

Marco de referencia de derechos humanos para el comercio en las Américas

Derechos y Democracia
Marzo 2001

El siguiente documento propositivo fue escrito por Diana Bronson y Lucie Lamarche

en colaboración con

Federación Internacional de Derechos Humanos
Comité Internacional de ONG sobre Derechos Humanos en el Comercio y la Inversión
Plataforma Interamericana de Derechos humanos, Democracia y Desarrollo

Derechos y Democracia (Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático) es una institución canadiense investida con un mandato internacional. En cooperación con las sociedades civiles y los gobiernos de Canadá y del extranjero, Derechos y Democracia aboga por la promoción y la defensa de los derechos humanos y de la democracia a través del diálogo, advocacy, el fortalecimiento de las capacidades y la educación del público. Derechos y Democracia articula su trabajo en torno a cuatro temas: desarrollo democrático, derechos de la mujer, mundialización y derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas.

Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)

La misión de la FIDH, Federación Internacional de Derechos Humanos, es la de promover la realización de todos los derechos definidos dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos. La FIDH está integrada por 105 organizaciones de derechos humanos de todas las regiones del mundo. Visite: www.fidh.org

Plataforma Inter-Americana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

La Plataforma Inter-Americana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo es una asociación plural y autónoma de organizaciones diversas de la sociedad civil de América Latina y el Caribe, agrupados en Capítulos Nacionales. Promueve el intercambio de información, la formación y elaboración de propuestas de exigibilidad y vigilancia de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en los ámbitos nacionales e internacionales. Visite: www.pidhdd.org

Comité Internacional de ONG's sobre Derechos Humanos en el Comercio y la Inversión

El Comité Internacional de ONG's sobre Derechos Humanos en el Comercio y la Inversión (INHRITI) es una coalición de organizaciones no-gubernamentales de derechos humanos que fué creada en la primavera de 1988 y surgió junto a temas de comercio e inversión. Los miembros de la coalición trabajan para promover el tema de derechos humanos dentro de los debates de comercio internacional. Asimismo, desarrollan y estudian principalmente experiencias sobre el impacto de las políticas económicas en los derechos económicos, sociales y culturales.

Agradecimientos

Este documento es ante todo un esfuerzo colectivo. Son muchas las personas que apoyaron esta investigación, revisando una primera versión del documento y ofreciendo posteriormente sus comentarios. De esta forma, hemos hecho nuestro mejor esfuerzo para integrar dichas ideas en el documento final, aunque evidentemente limitaciones de espacio nos detienen de incluir y desarrollar todas estas valiosas sugerencias. Tuvimos la oportunidad de discutir el documento inicial en el Foro Social Mundial en Porto Alegre, Brasil y en la reunión de la Federación Internacional de Derechos Humanos en Lima, Perú. Por ello, agradecemos también a los participantes de ambas sesiones por sus múltiples aportaciones.

Nuestros más sinceros agradecimientos a Miloon Kothari, Shulamith Koenig y Susana Chiariotti del Comité Internacional de ONG's sobre Derechos Humanos en el Comercio y la Inversión; Adalid Contreras, Javier Mujica y Diana Urioste, de la Plataforma InterAmericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Marie Guiraud, Alexa Leblanc y Anne-Christine Hubbard de la Federación Internacional de Derechos Humanos; Matt Sanger y Scott Sinclair del Centro Canadiense de Políticas Alternativas; Mark Ritchie y Steve Suppan del Instituto de Agricultura y Política Comercial, EUA; Areli Sandoval, Equipo Pueblo, México; Coral Pey, Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable; Philippe Fortin, Universidad de Québec en Montréal; Alejandra Rotania, Ser Mulher, Brazil; Suzanne Rumsey, Comité de Inter-Iglesias de Derechos Humanos en América Latina; André Paradis, Quebec Ligue des Droits et Libertés; Viviana Krsticevic, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional; Devlin Kuyek; Janet Creery y Gary Neil, Conferencia Canadiense por las Artes; Alejandro Villamar, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio; John Foster, Sheila Katz, Judith Marshall y Patty Barrera de Fronteras Comunes; Dorval Brunelle, Réseau Québécois sur l'intégration Continentale; Alicia Carriquiriborde y Alicia Rubio de FIAN-Internacional, México. Queremos asimismo agradecer la ayuda y los comentarios de las muchas personas que trabajan en Derechos y Democracia, en particular Carole Samdup, Jessica Farías y Warren Allmand por su continuo apoyo durante este proyecto.

Lucie Lamarche es Profesora de Derecho en la Universidad de Quebec en Montréal. Diana Bronson es Coordinadora del Programa de Globalización y Derechos Humanos en Derechos y Democracia. La traducción del texto estuvo a cargo de Amérique latine.

© Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático

Déposito Legal : Biblioteca Nacional de Québec, primer trimestre de 2001. Biblioteca Nacional de Canada, primer trimestre de 2001. ISBN-2-922084-38-8. Impreso en Montréal. Marzo 2001

This document is also available in English. Ce document est également disponible en français.

ÍNDICE

Introducción	1
Comercio y derechos humanos	3
Comercio y desarrollo	5
Sociedad civil, legisladores y comercio	7
Libertad de expresión y derechos civiles	9
Derechos económicos, sociales y culturales: ¿oportunidades de inversión?	11
• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	11
• Los servicios, el AGCS y el ALCA	13
El AGCS y la salud	15
La salud y las inversiones bajo el TLCAN	17
Los derechos de propiedad intelectual y la salud	18
El derecho a la educación	21
El derecho a la alimentación: el caso del maíz en México	25
Otras consideraciones	27
Conclusiones y recomendaciones: Tratados de comercio EN PRO DE los derechos humanos	29
Anexo I: Las piezas del rompecabezas: Fiscalización de los derechos humanos, mecanismos de denuncia y tratados de comercio.....	34
Anexo II: Ratificación de convenciones e instrumentos internacionales de derechos humanos, por país	45



Introducción

Treinta y cuatro países de las Américas -todos los del continente menos Cuba- están en proceso de negociar un acuerdo hemisférico de libre comercio. Al momento de redactarse este documento, las organizaciones de la sociedad civil exigen que se dé a conocer a la opinión pública el texto del borrador del Acuerdo. La falta de transparencia que se advierte en el proceso de negociaciones ha sido amplia y repetidamente criticada por ciento de organizaciones de todo el hemisferio. Millones de personas a lo largo y ancho de las Américas sienten una sensación de profundo escepticismo respecto de la promesa de que las ventajas de la globalización -en especial la apertura comercial- eventualmente alcanzarán a los sectores más pobres y vulnerables. La falta de acceso al texto del Acuerdo no hace más que acentuar estos temores. A la opinión pública le preocupa que los imperativos de la apertura comercial -y los consiguientes procesos de privatización, desregulación, y liberalización financiera y de la inversión- menoscaben la facultad de los estados de dar cumplimiento a los compromisos de derechos humanos existentes y de adquirir otros cuya adopción no puede esperar.

El objeto de este documento es examinar la propuesta de conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a través del prisma de los derechos humanos. La potenciación del comercio y la integración económica no deben percibirse como fines en sí mismos sino, en el mejor de los casos, como un medio para lograr un fin. El fin que se persigue alcanza un grado exquisito de expresión y definición en el derecho internacional de los derechos humanos. La preeminencia de los derechos humanos por sobre el derecho mercantil internacional debe reconocerse. Los procesos de globalización económica deben reexaminarse y reorientarse a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en 1993, más de 170 estados concordaron en que la promoción y protección de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) son la responsabilidad primordial de los gobiernos. Sin embargo, desde esa fecha hasta ahora esta misma comunidad de estados ha puesto muchísimo más énfasis en liberalizar el comercio y la inversión. Existe un extenso conjunto de normas del derecho internacional de los derechos humanos, muchas de las cuales ya han sido incorporadas a cartas fundamentales y acuerdos bilaterales de carácter regional, que entregan un marco legal y normativo perfectamente adecuado para el comercio y la inversión. Las políticas de las instituciones económicas deben servir la causa de los derechos humanos; promoverlos, protegerlos y hacerlos efectivos debe constituir el objetivo primordial de cualquier acuerdo de comercio.¹

¹ Véase *Human rights as the primary objective of trade, investment and financial policy*, SubCommission resolution 1998/12 E/CN.4/SUB.2/RES/1998/12, 20 de agosto de 1998. Esto no quiere decir que las instituciones de comercio asumirían la función de instancias especializadas en derechos humanos, sino que sus políticas estarán informadas por los tratados de derechos humanos, sus mecanismos de fiscalización y su



Para hacer un análisis sin contar con el texto de la propuesta de Acuerdo nos hemos basado fundamentalmente en textos legales y en la experiencia de los procesos de apertura comercial generados a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la conformación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en los cuales se presume que el ALCA estará fundamentado. En cuanto a los aspectos de derechos humanos, nos hemos guiado esencialmente por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por instrumentos regionales básicos tales como la Convención Americana de Derechos Humanos y el recientemente aprobado Protocolo de San Salvador en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Donde ha sido posible, también nos hemos referido a instrumentos declarativos menos detallados pero de aplicación universal: la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) y su homólogo regional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948). A nuestro modo de ver, los estados tienen la obligación de garantizar que las negociaciones multilaterales sobre comercio, inversión y finanzas no contradigan ni menoscaben los compromisos que hayan contraído en el ámbito de los derechos humanos, y que en todos los casos se deben ratificar los instrumentos de derechos humanos antes de comprometerse a cualquier nuevo acuerdo comercial.

Nos asiste la esperanza de que este documento llegue a las manos de los jefes de estado, ministros de comercio y demás autoridades y que sirva para incentivar una evaluación crítica en torno a la necesidad de subordinar las políticas comerciales a la preeminencia de los compromisos de derechos humanos asumidos por los estados. El Área de Libre Comercio de las Américas tiene el potencial de constituir una oportunidad para volver a unir dos áreas del derecho y la práctica que se han mantenido separadas. Hacemos un llamado a los participantes en las negociaciones de libre comercio en las Américas a reexaminar las premisas de las políticas económicas, a reflexionar bajo una nueva luz sobre los compromisos de derechos humanos que han asumido y sobre la forma en que el comercio y la inversión pueden coadyuvar a hacerlos plenamente efectivos. Para estos efectos, amplios sectores de la comunidad de derechos humanos del hemisferio han concordado una serie de recomendaciones que ojalá reciban seria consideración por parte de los gobiernos.

Lo que anima el presente documento es la búsqueda de correspondencia y congruencia entre derechos humanos y comercio, tanto a nivel nacional como internacional. Los gobiernos deben considerar el comercio a la luz del respeto por los derechos humanos, y no deben subordinar a éstos a las exigencias del comercio. La congruencia que buscamos

jurisprudencia. En este sentido, no se busca “implantar los derechos humanos en el comercio”, sino más bien lograr que el comercio guarde correspondencia con los derechos humanos.



es de carácter legal, institucional y político. En el presente documento se examinan ejemplos concretos de cómo los derechos humanos se ven mediatizados por las disposiciones de los tratados de comercio. No se trata en modo alguno de una relación exhaustiva de todos los problemas de derechos humanos planteados por los tratados de comercio, sino tan solo de una evaluación crítica de las posibles repercusiones del ALCA sobre tres derechos: a la salud, la educación y la alimentación. Este análisis culmina con una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer el sistema de derechos humanos y procurar una mayor correspondencia entre comercio y derechos humanos en el marco de las Américas. En el Anexo 1 se examina en mayor detalle la forma en que distintas instituciones han tratado de integrar de manera limitada la dimensión de derechos humanos. Esperamos que este Anexo entregue antecedentes de utilidad para las instancias de decisión interesadas en hacer de los acuerdos de comercio un aporte a la concreción de los derechos humanos y que arroje algunas luces sobre lo bueno y lo malo de la actual situación. En el Anexo 2, por último, se documenta el proceso de ratificación de convenciones por parte de los estados, notándose a simple vista una serie de lagunas importantes entre las que se destaca el hecho de que tanto Estados Unidos como Canadá no han suscrito la Convención Americana de Derechos Humanos.

Comercio y derechos humanos

Si bien el debate en torno a los ganadores y perdedores de los acuerdos internacionales de apertura comercial es de larga data, sólo en fecha reciente se ha comenzado a discutir la exacta relación existente entre comercio y derechos humanos. A medida que el programa del comercio internacional deja atrás la fijación de aranceles y empieza a expandirse hacia otros ámbitos, aumenta la inquietud de los grupos de derechos humanos en torno al alcance real de las políticas comerciales y de las instituciones que las dirigen. Para muchos queda claro que la liberalización comercial está jugando un papel clave en redefinir el papel del estado, lo que entraña grave riesgo para el respeto por los derechos humanos. Diversas instituciones y personas, incluyendo organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos de Naciones Unidas e investigadores académicos, han empezado a analizar más de cerca esta relación. A raíz de ello se está generando un mayor nivel de presión sobre los organismos de comercio internacional y sus estados miembros a objeto de que se la formulación de políticas se haga a la luz de los derechos humanos. No obstante, el tipo exacto de relación que debiera establecerse sigue siendo objeto de un amplio debate.

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa presentada por primera vez durante la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, es –sin dejar de reconocer su importancia– una de muchas propuestas de liberalización comercial regional que se discuten actualmente. El ALCA comprende 34 países con una población total de 650 millones de personas y un PNB conjunto de US\$9 trillones. En la propuesta



se reflejan la amplitud de la agenda comercial contemporánea y de los muchos “temas relativos al comercio” que la integran, entre ellos disposiciones sobre inversión, servicios, derechos de propiedad intelectual y libre competencia, todos los cuales podrían tener enormes repercusiones en el ámbito de los derechos humanos. La agenda del libre comercio cobró nuevos bríos luego de que se diera inicio formal a las negociaciones en la Cumbre de Santiago (1998). Durante los tres años siguientes, más de 900 negociadores han estado trabajando para elaborar un borrador del Acuerdo. Cabe destacar que, aunque como instancia las Cumbres tratan además otros temas -derechos humanos, superación de la pobreza y democracia- la discusión de estos temas no ha logrado incidir sobre el debate comercial.²

Desde el punto de vista institucional, las negociaciones comerciales se han llevado a cabo de manera independiente -y con mayor rapidez e intensidad- del debate en torno a los demás temas de competencia de las Cumbres. Los aspectos comerciales cuentan con sus propios equipos de negociadores, reuniones ministeriales y mecanismos de consulta, en tanto que las demás “canastas” de temas quedan normalmente a cargo del Grupo de Revisión e Implementación de la Cumbre (GRIC) creado bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En época reciente se advierten algunos intentos por devolver los temas comerciales al ámbito jurisdiccional de la OEA por medio de situar el ALCA en la canasta denominada “prosperidad económica”, aún cuando la relación del ALCA con los demás temas abordados por las Cumbres y con la OEA misma sigue estando caracterizada por una cierta ambigüedad. El aislamiento institucional de los temas comerciales no constituye nada nuevo. Aun cuando el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho mercantil internacional surgieron de forma simultánea durante la postguerra, después de

² Las delegaciones presentes en la Cumbre de Miami (1994) acordaron hacer mención, en el mismo texto de la Declaración de Principios adoptada en esa ocasión, a la dimensión relativa al respeto por los derechos humanos en el curso del proceso de integración económica. Apoyándose en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), los estados afirmaron que el respeto por la democracia, los derechos humanos, la diversidad cultural, la protección de los derechos de las minorías y la creación de estructuras electorales democráticas contribuirían al proceso democrático en su sentido más amplio. La Declaración surgida de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago, 1998) se refirió explícitamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y a la necesidad de garantizar la promoción de los principales instrumentos de derechos humanos. En concreto, se hizo mención a la mujer, a los trabajadores migrantes y a los pueblos indígenas como sujetos de atención preferencial. Más aún, la Declaración, respondiendo a las presiones políticas de una sociedad civil ávida de entender y participar en el proceso en curso, tomó nota de las exigencias impuestas por declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consideradas fundamentales y de la necesidad de garantizar a los sectores más desposeídos el acceso a la alimentación, a la salud, al crédito y a la propiedad.



ello sus caminos se apartan completamente. En general, ninguno de los dos ámbitos se interesaba en el otro o estaba al tanto de su quehacer.³

Los partidarios a ultranza de la apertura y expansión comercial hacen sistemáticamente abstracción de los compromisos fundamentales adquiridos por los estados bajo la Carta de Naciones Unidas, cuyo preámbulo es claro respecto de la principal misión que la comunidad internacional ha convenido en aceptar. Dicha misión se funda de manera explícita sobre el respeto por la dignidad y valor de la persona y la igualdad de pueblos y naciones. Promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y los derechos de los pueblos constituye la principal forma de lograr dicho objetivo. Los acuerdos internacionales y regionales de comercio, así como las instituciones que de ellos se deriven, están por tanto sujetos a los principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas.⁴ De la misma forma, la Declaración Universal de Derechos Humanos norma todos los acuerdos internacionales o regionales, incluyendo los relativos a comercio, para todos aquellos estados que la hayan reconocido como una de las fuentes del derecho internacional (a través de haberla incorporado a sus propias políticas y normas legales).⁵ Más aún, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 más de 170 estados convinieron en que proteger y promover los derechos humanos era *responsabilidad primordial de los estados*. Este tipo de consideraciones aportan argumentos categóricos para establecer la preeminencia del derecho internacional de los derechos humanos sobre el comercio.

