilidad social, o si por el contrario debe ser obligatoria a través de una legislación que establezca estándares más o menos universales en una serie de convenios y tratados de los que son signatarios la mayoría de los gobiernos del mundo (la legislación de derechos humanos).

El debate es fundamentalmente teórico y tiene que ver con que en la filosofía, teoría y legislación de derechos humanos, los entes privados no tienen responsabilidades respecto de los derechos humanos y por ello no tienen obligación de rendir cuentas en ese sentido. En esta perspectiva, solamente el Estado tiene obligaciones morales y legales, y por ende él es el responsable último de proteger los derechos humanos de las acciones de terceros, incluyendo las transnacionales. No obstante, la evidencia empírica a través de la documentación de casos en los que hay involucramiento directo de transnacionales en violaciones a los derechos humanos, así como el cuestionamiento del estatus ontológico de la división entre la esfera pública y privada y el irrefutable poder de las transnacionales en el mundo actual está inclinando la balanza hacia quienes se manifiestan por imponer a las corporaciones obligaciones en materia de derechos humanos .

Esta perspectiva se vio fortalecida desde el 13 de agosto de 2003 cuando la ONU decretó las *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, mismas que no fueron aprobadas en la pasada sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (abril 2004), pero que permanecen en análisis para su factible aplicación futura. Para favorecer su eventual aprobación, sería muy importante que el Observatorio Social las usara como un código que estableciera los principios metodológicos para

evaluar el comportamiento de las corporaciones transnacionales, de la misma forma como la Campaña Ropa Limpia utiliza el Código de Prácticas Laborales para la Industrial Textil Incluyendo la de Ropa Deportiva –sobre la metodología de ésta se abundará más adelante.

Partiendo de la legislación universal de derechos humanos y de un amplio trabajo previo en la elaboración de códigos de conducta mayoritariamente voluntarios, la ONU estableció en este documento que aunque la responsabilidad primordial respecto de los derechos humanos recae esencialmente en los Estados, las corporaciones –y las personas que trabajan en ellas- también tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos. En otras palabras, tienen obligaciones.

Las Normas establecen que las corporaciones tienen la obligación de: no discriminar; no beneficiarse de, o participar en, crímenes de guerra o de lesa humanidad; no utilizar trabajo forzado, esclavo y de infantes; dar salarios justos, proveer un ambiente de trabajo sano y respetar la asociación sindical; respetar los objetivos del desarrollo nacional; no sobornar a empleados gubernamentales, candidatos a puestos de elección popular, o miembros del ejército; contribuir especialmente a la realización de los derechos al desarrollo, alimentación, agua, salud, vivienda, privacidad, educación, libertad de pensamiento, conciencia, creencia y opinión; respetar los derechos de los consumidores apegándose a principios tales como el precautorio; y respetar las leyes y regulaciones ambientales nacionales e internacionales.

Sugerencia metodológica

Con base en estas obligaciones y tomando en cuenta los derechos humanos que desea ver el observatorio social (laborales, ambientales, discriminación a mujeres y pueblos indios, y acceso a servicios), se pueden sugerir tres guías metodológicas para el monitoreo del impacto del comercio y la inversión en los derechos humanos, relacionadas con las obligaciones del Estado y las corporaciones. Primero, observar el cumplimiento del Estado en sus obligaciones de proteger a las personas y colectivos de cualesquier acciones violatorias de los derechos humanos ejecutadas por las empresas, en

particular en materia de derechos laborales y ambientales, de acuerdo con la Carta Internacional de Derechos Humanos, los seis convenios básicos sobre derechos laborales de la OIT mencionados anteriormente, la Declaración de Río sobre Desarrollo Sustentable, el Programa 21, y el reporte final de la Relatora Especial sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, mejor conocido como informe Ksentini (1994).

Asimismo debe satisfacer a través de medidas legislativas y administrativas el goce pleno de los derechos humanos, sin discriminación a mujeres y pueblos indios, y más bien con la ejecución de medidas de acción afirmativa que lleven al cumplimiento de la Declaración del Derecho al Desarrollo, el Programa 21, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Convenio 169 de la OIT sobre derechos culturales de los pueblos indios.