Sin embargo, en los textos constitutivos de las instituciones del comercio internacional, entre ellos la Organización Mundial de Comercio (OMC), se trasluce una notable reticencia de parte de los estados a reconocer de forma explícita su sujeción a las doctrinas más fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos. A modo de ejemplo, mientras el Preámbulo del acuerdo constitutivo de la OMC hace mención explícita a los principios fundamentales del comercio internacional, no se refiere al carácter igualmente fundamental de la Carta de Naciones Unidas.⁶ En lugar de ello, dicho

³ Cabe destacar que la OMC no forma parte de Naciones Unidas. Este grado de autonomía institucional está siendo crecientemente impugnado como parte de un esfuerzo por mejorar la coherencia de las instancias internacionales. Véase *Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Event on Financing for Development*. Disponible en línea en www.un.org/esa/ffd/aac257-12E.htm

⁴ El Artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas estipula que en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta.

⁵ Véase Robert Howse y Makau Mutua, *Protection of Human Rights in a Global Economy: Challenges for the World Trade Organization*, Derechos y Democracia, disponible en línea en www.ichrdd.ca/111/english/contentsEnglish.html.

⁶ Aunque goza de muchos de los privilegios de los órganos y agencias de Naciones Unidas, la OMC es una entidad totalmente autónoma. De igual forma, en el proceso de integración regional, las negociaciones para



Preámbulo se limita a mencionar tímidamente que los Estados Partes [...] *reconocen que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva* [...]. De igual forma, el Preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) compromete a los Estados Partes a una misión que se funda en el respeto por la libertad, la dignidad y la igualdad de las personas.⁷ Ello no obstante, el Preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) concede mucho mayor importancia a los objetivos económicos del Acuerdo. Si bien es cierto que se señala que el Tratado se suscribe con la intención de crear nuevas posibilidades de empleo y mejorar las condiciones laborales y niveles de vida, al tiempo de promover el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente y los derechos fundamentales de los trabajadores, no es menos cierto que el TLCAN no hace referencia explícita alguna a las declaraciones o instrumentos de derechos humanos que emanan de la OEA, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o de Naciones Unidas.

Comercio y Desarrollo

Las negociaciones para la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas no pueden hacer abstracción de las disparidades económicas existentes entre los Estados Partes de la OEA, como tampoco de las crecientes desigualdades internas.⁸ Las enormes diferencias en términos de desarrollo económico, población, desarrollo humano, democratización y crecimiento hacen que el concepto de “libre comercio” con reglas iguales para todos carezca prácticamente de sentido; a menos, por supuesto, que como parte integrante de dicho proceso se asuma un compromiso con el derecho al desarrollo. Es completamente ilógico esperar que países pequeños y relativamente pobres sean capaces de reducir los aranceles, poner en práctica las exigencias de los acuerdos comerciales o conceder acceso a los mercados al mismo ritmo que una potencia económica del calibre de Estados Unidos. El proceso de negociaciones del ALCA reconoce hasta cierto punto este factor a través de la labor del Comité sobre Economías Pequeñas, labor que sin embargo no tiene vinculación explícita con los derechos

la creación del Área de Libre Comercio de las Américas -si bien reciben asistencia técnica de la OEA y sus agencias- no forman parte de ella. Cuesta imaginar otras agencias especializadas que disfruten de una autonomía institucional tan completa.

⁷ El Artículo 2, letras f y g de la Carta enuncia claramente, con base en los principios que deben regir a la OEA, el objetivo de erradicar las formas más extremas de la pobreza y de fomentar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos del hemisferio.

⁸ En términos de PNB para el conjunto de las Américas, Estados Unidos representa el 75%, Brasil el 6%, Canadá el 5% y México el 4%. Es decir, los otros 30 países participantes en las negociaciones para constituir el ALCA representan menos del 10% de la capacidad productiva total!



humanos. En este sentido, es útil recordar a los estados su obligación fundamental de respetar el derecho a la autodeterminación, en virtud del cual “establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”⁹ Los estados, en especial los países en desarrollo, deben disponer de la capacidad, flexibilidad y asistencia que requieren para adoptar medidas que favorezcan la plena efectividad de los derechos humanos. Más aún, los estados tienen obligaciones (y derechos) respecto de la cooperación internacional que deben ser el eje central de las negociaciones comerciales. Entre éstas se destacan las obligaciones establecidas en los Artículos 55 y 56 de la Carta de Naciones Unidas y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido de “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales [...] para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”¹⁰ Estos principios refuerzan el llamado hecho por el Grupo de los 77 en La Habana sobre la necesidad de “*un nuevo orden mundial humano dirigido a revertir las crecientes disparidades entre pobres y ricos, tanto dentro de las naciones como entre ellas, mediante la promoción del crecimiento con equidad, la erradicación de la pobreza, la ampliación del empleo productivo y el fomento de la igualdad de género y la integración social*”.¹¹

El análisis de las consecuencias de sucesivas generaciones de programas de ajuste estructural revela hasta qué punto los estados han visto reducirse su espacio de maniobra a raíz de las medidas adoptadas por instituciones financieras internacionales. De hecho, los programas de ajuste estructural impuestos en América Latina durante los últimos 15 años han exigido reducir el papel del estado en ámbitos claves del gasto social que guardan estrecha relación con la capacidad de cumplir con obligaciones relativas a derechos humanos. Los países del G7 y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), so pretexto de la crisis de la deuda externa, han agudizado la crisis del estado introduciendo transformaciones radicales al paisaje democrático a objeto de “adecuarlo” a las exigencias de la globalización. Son ellos quienes han optado por privilegiar el diálogo con las empresas que exigen la liberalización, en detrimento de sus interlocutores democráticos. Son estos mismos estados, además, quienes actúan como si

⁹ Artículo 1, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁰ Véase Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Véanse además las observaciones de Miloon Kothari en las Actas del Taller sobre Comercio Internacional, Inversión y Finanzas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales: El papel del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 6 de mayo de 2000. Disponible en línea en www.unhchr.ch

¹¹ Véase Cumbre del Grupo de los 77, La Habana, Cuba, 10 al 14 de abril de 2000, Declaración de la Cumbre del Sur, UNCTAD/OSG/DP/147, Discussion Paper No. 147 en línea: www.unctad.org/en/docs/dp_147.en.pdf. Para el texto de la Declaración, véase lanic.utexas.edu/project/sela/capitulos/rcap58-12.htm.



el derecho mercantil internacional fuera ley suprema y no tuviera relación alguna con sus compromisos fundamentales en el terreno de los derechos humanos.

Los componentes básicos de la dignidad humana -el derecho a la alimentación, al desarrollo de la personalidad a través de la educación, a tener una identidad cultural, a la integridad física- están siendo amenazados por la comercialización de los componentes materiales e intelectuales de dicha dignidad. ¿Cómo acceder a medicamentos bajo condiciones y precios convenientes si el *Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio* restringe la producción de marcas genéricas? ¿Cómo defender el concepto de dignidad humana cuando los imperativos comerciales dictan que incluso la estructura molecular básica de las personas es un bien susceptible de ser transado en el mercado internacional? ¿Cómo alimentarse cuando la agroindustria determina y modifica genéticamente las características de los alimentos, privilegiando la exportación al extremo de privar al mercado local? ¿Cómo desarrollarse económicamente como pueblo cuando el conocimiento está siendo patentado desde la partida y la educación comercializada por las empresas y países que disponen de los medios para hacerlo? ¿Cómo proteger el acceso al agua potable, en circunstancias de que la principal estrategia de los estados consiste en privatizar este recurso esencial a la realización de los derechos fundamentales y la inversión extranjera amenaza la capacidad de las autoridades para adoptar normas ambientales al respecto? ¿Cómo pueden los pueblos indígenas proteger sus derechos cuando el paradigma reinante insiste en privatizar el saber colectivo y las negociaciones en Naciones Unidas y la OEA en el sentido de promulgar una Declaración de Derechos Indígenas se encuentran estancadas?

Los estudios demuestran cada vez más que son las mujeres trabajadoras, aquellas responsables de una parte importante de las actividades generadoras de ingresos para el hogar, quienes están asumiendo los mayores costos del proceso de liberalización del intercambio y de la globalización de los mercados.¹² Se constata además un creciente fenómeno de *cosificación* de mujeres y niñas, a quienes se convierte en objeto de un comercio sexual y doméstico que muy frecuentemente goza de abierta impunidad. Por último, es la mujer la víctima más frecuente de la denegación de los beneficios de los derechos cuyo cumplimiento requiere medios económicos. La salud, la educación, el agua potable, el transporte y la vivienda se consideran de manera creciente como cualquier otro bien de consumo comercializable. Para mujeres y niñas, todo ello implica exclusión o un esfuerzo mayor para conseguir los recursos básicos que necesitan sus familias y comunidades.

¹² Véase *The role of employment and work in poverty eradication: the empowerment of and advancement of women*, Informe del Secretario General, Doc. NU E/1999/53 18 de mayo de 1999, párrafos 40-63; Naciones Unidas, 1999 World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work; Anne Orford, *Contesting Globalization: A Feminist Perspective on the Future of Human Rights*, (1998) *Transnational Law and Contemporary Problems* Vol. 8. No 2. 173.



Sociedad civil, legisladores y comercio

La ciudadanía, de forma cada vez más vigorosa y coordinada, cuestiona el actual modelo de globalización y exige participar en la definición de las nuevas reglas del juego en cuanto a la internacionalización del comercio se refiere. Los legisladores, en tanto que representantes electos de la ciudadanía, en gran medida también han quedado excluidos de este proceso. Se les ha puesto ante un hecho consumado y privado de su función más fundamental en tanto que representantes, quedando sin autoridad para controlar al Ejecutivo. Por otra parte, sin embargo, el sector empresarial está cada vez mejor representado en la mesa de negociaciones. Así, por ejemplo, en el proceso de conformación del ALCA, el Foro Empresarial de las Américas se destaca por su gran iniciativa en entregar a los negociadores gubernamentales todo tipo de recomendaciones respecto de cómo tratar los distintos aspectos del acuerdo.

Este “déficit democrático”¹³ es tanto o más dramático en el caso de los niveles estatales, provinciales o municipales de gobierno. Las decisiones en materia de desarrollo, creación de empleos, medio ambiente, estrategias de superación de la pobreza o programas de equidad ciudadana quedan sometidas a meta-reglas supranacionales respecto de las cuales a estas instancias se les consulta poco o nada. En ciertos casos, una decisión adoptada democráticamente por una instancia local se constituirá en un obstáculo para la expansión de sus mercados.

La sociedad civil no sólo quiere ser escuchada, sino además comprendida y respetada por las instancias establecidas del comercio internacional. Si bien en el seno de la sociedad civil existen muchas y muy diferentes opiniones y actores sociales, existe un consenso creciente en el sentido de que la globalización no puede privilegiar los derechos de las corporaciones por sobre los derechos de las personas. De manera creciente, las organizaciones están conformando alianzas para trabajar en materias de preocupación común y proponer alternativas al actual modelo de globalización.¹⁴ La ventaja de una perspectiva de derechos humanos es que se basa en normas legales que los estados están obligados a cumplir y hacer cumplir. Además, las ONG, luego de grandes esfuerzos, han logrado conquistar el derecho a ser escuchadas y consultadas por las instancias internacionales de derechos humanos, a participar en los mecanismos que fiscalizan el cumplimiento por parte de los estados, e incluso a aportar en la elaboración de tratados

¹³ Véase “Informe del Simposio: Integración Hemisférica y Democracia en las Américas” Derechos y Democracia, 2000. Disponible en línea en www.ichrdd.ca.

¹⁴ Un notable ejemplo de ello es la Alianza Social Hemisférica y la documentación sobre alternativas que esta instancia ha elaborado. Véase *Alternatives for the Americas*, publicado en conjunto con Canadian Centre for Policy Alternatives y Common Frontiers, 1999, actualmente en revisión.



que se negocian abiertamente dentro del sistema de Naciones Unidas. Hoy se observan fuertes signos de que estos avances están siendo amenazados por las instituciones internacionales de comercio, las que persisten en negociar en secreto y cuyos lazos con la sociedad civil siguen siendo restringidos.

Durante varios años las instancias de Naciones Unidas han criticado la renuencia de las instituciones de comercio a reconocer, respetar y promover el valor fundamental de los derechos humanos.¹⁵ Diversos relatores especiales han documentado los efectos negativos de la globalización e implicado a diversos actores en violaciones de derechos humanos a escala global. Los órganos de control de las convenciones, entre ellos el Comité de Expertos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han emitido una serie de declaraciones orientadas a aclarar esta relación.¹⁶ Si bien estas iniciativas no logran aún incidir significativamente sobre las actividades de las instancias del comercio internacional, de todas formas empiezan a ser escuchadas por la sociedad civil y agregan contundencia a los argumentos de quienes se preocupan por los efectos de la liberalización comercial sobre los derechos humanos.

Libertad de expresión y derechos civiles

El impacto de la liberalización del comercio en los derechos humanos no se puede discutir sin referirse, al menos al pasar, al exagerado clima de temor que parece estarse apoderando de las autoridades a cargo de organizar los encuentros en que se discute el tema de la globalización. Esta situación ha provocado la violación de muchos de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por la gran mayoría de los socios en ciernes del ALCA.¹⁷ Si bien no es posible explayarse sobre todas las denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas en torno a la organización de la Tercera Cumbre de las Américas a realizarse en Ciudad de Quebec en abril de 2001, queremos dejar constancia de serias denuncias de transgresiones a lo dispuesto en el Artículo 9 (arresto y detención arbitraria), 12 (libertad de movimiento), 14 (presunción de inocencia), 17 (derecho a la privacidad), 19 (libertad de expresión) y 21

¹⁵ Véase *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights*, Informe preliminar presentado por J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama en cumplimiento de la resolución 1999/8 de la Subcomisión de lucha contra las medidas discriminatorias y protección de las minorías, Doc. NU E/CN.4/Sub.2/2000/13, 15 de junio de 2000.

¹⁶ Véase *Statement on Globalization and Economic, Social and Cultural Rights: 11/05/98. (Other Treaty-Related Documents)* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 18ª sesión, 27 de abril-15 de mayo de 1998, y *Statement of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization* (Seattle, 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999): 26/11/99. Doc. NU E/C.12/1999/9.

¹⁷ Todos menos cuatro: Antigua y Barbuda, Bahamas, San Cristóbal y Nevis.



(libertad de reunión).¹⁸ Estos derechos son patrimonio de todos: de los jefes de estado y sus ministros y de los manifestantes en la calle, y no corresponde utilizar medios antidemocráticos o violentos para expresar oposición a aquellos con quienes estamos en desacuerdo.

La reunión de ministros de la OMC efectuada en Seattle en noviembre de 1999, por ejemplo, constituyó un punto de inflexión en términos de protesta internacional en contra de la globalización. Esta ciudad fue escenario de enormes protestas en que coaliciones que representaban amplios sectores de la opinión pública convergieron en una demostración masiva de oposición a la globalización “neoliberal”. Estas protestas fueron duramente reprimidas por la policía y motivaron graves restricciones a las libertades civiles y diversas violaciones de los derechos humanos. En un completo informe al respecto, la Unión de Libertades Civiles de Estados Unidos constató que durante los incidentes de Seattle se produjeron varias transgresiones a los derechos humanos: la creación de una “zona de protesta prohibida”, hecho que atenta contra la libertad de expresión y reunión; el uso de armas químicas y de otros tipos de fuerza excesiva en contra de manifestantes pacíficos; actos aislados de brutalidad policíaca, arrestos indebidos, y maltrato a detenidos.¹⁹

Diversos grupos juveniles y organismos preocupados por la globalización reaccionaron indignados ante la experiencia de Seattle y trasladaron su protesta a las asambleas del Banco Mundial y del FMI efectuadas en Praga y Washington, así como a una serie de otros encuentros en que se trataba la liberación del comercio y la inversión, la deuda externa y los ajustes estructurales. Muchos de estos grupos preparan nuevas acciones para la Cumbre de las Américas a realizarse en Ciudad de Quebec en abril de 2001. La gran mayoría quiere manifestar de forma pacífica su desacuerdo con la globalización, pero en muchos casos los gobiernos han adoptado una actitud de confrontación que busca desacreditar a los manifestantes y restringir los derechos de la mayoría sólo porque unos pocos podrían cometer actos ilícitos.²⁰ En torno a la Cumbre de las Américas se está creando una atmósfera que pone de relieve el carácter excluyente de estos eventos, distancia aún más a las autoridades democráticamente electas del sentir de la sociedad

¹⁸ La Liga de Libertades Civiles de Quebec ha expresado su preocupación por el respeto de estos derechos, los que además son objeto de destacada mención en los instrumentos del sistema interamericano. Véanse artículos 13, 15, 16 y 25 de la Convención Americana y los artículos IV, XVII, XVIII, XI, XXII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

¹⁹ Véase *Out of Control: Seattle's Flawed Response to Protests Against the World Trade Organization*, julio de 2000, disponible en línea en www.aclu-wa.org/ISSUES/police/WTO-Report.html.

²⁰ Una de las expresiones más controvertidas de este tipo de reacción ha sido el reciente anuncio de que en las inmediaciones de la Ciudad de Quebec se piensa vaciar un recinto carcelario con 600 celdas para recluir a los manifestantes que sean arrestados durante la Cumbre de las Américas. Esta medida irá acompañada de otras, tales como la creación de un perímetro de seguridad de 4 km dentro del cual los delegados oficiales se podrán reunir sin ser molestados por las acciones de la sociedad civil.



civil, intimida a quienes sólo buscan expresar de forma pacífica sus puntos de vista, y brinda una justificación a aquellos dispuestos a realizar acciones ilícitas o actos de violencia. De esta forma se robustece al poder ejecutivo y se deterioran los mecanismos democráticos de control ciudadano. Un factor de exacerbación es una prensa internacional siempre más interesada en vidrios rotos y cortes de pelo excéntricos que en los temas de fondo que llevan a tantas organizaciones a manifestarse en contra de estos encuentros.

Por cierto, la transgresión de derechos civiles y políticos en este caso no es resultado de la liberalización en sí, sino más bien del secreto que rodea las negociaciones y del insuficiente nivel de diálogo entre gobierno y sociedad civil en torno los supuestos básicos sobre los cuales descansa la política económica. En este contexto, cabe recordar que la libertad de expresión, tanto en instrumentos internacionales como regionales, incluye “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.²¹

Ante ello, los gobiernos deben demostrar una mejor disposición a escuchar a quienes cuestionan los supuestos sobre los que se basan el libre comercio y la globalización y abstenerse de adoptar una actitud de confrontación hacia sectores de la sociedad civil que se oponen a la globalización. El que los encuentros internacionales sobre apertura comercial, ajuste estructural e instancias económicas estén invariablemente sujetos a fuertes protestas debería ser un llamado de atención para que las autoridades políticas reconsideren sus supuestos básicos en lugar de escalar el uso de la represión para acallar a quienes disienten.

Derechos económicos, sociales y culturales: ¿oportunidades de inversión?

En los ejemplos que siguen a continuación pasamos revista a la manera en que el ALCA, de fundamentarse en base a los modelos imperantes de liberalización comercial, afectaría el derecho a la salud, a la educación y a la alimentación.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pieza fundamental del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, fue aprobado por la Asamblea General en 1966 y desde entonces ha sido ratificado por 142 estados, entre ellos 27 de los

²¹ Artículo 13 de la Convención Americana y Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



34 países que participan en las negociaciones de libre comercio en las Américas.²² Los Estados Partes del Pacto deben presentar un informe quinquenal ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (compuesto por un grupo de 18 expertos) que fiscaliza la aplicación del Pacto. Este instrumento obliga a los Estados Partes a adoptar gradualmente una serie de medidas para garantizar la vigencia de ciertos derechos, entre ellos el derecho al trabajo, los derechos sindicales, el derecho a tener un nivel de vida adecuado, el derecho a la salud y la educación, el derecho a la previsión social y el derecho a participar en la vida cultural.

Recientemente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó una serie de Observaciones Generales en que se definen los derechos más afectados por el fenómeno de la liberalización del comercio y del capital.²³ Estas Observaciones Generales precisan con mayor claridad las obligaciones de los estados respecto de los derechos consagrados en el Pacto. Estos derechos, especialmente en los países desarrollados de occidente, han sido tradicionalmente considerados como secundarios a los derechos civiles y políticos a pesar del rango jurídico equivalente que les confiere la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁴ y de la reafirmación del concepto de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos que hizo la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena.

Los estados disponen de una serie de alternativas para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en el Pacto, entre ellas el derecho a la salud (Art. 12), a la educación (Arts. 13 y 14) y a un nivel de vida adecuado (Art. 11). Como se expresa en la Observación general N° 3 adoptada en 1990 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,²⁵ no existe una modalidad única para hacer efectivos estos derechos y en muchos casos la adopción de normas jurídicas no es sino uno entre muchos medios para tal fin.²⁶ El estado es el responsable de orquestar todos los medios disponibles en un

²² Aparte de Estados Unidos, los únicos participantes que no han ratificado el Pacto son Antigua, Barbados, Bahamas, Belice, Haití, Santa Lucía y San Cristóbal y Nevis.

²³ Véase E/C.12/1999/5, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12, 12 de mayo de 1999, *Derecho a la alimentación*; E/C.12/1999/10; Observación general N° 13, 8 de diciembre de 1999, *Derecho a la educación*; E/C.12/2000/4; Observación general N° 14, 11 de agosto de 2000, *Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*.

²⁴ Véase Lucie Lamarche, *Perspectives occidentales du droit international des droits économiques de la personne*, Bruselas, Bruylant, 1995 y Philip Alston y Gerard Quinn, *The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, (1987) 3 *Human Rights Quarterly*, 156.

²⁵ Véanse las obligaciones de los Estados Partes (Art. 2, Párr. 1 del Pacto): 14/12/90. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3.

²⁶ Excepto cuando se trata de prohibir la discriminación.



marco de respeto por las tradiciones y recursos nacionales destinados a tal propósito, y de fiscalizar las situaciones susceptibles de atentar contra derechos garantizados.²⁷

El Pacto no exige al estado encargarse directamente de hacer efectivos los derechos económicos y sociales. El derecho a la educación, por ejemplo, no se limita a recordar al estado que debe asegurar que todos los niños asistan a la escuela primaria. El concepto de la educación significa también, por ejemplo, disponibilidad, acceso y mantención de locales, elaboración de materiales pedagógicos, infraestructura de transporte y mecanismos de validación de los conocimientos impartidos. En la mayor parte de los países la comunidad y los actores privados asumen parte importante de la tarea educacional, de modo que ciertos aspectos de esta tarea serían inevitablemente considerados como bienes y servicios transables. De hecho, ciertos bienes y servicios que muchas sociedades consideran parte del acervo social y fuera de las normas habituales del mercado están siendo empujados a la lógica de la competitividad internacional. Ello se justifica en el nombre de la eficiencia, según teorías de ventajas comparativas. Todo se considera un producto susceptible de ser transado. Tal es, por ejemplo, el caso de servicios relacionados con la salud y la educación.

Por cierto, el comercio no es el único responsable de la creciente tendencia a *cosificar* prácticamente todo y de que se dejen de lado valores no-económicos tales como la igualdad o la sustentabilidad. También juegan un papel esencial factores tales como nuestra actitud histórica hacia el mundo natural y el trabajo femenino, así como la distribución desigual de la riqueza a nivel mundial. No obstante, el comercio y los acuerdos relativos al comercio son fundamentales para extender el alcance de los principios mercadistas a vastas esferas de la actividad humana: genomas, plantas y semillas utilizadas durante generaciones; agua y cultura; salud y educación. Al obligar a los países a individualizar en sus Cédulas Nacionales áreas abiertas y cerradas de sus economías, el efecto real de el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es dar características comerciales a los “bienes públicos” e imponerles una lógica rigurosamente comercial.

Tal es el caso incluso respecto de servicios públicos tradicionalmente proporcionados por actores privados o monopolios mixtos público-privados (p. ej., energía, transporte, comunicaciones). En las actuales negociaciones sobre el comercio de servicios se corre el riesgo de mediatizar la capacidad misma del estado para fijar las condiciones de cumplimiento de las metas públicas, especialmente en vista de las estrictas medidas que se podrían aplicar en contra de las normas internas y otras “trabas para-arancelarias”.

²⁷ Véase Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Párr. 72, 1987.



Los servicios, el AGCS y el ALCA

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), acuerdo marco adoptado en 1994 como parte de la Ronda Uruguay, incorpora un compromiso en el sentido de profundizar la liberalización del comercio de servicios. Junto con la agricultura, el AGCS forma parte de la “agenda dura” de la OMC y por ende las negociaciones prosiguen, aún a pesar de no haberse dado inicio a una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.²⁸ El AGCS contiene una serie de normas generales, entre ellas las de tratamiento de socio comercial preferencial aplicable a todos los servicios, así como normas específicas sobre trato igualitario y acceso a mercados que surten efecto sólo si los estados acuerdan incorporarlas a la Cédula Nacional presentada al AGCS. El TLCAN y el MERCOSUR también contienen disposiciones respecto del comercio de servicios, lo mismo que una serie de acuerdos bilaterales o subregionales. Los servicios, por cierto, son apenas una de las nueve materias que se están negociando como parte de la conformación del ALCA. Aún cuando es muy poco es lo que se sabe en torno al desarrollo de estas negociaciones, es de suponer que el ALCA adopte algunas características del AGCS y otras del Capítulo 12 del TLCAN.²⁹ Pero según un documento reservado de octubre de 1999, el alcance de los servicios que se está considerando es mucho más amplio de lo que se piensa.³⁰ De hecho, el Foro Empresarial de las Américas recomendó al Encuentro de Ministros de Comercio realizado en Toronto en noviembre de 1999 “la liberalización paulatina y completa de todos los servicios”³¹ En las observaciones presentadas por ONG estadounidenses, Ruth Caplan critica el verticalismo

²⁸ Véase una excelente reseña sobre el AGCS en Scott Sinclair, *GATS: How the World Trade Organization's new services negotiations threaten democracy*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 2000.

²⁹ Sherry Stephenson, de la Unidad Comercial de la OEA, señala al respecto: “La mayoría de los compromisos se concentran en cinco sectores: servicios financieros, telecomunicaciones, servicios comerciales, turismo y transporte. Sin embargo, existe una casi total ausencia de compromisos en sectores tales como construcción e ingeniería, distribución, educación, medio ambiente, salud y previsión social y cultura y recreación. Cabe destacar que varios de estos servicios se han considerado *tradicionalmente* como de competencia exclusiva del estado -educación, salud y medio ambiente, en especial- *aún cuando este modelo está evolucionando paulatinamente hacia la aplicación de enfoques más competitivos* (énfasis de los autores). Véase Sherry Stephenson, “*Approaches to Services Liberalization by Developing Countries*” Febrero 1999, disponible en línea en www.sice.oas.org/Tunit/studies/srv_lib/SRV2e.asp.

³⁰ “Debe aplicarse a todas las medidas gubernamentales, de cualquier nivel de gobierno, que tengan incidencia sobre el comercio de servicios, como también a las adoptadas por autoridades no gubernamentales en uso de facultades otorgadas por el gobierno”.

³¹ “El Acuerdo sobre servicios del ALCA no debe excluir a priori a ningún sector... (e) incluir principios básicos del libre comercio tales como trato igualitario y no discriminatorio, la no exigencia de contar con una presencia local y la entrega de licencias sin restricciones indebidas.” El texto completo de las recomendaciones hechas por el Foro Empresarial de las Américas a la reunión de ministros de comercio se encuentra en línea en www.abfcanada.com/.



de la postura de su país³² y la inclusión de todos los niveles de gobierno, dejando a las normas legales locales, estatales/provinciales y federales expuestas a ser impugnadas por las empresas.³³

El compromiso central de los Estados Partes del Pacto consiste en *adoptar medidas* para lograr *progresivamente* la efectividad de todos los derechos, sin discriminación alguna. ¿Se respeta este compromiso en las normas de comercio de servicios? El Artículo 1.3 letra c) del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) exime los servicios proporcionados por el estado en uso de sus facultades siempre que no sea “a título comercial o en competencia con uno o más proveedores”. Esta definición, sin embargo, es extremadamente limitada, especialmente si se considera que el modelo económico neoliberal predica la salida del estado de muchas áreas de actividad. De hecho, en muchos países, por cada bien o servicio susceptible de contribuir directa o indirectamente a hacer efectivos un derecho, el sector privado ya está involucrado. En algunos casos el estado está totalmente ausente, en tanto que en otros el mercado y el estado actúan de forma complementaria o competitiva. En estos casos, los estados signatarios del AGCS deberán cuidar que las condiciones de mercado no atenten contra el derecho de las transnacionales a obtener ganancias de actividades derivadas de su presencia comercial en un país extranjero. Una vez que un sector queda cubierto por las normas del AGCS, las posibilidades de que el estado pueda posteriormente volver a regularlo o aumentar su presencia en él se ven considerablemente reducidas. Así, muchas áreas sujetas hoy a una fuerte regulación estatal quedarán sujetas a la ratificación de la OMC.

Es habitual que los negociadores gubernamentales sostengan que el AGCS y demás instrumentos multilaterales no inciden de forma alguna en los servicios públicos relativos a la salud o la educación, explicando que éstos no figuran en la Cédula Nacional que se ha llevado a la mesa de negociaciones. Este argumento, repetido insistentemente por los negociadores canadienses, debe ser respondido. Corresponde hacer dos observaciones: la primera es simplemente la complejidad de la labor de individualizar de manera exhaustiva los distintos servicios que en su conjunto contribuyen a hacer efectivos los derechos humanos y la dificultad de desglosar los distintos componentes relativos a salud, educación, agua potable o cultura. Segundo, que existe una clara diferencia entre lo que se dice internamente y lo que se promueve en el extranjero. Al analizar las prioridades de comercio exterior del gobierno canadiense se observa que la salud y la educación se definen como productos transables como cualquier otro. De hecho, Canadá ha asumido una postura agresiva en temas tales como acceso a mercados y trabas para-arancelarias; es decir, precisamente el tipo de resguardos que la opinión pública canadiense quiere

³² Una lista negativa, donde está todo incluido a menos que esté expresamente excluido.

³³ Véase Alliance for Responsible Trade, “America’s Plan for the Americas: A Critical Analysis of U.S. Negotiating Positions on the FTAA. www.art-us.org.



preservar para Canadá. Tal es el caso, por ejemplo, con la prestación de servicios de salud a distancia por medios informáticos, lo que podría generar cambios en muchos aspectos regulatorios tales como cobranzas, confidencialidad, homologación de profesionales y responsabilidad ante terceros. Más aún, el AGCS obliga a los gobiernos a dar un trato equivalente a todas las modalidades de entrega de servicios, sin distinguir entre aquellas con y sin fines de lucro.³⁴

La repercusión negativa de los tratados de comercio en los derechos humanos es más evidente y está mejor documentada en el caso de la salud que en cualquier otro.³⁵ Si bien el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa claramente en su Observación general N° 14 que “los estados deben disponer que los acuerdos internacionales presten debida atención al derecho a la salud” y que éstos deben “adoptar medidas para que éstos instrumentos no tengan una incidencia adversa sobre el derecho a la salud”, no parece que éste haya sido el caso. Más aún, abundan los casos de políticas de salud pública afectadas negativamente por los tratados de comercio. Las disposiciones sobre servicios, derechos de propiedad intelectual e inversión son materia de especial preocupación. A continuación se exponen ejemplos de la forma en que el derecho a la salud se ha visto o podría verse afectado por las negociaciones de la OMC sobre comercio de servicios o la derogación de normas legales de protección de la salud conforme a lo dispuesto en el Capítulo 11 del TLCAN, y por último, la forma en que la inadecuada consideración de los temas de salud en el Acuerdo sobre los ADPIC tiene el efecto de denegar el acceso a medicamentos de importancia fundamental.

El AGCS y la salud

El Artículo 12 del Pacto consagra el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. En la Observación general N° 14 (2000), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea que este derecho presupone la existencia de elementos interdependientes y esenciales cuyo cumplimiento dependerá de las condiciones existentes en cada país.³⁶ Así, por ejemplo, en el ámbito de la salud pública y los servicios de salud los Estados Partes deben contar con una cantidad suficiente de instalaciones, bienes, servicios y programas.³⁷ En cuanto a la oferta de servicios de salud que no sea de exclusividad del estado, regirán las obligaciones

³⁴ Véase Matthew Sanger, *Reckless Abandon: Canada, GATS and the Future of Health Care*, Canadian Centre for Policy Alternatives, 2001.

³⁵ Véanse el Artículo 12 de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y el Artículo 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

³⁶ Véase E/C.12/2000/4, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 14, 11 de agosto de 2000, *Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, Párr. 12.

³⁷ *Ibid.*, Párr. 12 (a).



generales del AGCS. Esto significa que los estados no puede adoptar medidas que “afecten el comercio de servicios” y que se aparten de lo dispuesto en el AGCS. Entre ellas se destacan las normas legales, reglamentos, normas de certificación, objetivos de rendimiento, restricción del acceso a mercados o niveles de demanda de contenido nacional.

A pesar de que las generosas disposiciones sobre acceso a mercados y tratamiento nacional del AGCS rigen sólo para los sectores o subsectores de servicios explicitados en la Cédula Nacional, es posible prever que a numerosos servicios que forman parte fundamental de un sistema de salud no se les considerará como tales. Tal es el caso de servicios de lavandería, de computación, tecnológicos, administrativos, de seguros, etc. Más aún, las excepciones que permite el AGCS son mucho menores que las que permite el TLCAN, el que señala que nada “impide a una Parte prestar servicios o llevar a cabo funciones tales como la ejecución y aplicación de las leyes, servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y protección a la infancia cuando se desempeñen de manera que no sea incompatible con este capítulo”. A pesar de que esta última frase parece encerrar una verdadera caja de Pandora, cabe recordar que por lo menos el TLCAN no extiende a las empresas extranjeras el derecho a trato nacional en el ámbito de las subvenciones, como sí lo hace el AGCS.