Segundo, monitorear el cumplimiento de la obligación directa de las corporaciones de no violar los derechos humanos, de acuerdo con las *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, en particular las relevantes a los derechos prioritarios en el observatorio social:

- Los derechos laborales: ejecución de programas para la igualdad de oportunidades; abstenerse de contratar trabajo forzado, esclavo e infantil; seguridad y salud en el trabajo; salario digno; y derechos a huelga y la negociación colectiva.
- Los derechos ambientales: respeto a las leyes, reglamentos, políticas nacionales y medidas administrativas que protegen y conservan el medio ambiente del país donde operan; respeto a la legislación internacional relacionada con el medio ambiente, los derechos humanos, la salud pública, la bioética y el principio de precaución; y contribución a los objetivos de desarrollo sustentable.

Tercero y último, en materia de acceso a servicios es indispensable que los Estados, en concordancia con los documentos de la ONU sobre liberalización

económica y derechos humanos², garantice que los servicios encaminados a satisfacer los derechos a la salud, la educación y el agua (y en México se tendría que agregar la energía, toda vez que las corporaciones europeas están muy interesadas en la privatización de la energía eléctrica):

- Estén disponibles. El Estado debe garantizar que los servicios educativos, sanitarios, de agua y energía estén disponibles en cantidades suficientes –que no escaseen.
- Sean accesibles. El Estado debe garantizar que todas las personas de todos los grupos sociales, sin discriminación, tengan acceso a los servicios, especialmente en términos de su accesibilidad económica.
- Sean aceptables. El Estado debe asegurar que los servicios sean aceptados por la población.
- Sean de calidad. El Estado debe asegurar que los servicios ofrecidos a todos sean de calidad. En especial debe evitar que los servicios más baratos sean de muy mala calidad y sean los destinados a zonas marginadas, muy pobres o donde viven los pueblos indígenas.

Las transnacionales, en cumplimiento con las Normas de la ONU, deben respetar el derecho y obligación de los Estados a cumplir con sus obligaciones con los derechos humanos, incluyendo las medidas encaminadas al desarrollo nacional.

Acciones: el caso de la Campaña Ropa Limpia

Para obtener ideas de cómo hacer operativo un observatorio social basado en los derechos humanos, existen muchas experiencias exitosas³. Aquí es

² Los aspectos del libre comercio que perjudican los derechos humanos se encuentran bien explicados en recientes estudios y resoluciones de la ONU, mismos que permiten ubicar con más precisión – aunque a veces con una perspectiva un tanto conservadora y demasiado conciliadora con los intereses empresariales- la relación de los derechos humanos con el libre comercio. Hasta la fecha existen cuatro documentos básicos que abordan temas sobre inversión (E/CN.4/Sub.2/2003/9), propiedad intelectual (E/CN.4/Sub.2/2001/13), agricultura (E/CN.4/2002/54) y servicios (E/CN.4/Sub.2/2002/9). También hay un documento que ilustra con ejemplos violaciones relacionadas con el comercio, y que fue elaborado a propósito de la 5ª Reunión Ministerial de la OMC en Cancún, 2003 (s/r); y otro más que analiza el fallido Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) (E/CN.4/Sub.2/1999/11). Existen asimismo sendos documentos que analizan el derecho al agua, la educación y la salud en el ámbito del comercio. Para consultar estos documentos, solamente en inglés, refiérase a la página del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/trade/documents.htm>.

³ Juntas estas experiencias han conformado la Red de Observatorios Sociales para la Equidad, que se puede consultar en: http://www.comfama.com/contenidos/publicidad/Observatorio/Inf_enla.htm.

suficiente referirse a un caso que tiene una metodología de derechos humanos muy explícita: la Campaña Ropa Limpia (CRL) en Europa. Como se mencionó antes en este documento, su trabajo se basa en las seis convenciones básicas de la OIT y los criterios que se derivan de ellas para construir instrumentos para el levantamiento de datos primarios y orientar el levantamiento de datos secundarios.

El trabajo de CRL se basa en un Código elaborado por las diferentes campañas nacionales de la CRL, el Código de Prácticas Laborales para la Industrial Textil Incluyendo la de Ropa Deportiva, mismo que las trasnacionales deben adoptar e implementar en sus políticas laborales y de subcontratación.

El Código incluye procedimientos específicos de implementación, monitoreo y verificación. La implementación se refiere a las actividades que debe tomar la trasnacional para asegurarse de que los estándares de la OIT son cumplidos, entre las que se incluye poner el Código como una condición más en el contrato con la maquiladora que contrata. El monitoreo es el conjunto de actividades que se hacen para observar el cumplimiento del Código. El monitoreo puede ser interno (la compañía establece sus propios mecanismos) y externo (una compañía contratada ex profeso para hacer auditoría social, u organizaciones, como la propia CRL).

Finalmente, la verificación se refiere a las actividades encaminadas a verificar que la implementación y el monitoreo se lleven a cabo. Esta se hace de dos formas: checando directamente las actividades de la compañía (revisión de la nómina, visitas sorpresivas a la planta, entrevistas con los empleados, etc.; se hace por medio de un órgano independiente); e involucrando directamente a los trabajadores con mecanismos de formulación de quejas a través de ONG u organizaciones sociales en las que confíen los trabajadores.

Para que la CRL funcione es absolutamente necesario el involucramiento de los consumidores, pues solamente a través del poder del comprador se puede forzar a las trasnacionales a adoptar el Código de la CRL, sobre todo respecto del monitoreo y verificación independiente. Sin el respaldo de los consumidores la campaña no tendría mucho éxito.

Por ello se trata de educar y concientizar a los consumidores con distintos tipos de acciones dependiendo el tipo de sector –para la CRL el sector de los jóvenes es fundamental porque son principalmente ellos quienes usan ropa deportiva. Una de las principales acciones es la informativa, que consiste en proporcionar información sobre las condiciones laborales en las que se producen los artículos que se compran en las tiendas. Esto se hace con la distribución de boletines, información en el internet y la publicación de investigaciones de campo sobre las condiciones de trabajo en las maquiladoras. También se hace labor educativa/informativa con campañas educativas en escuelas, manifestaciones y stands en eventos de distinta índole (deportivos, culturales, etc.).

En este entendido, la CRL está desarrollando también propuestas para un marco legal en el que se reconozcan los derechos de los consumidores – derecho a la información y a no ser objeto de engaños vía la publicidad. Esto empodera a los consumidores frente a las transnacionales y les da un margen más amplio de presión.

Con un marco de trabajo eficiente y consumidores concientizados es posible emprender acciones de presión con fuerte impacto. Estas semejan a las medidas de reacción inmediata ante violaciones a las libertades fundamentales utilizadas por organizaciones como Amnistía Internacional.

Estas son:

- Campaña de tarjetas. Una forma de acción es organizar a los consumidores para que manden tarjetas a compañías con preguntas sobre sus condiciones de trabajo. En la correspondencia se demanda mejora en las condiciones de trabajo, pero no se amenaza con boicots.
- Acciones urgentes. Frecuentemente la CRL recibe quejas de trabajadores en maquilas. Se toman estas peticiones, se verifican y se mandan, junto con un background del caso, a los miembros de la red (vía email).
- Comunidades de Ropa Limpia. Usando el concepto de crear una agenda sustentable para el Siglo 21 (Programa 21), se buscan iniciativas a nivel comunitario –las poblaciones locales se dirigen a sus

autoridades, municipales, estatales y nacionales, para que ejerzan presión sobre asuntos relacionados con el comercio internacional, usando la industria textil como punto de comienzo.

Conclusiones

Es necesario delimitar los derechos que serán observados, y definir si se hará monitoreo de éstos o no. Suponiendo que al menos en una primera etapa (un periodo por discutir) se observen únicamente derechos laborales, ambientales, a tener acceso a servicios educativos, de salud, agua y energéticos, así como a la no discriminación de los pueblos indios, podrían establecerse como criterios:

- La obligación del Estado de proteger los derechos humanos de las acciones de las empresas.
- La obligación del Estado de satisfacer los derechos humanos con la promoción de medidas legislativas y administrativas.
- La obligación del Estado de no discriminar.
- La obligación de las empresas transnacionales de no violar los derechos humanos.
- La obligación de las empresas de procurar la satisfacción de los derechos laborales, ambientales, a la educación, la salud y el agua.
- La obligación del Estado de garantizar que los servicios que satisfagan los derechos humanos estén disponibles, accesibles, aceptables y de calidad.

Por otro lado, la CRL tiene un fuerte fundamento en los preceptos, mecanismos y acciones de derechos humanos, por lo que es un buen referente para un observatorio social más amplio. Podrían emularse sus iniciativas de promoción y denuncia, así como tomarse en cuenta sus acciones en la recolección de datos para el registro y monitoreo, pero con base en las *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*.

Hay que tomar en cuenta que mucho de la fuerza de la CRL así como de otros observatorios sociales radica de forma importante en el poder de los consumidores concientizados, lo cual en México apenas y existe. No obstante, esta metodología basada en la idea de los “derechos del consumidor” es una que deberíamos contemplar a largo plazo para sumar más fuerzas en el proyecto, cuyo contenido mayoritario es precisamente comercial. Esto implicaría establecer un programa de sensibilización de consumidores. Se anexa una propuesta para ello (Anexo 1).

X X X