La Observación general N° 14 plantea además que en la jurisdicción del Estado Parte toda persona debe tener acceso igualitario a la salud. Sin embargo, en virtud del actual Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, la capacidad del estado para legislar una distribución geográfica de los servicios de salud que garantice la equidad en el acceso se torna a lo menos incierta. Tanto el Capítulo 12 del TLCAN como el AGCS establecen la posibilidad de que un Estado Parte deje sin efecto disposiciones del Acuerdo por razones de moral pública, seguridad o protección de la vida y la salud humana y animal. Sin embargo, nada permite suponer que, puesto el estado en situación de tener que defender en un juicio arbitral internacional sus motivos para imponer tales restricciones, éstas logren sobrevivir al dictamen del panel, por mucho que se fundamenten en motivos de equidad.

La Observación general N° 14 expresa también que promover el derecho de toda persona a la salud implica garantizar servicios de salud económicamente accesibles. Es decir, que el costo de las instalaciones, bienes y servicios de salud debe estar al alcance de todos. El costo de los servicios de salud y de servicios relativos a determinantes fundamentales de la salud debe establecerse en base al principio de la equidad, de modo que tales servicios, independientemente de que los brinden proveedores públicos o privados, estén al alcance de todos, incluso de los sectores más desposeídos. El principio de la equidad exige que el gasto en salud no afecte a las personas de escasos recursos de forma desproporcionada respecto de las más acomodadas. Para ello, algunos estados podrán optar por mantener



ciertos servicios subvencionados con este fin en el ámbito público. En virtud de lo dispuesto en el AGCS, y dado que el estado deja de ser el proveedor exclusivo de estos servicios, ciertamente se producirán presiones de parte de empresas extranjeras que exigirán acceso al mercado nacional. La Observación general N° 14 también instruye a los Estados Partes del Pacto a “respetar el disfrute del derecho a la salud en otros países y a impedir que terceras partes transgredan este derecho en otros países”. Por cierto, los exportadores de servicios de salud de Estados Unidos y Canadá se aprestan a ofrecer sus servicios a los tramos más lucrativos del mercado, es decir, los sectores medios y acomodados. Como expresa un documento del gobierno canadiense destinado a empresas interesadas en exportar servicios de salud a México, “un número creciente de personas de clase media y alta buscan atención médica especializada y salud previsual privada que cubra servicios que el sistema de salud nacional no entrega”.³⁸ Éstas se entienden como oportunidades de negocios para los exportadores canadienses, no percibiéndose contradicción alguna con la vehemente defensa de la salud pública canadiense, en que las autoridades repiten hasta el cansancio que la salud “no está en discusión”. En este sentido, sería útil que los países desarrollados tomen en consideración sus obligaciones sobre la cooperación internacional para no sólo proteger, sino además promover los derechos humanos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sido bastante explícito en sus observaciones generales, señalando por ejemplo que “la inversión no debe favorecer de manera desproporcionada dispendiosos servicios de salud curativa a los que generalmente sólo acceden los pocos privilegiados, en desmedro de la salud primaria y preventiva que beneficia a una proporción mucho mayor de la población”.

La salud y las inversiones bajo el TLCAN

La Observación general N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisa también que ciertos determinantes ambientales, como el acceso al agua potable y la accesibilidad y mantención de plantas de tratamiento son necesarias para hacer efectivo el derecho a la salud, el que debe entenderse en su sentido más amplio.³⁹ Sin embargo, se demostrado repetidamente que el TLCAN tiene el efecto de restringir la capacidad de los distintos niveles de gobierno para determinar de forma autónoma y democrática las

³⁸ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (Centro de Investigación de Mercado) y Comisión Canadiense de Comercio, *The Health Care Products and Services Market in Mexico*, mayo de 2000. p. 3.

³⁹ Cabe también mencionar las disposiciones sobre el derecho a la salud (Art. 10) y el derecho a un medio ambiente sano (Art. 11) contenidas en el Protocolo de San Salvador, los cuales hacen hincapié en el derecho a “vivir en un medio ambiente sano y a tener acceso a servicios públicos básicos” e instruyen a los estados a “promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.



normas de calidad ambiental. Todas las medidas ambientales y de salud pública están expuestas a ser impugnadas por inversionistas que las consideren contrarias a sus derechos.

La mayor parte de los casos de impugnación de normas y reglamentos ambientales se resolvió por medio de acuerdos extrajudiciales con las empresas demandantes. Sin embargo, en un caso en que el mecanismo de impugnación previsto en el TLCAN se aplicó a plenitud, la empresa norteamericana de residuos sólidos Metalclad Inc. demandó al gobierno mexicano por impedirle instalar un vertedero en el Estado de San Luis Potosí.⁴⁰ La sociedad civil de la región, preocupada por su salud y por los posibles efectos sobre el agua potable, logró convencer al Gobernador del Estado y al gobierno federal de no autorizar semejante proyecto. Sin embargo, el procedimiento de resolución de conflictos previsto en el TLCAN declaró inválido el derecho del gobierno mexicano a negar la autorización. Ello se explica en gran parte por el hecho de que el TLCAN amplía la definición del concepto de “expropiación” a lo que denomina “actos equivalentes”. Ello quiere decir que un gobierno que promulgue medidas de protección de la salud humana, del interés público o del medio ambiente se expone a ser demandado por lesionar el “derecho” de un inversionista a tener utilidades sin ser molestado. Así, el gobierno mexicano fue condenado a pagar US\$16,7 millones a Metalclad por su negativa a permitir la instalación de un vertedero de desechos tóxicos. Más recientemente, la empresa norteamericana S. D. Myers ganó un juicio por pérdida de utilidades entablado contra el gobierno canadiense después de que éste -en cumplimiento de lo dispuesto en acuerdos ambientales internacionales- prohibiera la exportación de bifenilos policlorados (PCB). Algunos gobiernos están empezando a considerar que tales impugnaciones han ido demasiado lejos. El gobierno canadiense ya ha intervenido en dos casos, solicitando que se deje sin efecto el fallo arbitral del TLCAN.

Otro caso muy conocido en que los “derechos” del inversionista se impusieron por sobre el derecho de un gobierno a legislar medidas de salud pública involucró a la empresa norteamericana Ethyl Corporation. El caso surgió después de que Canadá -al igual que Europa y California- decidiera proscribir el MMT, un aditivo para la gasolina con peligrosos efectos neurotóxicos. Esto llevó a la Ethyl Corporation a demandar al gobierno canadiense por \$250 millones por concepto de pérdida de utilidades. Eventualmente se llegó a un acuerdo extrajudicial en que el gobierno canadiense aceptó pagar \$13 millones por daños y perjuicios, y lo que es peor, levantó la prohibición de uso del MMT y entregó a la compañía una carta señalando que no existían pruebas científicas de que esta sustancia representara un peligro para la salud o el medio ambiente. Todo esto tiene

⁴⁰ Este párrafo se basa en gran parte en información elaborada por Gerard Greenfield para el Sindicato de Trabajadores Automotrices de Canadá.



claras consecuencias para los entes reguladores nacionales que, con justa razón, temen ahora que sus normas sean desestimadas por los tribunales comerciales internacionales.

Aunque todavía no está claro qué se dirá respecto de inversiones, no es de extrañar que hasta ahora la mayor preocupación del grupo negociador del ALCA hayan sido los derechos del inversionista y que no exista señal alguna que indique que tales derechos serán equiparados a los derechos de las personas. Esta actitud es tanto más insólita si se toman en cuenta la fuerte oposición pública al Acuerdo Multilateral sobre Inversiones y el bochornoso historial del mecanismo de resolución de conflictos inversionista-estado contenido en el Capítulo 11 del TLCAN. Si bien todo parece indicar que este mecanismo podría atenuarse un tanto en el ALCA,⁴¹ a la fecha no existe suficiente información como para juzgar qué tipo de mecanismo se contempla y qué impacto tendrá. No cabe duda de que un buen acuerdo multilateral sobre inversiones tendría que avanzar mucho más en el sentido de equiparar los derechos del inversionista y los derechos de los pueblos, en particular instaurando un mecanismo que permita la intervención de las organizaciones de la sociedad civil, lo que requeriría la adopción de un marco de derechos humanos para las inversiones.

Los derechos de propiedad intelectual y la salud

La Observación general N° 14 plantea que el derecho a la salud depende además de la capacidad de hospitales y clínicas para proporcionar medicamentos considerados esenciales en el Programa de Acción sobre Drogas y Vacunas Esenciales de la Organización Mundial de la Salud. El Acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, comúnmente conocido como “Acuerdo sobre los ADPIC”, se adoptó en 1994 como parte de la Ronda Uruguay. Tiene carácter vinculante para todos los países miembros y es condición fundamental de ingreso a la OMC. Este Acuerdo constituye un ejemplo claro de una nueva tendencia en las negociaciones comerciales, en el sentido de pasar de los temas arancelarios tradicionales a temáticas con implicancias sociales mucho mayores, por ejemplo, el de la propiedad intelectual.⁴² La protección de la propiedad intelectual debe entenderse como el derecho humano al que se refieren explícitamente tanto el Artículo 27 de la Declaración

⁴¹ Pierre Pettigrew, Ministro de Comercio de Canadá, ha expresado reiteradamente su preocupación en torno a la “interpretación” del Capítulo 11 del TLCAN y ha solicitado una “aclaración” a las demás partes integrantes.

⁴² El tema de los derechos de propiedad intelectual fue incorporado al debate principalmente por Estados Unidos a raíz de presiones de las industrias farmacéuticas y cultural, con el respaldo de Canadá, la Unión Europea y Japón. Véase una reseña general en Peter Drahos, *The Universality of Intellectual Property Rights: Origins and Development, in Intellectual Property Rights and Human Rights*. (WIPO and UNHCHR), 1994.



Universal de Derechos Humanos como el Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁴³ el que establece “el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones” y a “beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”.

Sin embargo, el Acuerdo sobre los ADPIC -adoptado después de una fuerte campaña por parte de las corporaciones norteamericanas- está pensado fundamentalmente como un instrumento para proteger la exclusividad de derechos de las corporaciones multinacionales sobre sus productos, y careció en su redacción de toda orientación relativa a derechos humanos. Más aún, en la actual sociedad de la información, las normas jurídicas sobre propiedad intelectual tienen cada vez menos relevancia, por ejemplo, para los autores de obras creativas. Cabe destacar que los titulares del 97% de las patentes existentes en el mundo están en países industrializados, y que más del 80% de las patentes otorgadas en países en vías de desarrollo son de propiedad de personas o empresas de países industrializados, generalmente corporaciones multinacionales.⁴⁴ Para los pueblos indígenas los actuales regímenes de protección de la propiedad intelectual han sido totalmente inútiles a la hora de proteger su acervo ancestral, por ejemplo en los ámbitos de la medicina o de la producción artística.⁴⁵ En cuanto a la medicina tradicional, pueblos que cuentan con conocimientos especializados desarrollados a lo largo de siglos ven cómo científicos y grandes compañías, generalmente de países desarrollados, se apropian de ellos pagando poco o nada a sus tradicionales depositarios, generalmente sin su consentimiento y sin mayor preocupación por las repercusiones sobre la biodiversidad global.⁴⁶

Esta manera sesgada de abordar el tema de la protección de los derechos intelectuales, y especialmente la interpretación del Acuerdo sobre los ADPIC respecto de resolución de litigios, se contradice claramente con los derechos humanos y no es de extrañar que la contradicción más concreta y obvia sea precisamente con el derecho a la salud. Las disposiciones sobre patentes del Acuerdo sobre los ADPIC, por ejemplo, restringen el acceso a drogas vitales, especialmente en el mundo en vías de desarrollo, a través del simple expediente de poner los precios fuera del alcance de la mayor parte de los

⁴³ Disposiciones muy similares también se encuentran en el Artículo 13 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

⁴⁴ Véase Audrey Chapman, *Approaching Intellectual Property as a Human Right*, monografía, agosto de 2000, e Informe del PNUD de 1999.

⁴⁵ Véanse los principios para la protección de materiales artísticos elaborados por mujeres indígenas del continente en www.ichrdd.ca.

⁴⁶ Véase Dr. Xiaorui Zhang, *Traditional Medicine and Its Knowledge*, ponencia presentada ante la Reunión de Expertos de la UNCTAD sobre Sistemas y Experiencias Nacionales para la Protección de Conocimientos, Innovaciones y Prácticas Tradicionales. 30 de octubre-1º de noviembre de 2000. Véase además nota explicativa de la Secretaría de la UNCTAD.



ciudadanos. Esta situación cobra caracteres especialmente dramáticos en países del África Subsahariana arrasados por el SIDA, al punto que es asunto de lógica simple argumentar - como lo hizo Sudáfrica y otros- que la llamada defensa de los derechos de propiedad intelectual perjudica especialmente a los países más pobres, y que el respeto de dichos derechos debe tener como correlato el respeto por los demás derechos humanos. Lo que está en juego es el derecho a la salud, y por cierto el derecho a la vida; ésta es precisamente la batalla que libraron los países del G7 y G77 en la Sesión Especial de la Asamblea General sobre Desarrollo Social, donde varios países en vías de desarrollo plantearon que el derecho humano al disfrute del más alto nivel posible de salud tiene prioridad por sobre los derechos de propiedad intelectual contenidos en el Acuerdo sobre los ADPIC. Este argumento, como era de esperarse, se encontró con la firme negativa de los países desarrollados de donde proviene la gran mayoría de las transnacionales farmacéuticas propietarias de las patentes en cuestión.⁴⁷

Este contienda entre el interés de las transnacionales farmacéuticas y el derecho a la salud de los pueblos se manifiesta en la pugna que sostienen actualmente Estados Unidos y Brasil ante la OMC. El gobierno brasileño cuenta con un programa altamente eficaz de atención de pacientes de SIDA que entrega medicamentos a prácticamente toda la población seropositiva utilizando las disposiciones de la ley brasileña de patentes, la que dispone la concesión obligatoria de derechos de licencia en caso de peligro para la salud pública. Este programa, ampliamente elogiado por su eficacia, depende fundamentalmente de laboratorios nacionales que fabrican los medicamentos a precios módicos que puedan ser cubiertos por el estado.⁴⁸ Sin embargo, Estados Unidos, a requerimiento de una industria farmacéutica cada vez más desacreditada, no sólo ha denunciado la ley brasileña de patentes (1996) ante la OMC, sino que además ha puesto al país en la denominada “Special 301 priority watch list”, en lo que constituye la antesala de sanciones comerciales unilaterales. El ALCA debe establecer de manera inequívoca que, en caso de discrepancia entre los derechos de propiedad intelectual y los derechos humanos, en especial el derecho a la salud, deberá imponerse éste último.

Desde un punto de vista más general, se puede decir que el régimen contenido en el Acuerdo sobre los ADPIC se contraponen al derecho al desarrollo, al proteger de forma sesgada los derechos de los inversionistas privados por sobre el derecho de los pueblos “a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración (Universal de Derechos Humanos) se hagan plenamente efectivos”, o el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del progreso

⁴⁷ Véase reseña en www.twinside.org.sg/title/medicine.htm.

⁴⁸ El precio de los medicamentos para el tratamiento del SIDA sin un equivalente genérico nacional bajó en un 9% entre 1996 y 2000. En cambio, el precio de los medicamentos que compiten con un equivalente genérico nacional bajó en un 79%. Véase Tina Rosenberg, Look at Brazil, *New York Times*, 28 de enero de 2001.



científico.⁴⁹ Se dice que esta interpretación del Acuerdo sobre los ADPIC sobre derechos de propiedad intelectual no concede suficiente importancia a los resguardos contemplados en su Artículo 7, el que señala que “la protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones.”⁵⁰ En agosto de 2000 la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos planteó precisamente este punto,⁵¹ señalando que el Acuerdo sobre los ADPIC “no refleja de forma adecuada el carácter fundamental e indivisible de los derechos humanos, incluyendo el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación y el derecho a la autodeterminación” y llamó a la OMC y a los gobiernos a revisar el Acuerdo a la luz de sus contradicciones con el derecho internacional de los derechos humanos.

Si bien está claro que el Acuerdo sobre los ADPIC contiene áreas susceptibles de una interpretación a favor de los derechos humanos, en el contexto de las negociaciones para el ALCA existe un amplio abanico de problemas relativos a la propiedad intelectual que deberían motivar a los negociadores a repensar de forma creativa el tipo de protección a ofrecer. Existen claramente problemas que resolver en torno al derecho de los pueblos indígenas a preservar los conocimientos tradicionales y acervo cultural que los actuales sistemas de propiedad intelectual no protegen de manera adecuada.⁵² Los pueblos indígenas no buscan derechos privados sobre las utilidades por un breve lapso de tiempo sino más bien el reconocimiento a perpetuidad de sus derechos colectivos, lo que pone de relieve la incapacidad de la estrecha lógica empresarial para dar cuenta de las demandas de dichos pueblos. Asimismo, debe extenderse protección a la diversidad biológica y los negociadores deberán proceder con suma cautela al aventurarse en las turbias aguas de la biotecnología, los intentos por patentar formas de vida y temas similares. Hará falta alejarse radicalmente de la postura de la OMC si los ciudadanos de las Américas quieren

⁴⁹ Véanse Artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

⁵⁰ Artículo 7 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Véase una reseña del uso indebido del Artículo 7 por parte del Panel en Robert Howse, *The Canadian Generic Medicines Panel: A Dangerous Precedent in Dangerous Times*, *Journal of World Intellectual Property*, July 2000, Vol. 3, No. 4.

⁵¹ Véase Resolución E/CN.4/Sub.2/2000/L.20.

⁵² El valor de mercado de las drogas derivadas de los conocimientos médicos de los pueblos indígenas se estimaba en 1995 en US\$43.000 millones. La artesanía, por su parte, es una actividad importante en varios países de las Américas: solamente en México proporciona dos millones de empleos a jornada completa y otros tres millones a jornada parcial, en tanto que en Perú produce bienes por un valor de US\$13 millones. Véanse las presentaciones ante la UNCTAD de la Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica (COICA).



detener lo que el PNUD denomina “el despojo subrepticio por parte de los países desarrollados de siglos de conocimiento acumulado por los países en vías de desarrollo”. Tampoco se dispone de información sobre la forma en que el grupo negociador del ALCA piensa tratar estas materias.

El derecho a la educación

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó en 1999 la Observación general N° 13 sobre el derecho a la educación.⁵³ Esta Observación se ocupa con especial atención de la infraestructura educativa: locales, baños, agua potable, material pedagógico, formación y disponibilidad de maestros, bibliotecas, equipos computacionales, etc. Reiteraremos una vez más que para hacer efectivo el derecho a la educación se requiere de una cuantiosa cantidad de servicios directos e indirectos, los que podrán quedar sujetos a las disposiciones generales del AGCS en la medida en que el estado deje de ser su proveedor exclusivo o cuando la educación forme parte de los sectores que el estado ha incluido en su Celula Nacional. Ya no será posible, por ejemplo, desconocer la validez de un diploma otorgado por una institución extranjera en el territorio de otro Estado Parte del AGCS, o reservar para la enseñanza nacional el privilegio de recibir subsidios estatales. Es decir, el proyecto educativo público debe ponerse en un pie de igualdad con la iniciativa privada.⁵⁴

La mayor parte de los países que participan en las negociaciones para conformar el ALCA no han incorporado el sector educación a sus respectivas Cédulas Nacionales.⁵⁵ Más aún, considerando las múltiples modalidades de oferta de servicios que permite el plan de liberalización, el comercio en servicios educacionales no parece ser especialmente alarmante desde la perspectiva de derechos humanos, dado que en general ello se

⁵³ Véase E/C.12/1999/10, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13, 8 de diciembre de 1999, *Derecho a la educación*, y E/CN.4/2000/6, 1° de febrero de 2000, Informe preliminar presentado por Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación, en virtud de la Resolución 1999/25 de la Comisión de Derechos Humanos. La Declaración Americana también cuenta con un artículo sobre el Derecho a la educación (XII) en tanto que la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer contiene fuertes prohibiciones en contra de la discriminación en la educación. El Artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) establece que las violaciones por parte de los estados del derecho a la educación podrán someterse de manera individual ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵⁴ Véase Marjorie Griffin Cohen, “Trading Away the Public System: the WTO and Post-Secondary Education” en *The Corporate Campus: Commercialization and the Dangers to Canada’s Colleges and Universities*, James L. Turk (ed.), CAUT Series, James Lorimer Publ., 2000, p. 123.

⁵⁵ Los únicos países que lo han hecho son Costa Rica, Haití, Jamaica, México, Trinidad-Tobago y Estados Unidos.



traducirá en profesores o alumnos que se trasladan para impartir o “consumir” tales servicios. Sin embargo, las modalidades de educación a larga distancia - fundamentalmente a través de Internet- o la constitución de una presencia comercial -es decir, la apertura de sucursales en el extranjero- podrían ser más problemáticas si predomina una lógica comercial. Como señala la unión internacional de educadores *Education International*, “subordinar la educación a las fuerzas del mercado bien podría hacerla menos accesible y agravar la desigualdad social”.⁵⁶ Si la principal motivación de los proveedores extranjeros de servicios educacionales es el lucro, los estados tendrán enormes dificultades para mantener la igualdad en el acceso.

De hecho, en países como Chile -que ya realizaron los procesos de ajuste estructural que prescribe el Banco Mundial- se ha privatizado gran parte de la educación, reducido los sueldos de los profesores y aumentado la cantidad de alumnos por sala de clases. Hoy existen más universidades privadas (60) que estatales (16) y reciben más financiamiento. El presupuesto por alumno ha disminuido en un 32% y se distribuye de forma regresiva entre regiones ricas y pobres del país. Durante el período en que estas reformas se estaban implementando (1982-1990) se comprobó que el rendimiento escolar en los sectores acomodados mejoraba y que en los sectores pobres descendía.⁵⁷ Al entrar en vigor el AGCS y sus disposiciones sobre comercio de servicios, Chile tendrá dificultades para revertir esta tendencia. Para países como México, cuyas Cédulas Nacionales contienen compromisos específicos en el ámbito de la educación primaria y secundaria, ello será aun más difícil.

Estados Unidos es el mayor exportador mundial de tales servicios (US\$7.000 millones en 1996), al punto que más del 55% de las instituciones post-secundarias norteamericanas ya están equipadas para ofrecer algún tipo de educación a larga distancia.⁵⁸ Lo irónico de esta situación es que los sistemas educacionales de los países ricos, levantados en base a decenios de financiamiento público, enfrentan hoy una drástica reducción de los recursos públicos que los ha llevado a recurrir cada vez más al sector privado y a concluir que la mejor forma de generar fondos es exportar sus servicios a países pobres donde el mercado de la educación está privatizado. Las corporaciones participan cada vez más activamente en el debate sobre reforma educacional, en un contexto en que un creciente número de instituciones educacionales empiezan a considerar la educación como un negocio igual a cualquier otro.⁵⁹

⁵⁶ “The WTO and the Millennium Round: What is at stake for Public Education?” Education International and Public Services International, 1999.

⁵⁷ Véase Carlos Mauricio López, *The Effects of 15 Years of Neoliberal Policies on Public Education in the Americas*, monografía, octubre de 1999, pp. 9-10, correspondencia privada con la Alianza Chilena por un Comercio Justo y www.undp.org/hdro/oc14b.htm.

⁵⁸ Véase *The WTO and the Millennium Round: What is at Stake for Public Education?*, PSI and EI, 1999.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, www.wemex.org.



El Artículo 13 del Pacto garantiza ampliamente el derecho a la educación, al punto de establecer que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita; que la enseñanza secundaria debe “ser generalizada y hacerse accesible a todos por cuantos medios sean apropiados” y que se implantará progresivamente la enseñanza superior gratuita. El Pacto estipula claramente que los servicios educacionales deben mejorarse continuamente. Marjorie Cohen⁶⁰ pone de relieve el creciente peligro que para el sistema canadiense de enseñanza superior representan el AGCS y las actuales presiones para ponerse al servicio del interés privado. Refiriéndose a la venta en el país de cursos y material didáctico por medios computacionales y al laberinto de normas a que están sometidos los operadores públicos canadienses,⁶¹ Cohen demuestra con elocuencia que a partir del momento en que las casas de estudios superiores se ven obligadas a utilizar estilos privados en sus estrategias de desarrollo y financiamiento, someten indirectamente el sector de la educación a las normas generales del AGCS. Y si los grupos de presión de los proveedores de servicios educacionales logran convencer a Canadá -o a cualquier otro país- de incorporar por lo menos algunos aspectos educacionales específicos a su Cédula Nacional, el riesgo será aún mayor.

Los párrafos 3 y 4 del Artículo 13 del Pacto estipulan que la protección del derecho a la educación no se interpretará como una restricción a la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza orientadas a promover valores culturales o religiosos. En este marco, hay quienes verán el ingreso al mercado de empresas extranjeras como una buena nueva. Aunque dicha libertad no puede de manera alguna restringir la capacidad del estado para adoptar normas públicas relativas a la educación, aceptar que empresas privadas extranjeras se conviertan en operadoras de un exclusivo sistema educacional privado significa despojar indirectamente al estado de la prerrogativa de decidir qué tipo de educación subvencionar. Este es, sin embargo, uno de los efectos previsibles del AGCS.

Otro de los temas que marca a la enseñanza superior -y en especial el acceso- es el de la acción afirmativa. Que los grupos minoritarios puedan acceder a la enseñanza superior y terminarla con éxito presupone la existencia de un conjunto de condiciones específicas destinadas a favorecerles. Ello plantea dos inquietudes. Por una parte, ¿cómo defender una estrategia de acción afirmativa si las modalidades de financiamiento se abren a todos los operadores comerciales, tanto nacionales como extranjeros? ¿Acaso el estado no podrá determinar los programas, regiones y carreras que quiere privilegiar sin arriesgarse a recibir sanciones comerciales por cometer un acto de discriminación contra los

⁶⁰ Cohen, op. cit.

⁶¹ Por ejemplo, contenidos curriculares, condiciones de otorgación de diplomas, matrícula máxima, dimensiones y ubicación de las instituciones, contenidos culturales, acceso a becas y subsidios y exenciones tributarias.



operadores extranjeros? Por otra, el tema de la acción afirmativa lleva a su vez al de la capacidad de los gobiernos para imponer a sus proveedores ciertas obligaciones contractuales en materia de acción afirmativa. Pero según el Acuerdo sobre Mercados Públicos (AMP)⁶², un gobierno que hace este tipo de exigencia contractual no puede distinguir entre sus proveedores a aquellos en cuyo país de origen no se tienen exigencias de este tipo, lo que necesariamente tendrá repercusiones para el estado contratante de programas educativos importados. Se comprueba entonces que el párrafo 33 de la Observación general N° 13, que expresa que la acción afirmativa en materia educativa no constituye discriminación, no toma debida cuenta de la existencia de esta problemática fundamental desafortunadamente.

La educación fue precisamente el tema de la Cumbre de las Américas realizada en 1998 en Santiago, donde los jefes de estado y gobierno expresaron que la educación era la clave del progreso y se comprometieron a un Plan de Acción basado sobre los principios de equidad, calidad, efectividad y relevancia. Si bien muchos de los objetivos del Plan de Acción son muy loables -aún cuando no llegan a plantearse una perspectiva de derechos humanos- no cuesta mucho detectar las motivaciones comerciales que se esconden detrás de un lenguaje en apariencia relativo a la educación. Por ejemplo, se dice que los gobiernos “promoverán en los sistemas educativos el acceso y uso de las más eficaces tecnologías de la información y la comunicación, con especial énfasis en el uso de las computadoras” y que trabajarán con el sector privado para aumentar la disponibilidad de materiales didácticos. Entre las Cumbres de Santiago y Quebec este tema parece haberse convertido en primera prioridad, al punto que la “canasta educativa” se ha convertido en la canasta de “conectividad humana”, donde la conexión con el mercado -comercio electrónico, educación a larga distancia- es mucho más explícita y es mucho más claro el vínculo con los países tecnológicamente avanzados que poseen ventajas comparativas en este terreno.

El derecho a la alimentación: el caso del maíz en México

El derecho a la alimentación está consagrado en el Artículo 11 del Pacto, el que reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y hace un llamado explícito a la cooperación internacional “...Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades”. En la Observación general N° 12 sobre el derecho a la alimentación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa que los estados “deben, cuando sea procedente, asegurar que los

⁶² Acuerdo optativo de la OMC.



acuerdos internacionales den al derecho a la alimentación la consideración necesaria y que estudien el desarrollo de nuevos instrumentos legales internacionales con este fin”. Asjborn Eid, ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación y a la Protección contra el Hambre, ha manifestado que la sustentabilidad de la producción alimentaria mundial bien podría depender del reforzamiento de los derechos de los pequeños agricultores.⁶³ La seguridad y autosuficiencia alimentaria, el papel y regulación de la agroindustria, el uso de productos transgénicos y la aplicación de subsidios son todos aspectos muy polémicos del debate sobre comercio de productos agrícolas. Quienes defienden los intereses de los países en vías de desarrollo han postulado durante años que la apertura comercial acelerada los pone en desventaja y refuerza las posturas de actores económicos más grandes, es decir, las corporaciones transnacionales con sede en los países industrializados. Cuando ello ocurre en el comercio agrícola, existen consecuencias directas para la seguridad alimentaria, el derecho humano a la alimentación y los derechos de los productores agrícolas. La experiencia de los productores mexicanos de maíz tras la adopción del TLCAN se asemeja mucho a la de los pequeños agricultores de muchos otros países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

Tras un prolongado debate se acordó incluir la liberalización del sector agrícola en las disposiciones del TLCAN, pero considerando la grave amenaza que la agroindustria norteamericana representaba para la comparativamente pequeña producción mexicana de maíz, se contemplaba un plazo de quince años para reducir gradualmente los aranceles y facilitar la adaptación. En 1994, por una serie de razones relativas a la operación de salvamento de la moneda mexicana, el gobierno de este país optó por renunciar a estas medidas y permitió el ingreso sin aranceles y en gran escala de maíz norteamericano, lo que causó el colapso del precio interno y dejó a muchos productores al borde de la ruina.⁶⁴ Cabe recordar que el maíz es un componente básico de la dieta mexicana. En efecto, en México se cultivan muchísimas variedades de maíz y el país es considerado un centro neurálgico mundial de diversidad genética.⁶⁵ En muchas regiones, los depositarios de tan amplia diversidad han sido tradicionalmente los pueblos indígenas, “utilizando un antiquísimo sistema de producción sustentable que funciona en base a complejos métodos de manejo de recursos y que integran un avanzado conocimiento de las propiedades del

⁶³ Véase Asjborn Eide, *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: The Right to Food and to be Free from Hunger*, E/CN.4/Sub.2/1999/12, 28 de junio de 1999.

⁶⁴ Recuento basado en el estudio de Alejandro Nadal, Issue Study Number 1, *Maize in Mexico, Some Environmental Implications of NAFTA*, Estudio para la Comisión sobre la Cooperación Ambiental. Véase www.cec.org.

⁶⁵ La definición de “seguridad alimentaria” que hace la FAO incluye el concepto de “alimentos culturalmente apropiados”, de modo que es dudoso que las importaciones de maíz norteamericano Grado 2, que en México se usa como forraje, cumpla con esta definición.



suelo y de las características genéticas de las diferentes variedades”.⁶⁶ Solamente el cultivo de maíz blanco representa el 63% de la producción agrícola total de México y ocupa entre dos millones y medio a tres millones de campesinos. Al considerar a sus familias, se desprende que la subsistencia de cerca de dieciocho millones de mexicanos - la gran mayoría ejidatarios- depende directamente de la producción de maíz.

En la actualidad existe amplio consenso en la sociedad mexicana⁶⁷ en torno a que el TLCAN fue parte importante de un conjunto de políticas económicas que explican el estancamiento post-1994 de la producción de maíz. La importación a gran escala de productos agrícolas norteamericanos subsidiados ha causado la contracción de la cosecha mexicana de maíz, al extremo de que muchos pequeños agricultores han perdido sus fuentes de trabajo, convirtiéndose en peones migrantes o simplemente en desocupados. A raíz de ello el tejido social creado en torno al ejido tradicional está amenazado, lo que además podría conducir a formas menos sustentables de agricultura a medida que productores empobrecidos optan por dedicarse a cultivos comerciales de exportación (flores frescas, frutas, verduras). Para muchos campesinos indígenas que tienen cultivos de subsistencia, este fenómeno ha representado la pérdida de una forma de vida que incluye formas de trabajo colectivo y con sus familiares próximos y lejanos. Las masivas importaciones de maíz norteamericano además han contribuido a agravar el déficit comercial de México con Estados Unidos.

La liberalización del comercio y el crecimiento del sector exportador tienden a favorecer a la agroindustria y a eliminar programas de control de la oferta que privilegiaban al pequeño agricultor y la autosuficiencia alimentaria. Una tendencia similar se observa en el caso de las pesquerías. Como lo ha expresado la Unión Nacional de Productores Agrícolas de Canadá, en su intento por lograr un mayor acceso a los mercados extranjeros, Canadá ha sacrificado no sólo el interés de sus pequeños productores agrícolas, sino además las políticas y agencias gubernamentales que les apoyaban.⁶⁸ En el caso de México, las repercusiones de la liberalización del comercio sobre la seguridad alimentaria han sido impactantes. Según cifras oficiales del gobierno mexicano, 158.000 niños menores de cinco años mueren cada año a raíz de enfermedades ligadas a la malnutrición, lo que pone a México -país miembro de la OCDE- a la altura de países del África Subsahariana con un ingreso per capita equivalente al 10% de México. Entre enero de 1995 y junio de 1996, el consumo de productos básicos (maíz, frijoles y trigo) cayó en un 29%, dejando el consumo diario de calorías de muchos mexicanos por debajo de la

⁶⁶ Ibid., p. 144.

⁶⁷ Cámara de Diputados, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*.

⁶⁸ Presentación de la Unión Nacional de Productores Agrícolas ante el Comité Permanente sobre Agricultura y Agroindustria de la Cámara de los Comunes respecto de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio, 26 de noviembre de 1998. Véase además www.nfu.ca.



norma que recomienda la Organización Mundial de la Salud.⁶⁹ Si bien el comercio del maíz no fue el tema de fondo en la crisis económica que afectó a México a mediados de los noventa, tampoco fue parte de la solución. Cuando en noviembre de 1996 los pequeños agricultores del Estado de Chiapas decidieron protestar contra la importación masiva de maíz norteamericano, tres de ellos pagaron su audacia con la vida.

La alimentación es un derecho humano fundamental. No es fácil demostrar cómo la liberalización del comercio amenaza este derecho, incluso en casos como el del maíz mexicano donde los efectos negativos son visibles. Sin embargo, depender de forma excesiva de productos importados sin duda que afecta la seguridad alimentaria de un país, como ocurrió en el Sudeste Asiático tras la crisis económica de los noventa. Como respuesta a los desastrosos efectos del TLCAN sobre la producción interna, muchas organizaciones mexicanas están exigiendo renegociar el tratado para que se excluya la producción y distribución de alimentos básicos y por que el derecho a la alimentación se consagre en la Constitución Nacional.

Durante la Cumbre Alimentaria realizada en Roma en 1996, la atención mundial se centró momentáneamente sobre el absurdo de que en el mundo hay 800 millones de personas sin acceso a la alimentación básica en circunstancias de que el problema no es de producción, sino tan sólo de distribución. Los sistemas regionales e internacionales de comercio mundial tienen que pasar a formar parte de la solución, no del problema. Hoy en día muchas organizaciones internacionales se están ocupando del tema del derecho a la alimentación, incluyendo la FAO, UNICEF, la Organización Mundial de la Salud y el Programa Alimentario Mundial, en tanto que la Iniciativa de las ONG por establecer un Código de Ética en torno al derecho a la alimentación ha sido aplaudida en el mundo entero. Sin embargo, la OMC y las instituciones regionales siguen trabajando al margen de estas iniciativas, menoscabando muchas veces la capacidad de los estados para elaborar políticas agrícolas que privilegien la sustentabilidad ecológica, el reconocimiento y respeto de los derechos del pequeño agricultor y el derecho a la alimentación.⁷⁰

Otras consideraciones

Las negociaciones de liberalización comercial regional amenazan numerosos otros derechos que sólo podremos mencionar someramente. El derecho a la cultura es

⁶⁹ Véase Steven Suppan y Karen Lehman, *Food Security and Agricultural Trade Under NAFTA*, IATP, julio de 1997, disponible en línea en www.iatp.org.

⁷⁰ Véanse, por ejemplo, los estudios realizados por el Institute on Agriculture and Trade Policy, disponibles en línea en www.iatp.org, o los del Food First Information and Action Network, disponibles en www.foodfirst.org.



ciertamente motivo de preocupación. Muchos países cuentan con políticas estatales de defensa y desarrollo de la cultura, especialmente importantes cuando la base poblacional es demasiado pequeña como para competir con los grandes productores norteamericanos o europeos. Aunque las normas, subsidios y franquicias tributarias son fundamentales para el desarrollo de las artes, los activistas culturales canadienses y mexicanos han llegado a la conclusión de que la denominada “exención cultural” del TLCAN es en gran medida ineficaz. Desde la firma del Acuerdo, por ejemplo, la producción cinematográfica mexicana se ha reducido al 25% de lo que era antes. Por su parte, las medidas canadienses orientadas a incentivar y apoyar a las revistas nacionales fueron dejadas sin efecto por la OMC. A modo de respuesta, una amplia red de organizaciones culturales ha conformado la Red Internacional por la Diversidad Cultural, la que está expresamente mandatada para impedir que los gobiernos suscriban acuerdos que atenten contra la cultura y las políticas que la respaldan.⁷¹

La biotecnología y la dimensión cada vez más privada de la investigación en el mundo natural, incluyendo los seres humanos, plantea una serie de desafíos para el concepto de derechos humanos y dignidad humana. Por cierto, los pueblos indígenas no han recibido una consideración adecuada de parte de los estados en términos de respaldar relaciones comerciales de pueblo a pueblo o en términos de sus derechos sobre su patrimonio cultural y biológico. Existen serias inquietudes en torno a las presiones competitivas que se aplican sobre los estados para reducir las normas laborales y transgredir derechos laborales básicos o la legislación ambiental con el fin de atraer inversionistas. No se ha prestado prácticamente ninguna atención al tema de las repercusiones específicas de la liberalización comercial sobre la mujer. La disposición y capacidad de los estados para respetar las normas legales existentes y promulgar otras nuevas está cada día más sujeta al control del mercado y del derecho mercantil internacional. En los países pobres, los escasos recursos existentes se destinan a implementar los acuerdos del sistema comercial multilateral, al tiempo que se postergan otras problemáticas fundamentales, tales como la reforma judicial y la superación de la pobreza. En tanto, se presta muy poca atención a controlar el cumplimiento de los compromisos de derechos humanos de los estados, incluso cuando se mencionan de forma explícita las repercusiones de la liberalización comercial sobre la efectividad de tales derechos. Es hora de que el mercado y el derecho comercial queden sujetos a la responsabilidad primordial de los estados en el sentido de proteger, promover y hacer efectivas sus obligaciones en el ámbito de los derechos humanos. En el siguiente y último capítulo se hacen algunas recomendaciones en este sentido.

⁷¹ Correspondencia personal con Janet Creery y Gary Neil, Canadian Conference of the Arts.



**Conclusiones y recomendaciones:
Tratados de comercio EN PRO DE los derechos humanos**



Avanzar hacia una mayor concordancia entre derechos humanos y comercio requiere de visión de futuro y voluntad política. Hasta hoy los estados se muestran mucho más dispuestos a comprometer medios políticos y económicos para la apertura económica que para reforzar las instituciones de derechos humanos. Considérese, por ejemplo, que en las negociaciones para la conformación del ALCA participan 900 personas, en tanto que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con una planta de apenas 41 funcionarios (incluyendo personal por contrato), literalmente languidece por la falta de medios. En Ginebra la asignación de recursos es aún más desigual: mientras la OMC cuenta con una dotación de más de 500 personas, los 18 miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben arreglárselas con una minúscula planta de dos personas. Sin embargo, ambos organismos deben atender las necesidades de más de 140 gobiernos y evaluar el cumplimiento de sus respectivos acuerdos. Existe una enorme discrepancia entre los medios, procedimientos e indemnizaciones a disposición de personas o grupos humanos víctimas de violaciones a los derechos humanos y aquellos con que cuentan las víctimas de “prácticas de comercio desleal”. Es inconcebible que gobiernos democráticos estén contemplando nuevos mecanismos para amparar los “derechos” económicos del inversionista al mismo tiempo que se niegan a ratificar un Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales que ampare los derechos económicos de sus ciudadanos. Lamentablemente, sin embargo, vivimos en un mundo en que transgredir las normas de la OMC es mucho más grave que violar los derechos humanos.

Las recomendaciones que se expone a continuación abordan: a) el proceso de negociaciones comerciales; b) la estructura de los acuerdos comerciales; c) el fortalecimiento del sistema de derechos humanos; y d) cuestiones urgentes a abordar previo a proseguir las negociaciones para la conformación del ALCA.

(a) El proceso de negociaciones

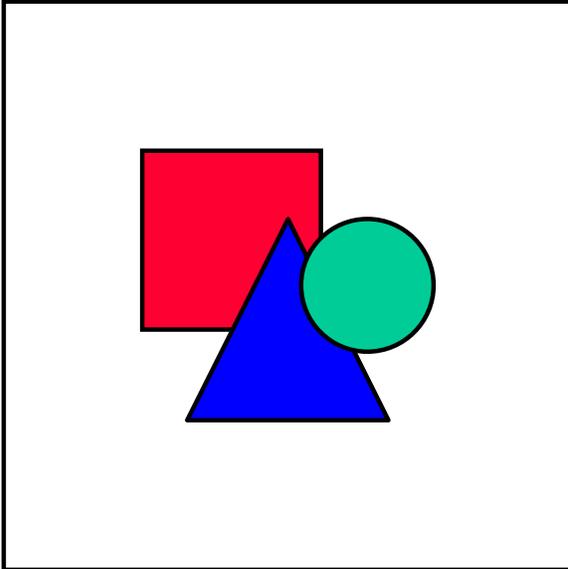
1. El proyecto de Acuerdo debe darse a conocer de inmediato e invitarse a las organizaciones de la sociedad civil a pronunciarse al respecto.
2. Las consultas nacionales a través de comisiones legislativas deben operar sobre la base de un proceso de evaluación multilateral del proyecto de Acuerdo.
3. Debe establecerse un mecanismo consultivo permanente que facilite la participación de la sociedad civil. Las negociaciones comerciales deben desarrollarse en el mismo marco de apertura en que se negocian los tratados de Naciones Unidas; es decir, con pleno acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las conversaciones intergubernamentales.



4. Los estados deben comprometerse formalmente a respetar los derechos civiles y políticos de la ciudadanía en su conjunto, en especial de los movimientos sociales contrarios al modelo predominante de globalización económica. Los encuentros ministeriales y de jefes de estado no deben ir acompañados de medidas de seguridad exageradas que incidan negativamente sobre el diálogo sociedad civil-gobierno.

(b) Estructura del ALCA

Es fundamental que existan referencias explícitas a los instrumentos de derechos humanos que los integrantes del ALCA se comprometerían a ratificar y respetar. En caso de conflicto entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho mercantil internacional, los estados deben reconocer de manera formal la primacía de tales instrumentos. Por regla común, los tratados de comercio permiten a un estado mantener determinadas disposiciones internas en la medida en que éstas no contraríen los objetivos de fondo del tratado. De ello se desprende que si uno de los objetivos del tratado es la protección de los derechos humanos, las acciones estatales destinadas a impulsar el respeto, promoción y pleno goce de los derechos humanos no correría el riesgo de caer en la categoría de “prácticas comerciales restrictivas e indebidas”. La incorporación de una lista de instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales al Acuerdo del ALCA crearía además un cuerpo interpretativo del derecho de los derechos humanos para casos de diferendos comerciales. Incluso teniendo en cuenta los actuales desfases de ratificación, el ALCA debe hacer referencia explícita a la obligación de sus miembros de ratificar y aplicar los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.



1. El ALCA debe hacer referencia a instrumentos mínimos de derechos humanos y garantizar en el texto del Acuerdo que sus interpretaciones y disposiciones comerciales sean coherentes con los derechos declarados en tales instrumentos y su posterior perfeccionamiento.⁷² Igual atención debe prestarse a la aplicación de los aspectos de derechos tanto comerciales como humanos del tratado, para lo cual deben arbitrarse las medidas correspondientes. El *corpus* de instrumentos básicos debe estar constituido por los siguientes tratados:

A nivel internacional:

- ◆ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- ◆ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- ◆ Protocolo adicional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- ◆ Segundo Protocolo adicional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte
- ◆ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
- ◆ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- ◆ Protocolo adicional a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

⁷² Si bien esta idea no se desarrolla en este trabajo, en el caso de los acuerdos ambientales se podría utilizar un enfoque similar.



- ◆ Convención sobre los Derechos del Niño
- ◆ Protocolo adicional a la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la participación de menores en conflictos armados
- ◆ Protocolo adicional a la Convención sobre los Derechos del Niño sobre el tráfico de menores y la prostitución y pornografía infantil
- ◆ Convención de la OIT relativa a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (Nº 87)
- ◆ Convención de la OIT relativa a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (Nº 98)
- ◆ Convención de la OIT relativa a la abolición del trabajo forzoso (Nº 105)
- ◆ Convención de la OIT relativa al trabajo forzoso u obligatorio (Nº 29)
- ◆ Convención de la OIT relativa a la discriminación en materia de empleo y ocupación (Nº 111)
- ◆ Convención de la OIT relativa a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (Nº 100)
- ◆ Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (1999)
- ◆ Convención de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (Nº 169)

A nivel interamericano:

- ◆ Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José)
- ◆ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)
- ◆ Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte
- ◆ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
- ◆ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
- ◆ Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores
- ◆ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)

2. Los estados que aún no hayan ratificado estos instrumentos deben adoptar medidas para hacerlo a la brevedad. Se deberán disponer indicadores de avance en el proceso de ratificación, en tanto que los estados deben evaluar la posibilidad de denegar o suspender la calidad de miembro a aquellos países que no muestren disposición a avanzar adecuada y oportunamente hacia la ratificación de los instrumentos de Derechos Humanos. La experiencia del sistema Europeo en el proceso de ratificación puede ser utilizada como modelo. Si bien en torno a estos



- instrumentos existe un alto grado de consenso y en la práctica la mayoría de los estados del ALCA ya los han ratificado, un procedimiento de esta naturaleza, vinculado directamente al ALCA, proporcionaría normas comunes y claras que los estados no estarían facultados para derogar. En este sentido, es de especial urgencia que Estados Unidos se sume a la comunidad internacional de derechos humanos y ratifique los instrumentos básicos, asimismo, Canada debe demostrar su compromiso al sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, con su ratificación de la Convención Americana y el Protocolo en Derechos Economicos, Sociales y Culturales.
3. La Comisión Interamericana debe emprender un estudio en torno al impacto de la integración económica regional sobre los derechos humanos y asistir a las sesiones del Comité de Negociaciones Comerciales a fin de estar adecuadamente al tanto de sus deliberaciones e intervenir en ellas. La Comisión puede delegar esta tarea en un relator o grupo de expertos externos cuyos informes serían de carácter público. Para esta labor puede recurrirse a la experiencia del Comité de Expertos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales con sede en Ginebra y demás instancias de Naciones Unidas especializadas en las repercusiones de la globalización sobre los derechos humanos.
 4. Los procedimientos de resolución de conflictos previstos en el ALCA debe considerar la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
 5. El ALCA debe contar con un Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC).⁷³ Entre otros objetivos, su finalidad debe ser evaluar el cumplimiento por parte de cada estado de las normas de derechos humanos en la elaboración de políticas comerciales. Este proceso debe incluir de forma explícita la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los organismos especializados de derechos humanos.

⁷³ La finalidad del MEPC, según se define en el Anexo 3 del Acuerdo de la OMC, es "...es coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y, cuando proceda, de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, y a los compromisos contraídos en su marco, y, por ende, a un mejor funcionamiento del sistema multilateral de comercio, mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y una mejor comprensión de las mismas. En consecuencia, el mecanismo de examen permite hacer regularmente una apreciación y evaluación colectiva de toda la gama de políticas y prácticas comerciales de los distintos Miembros y de su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio."



(c) Fortalecimiento del sistema de derechos humanos

1. Los estados deben arbitrar las medidas necesarias para eliminar la enorme desproporción existente entre los medios que se entregan para fines de derechos humanos y los destinados a desarrollar la apertura económica a nivel nacional, regional y multilateral.
2. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos deben fortalecerse de modo de que puedan cumplir con sus respectivos mandatos, y además abordar los nuevos desafíos que presenta la integración económica regional. Para ello es preciso aumentar de forma inmediata y significativa su presupuesto.
3. En los informes anuales de la Comisión Interamericana a la Asamblea General de la OEA se debe incluir un resumen de su evaluación del impacto de la integración económica regional sobre los derechos humanos. Dichos informes deben contener recomendaciones para avanzar hacia una mayor concordancia entre el ALCA y el sistema regional de derechos humanos, individualizar los obstáculos para alcanzar dicha concordancia y formular recomendaciones a la Asamblea General y demás instancias fiscalizadoras contempladas en el ALCA. La sociedad civil debe participar en el proceso de elaboración de tales informes, para lo cual deberá dársele la oportunidad de presentar sus observaciones ante las autoridades nacionales y regionales correspondientes.
4. Los estados que todavía no hayan ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben arbitrar las medidas necesarias para hacerlo a la brevedad. Los estados parte del Pacto deben apoyar la urgente aprobación de el Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

d) Cuestiones urgentes

1. Debe conformarse una comisión de expertos independientes que analice las potenciales repercusiones del ALCA sobre los derechos humanos. Entre las cuestiones que ameritan especial atención se destacan el derecho a la autodeterminación, al desarrollo, la salud, la alimentación y la educación; los derechos laborales fundamentales, el derecho a la cultura y a un nivel de vida adecuado, y también los derechos ambientales. Debe además prestarse especial atención a las potenciales repercusiones de la apertura comercial sobre la igualdad de género y los derechos de los pueblos originarios. Esta comisión debe presentar sus conclusiones ante la Asamblea General de la OEA. Los ministros de comercio, entre otros, deberán estar obligados a responder a tales recomendaciones. Las



negociaciones para la conformación del ALCA deben suspenderse hasta la conclusión de este estudio.

2. El ALCA debe garantizar que las disposiciones sobre propiedad intelectual no vayan en detrimento del derecho a la salud.
3. Bajo ninguna circunstancia debe reproducirse en el ALCA el mecanismo inversionista-estado contenido en el Capítulo 11 del TLCAN, que permite a los privados demandar al estado por concepto de lucro cesante.



Anexo I

Las piezas del rompecabezas: Fiscalización de los derechos humanos, mecanismos de denuncia y tratados de comercio

No existe a nivel regional o internacional ningún modelo que reconozca satisfactoriamente el carácter fundamental de las normas de derechos humanos y garantice su preeminencia por sobre los objetivos comerciales. La OMC, por ejemplo, entrega algunas modestas posibilidades de integrar una “dimensión” de derechos humanos al proceso de toma de decisiones. Otro ejemplo lo constituyen los “acuerdos secundarios” del TLCAN orientados a promover derechos humanos específicos, en especial los laborales y ambientales. Otros modelos ponen mayor énfasis sobre estructuras consultivas de carácter participativo orientadas a abordar la “dimensión social” del comercio, como por ejemplo la Declaración Social adoptada por MERCOSUR en 1998. Pero ninguno de estos modelos es exhaustivo: toman en cuenta sólo ciertos derechos, en contraposición al principio de la indivisibilidad de los derechos humanos adoptado en Viena en 1993. Ninguno de ellos hace uso explícito de un marco de derechos humanos, por ejemplo refiriéndose al derecho internacional de los derechos humanos como el objetivo último del comercio. En tal sentido, ninguno cumple con los requisitos mínimos que plantea la comunidad internacional de derechos humanos.

En general, los instrumentos de derechos humanos -especialmente aquellos que protegen y promueven los derechos económicos, sociales y culturales- carecen de mecanismos efectivos de denuncia que permitan abordar las repercusiones negativas de la liberalización comercial. El ejemplo más flagrante de ello es la negativa de los estados a adoptar el Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por otra parte, algunos instrumentos regionales ofrecen un modelo interesante que reconoce la preeminencia de los derechos humanos. Tal es el caso del recientemente adoptado Protocolo Adicional a la Carta Social de Europa que prevee un sistema de reclamaciones colectivas en el Consejo Europeo y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) adoptado por la Organización de Estados Americanos. Si bien estos modelos están muy lejos de ser perfectos, al menos ofrecen una oportunidad para abordar el tema de las consecuencias sobre los derechos humanos de la liberalización comercial a través de proporcionar un mecanismo de reclamación, incluso a pesar de que éste no fuera el sentido original de su adopción.

En la próxima sección analizaremos cuatro diferentes modelos de “integración derechos humanos-comercio” de acuerdo a seis indicadores. Los mecanismos que analizaremos son



el Artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los acuerdos secundarios sobre derechos laborales del TLCAN, el mecanismo participativo del MERCOSUR, y por último, el Protocolo Adicional a la Carta Social de Europa. Estos seis indicadores son:

1. Alcance del instrumento: ¿Qué derechos abarca? ¿Reconoce la universalidad y la indivisibilidad, o se refiere exclusivamente a ciertos derechos?
2. Referencia a instrumentos internacionales de derechos humanos: ¿Se basa en normas regionales o internacionales de derechos humanos, o usa un lenguaje vago?
3. Dimensión democrática y participativa: ¿En qué etapas participa la sociedad civil, y cómo?
4. Autonomía del mecanismo: ¿Se adecúan los procedimientos institucionales a la resolución de temas relativos a derechos humanos?⁷⁴
5. Responsabilidad legal y compensación: ¿Se da la posibilidad de resarcimiento o compensación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos en los mecanismos de fiscalización?
6. Acceso: ¿Qué nivel de acceso a la instancia tienen las víctimas de derechos humanos y los representantes de la sociedad civil?

Los derechos humanos como parte de un litigio comercial: El caso del GATT

El tema del comercio y la excepción moral no es nuevo, pero la creación de la OMC produjo un renovado interés en una antigua disposición: el Artículo XX de los Acuerdos del GATT suscritos en 1947. En virtud de este Artículo -titulado “Excepciones generales”- ciertas normas nacionales no constituyen obstáculo a la liberalización del comercio internacional y a la eliminación de las barreras arancelarias cuando éstas, entre otras cosas, sean necesarias para la protección de la moral pública (Párrafo A), impidan el ingreso de artículos fabricados en prisión (Párrafo E), o se refieran a la conservación de recursos naturales no renovables (Párrafo G). Como destacan algunos autores, antes de la adopción del GATT en 1994 el Artículo 20 de los Acuerdos del GATT se interpretó

⁷⁴ Este indicador refleja la preocupación de muchos -que compartimos- en el sentido de que los derechos humanos no deben tratarse en organismos diseñados para resolver litigios comerciales, sino ante instancias designadas a tal efecto en los tratados de derechos humanos.



siempre de manera muy restrictiva.⁷⁵ Inspirada sin duda en los fallos recientes del Órgano de Apelación de la OMC, existe una literatura cada vez más abundante que propone recurrir al Artículo 20 del GATT de 1947 para garantizar la protección de los derechos humanos y del medio ambiente en el marco de un litigio comercial en el cual las medidas nacionales se contrapondrían a las normas del Acuerdo de 1994.⁷⁶

Así, el Órgano de Apelación de la OMC aceptó dar al mencionado Párrafo G del Artículo 20 (protección de los recursos naturales no renovables) un sentido evolutivo que permitiera legitimar ciertas medidas nacionales destinadas a la protección de especies.⁷⁷ A partir de allí se buscó la forma de justificar otras medidas o disposiciones nacionales, en apariencia incompatibles con las reglas del GATT de 1994, en base a la excepción constituida por la necesidad de proteger la moral pública.⁷⁸ La primera vez que se utilizó la excepción relativa a la salud pública fue en relación a un litigio sobre exportación de asbesto entre la Unión Europea y Canadá. Lamentablemente, el raciocinio utilizado no se fundamentó en normas de derechos humanos y aunque durante el proceso de apelación se solicitó a las organizaciones de la sociedad civil la presentación de observaciones, y muchas organizaciones de salud pública y de otros ámbitos efectivamente hicieron presentaciones, ninguna fue aceptada.⁷⁹

La posibilidad de que las instancias competentes en materia de resolución de conflictos puedan hacer una interpretación actualizada del carácter fundamental de ciertos derechos humanos y de los pueblos (especialmente en materia ambiental) a fin de legitimar una política nacional contraria a los principios del GATT constituye una respuesta parcial a la necesidad de armonizar el comercio y los derechos humanos. Se puede agregar, además, que invocar excepcionalmente ciertos derechos humanos como “contrapuestos” al comercio no cumple con las exigencias de coherencia impuestas por la necesidad de respetar todos los derechos humanos en cualquier circunstancia.

⁷⁵ Howse y Mutua citan al respecto los fallos en los casos *Cigarettes Thai* (1990) y *Tuna Dolphin* (1994), en que los Comités resolvieron que solamente se justificaba recurrir al Artículo 20 del GATT cuando la parte recurrente no pudiera demostrar la existencia de otras alternativas para limitar la transgresión a los principios comerciales del GATT de 1947. Véase Robert Howse y Makau Mutua, *Protecting Human Rights in a Global Economy: Challenges for the World Trade Organization*, Derechos y Democracia, 2000.

⁷⁶ Véase Steve Charnovitz, *The Moral Exception in Trade Policy* 38 (1998) *Va. J. Int'l. L.* Christoph T. Feddersen, *Focusing on Substantive Law in International Economics Relations: the Public Morals of GATT's Article XX(a) and "Conventional" Rules of Interpretation*, 7 (1998) *Minn. Journal of Global Trade*, 75 and Anthony G. McGrew, “Human Rights in a Global Age: coming to terms with globalization” in *Human Rights Fifty Years On*, Tony Evans (ed.). Manchester University Press, 1998, 189, p. 201 y siguientes.

⁷⁷ Véase WT/DS58/AB/R (octubre de 1998).

⁷⁸ Véase Steve Charnovitz, *The Moral Exception in Trade Policy* 38 (1998) *Va. J. Int'l. L.*

⁷⁹ International Centre for Trade and Sustainable Development, *Bridges*, nov.-dic. 2000, p. 1.



Así, utilizando los indicadores mencionados para esquematizar las ventajas y desventajas del modelo del “litigio comercial”, se constata lo siguiente:

Derechos humanos de que <i>podría</i> tratar	Medio ambiente, protección de libertades <i>fundamentales</i> del trabajo, prohibición del trabajo forzado, protección contra algunas de las peores formas de explotación del trabajo infantil
Referencia en el tratado a instrumentos de derechos humanos o a interpretaciones de éstos como fuente autorizada para la interpretación de acuerdos comerciales	NINGUNA
Componente democrático y participación	ESCASO. La intervención de la sociedad civil depende 1) de la existencia de un litigio a cargo de una instancia de resolución de conflictos solicitado por un estado, y 2) de la disposición del panel a aceptar presentaciones de parte de representantes de la sociedad civil.
Independencia del mecanismo respecto de litigios comerciales previos	NINGUNA
Capacidad de juzgar las violaciones de los derechos humanos y existencia de compensación	Posibilidad de compensación <i>indirecta</i> , dependiendo de A) que se obligue al estado exportador a respetar los derechos humanos para que sus productos puedan ingresar al territorio del país importador, y B) que la política en apariencia “proteccionista” o “discriminatoria” del estado importador sea validada por motivos de derechos humanos.
Acceso a los mecanismos de intervención, comunicación o denuncia en caso de violaciones a los derechos humanos	Intervención potencialmente ACCESIBLE a las ONG o sindicatos capaces de dirigir estrategias ante la OMC. Medio expuesto a ser catalogado como estrategia proteccionista, dado que muchas veces las intervenciones estarán destinadas a bloquear la importación de productos provenientes de países menos desarrollados donde existe riesgo de mayores violaciones de los derechos humanos o atentados contra el medio ambiente. Hasta la fecha no ha dado resultados.

Los derechos humanos como dimensión específica de los acuerdos de comercio: el caso del TLCAN

Los Acuerdos de Cooperación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en los ámbitos ambiental y laboral constituyen un modelo único. Dichos acuerdos son, antes que nada, instrumentos de cooperación en materias sobre las cuales los Estados Partes del TLCAN no han sometido sus legislaciones internas a normas



ambientales o laborales supranacionales reconocidas por el derecho internacional.⁸⁰ Por el contrario, las partes del Acuerdo sobre Cooperación Laboral, por ejemplo, se comprometen a respetar plenamente la soberanía y normas legales de la otra parte en estas materias. Este Acuerdo trata el tema laboral como asunto de principio en torno al cual los Estados Partes del TLCAN reconocen su interés en colaborar. En las diversas instancias de colaboración surgidas a raíz de este Acuerdo se constata un cierto nivel de participación de la sociedad civil, de sindicatos y de expertos de los Estados Partes, quienes en algunos casos pueden además ser invitados a formar parte de sus respectivos comités consultivos nacionales. En definitiva, el texto del Acuerdo entrega la responsabilidad por la cooperación entre los estados al Consejo de Ministros y a la Secretaría, las cuales tendrán poder de decisión.

El Acuerdo sobre Cooperación Laboral también crea un mecanismo de tratamiento de denuncias a través del cual las partes podrán presentarse mutuamente “comunicaciones” solicitando un análisis o consulta cooperativa respecto de las prácticas de otros integrantes del TLCAN. La admisibilidad de estas comunicaciones queda a criterio de las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN) del Tratado. En la eventualidad de que tales consultas no rindan frutos a nivel ministerial, la OAN que recibe una comunicación relativa a la legislación laboral de otro Estado Parte podrá optar por exigir la constitución de un Comité Consultivo de Expertos y, eventualmente, de un Panel de Arbitraje cuyos dictámenes, tras la ratificación del Consejo de Ministros, podrán dar lugar a sanciones comerciales.

El Tratado dispone que a este nivel sólo se podrán examinar prácticas laborales sistemáticas de un Estado Parte y tocantes al comercio entre los Estados Partes. El Tratado excluye materias relativas a las condiciones laborales y aquellas relativas a materias que no están sujetas a control regulatorio por ninguna de las partes involucradas en el litigio.

En el tema laboral, la sociedad civil de los tres Estados Partes ha hecho uso del procedimiento de comunicaciones previsto en el ACL, y de hecho las estrategias surgidas de ese proceso ameritan un serio estudio.⁸¹ El tema de los exámenes de embarazo a que

⁸⁰ Cabe destacar que el octavo párrafo del Preámbulo al Acuerdo Norteamericano de Cooperación Ambiental expresa lo siguiente: “REAFIRMANDO la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Humano y la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo...” Esta es la referencia más cercana que hacen los Acuerdos de Cooperación a las normas internacionales.

⁸¹ Véanse el texto de los acuerdos y el registro que lleva al respecto la Secretaría canadiense del ACL en www.naalc.org/spanish/publications/pcchartsp.htm.



son sometidas las trabajadoras y postulantes a un trabajo en las maquiladoras mexicanas es también materia de interés.⁸²

Human Rights Watch publicó en 1996 un informe sobre la situación de la mujer en las maquiladoras mexicanas, señalando que las mujeres que postulaban a un puesto de trabajo eran habitualmente obligadas a someterse a exámenes de embarazo y que las embarazadas eran víctimas de distintos tipos de discriminación.⁸³ Dado que solamente las mujeres quedan embarazadas, según el derecho internacional de los derechos humanos tales prácticas constituyen una discriminación y mediatizan la igualdad en el trabajo y el acceso al empleo. El gobierno mexicano replicó que sus leyes laborales no protegían a las *postulantes* a un empleo sino sólo a las contratadas, y que por ende tales prácticas no contravenían las disposiciones sobre igualdad contenidas en su legislación laboral. En respuesta, Human Rights Watch, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos y el Fondo Internacional por los Derechos Laborales presentaron un recurso contra México en virtud del ANACL.

Como se expresaba anteriormente, el objeto del ANACL no es garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos (según las cuales los exámenes de embarazo constituyen una clara violación del derecho a la privacidad y la igualdad), sino más bien asegurar que cada una de las partes del TLCAN aplique sus propias normativas laborales. El resultado de esta denuncia, por tanto, fue decepcionante, dado que la OAN estadounidense se limitó a considerar la situación de mujeres discriminadas en el trabajo y obvió la práctica de someter a exámenes de embarazo a mujeres que postulan a un empleo. Si la norma del proceso hubiese sido el instrumento internacional aplicable, es decir, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, es muy probable que el resultado hubiese sido muy diferente.⁸⁴

⁸² En junio de 2000, luego de la entrega de esta comunicación a la OAN estadounidense, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el *Convenio 183 sobre la protección de la maternidad*, cuyo Artículo 9, inciso 2 prohíbe expresamente el uso de exámenes de embarazo en el proceso de contratación. Dicho Convenio se encuentra actualmente abierto a la ratificación de las partes.

⁸³ “No Guarantees: Sex Discrimination in Mexico’s Maquila Sector” Human Rights Watch, 1996, disponible en línea en: www.hrw.org/hrw/reports98/women2/Maqui98d-10.htm#P1090_240132.

⁸⁴ Este tipo de discriminación transgrede además una serie de otros instrumentos internacionales ratificados por México, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Convenio 111 de la OIT sobre discriminación en el empleo y la ocupación (1958). El tema fue además discutido en el Comité sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) al momento de analizar el cumplimiento de la Convención por parte de México. Véase Human Rights Watch, *Mexico: A Job or Your Rights: Continued Sex Discrimination in Mexico’s Maquiladora Sector*, 1998, disponible en línea en www.hrw.org/hrw/reports98/women2/.



Tal como demuestran las comunicaciones depositadas a la fecha ante las tres Oficinas Administrativas Nacionales, y a pesar del predominio de denuncias relativas a la violación de derechos laborales fundamentales y a las limitantes contenidas en el Acuerdo, éste permite además tratar asuntos relativos a protección del trabajo infantil y trabajadores migrantes, accidentes del trabajo, condiciones laborales, e incluso discriminación. En el ámbito del trabajo formal transformado por las necesidades de una producción orientada a la exportación, el ACL constituye una herramienta útil pero cuyo alcance queda enteramente a voluntad de las partes.

El cuadro que figura a continuación resume el análisis de los indicadores del tratamiento que se hace en el ACL de los derechos humanos. Por cierto, esta tabla no muestra que la sociedad civil no fue consultada en torno al tema de fondo, es decir, la adopción del TLCAN mismo.

Derechos humanos de que trata	Principios relativos al trabajo: <ul style="list-style-type: none">• Libertad de asociación y derecho de negociación colectiva• Derecho a huelga• Prohibición del trabajo forzado• Protección de niños y jóvenes en el trabajo*• Normas laborales mínimas*• Discriminación en el empleo*• Paridad salarial entre los sexos*• Prevención de accidentes del trabajo*• Indemnización por accidentes del trabajo*• Protección de trabajadores migrantes* <p>*Consideradas normas laborales técnicas que pueden ser objeto de análisis por el Comité Evaluativo de Expertos o el grupo de Arbitraje.</p>
Referencia en el tratado a instrumentos de derechos humanos o a interpretaciones de éstos como fuente autorizada para la interpretación de acuerdos comerciales	NINGUNA
Componente democrático y participación	BUENO en cuanto a la capacidad de presentar una comunicación y la posibilidad de participar en el trabajo de los comités consultivos nacionales; ESCASO en cuanto al seguimiento de la comunicación.
Independencia del mecanismo respecto de litigios comerciales previos	Las comunicaciones se pueden presentar sin que exista un litigio comercial previo, pero deben referirse a empresas que producen bienes que circulan a través de la frontera.
Capacidad de juzgar las violaciones de los derechos humanos y existencia de compensación	ESCASA. La industria responsable de violar derechos goza de impunidad. Posibilidad de sanciones comerciales contra un estado. Si bien tal eventualidad no está expresamente excluida como



	resultado final de la comunicación, en los hechos no existe ningún tipo de reparación para las víctimas.
Acceso a los mecanismos de intervención, comunicación o denuncia en caso de violaciones a los derechos humanos	BUENO (Comunicación)

Participación democrática y dimensión social de los acuerdos regionales de comercio: el caso del MERCOSUR

Establecido en 1991, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un acuerdo regional de comercio en el que participan Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina y que dirige un Consejo compuesto por los cancilleres de los Estados Partes. En 1998, una vez concluidas las deliberaciones de un Subgrupo de Trabajo tripartito⁸⁵ conformado en 1991 por el Consejo de Ministros, se acordó adoptar el documento denominado *Declaración Social* del Mercosur. Los Artículos 1, 2 y 3 de dicho documento reafirman el derecho a la igualdad en el trabajo, así como la igualdad de hombres y mujeres en el trabajo. Los Artículos 5, 8, 9, 10 y 11, por su parte, reafirman el valor y respeto de los derechos fundamentales del trabajo (prohibición del trabajo forzado, libertad de asociación y negociación), en tanto que el Artículo 4 garantiza la igualdad entre trabajadores nacionales y migrantes. En virtud del Artículo 6, los Estados Partes se comprometen además a promover la eliminación del trabajo infantil y a adoptar medidas especiales destinadas a proteger a quienes hacen este tipo de trabajo.

⁸⁵ Se trata del Subgrupo N° 11 sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social, el que se divide en ocho comités: relaciones laborales individuales, relaciones laborales colectivas, empleo, formación profesional, salud y seguridad laboral, seguridad social, sectores laborales y principios laborales. Véase Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo N° 28, 1996, Carlos Aníbal Rodríguez y José Miguel Ramos González, *La seguridad y salud en el trabajo en los procesos de integración en América Latina*, disponible en línea en: www.ilolim.org.pe/spanish/260ameri/publ/docutrab/dt-28/index.shtml, y "*Las normas laborales en los acuerdos de integración en las Américas*", Adolfo Ciudad Reynaud, Lima, Oficina Regional, 1999, disponible en línea en: www.ilolim.org.pe/spanish/260ameri/publ/docutrab/dt-110/index.shtml. Este estudio presenta un interesante cuadro comparativo que pone de relieve los diversos niveles en que los acuerdos de comercio bilateral y multilateral de las Américas toman en cuenta los derechos humanos y laborales. Véase también Bruno Podestá, *Dimensión social y participación en los procesos de integración: la Unión europea, la comunidad Andina y el Mercosur*, Análisis Laboral, Vol. XXII, N° 251, mayo de 1998, p. 12. En comunicación reciente, Jonas Zoninsein puntualiza que los sindicatos de los países del Cono Sur mantienen respecto del Mercosur una postura que los distingue. En efecto, muchos de ellos respaldaron durante años la adopción de este Acuerdo. Véase J. Zoninsein, *Western Hemispheric Integration and Labour Standards: Preliminary Notes for a Post-Seattle Agenda*, Summer Institute 2000, Roberts Centre for Canadian Studies, York University, Canadá.



La Declaración Social manifiesta además el compromiso de los estados en el sentido de promover la búsqueda de soluciones negociadas a los conflictos laborales (Art. 12), el desarrollo, la protección y el crecimiento del empleo (Arts. 14 y 15), la formación profesional (Arts. 16 y 17) y la mantención de servicios de inspección del trabajo (Art. 18.). El Artículo 20 de la Declaración dispone la creación de una Comisión Social y Laboral regional cuyas funciones son expresión de la voluntad de los estados de establecer un mecanismo de cooperación en los ámbitos sociales y laborales bajo una modalidad tripartita.

Una evaluación de este documento en base a los seis criterios previamente establecidos arroja los siguientes resultados:

Derechos humanos de que trata	<ul style="list-style-type: none">• Derecho a la igualdad de género en el trabajo• Derechos fundamentales del trabajo (prohibición del trabajo forzado, libertad de asociación y negociación)• Igualdad entre trabajadores nacionales y migrantes• Eliminación del trabajo infantil
Referencia en el tratado a instrumentos de derechos humanos o a interpretaciones de éstos como fuente autorizada para la interpretación de acuerdos comerciales	NINGUNA
Componente democrático y participación	Consagra el derecho de los organismos representantes de <i>trabajadores</i> y empleadores a participar en la construcción <i>negociada</i> de la dimensión social del Mercosur
Independencia del mecanismo respecto de litigios comerciales previos	La consulta o cooperación no está subordinada a la existencia de un litigio comercial previo
Capacidad de juzgar las violaciones de los derechos humanos y existencia de compensación	NINGUNA. Se trata de un procedimiento de cooperación orientado a promover el diálogo social.
Acceso a los mecanismos de intervención, comunicación o denuncia en caso de violaciones a los derechos humanos	NINGUNO

El Consejo de Europa y el sistema de reclamaciones colectivas previsto en la Carta Social de Europa

El Consejo de Europa se conformó hace más de 50 años atrás tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. La adopción de la Convención Europea sobre Derechos Humanos - equivalente regional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- fue seguida



en 1961 por la adopción de la Carta Social de Europa.⁸⁶ La Carta Social no es exactamente un equivalente regional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y se le conoce habitualmente como una Carta de “derechos laborales”. La idea-fuerza detrás de su adopción no fue la necesidad de los derechos humanos para contrarrestar las consecuencias potencialmente negativas del comercio a nivel europeo. Por el contrario, el desarrollo, la reconstrucción y los derechos humanos se veían en aquel entonces como partes integrantes de un proyecto coherente e integrado. De hecho, en épocas más recientes la Carta Social de Europa demostró ser capaz de abordar no sólo una definición más integral de derechos económicos y sociales, sino además el tema candente de las normas jurídicas aplicables a tales derechos en la ampliación del Consejo Europeo.

En 1995 el Consejo de Europa adoptó el Protocolo Adicional a la Carta Social de Europa sobre un sistema de reclamaciones colectivas.⁸⁷ Dicho Protocolo está vigente y se ha utilizado en diez ocasiones.⁸⁸ El Protocolo puede ser ratificado por los estados miembros del Consejo de Europa que hayan suscrito la Carta Social de Europa⁸⁹ (1961, Carta de Turín). Cabe destacar que posterior a la aprobación del Protocolo Adicional el Consejo de Europa adoptó una Carta Social Revisada⁹⁰ en la cual se garantizan derechos económicos y sociales no considerados en la Carta de Turín original. Muchos observadores esperan que el entramado compuesto por la Carta Social de Europa y sus Protocolos constituya un paso adelante para la integración más efectiva de los derechos humanos.

Están facultadas para presentar reclamaciones en virtud del Protocolo Adicional a la Carta Social de Europa sobre un sistema de reclamaciones colectivas las organizaciones nacionales e internacionales de empleadores y trabajadores y otros organismos no gubernamentales nacionales e internacionales. Tales reclamaciones deben fundarse sobre las disposiciones de la Carta de Turín o del Primer Protocolo de la misma.⁹¹ Las reclamaciones son consideradas en primer lugar por un Comité de Derechos Sociales compuesto por expertos independientes. Luego de pronunciarse sobre la admisibilidad de la reclamación, el Comité procede a examinar los antecedentes presentados por las partes, por los demás Estados Partes del Protocolo, y por las organizaciones internacionales de trabajadores o empleadores. El Comité elabora a continuación un informe detallando sus conclusiones respecto de si el estado en cuestión ha infringido lo dispuesto en la Carta. Dicho informe se presenta, entre otros, al Comité de Ministros del Consejo de Europa, el

⁸⁶ S.T.E. N° 35.

⁸⁷ S.T.E. N° 158, julio de 1998.

⁸⁸ Véase Consejo de Europa, Examen de reclamaciones colectivas, Listado de reclamaciones, disponible en línea en www.humanrights.coe.int/csweb/GB/GB3/GB30_list.htm

⁸⁹ S.T.E. N° 35.

⁹⁰ S.T.E. N° 163.

⁹¹ S.T.E. N° 128.



cual adopta una resolución y -si las conclusiones del Comité de Expertos son negativas- dirige una recomendación al estado en contravención.

Como lo revela el estudio de las reclamaciones presentadas hasta ahora ante el Comité de Derechos Sociales, se recurre al Protocolo para condenar primordialmente violaciones relativas al derecho a negociación colectiva, pero también respecto de la prohibición del trabajo forzado, del trabajo infantil, de la discriminación y de las condiciones de trabajo.

No obstante, la eficacia del Protocolo Adicional a la Carta Social de Europa se ve constreñida por dos razones: por un lado, los derechos recientemente garantizados por la Carta Social Revisada,⁹² cuya adopción es posterior al Protocolo sobre un sistema de reclamaciones colectivas, no pueden ser objeto de este tipo de reclamaciones. Por otro, los Estados Partes de la Carta Social de Europa y de sus Protocolos o de la Carta Revisada tienen el extraño privilegio de escoger las disposiciones de estos instrumentos a las cuales entienden estar sometidos.⁹³

La tabla siguiente quiere relevar el interés existente en instrumentos de derechos humanos -tales como el Protocolo del Consejo de Europa sobre un sistema de reclamaciones colectivas- capaces de proteger los derechos económicos, sociales y culturales y cuya implementación o recursos no dependan directamente de la existencia previa de una dimensión comercial transfronteriza o de la existencia de una disputa comercial.

Derechos humanos de que trata	Todos los derechos económicos y sociales garantizados por la Carta Social de Europa (1961) o su Protocolo (1988), bajo reserva de las disposiciones aceptadas por el Estado Parte.
Referencia en el tratado a instrumentos de derechos humanos o a interpretaciones de éstos como fuente autorizada para la interpretación de acuerdos comerciales	BUENA. Recurso derivado de un instrumento de derechos humanos.
Componente democrático y participación	Consagra el derecho de los organismos de trabajadores y de las ONG a cursar una reclamación

⁹² Especialmente, los derechos de los discapacitados, el derecho de toda persona a ejercer una actividad remunerativa en un territorio nacional, de los trabajadores y sus organismos a consultar y ser consultados, de las personas de edad a la protección social, el derecho a la dignidad en el trabajo, el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, y el derecho a la vivienda.

⁹³ El Artículo 20 de la Carta Social de Europa estipula que al ratificarla, los estados deben declarar que se consideran vinculados por al menos cinco de los siguientes artículos contenidos en la Parte II de la Carta: Artículo 1 (derecho al trabajo), Artículo 5 (derecho de sindicación), Artículo 6 (derecho a la negociación colectiva), Artículo 12 (derecho a la previsión social), Artículo 13 (derecho a asistencia médica y social), Artículo 16 (derecho de la familia a la protección social y legal), y Artículo 19 (derecho de los trabajadores emigrantes a protección y asistencia). Además de estos artículos, los Estados Partes deberán considerarse vinculados por los artículos o párrafos numerados de la Parte II de la Carta que puedan escoger, siempre que el total no sea menor a 10 artículos o 45 párrafos numerados.



	en caso de violaciones de los derechos garantizados por la Carta o su Primer Protocolo. Éste, luego de su ratificación, garantiza los derechos consultivos de las asociaciones de trabajadores ante las empresas.
Independencia del mecanismo respecto de litigios comerciales previos	TOTAL. Emanada de un instrumento de protección de derechos humanos dentro del marco del sistema regional europeo.
Capacidad de juzgar las violaciones de los derechos humanos y existencia de compensación	BUENA, pero sujeta a las decisiones del Consejo de Ministros del Consejo de Europa. Las recomendaciones del Comité de Derechos Sociales no tienen carácter de resolución judicial.
Acceso a los mecanismos de intervención, comunicación o denuncia en caso de violaciones a los derechos humanos	BUENO

El Protocolo Adicional a la Carta Social de Europa sobre un sistema de reclamaciones colectiva es totalmente independiente de cualquier factor relativo al comercio o a un conflicto comercial. El hecho de no haber sido elaborado dentro de un contexto comercial no significa que no se pueda usar en la denuncia de violaciones a los derechos humanos generadas bajo nuevos sistemas comerciales. Este instrumento regional, así como las interpretaciones y conclusiones que puedan surgir del Comité de Derechos Sociales, obviamente no son vinculantes para ninguna institución de comercio, sea ésta regional o internacional. No obstante, la creciente interdependencia entre la Unión Europea y el Consejo de Europa demuestra que la integración regional y la integración y liberalización comercial y los derechos humanos pueden ir de la mano.

El Protocolo Adicional a la Carta Social de Europa sobre un sistema de reclamaciones colectivas no está a la altura de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, pero constituye la contrapartida mejorada del Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales, conocido como Protocolo de San Salvador. Al igual que el Protocolo Adicional a la Carta Social de Europa, el Protocolo de San Salvador dispone la posibilidad de presentar reclamaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de violaciones a los derechos de negociación colectiva o a la educación garantizados en su Artículo 13.⁹⁴

Por cierto, los instrumentos de derechos humanos capaces de constituirse en un recurso de utilidad en el marco del derecho internacional tienen un grado de madurez variable. El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de Naciones Unidas

⁹⁴ El Artículo 19(6) del Protocolo de San Salvador, que garantiza ciertos derechos de manera comparable a la Carta Social de Europa o la Carta Revisada, limita de forma apreciable los tipos de violaciones que pueden denunciarse ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.



es probablemente el más completo en tanto que enunciado de los derechos económicos, sociales y culturales de la persona. No obstante, su efectividad es insuficiente y está totalmente sujeta a un procedimiento consistente en la presentación de informes periódicos por parte de los estados miembros.



Conclusiones

Los últimos acontecimientos en materia de instrumentos de derechos humanos que protegen los derechos económicos, sociales y culturales de la persona nos llevan a concluir que el problema no es tanto el modelo o la posibilidad de que los estados adopten instrumentos eficaces de protección de dichos derechos, sino más bien la voluntad política de velar por su respeto y sancionar las violaciones. El sistema de derechos humanos debe fortalecerse a fin de que sea percibido como una instancia autorizada superior por las instituciones de comercio. Sin este avance, se corre el riesgo de supeditar a las instituciones de derechos humanos a los imperativos y las reglas del comercio y no a la inversa. Este riesgo es tanto más evidente cuando el análisis de las necesidades de derechos humanos descansa exclusivamente en la capacidad de las instancias de comercio de interpretar las escasas referencias al tema que generalmente se incorporan a los instrumentos comerciales. Este breve análisis demuestra que los tratados de comercio, así como los acuerdos secundarios o de cooperación, renuncian sistemáticamente a reconocer de forma explícita la preeminencia y autoridad de los instrumentos de derechos humanos. De hecho, esta reseña de los modelos creados por las instituciones del comercio internacional deja en evidencia que las medidas nacionales necesarias para la protección de los derechos humanos están relegadas a la categoría de excepción o exención. Un marco de referencia de derechos humanos para los acuerdos de comercio sería muy diferente.



Anexo II

Ratificación de convenciones e instrumentos internacionales de derechos humanos, por país

País	<i>PIDESC</i>	<i>PIDCP</i>	Protocolo Adicional	<i>CEDAW</i>	CEDR	Convención Americana	Protocolo San Salvador
Antigua y Barbuda				*	*		
Argentina	*	*	*	*	*	*	
Bahamas				*	*		
Barbados	*	*	*	*	*	*	
Belice		*		*			
Bolivia	*	*	*	*	*	*	
Brasil	*	*		*	*	*	*
Canadá	*	*	*	*	*		
Chile	*	*	*	*	*	*	
Colombia	*	*	*	*	*	*	*
Costa Rica	*	*	*	*	*	*	*
Cuba				*	*		
Dominica	*	*		*		*	*
República Dominicana	*	*	*	*	*	*	
Ecuador	*	*	*	*	*	*	*
El Salvador	*	*	*	*	*	*	*
Granada	*	*		*		*	
Guatemala	*	*	*	*	*	*	
Guyana	*	*	*	*	*		
Haití		*		*	*	*	
Honduras	*	*		*		*	
Jamaica	*	*	*	*	*	*	
México	*	*		*	*	*	*
Nicaragua	*	*	*	*	*	*	
Panamá	*	*	*	*	*	*	*
Paraguay	*	*	*	*		*	*
Perú	*	*	*	*	*	*	*
Santa Lucía				*	*		
San Cristóbal y Nevis				*			
San Vicente y las Granadinas	*	*	*	*	*		
Surinam	*	*	*	*	*	*	*
Trinidad-Tobago	*	*	*	*	*	*	
Uruguay	*	*	*	*	*	*	*
EE.UU.		*			*		
Venezuela	*	*	*	*	*	*	

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales



PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEDR: Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial