



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/14
25 de junio de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
55º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**La mundialización y sus consecuencias para el pleno
disfrute de los derechos humanos**

**Informe final presentado por J. Oloka-Onyango
y Deepika Udagama, de conformidad con la
decisión 2000/105 de la Subcomisión**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.....	1 - 6	3
II. LA MUNDIALIZACIÓN DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001: ¿QUÉ LUGAR SE RESERVA A LOS DERECHOS HUMANOS?	7 - 13	5
III. LOS DERECHOS HUMANOS, LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y LAS PENALIDADES DEL DESARROLLO INTERNACIONAL	14 - 36	9

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. (continuación)		
A. Después de Doha y hacia Cancún.....	15 - 26	9
B. El debate sobre las instituciones prestatarias multilaterales y dentro de éstas.....	27 - 36	16
IV. REPLANTEARSE LA MUNDIALIZACIÓN EN UN NUEVO MARCO INTERNACIONAL JURÍDICO Y DE GOBERNANZA..	37 - 47	21
A. Reexamen de las obligaciones de las instituciones prestatarias multilaterales.....	37 - 39	21
B. Hacia una nueva concepción del Estado en el contexto de la mundialización.....	40 - 42	23
C. Relanzar el debate sobre las responsabilidades y los deberes de las personas	43 - 47	24
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	48 - 50	26
<i>Anexo:</i> Hacia un nuevo planteamiento de las obligaciones en materia de derechos humanos de los principales actores del proceso de mundialización: propuesta		28

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. En su decisión 2000/102 la Comisión de Derechos Humanos decidió apoyar el nombramiento del Sr. J. Oloka-Onyango y de la Sra. Deepika Udagama como Relatores Especiales encargados de realizar un estudio sobre la cuestión de la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos, prestando especial atención a las recomendaciones formuladas por la Subcomisión y la Comisión en el sentido de que se definan mejor los objetivos y se perfeccionen los métodos de estudio¹. Esta decisión fue aprobada por el Consejo Económico y Social (decisión 2000/282). El nombramiento de los dos Relatores Especiales siguió a su documento de trabajo conjunto titulado "Los derechos humanos como objetivo primordial de la política y la práctica en materia de comercio, inversión y finanzas internacionales" (E/CN.4/Sub.2/1999/11) y al documento de trabajo del Sr. Oloka-Onyango titulado "Mundialización en el contexto del aumento de los casos de racismo, discriminación racial y xenofobia" (E/CN.4/Sub.2/1999/8).

2. Los Relatores Especiales presentaron su informe preliminar a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en su 52º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/2000/13). En ese informe se señaló particularmente a la atención el marco institucional de los principales agentes de la mundialización prestando especial atención a las condiciones que afectan a la mujer, y a las diversas formas en que la mundialización ha mejorado y empeorado sus condiciones de vida. En el período de sesiones siguiente los Relatores Especiales presentaron su informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2001/10), en el que se amplió ese análisis. Ese informe ofreció una sinopsis de algunas de las tensiones no resueltas que aún existen entre las leyes que rigen el comercio internacional y las normas internacionales de derechos humanos -los dos regímenes jurídicos abarcados por el debate sobre la mundialización.

3. En su 54º período de sesiones la Subcomisión concedió a los Relatores Especiales más tiempo para completar su estudio (decisión 2002/105). Así pues, el actual informe final desarrolla los principales temas de los anteriores informes y ofrece algunas reflexiones críticas sobre los hechos particularmente importantes que se han producido desde que se presentó el informe sobre la marcha de los trabajos. Ofrece asimismo un examen de las esferas consideradas esenciales para que en el futuro la Subcomisión lo estudie y adopte medidas al respecto. En particular, el presente informe ofrece algunas reflexiones sobre la forma en que los hechos del 11 de septiembre de 2001 han modificado muchas cuestiones en el debate sobre la mundialización. Presenta una sinopsis de las consecuencias del continuo esfuerzo realizado por aumentar la liberalización del comercio en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del estado actual del debate acerca de las instituciones prestatarias multilaterales y en el seno de las mismas. El informe concluye con algunas reflexiones en torno a cuestiones sobresalientes relativas a la estructura que se necesita para el nuevo marco jurídico y administrativo internacional que se requeriría para que el proceso de mundialización responda mejor a la necesidad de promover y proteger más adecuadamente los derechos humanos. Estos principios (presentados en líneas muy generales) figuran en el anexo.

¹ The Special Rapporteurs would like to express their gratitude to the following individuals who provided research assistance for this report: Adam Branch, Alice Farmer, Damien Gerard, Vivien Labaton and Roopa Madhav.

4. Nuestros anteriores informes han hecho hincapié en que la mundialización es un proceso que posee muchos rasgos. La mundialización se caracteriza principalmente por una integración cada vez mayor de las economías nacionales a escala mundial. Entre los mecanismos a través de los cuales se transmiten esos procesos figuran los regímenes jurídicos y económicos contemporáneos que rigen el comercio, la inversión y las finanzas internacionales.

Las instituciones y los agentes más importantes que motivan esos procesos son las empresas transnacionales (ETN) y las instituciones prestatarias multilaterales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) así como la OMC. Los principios fundamentales de la mundialización son reducir el papel que desempeña el Estado, privatizar la empresa pública y desreglamentar y liberalizar la economía². Esos procesos están teniendo consecuencias de gran alcance para la realización y mejor promoción y protección de los derechos humanos sobre la base de un marco internacional bien establecido que comienza con la Declaración Universal de Derechos Humanos³.

5. Pero cada vez más los procesos y efectos de la mundialización son más variados y complejos. Nuestra opinión meditada es que los procesos de mundialización al mismo tiempo que impulsan al mundo a avanzar cada vez más unido lo obligan a separarse más. Por ello la mundialización debe entenderse como una fuerza que es a un tiempo de inclusión y de exclusión, de expansión y de contracción, y de promoción de los derechos humanos y de marginación de los mismos. Por esta razón nuestro análisis del proceso económico que motiva principalmente la mundialización debe ir acompañado de un examen más amplio de los hechos políticos, sociales y culturales importantes que se están produciendo rápidamente. Al mismo tiempo debe prestarse atención a las limitaciones de las instituciones y mecanismos destinados a abordarlos.

Moisés Naím ha afirmado que la mundialización pone a disposición del público las tecnologías, recursos y posibilidades de las que frecuentemente hasta comienzos del decenio de 1990 sólo podían disponer los gobiernos⁴. Como resultado de ello la infraestructura de las telecomunicaciones y de la logística de los traficantes de drogas, falsificadores o contrabandistas de personas es a menudo superior a la de los organismos reguladores y de represión de la mayoría de los países. Así pues, aunque la globalización ha abierto nuevos horizontes para la buena utilización de la tecnología, ha proyectado también la preocupación por el uso indebido de las drogas, el lavado del dinero, la trata de seres humanos y, en particular, el terrorismo, hasta límites desconocidos.

6. La reacción de los Estados y de las instituciones internacionales ante esa situación, que ha hecho que se preste más atención a la cuestión de la seguridad, es bastante comprensible. Pero el hecho de que ahora se dé más importancia a la seguridad resulta bastante preocupante.

En primer lugar, se trata de la seguridad en un sentido esencialmente militarista y manifiestamente retrógrado, en el que la confianza reposa en la superioridad del fuego militar y en el recorte de las libertades civiles. En segundo lugar, en muchos aspectos es una seguridad

² E/CN.4/Sub.2/2001/10, chap. I.

³ For an elaboration of the framework within which the Special Rapporteurs consider the processes of globalization and its impact on the full enjoyment of human rights, see *ibid.*, para. 5.

⁴ Moisés Naím, The Fourth Annual Grotius Lecture: Five Wars of Globalization, *American University International Law Review*, vol. 18, No. 1, 2002, p. 14.

simplista en el sentido de que prácticamente todos los problemas internacionales se miran ahora a través del prisma de los problemas de seguridad. Por último, es un modelo que parece gozar del apoyo casi unánime de los Estados, aunque por diversas razones esencialmente oportunistas (y algunas veces contrapuestas). El nuevo "modelo internacional de seguridad" ha pasado a desempeñar un papel excesivamente importante en la economía política internacional contemporánea. Nuestra preocupación es que este modelo ha introducido un nuevo denominador común de lo más bajo en los asuntos de Estado y, por consiguiente, en la relación entre los Estados y los individuos. Ni que decir tiene que el modelo introduce cuestiones adicionales que merecen que se les preste atención en el intento por lograr una mejor observancia y protección de los derechos humanos en el contexto de los procesos de mundialización⁵. En ninguna parte se demuestra de forma más patente esta necesidad como en la reacción de los Estados ante los hechos ocurridos el 11 de septiembre, reacción cuyos efectos todavía se sienten hoy día.

II. LA MUNDIALIZACIÓN DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001: ¿QUÉ LUGAR SE RESERVA A LOS DERECHOS HUMANOS?

7. Pocos sucesos ocurridos en la historia de la sociedad humana después de la guerra fría han tenido unas consecuencias tan importantes y de tal alcance como los ataques contra el World Trade Centre de Nueva York y el Pentágono de Washington D.C. Después de esos sucesos el Gobierno de los Estados Unidos declaró una "guerra contra el terror". A continuación se adoptaron varias medidas para responder a lo que se consideró un "enemigo" nuevo y escurridizo pero extremadamente malévolos y eficaz. Entre esas medidas figuraron la reforma de los regímenes jurídicos nacionales para adaptarlos a las nuevas amenazas que representaba el terrorismo en su más reciente manifestación, la reforma de la Ley de inmigración y el aumento del recurso al mecanismo de detención preventiva (incluso en Estados donde esa medida era anteriormente ilegal)⁶. Tales medidas estuvieron acompañadas de un aumento de los poderes de vigilancia y de una mayor aplicación de la pena de muerte. Otras medidas consistieron en endurecer los mecanismos para lograr que la afluencia de recursos económicos y financieros para apoyar actividades terroristas se pudiera reducir y eventualmente cortar⁷. Dicho en pocas palabras, las ramificaciones de esta guerra se han sentido en el mundo entero, tanto en su dimensión geográfica como conceptual⁸. Todas ellas tienen consecuencias importantes para la

⁵ As George Soros cautions: "No regime can survive by military force alone, and the world certainly cannot be ruled by military superiority. I believe our superiority is great enough to allow us to think of other things than trying to increase it further." George Soros, *Globalization*, Public Affairs Perseus Books, New York, 2002, p. 176

⁶ See Richard Carver, *Human Rights After 11 September: Civil Liberties, Refugees, Intolerance and Discrimination*, paper presented to the International Meeting on Global Trends and Human Rights - Before and After September 11 (Geneva, 10-12 January 2002).

⁷ See Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Co., New York/London, 2002, p. 228.

⁸ With regard to the latter, the most prominent development has been witnessed in the application of several hitherto unknown concepts. These include the idea of "pre-emptive strikes", the categorization of prisoners of war (POWs) as "illegal combatants", and the notion of

configuración y el carácter mismos del derecho internacional en el siglo XXI y para la observancia y protección más estrictas de los derechos humanos⁹.

8. Se desencadenó un debate acerca de las razones de lo ocurrido el 11 de septiembre. Entre los comentarios más populares figuraron distintas variantes de la tesis del "choque de civilizaciones", que por primera vez, a comienzos del decenio de 1990, formuló y acuñó el erudito americano Samuel Huntington¹⁰. En sus escritos, después de terminada la guerra fría, Huntington quiso analizar lo que, a su juicio, iban a ser los principales puntos de tensión mundial que caracterizarían las relaciones entre los Estados en el sistema internacional. Su conclusión fue que en la nueva era que surgía después de la guerra fría "... el choque entre civilizaciones constituye la mayor amenaza para la paz mundial..."¹¹. Desde ese momento el "argumento cultural" -la idea de que el origen de los conflictos entre las sociedades arranca principalmente de factores culturales- se ha convertido en un tema central en gran parte de los debates sobre política internacional¹².

9. Huelga decir que la relación entre los factores sociales, económicos, políticos y culturales es mucho más compleja y polifacética. Como observó el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos:

"Es una idea muy extendida que los niveles de desigualdad económica y política que existen en el mundo están relacionados con la mundialización y que ésta, a su vez, se identifica con el mundo occidental, en particular con el capitalismo americano. Se tiene, en general, la impresión de que la mundialización exporta (o impone) valores culturales particulares sin respetar otras culturas o creencias. En general, se considera también que los gobiernos y las empresas occidentales venden a otros sus propias formas de gobierno (democracia, el imperio de la ley) no por razones desinteresadas sino porque ello les beneficia económicamente. El comercio libre beneficia a los países ricos más que a los

"regime change", initially effected in Afghanistan and latterly extended to Iraq. For an examination of the measures taken by the United States Government, see Lawyers Committee for Human Rights, *Imbalance of Powers: How Changes to US Law & Policy Since 9/11 Erode Human Rights and Civil Liberties*, New York, 11 March 2003, available at: http://www.lchr.org/us_laws/loss/imbalance/powers.pdf. On the case of measures taken by States in Africa, for example, see Rotimi Sankore, September 11 And Its Implications For Africa, Pambazuka Electronic Newsletter, vol. 79, 12 September 2002, available at: <http://www.pambazuka.org//newsletter.php>.

⁹ See "For Whom the Liberty Bell Tolls", *The Economist*, 29 August 2002.

¹⁰ See Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York, 1996.

¹¹ Ibid. p. 321.

¹² For a critique of the idea of "culture talk", see Mahmood Mamdani, Good Muslim, Bad Muslim: A Political Perspective on Culture and Terrorism, available at: <http://www.sidint.org/journal/TOCdeve452.htm>.

países pobres; las normas jurídicas permiten a las empresas internacionales operar con menor riesgo; se promueve la democracia (pero no si conduce a regímenes independientes). Estas ideas pueden o no estar bien fundadas, pero existen ciertamente e influyen en el comportamiento."¹³

La influencia en ese comportamiento (particularmente de los Estados) ha sido doble. Inmediatamente después del 11 de septiembre los Estados de todo el mundo se unieron para apoyar al Gobierno de los Estados Unidos en lo que se consideró una reacción justificada frente a un enemigo indefinido (el superterrorismo y los que lo apoyan) que constituía una amenaza mundial. Empleando las palabras del Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, esos hechos (del 11 de septiembre de 2001) "... contribuyeron a lograr que la gente tomara conciencia de que no existen dos mundos -el de los ricos y el de los pobres- sino uno solo. Estamos unidos por las finanzas, el comercio, la migración, las comunicaciones, el medio ambiente, las enfermedades transmisibles, el delito, las drogas y, ciertamente, por el terror"¹⁴.

10. Pero si la guerra contra los talibanes en el Afganistán parecía anunciar una nueva (aunque sesgada) era de multilateralismo en el contexto de las políticas internacionales, algunos hechos que se sucedían paralelamente indicaban todo lo contrario. Así, durante los dos últimos años el Gobierno de los Estados Unidos inició (algunos dirían "reanudó") un camino sistemático y deliberado de acción unilateral (y en interés propio). Ello puede comprobarse en el rechazo del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, seguido de la negativa a apoyar la creación de la Corte Penal Internacional. Eso mismo se observa en su abandono del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y su abrogación del Tratado sobre la Limitación de los Sistemas de proyectiles antibalísticos¹⁵. En la esfera económica esos hechos se acompañaron de la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de aumentar los aranceles aduaneros sobre el acero importado y favorecer las subvenciones agrícolas, acciones éstas que contradecían los pronunciamientos retóricos de ese mismo Gobierno en apoyo del "libre comercio" y las políticas de liberalización económica¹⁶.

11. La última guerra contra el Iraq ha ilustrado de forma inequívoca que el nuevo multilateralismo (si alguna vez existió) había nacido muerto. Los actos del Gobierno de los Estados Unidos en la edificación de la guerra ilustran una serie de indicadores clave que nos permiten apreciar mejor los principales contornos del mundo que ha seguido al 11 de septiembre y sus implicaciones para la mundialización y el pleno disfrute de todos los derechos humanos. El primero es una creencia en la utilización óptima de la fuerza, y en particular en la superioridad

¹³ International Council on Human Rights, *Human Rights After September 11*, Versoix, Switzerland, 2002, p. 44.

¹⁴ James Wolfensohn, *Bridging the Gap Between Human Rights and Development*, December 2001.

¹⁵ B. Boutros-Ghali, "Why the US Won't Succeed in Fighting Global Terrorism", *The EastAfrican*, 21-27 April 2003, p. 10.

¹⁶ Daniel Altman, "Global Trade Looking Glass: Can US Have It Both Ways?", *New York Times*, 9 November 2002, p. B1.

del poder económico y militar, para lograr objetivos de política internacional. En segundo lugar, en la medida en que instituciones multilaterales tales como las Naciones Unidas tienen alguna utilidad para lograr esos objetivos, ello sólo tiene un sentido estratégico y funcional, y esos objetivos se soslayarán o abandonarán completamente si fuese necesario.

12. Esta tendencia creciente hacia el unilateralismo tiene su origen en los grandes intereses, principalmente económicos, y en la superioridad tecnológica que tienen hoy día los Estados Unidos. Esos factores refuerzan la opinión de que el despliegue de una fuerza adecuada contra los terroristas (reales, potenciales o imaginarios) o contra los gobiernos del "eje del mal" se racionaliza al modo maquiavélico clásico según el cual el fin justifica los medios. ¿Qué relación tiene esto con el proceso de mundialización? En muchos aspectos está en juego una forma similar de fundamentalismo en relación con los argumentos relativos a la liberalización del mercado y la reforma económica, a saber, que las causas de la regresión y los malos resultados económicos no son el resultado de la debilitación del mercado ni de las políticas de desregulación o liberalización, como tales. Son la consecuencia de no haber aplicado con mayor rigor la ley del mercado y las políticas afines de ajuste y reestructuración. Es precisamente ahí donde la guerra contra el terror confluye con el crecimiento del unilateralismo para incidir en los procesos de mundialización y, de este modo afectar de formas muy desfavorables al pleno disfrute de todas las categorías de derechos humanos. En ese contexto, el daño causado a los seres humanos se considera simplemente como "daños colaterales", copiando otro eufemismo que se ha puesto de moda tras los recientes acontecimientos mundiales. Evidentemente, ello plantea importantes cuestiones acerca de la función y el lugar del Estado, una institución que antes de los sucesos del 11 de septiembre se consideraba en una situación de decadencia terminal¹⁷.

13. Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, es una consecuencia puramente incidental que las medidas adoptadas en esta guerra mundial contra el terror consigan de hecho a largo plazo resultados satisfactorios¹⁸. La cuestión más importante es si esas medidas serán sostenibles. Es evidente que la guerra tiene ramificaciones más amplias que van más allá del "enemigo" contra el que va dirigida, tanto si ese enemigo es el misterioso Osama bin Laden como su red de Al Qaida, los talibanes o incluso el régimen de Saddam Hussein en el Iraq. Ciertamente es un unilateralismo que amenaza con socavar la razón de ser esencial de las Naciones Unidas y provocar aún más la hostilidad de todas las regiones del mundo¹⁹. Por supuesto que las consecuencias para las principales instituciones multilaterales como la OMC, el Banco Mundial y el FMI tienen una importancia considerable. A continuación pasamos a examinar los modos

¹⁷ For a critical comment, see Saskia Sassen, "The State and Economic Globalization: Any Implications for International Law?", *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, No. 1, 2000, pp. 110-111.

¹⁸ Benedetto Della Vedova, "Will the War Make America, EU Less Selfish in World Trade?", *The EastAfrican*, 14 April 2003, p. 8.

¹⁹ See Mary Robinson, *Shaping Globalization: The Role of Human Rights*, The Fifth Annual Grotius Lecture, American Society of International Law, 97th Annual Meeting, Washington DC, 2 April 2003.

específicos en los que esos debates son importantes para esas instituciones y para el desarrollo humano sostenible en su conjunto.

III. LOS DERECHOS HUMANOS, LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y LAS PENALIDADES DEL DESARROLLO INTERNACIONAL

14. Las facetas más sobresalientes de la mundialización son las que se han manifestado en las esferas de una liberalización mayor del comercio, de un mejoramiento de los regímenes de inversión y de un funcionamiento más eficaz de los mecanismos de las finanzas internacionales. En la medida en que uno de los principales objetivos del 11 de septiembre fue el lado capitalista del sistema americano, esos regímenes se vieron negativamente afectados por las consiguientes repercusiones sobre las finanzas, la banca, los seguros y otras industrias mundiales afines. Al mismo tiempo, aun cuando la evolución registrada dentro de esos sectores guarda relación principalmente con la economía internacional, como hemos señalado anteriormente, está motivada esencialmente por las fuerzas que dominan la esfera de la política, tanto nacional como mundial. Por ello es esencial comprender las políticas de mundialización para apreciar todas sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos. Con este fin es necesario examinar los procesos de formulación de políticas mediante los cuales los principales actores que intervienen en los procesos de mundialización han sido informados durante los dos últimos años. Así pues, es necesario examinar las principales cuestiones que se han considerado en el marco de las negociaciones permanentes sobre la liberalización del comercio llevadas a cabo en el seno de la OMC y la cuestión de la erradicación de la pobreza analizada dentro de las instituciones de Bretton Woods, a saber, el Banco Mundial y el FMI.

A. Después de Doha y hacia Cancún

15. La Declaración de Doha de noviembre de 2001 surgió del cuarto período de sesiones de la Conferencia Ministerial de la OMC²⁰. El período de sesiones, que tuvo lugar en Doha, capital de Qatar fue muy diferente al desastroso período de sesiones de esa misma Conferencia celebrado en Seattle en 1999. Antes de Doha se había registrado una tensión creciente en relación con diversas cuestiones que también habían perturbado los debates de Seattle. Entre ellas figuraban cuestiones sustantivas y de procedimiento. Las primeras iban acompañadas de argumentos sobre normas de trabajo, la agricultura (en particular la cuestión de las subvenciones) y las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Las cuestiones de procedimiento se referían a la transparencia, la participación y la equidad y, en particular, el lugar que ocupan los países en desarrollo y menos adelantados dentro de la organización²¹.

²⁰ Ministerial Declaration adopted at Doha, Qatar, on 14 November 2001 at the Fourth WTO Ministerial Conference (WT/MIN(01)DEC/1), dated 20 November 2001.

²¹ See Caroline Dommen, "Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: Actors, Processes and Possible Strategies", *Human Rights Quarterly*, vol. 24, No. 1, 2002, pp. 27-30.

16. Además, durante los años que siguieron a Seattle se prestó considerable atención a la cuestión de los derechos de propiedad intelectual (DPI) y al acceso a los medicamentos esenciales²². En el tiempo que precedió inmediatamente a Doha esta cuestión adquirió una dimensión clara Norte/Sur en lo referente a la interpretación del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), y concretamente a la cuestión de si algunos mecanismos, como la concesión de una licencia obligatoria, eran métodos apropiados para emplearlos en la solución de la crisis sanitaria creada por la pandemia VIH/SIDA²³. Los Estados Unidos fueron los que más se opusieron a esta postura, sumando a su argumento una acción bilateral destinada a obligar a varios países a cumplir las llamadas disposiciones "ADPIC plus"²⁴. La acción judicial emprendida por varias empresas farmacéuticas internacionales (y apoyada por el Gobierno de los Estados Unidos) contra la legislación sobre patentes propuesta por el Gobierno de Sudáfrica, y una denuncia presentada por el Gobierno de los Estados Unidos contra el Brasil en el Consejo del ADPIC, indujeron a la sociedad civil internacional a adoptar medidas²⁵. Asustados por la publicidad negativa que generaron esas acciones, las empresas desistieron prudentemente del pleito al tiempo que el Gobierno de los Estados Unidos suspendió su denuncia²⁶. Los obstáculos en el camino hacia Doha eran, por consiguiente, muy graves²⁷.

17. No es un lugar común afirmar que los sucesos del 11 de septiembre contribuyeron en ciertos aspectos importantes a que en Doha se obtuvieran mejores resultados que en Seattle²⁸. El propio Gobierno de los Estados Unidos se halló en un grave aprieto cuando la alarma producida por el ántrax dejó bien patente precisamente lo que los países en desarrollo habían afirmado respecto del acceso a los medicamentos en situaciones médicas de urgencia²⁹. Esos hechos promovieron en gran medida una actitud de buena voluntad en Doha, mayor de la que se

²² See G.A. Cornia, "Globalization and Health: Results and Options", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 79, No. 9, 2001, pp. 834-841.

²³ See report of the High Commissioner for Human Rights on the impact of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights on Human Rights (E/CN.4/Sub.2/2001/13).

²⁴ Dommen, op. cit., pp. 41 ff.

²⁵ For an account of these developments, see E/CN.4/Sub.2/2001/10, paras. 21-25.

²⁶ Ibid., paras. 26 and 27.

²⁷ See Diana Bronsen, *Assessing Doha: What Does the Qatar Meeting of the World Trade Organization Mean for Human Rights?*, available at: <http://www.ichrdd.ca/english/prog/globalization/wtoMeetingDoha.html>.

²⁸ See, for example, Martin Khor, "The WTO post-Doha Agenda: Squeezing the South under an Inequitable Work Programme", *Third World Resurgence*, No. 141/142, 2002, pp. 24-30.

²⁹ Grace K. Avedissian, "Global Implications of a Potential U.S. Policy Shift Toward Compulsory Licensing of Medical Inventions in a New Era of 'Super-Terrorism'", *American University International Law Review*, vol. 18, No. 1, pp. 258-259.

había previsto antes del período de sesiones, y condujo a un progreso bastante sustancial en una serie de cuestiones que anteriormente habían sufrido un atasco³⁰. Ni que decir tiene que, como más tarde iban a demostrar los hechos, había también razones para la prudencia³¹.

18. En la declaración adoptada después del período de sesiones, los miembros reafirmaron la importancia del comercio para el crecimiento económico, el desarrollo y el empleo y, más concretamente afirmaron que el comercio tenía un importante papel que desempeñar en la mitigación de la pobreza. La declaración reconoció también la necesidad de que todos los pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y de la mejora del bienestar que produce el sistema multilateral. Al hacerlo los miembros decidieron que las necesidades e intereses de los países en desarrollo ocupasen un lugar central en el Programa de Trabajo adoptado en la Declaración. La cuestión del compromiso de los miembros con el desarrollo sostenible también se mencionó en muchas de las disposiciones del acuerdo. En particular, en la cuarta frase del párrafo 6 de la declaración se dice que:

"... en virtud de las normas de la OMC, no deberá impedirse a ningún país que adopte medidas para la protección de la salud y la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales, o para la protección del medio ambiente, a los niveles que considere apropiados, a reserva de la prescripción de que esas medidas no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional, y de que en lo demás sean conformes a las disposiciones de los Acuerdos de la OMC."

El período de sesiones examinó detalladamente este tema en relación con la cuestión concreta del acceso a los medicamentos en la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública³². Entre otras "victorias" que se obtuvieron en Doha figuraba el ajuste de los períodos de cumplimiento en virtud de los ADPIC para los países menos adelantados (PMA)³³ y cierto lenguaje de compromiso sobre la cuestión de las subvenciones a las exportaciones y sobre "problemas no comerciales", y respecto del trato especial y diferenciado en el Acuerdo sobre la Agricultura.

³⁰ Bronsen, op. cit.

³¹ The caution was aptly captured in a *Newsweek* article that stated, "Finally, at long last, will come the hard part. Again the Uruguay Round offers a clue. After agreeing upon what they were to negotiate, the dealmakers took an additional five years to hammer out a deal lowering tariffs and opening up global markets. It was an undeniably important step, however arduous. But Doha's issues are no less complex - and will no doubt take as long, or longer." See "Smiles Now, Struggles to Come", *Newsweek*, 26 November 2001, p. 2.

³² See Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health (WT/MIN(01)/DEC/2), dated 20 November 2001.

³³ Ellen't Hoen, "The Declaration on TRIPS and Public Health: A Step in the Right Direction", *BRIDGES* (post-Doha Ministerial Issue), Year 5, No. 9, November/December 2001.

19. Pese a los hechos tan positivos arriba mencionados, el acuerdo de Doha sufrió también varias limitaciones importantes, limitaciones que se hicieron más aparentes cuando empezó a secarse la tinta del documento y los "negocios" volvieron a la normalidad. Así pues, pese a tratar de cuestiones de derechos humanos (especialmente en lo que respecta al derecho a la vida y al derecho a la salud), la Declaración fue despojada del lenguaje de derechos humanos. También se plantearon graves cuestiones en cuanto al carácter vinculante de la Declaración. Incluso la cuestión respecto de la cual el consenso de Doha fue, al parecer, un éxito -la cuestión del acceso a los medicamentos esenciales- da la impresión de haber sido sólo una victoria simbólica. La cuestión de las medidas que hay que adoptar para ayudar a los países que no tienen capacidad de fabricación -un problema particular para muchos países menos adelantados que se enfrentan con la mayor parte de la pandemia- también quedó sin resolver.

20. El bloqueo del acuerdo final sobre la cuestión, hecho por el Gobierno de los Estados Unidos por miedo a que incluso las enfermedades que no son infecciosas o no representan un peligro para la salud pública (como la diabetes y el asma) puedan ser tratadas con medicamentos genéricos una vez que se haya abierto la puerta, exacerbó esas limitaciones observadas a primera vista³⁴. El punto muerto en que sigue estando esta cuestión refleja no sólo el problema fundamental del unilateralismo de los Estados Unidos que ya hemos advertido, sino también, lo que es más importante, el hecho de que no se hayan utilizado los principios de derechos humanos en el contexto de las negociaciones. Un problema adicional es la utilización de medios bilaterales para presionar a los países a que adopten disposiciones que van mucho más allá de las obligaciones contenidas en el Acuerdo sobre los ADPIC -la utilización de las llamadas disposiciones "ADPIC plus"³⁵. En suma, el acuerdo de Doha no sólo fue problemático en cuanto a su condición jurídica, sino también a causa de la total ausencia de un lenguaje de derechos humanos en su formulación³⁶. Desde el período de sesiones de Doha, las conversaciones sobre la liberalización del comercio continúan embrolladas en varias de las mismas cuestiones contenciosas que han afligido a la OMC casi desde sus inicios³⁷.

21. Sigue habiendo una gran preocupación acerca de la lista de cuestiones (y el intento por introducir otras nuevas) que se incluirán en el orden del día de Cancún, México, donde la Conferencia Ministerial celebrará su quinto período de sesiones. Desde que ocupó el cargo en agosto de 2002, el nuevo Director General de la OMC, antiguo Viceprimer Ministro y Ministro de Comercio de Tailandia, Supachai Panitchpakdi, ha expuesto de forma bastante clara su opinión acerca de la dirección que él desea que siga el procedimiento de las negociaciones.

³⁴ See US Blocks Cheap Drugs Agreement, BBC News, 21 December 2002.

³⁵ See the report of the United Kingdom Commission on Intellectual Property, *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*, August 2002, pp. 162-164, available at: <http://www.iprcommission.org/text/documents/final.report.htm>.

³⁶ See "Doha Declaration's Meaning Depends on the Reader", *BRIDGES*, Year 5, No. 9, November/December 2001.

³⁷ The liberalization in the trade in services, and particularly the issue of the privatization of essential services such as water, is attracting considerable attention. For example, see John Mbaria, "Private Investors to Supply Water in Kenya", *The EastAfrican*, 14-20 April, p. 6.

Por ejemplo, ha expresado el deseo de hacer que la ronda de Doha sea una verdadera "ronda del desarrollo"³⁸. El Dr. Supachai considera que existe un amplio consenso en cuanto a la idea de que la política comercial es un elemento importante para promover el desarrollo y reducir la pobreza, y que si se hace hincapié en ello y se aplica un programa interno coherente se producirán resultados positivos³⁹. El Dr. Supachai ha prometido reforzar durante su permanencia en el cargo de Director General los cuatro pilares del sistema internacional de comercio, a saber: i) el marco jurídico que une todo el sistema de comercio multilateral; ii) la asistencia a los países en desarrollo y menos adelantados; iii) la coherencia en la formulación de políticas económicas internacionales, y iv) el objetivo de que la OMC sea más capaz de prestar sus servicios a sus miembros⁴⁰. Lamentablemente, no parece que ninguna de las demás declaraciones del Dr. Supachai sobre liberalización del comercio y sus vínculos con el desarrollo hagan concebir muchas esperanzas de que la organización revise su planteamiento del tema de los derechos humanos. Además, habida cuenta de que la llamada "ronda del desarrollo" de Doha tropieza con tantos obstáculos, las perspectivas futuras no parecen muy brillantes⁴¹.

22. La carrera hacia Cancún se vuelve muy conflictiva debido a la continua presión (en particular de los países industrializados desarrollados) por introducir nuevas cuestiones en las negociaciones⁴². Entre esas cuestiones están la inversión, la competencia, la transparencia en las compras del sector público y la facilitación del comercio⁴³. En particular, el esfuerzo por introducir la cuestión de la inversión se hace eco del intento de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de redactar un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) a finales del decenio de 1990. Habida cuenta de los problemas sustantivos y de procedimiento con que estamos tropezando con el AMI, es particularmente importante que la búsqueda de un

³⁸ Andrew Walker, New WTO Boss Backs Poor, BBC World Service, 3 September 2002, available at: www.bbc.co.uk.

³⁹ See Supachai Panitchpakdi, The Doha Development Agenda: Challenges and Opportunities for the Arab World, speech before the World Economic Forum, 9 September 2002, available at www.wto.org.

⁴⁰ Supachai Panitchpakdi, From Doha to Cancún and Beyond, speech before the General Assembly of the Swiss Bankers Association, 20 September 2002, available at www.wto.org.

⁴¹ See "Stalemate in Agriculture Casts Pall over Doha Round", *BRIDGES*, Year 7, No. 2, 2003.

⁴² The views extend from the popular to the scholarly. See, for example, Tina Rosenberg, "The Free-Trade Fix", *New York Times Magazine* (sect. 6), 18 August 2002, p. 28 and Oxfam International, *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalization and the Fight against Poverty*, Oxford, 2002.

⁴³ Arthur Okwemba, "Poor Countries Cry Foul Over New Trade Plan by the West", *The EastAfrican*, 14-20 April 2003, p. 23.

mayor número de regímenes de protección de las inversiones no se lleve a cabo a expensas del crecimiento y protección favorables del ser humano o del desarrollo humano sostenible⁴⁴.

23. Así pues, la OMC, en tanto que organización internacional, se encuentra en una situación bastante difícil, entre la presión de los países industrializados por seguir manteniendo en primer plano la liberalización del comercio y por instigar a que se introduzcan nuevas cuestiones en las negociaciones, y los activistas que tratan de que se adopten medidas más tajantes en materia de derechos humanos. Evidentemente, la resistencia a que la OMC aborde de forma más amplia la cuestión de los derechos humanos proviene también de los países en desarrollo y menos adelantados⁴⁵. Sigue planteada la cuestión fundamental de cómo pueden reconciliarse esos intereses contrarios y al mismo tiempo garantizar el cumplimiento por parte de la OMC de su función esencial en la promoción del desarrollo mundial⁴⁶.

24. Una de las principales cuestiones respecto de las cuales expresamos nuestra preocupación en nuestro informe sobre la marcha de los trabajos fue el sistema de solución de diferencias en la OMC. Entre esas preocupaciones figuran cuestiones de acceso, costo e impedimentos estructurales⁴⁷. Según Gabriel Marceau, el hecho de que la OMC tenga una esfera de acción limitada (el derecho mercantil) "... no significa que el Acuerdo de la OMC exista en un sistema herméticamente sellado, cerrado al derecho internacional general y a las normas de derechos humanos. Por el contrario, los Estados deben cumplir todas sus obligaciones de buena fe, en particular con sus obligaciones en materia de derechos humanos y las que le impone la OMC"⁴⁸. A este respecto, el Acuerdo de Doha sobre el acceso a los medicamentos se cita a menudo como una instancia en la que las cuestiones de liberalización del comercio se filtran a través del prisma de los problemas de derechos humanos. De igual forma, la interpretación creativa y de buena fe de otras disposiciones del régimen de comercio internacional puede producir también resultados más positivos. Como ha señalado Caroline Dommen, "... si se llevara ante el mecanismo de solución de diferencias un conflicto entre una norma de la OMC y una disposición de derechos

⁴⁴ We have previously tackled this issue in our working paper on international trade, investment and finance (E/CN.4/Sub.2/1999/11).

⁴⁵ Pradeep S. Mehta and Sandeep Singh, "Current Issues in Human Rights, Development and International Trade in the WTO", *INTERRIGHTS Bulletin*, vol. 13, No. 4, 2001, p. 143.

⁴⁶ See Padideh Ala'I, "A Human Rights Critique of the WTO: Some Preliminary Observations", *George Washington International Law Review*, vol. 33, Nos. 3 and 4, 2001.

⁴⁷ Gregory Shaffer, How to Make the WTO Dispute Settlement System Work for Developing Countries: Some Proactive Developing Country Strategies, in *Towards a Development-Supportive Dispute Settlement System in the WTO*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Resource Paper No. 5, Geneva, 2003.

⁴⁸ Gabrielle Marceau, "WTO Dispute Settlement and Human Rights", *European Journal of International Law*, vol. 13, No. 4, 2002, p. 779.

humanos, es evidente que aquél tendría que tomar en consideración las normas internacionales de derechos humanos"⁴⁹.

25. Pero el argumento de que la OMC es más permeable a los problemas de las normas de derechos humanos exige un examen más detenido y crítico. Si bien es bastante cierto que lo que pueden denominarse consideraciones de derechos humanos encuentran una forma de manifestarse en las negociaciones y en la solución de diferencias, no se hace necesariamente de una forma sistemática o deliberada. Los mecanismos tampoco están diseñados de tal forma que garanticen que los problemas de derechos humanos se tomen automáticamente en consideración. Así es como, por ejemplo, puede haber decisiones como las adoptadas en las diferencias sobre las hormonas de la carne de vaca y el amianto⁵⁰ que tengan graves consecuencias para los derechos humanos⁵¹. A este respecto, el procedimiento de Doha fue excepcional en el sentido de que se prestó gran atención a consideraciones distintas de la letra de la ley dentro del marco de la OMC. Pero lo que distinguió el procedimiento de Doha fue el compromiso de agentes distintos de los Estados y la cuestión que estaba en juego. Desgraciadamente, no siempre se garantiza una presencia a esos agentes en el marco de las negociaciones o del mecanismo de solución de diferencias. Es posible que la cuestión que está en juego tampoco se preste a la misma clase de movilización y acción que la cuestión del acceso a los medicamentos. Además, si lo que parece haber sido un proceso incluyente y sensible a los problemas de derechos humanos puede al final desbaratarse merced al poder de un solo miembro resulta evidente que debe hacerse mucho más para garantizar la aplicación firme del derecho internacional en general, y de las normas de derechos humanos en particular, en el marco de la OMC. Actualmente no existe ninguna garantía de que a causa del carácter perentorio de los problemas de comercio éstos no reciban un trato superior. En suma, es necesario apartarse de enfoques que son puntuales y contingentes.

26. Para lograr que los problemas de derechos humanos consigan una audiencia mayor en la OMC, es necesario aplicar una doble estrategia. En primer lugar, es necesario un compromiso más concertado con la OMC y garantizar una mayor complementariedad entre los principios básicos del derecho mercantil internacional tal como lo administra la OMC y las normas internacionales de derechos humanos, al mismo tiempo que se combaten algunas de las recientes teorizaciones que tratan de dar preferencia al derecho mercantil⁵². Con todo, es también

⁴⁹ Dommen, op. cit., p. 49.

⁵⁰ For an analysis of the human rights implications of these cases, see Caroline Dommen, *Balancing Global Trade with Social Need: A Role for Human Rights Norms and Mechanisms?*, in Roskam and Loos (eds.), *Balancing Global Trade with Social Need*, 2002.

⁵¹ Anne Orford, *Contesting Globalization: A Feminist Perspective on the Future of Human Rights*, in Burns H. Weston & Stephen P. Marks (eds.), *The Future of International Human Rights*, Transnational Publishers, Ardsley, 2000, pp. 169-175.

⁵² See, for example, Ernst-Ulrich Petersmann, "Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights Law into the Law of Worldwide Organization: Lessons from European Integration", *European Journal of International Law*, vol. 13, No. 3, 2002, p. 621. For a response to Petersmann, see Philip Alston, "Resisting the Merger and Acquisition of Human

necesario incorporar de nuevo a los Estados miembros de la Organización que, en última instancia, serán elementos clave (como lo fueron en relación con la cuestión del acceso a los medicamentos esenciales) a la hora de determinar en qué medida los problemas de derechos humanos se toman en consideración.

B. El debate sobre las instituciones prestatarias multilaterales y dentro de éstas

27. Aunque a menudo se hace referencia a las instituciones de Bretton Woods como organizaciones "gemelas", sus operaciones, estructura y métodos de abordar las cuestiones con que se enfrenta en la actualidad la comunidad internacional no son en absoluto idénticos. Esto es especialmente cierto en lo que respecta al modo en que esas dos organizaciones han respondido al llamamiento de que deberían prestar más atención a las repercusiones de sus políticas en la promoción y protección de los derechos humanos⁵³. Ha habido toda una serie de organizaciones del movimiento de defensa de los derechos humanos, el medio ambiente y la mujer que han ejercido considerables presiones sobre las operaciones, constituciones y gobernanza de esas organizaciones y han expresado muchas críticas al respecto. Aunque con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre se han reducido en parte esas presiones, sigue considerándose muy importante la cuestión de en qué medida esas instituciones responden a las preocupaciones sociales y de otra índole que no tienen carácter económico.

28. Algunas de las numerosas críticas que se han hecho son que las instituciones prestatarias multilaterales se centran de forma exagerada en la política macroeconómica, que sus estrategias favorecen el crecimiento por encima del desarrollo equitativo y sostenible y que están comprometidas de modo exagerado con los objetivos fundamentales de liberalización de la economía, privatización rápida y desregulación⁵⁴. Para numerosos críticos de esas instituciones, es particularmente desalentador que esos objetivos fundamentales hayan servido de base a sus operaciones desde su establecimiento y se hayan modificado sólo mínimamente, incluso aunque sus programas relativos a la deuda (como la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados) y a la pobreza (como el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza) hayan sido considerados un progreso importante. También ha habido problemas en el sentido de que ambas instituciones han resistido con vigor los argumentos de que están obligadas a promover y proteger los derechos humanos⁵⁵.

Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann", *European Journal of International Law*, vol. 13, No. 4, 2002, p. 815.

⁵³ See Sigrun Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, Cavendish Publishing House, London, 2001.

⁵⁴ Orford, *op. cit.*, p. 167.

⁵⁵ Likewise, given that so many of the countries that these institutions deal with have experienced violent conflicts, the point has been made that there is also a compelling need for MLIs to better acquaint themselves with international humanitarian law. Daniel Bradlow argues that while the MLIs do not have the expertise or an obvious role in this regard, it may be impossible for them to avoid it. Daniel Bradlow, "Should the International Financial Institutions

29. De hecho, es precisamente como resultado de la complejidad cada vez mayor del panorama del desarrollo internacional, debida en parte a esas transformaciones, que, según Abdel-Fatau Musah, las instituciones prestatarias multilaterales se han convertido en "un paradigma de la contradicción"⁵⁶:

"Por una parte, han incorporado funciones proactivas de prevención de conflictos en sus intervenciones en las sociedades sujetas a conflictos exigiendo para su intervención un nivel de "buena gobernanza" y de "derechos humanos". Por otra parte, mediante programas de ajuste estructural destinados a la recuperación económica general han ejercido una presión excesiva sobre Estados que se encontraban ya en situación de anorexia con objeto de que se liberaran aún más de activos estatales mediante su venta y de que redujeran los gastos militares y las subvenciones a los servicios sociales esenciales."

Aparte de las críticas sobre el modo en que se diseñan, ejecutan y evalúan las políticas, otras críticas se han centrado en los modos de gobernanza y de funcionamiento de las instituciones prestatarias multilaterales. La crítica fundamental en ese ámbito es que mientras que esas instituciones instan a los Estados miembros a utilizar métodos para la transparencia, el fomento de la participación y la buena gobernanza, no han logrado adaptar esos mismos principios a sus operaciones y políticas. En palabras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esas instituciones sufren una "crisis de legitimidad"⁵⁷.

30. ¿Hasta qué punto han servido esas críticas para que esas dos instituciones hayan cambiado, especialmente respecto a la mayor promoción y protección de los derechos humanos? Aunque las dos organizaciones operan conjuntamente, la atención se ha centrado mucho más en el Banco que en el Fondo. A primera vista, el Banco parece haber reaccionado mucho más ante las presiones que el Fondo. En relación con cuestiones como la situación de la mujer, el trabajo infantil, la pandemia del VIH/SIDA, la "gobernanza", la mayor transparencia y las consecuencias de los desplazamientos forzados (por motivos medioambientales o de desarrollo), el Banco ha ido en muchos ámbitos mucho más allá de lo que se argumentaba tradicionalmente que era su mandato esencial. A ese respecto, el Banco ha celebrado recientemente una serie de seminarios en que se ha intentado encontrar los medios de hacer que sus operaciones se modificaran para responder a las denuncias de los activistas de que carecía de sensibilidad y transparencia y de que no rendía cuentas. En particular, en la reunión interna celebrada el 2 de mayo de 2002, el Banco trató de "... que el personal tomara más conciencia de las cuestiones de derechos humanos y los marcos jurídicos, sus consecuencias para las operaciones del Banco y el grado en que las cuestiones de derechos humanos se abordan, o deberían abordarse, en las operaciones del Banco

Play a Role in the Implementation and Enforcement of International Humanitarian Law?", *University of Kansas Law Review*, vol. 50, No. 4, 2002, p. 696

⁵⁶ Abdel-Fatau Musah, "Privatization of Security, Arms Proliferation and the Process of State Collapse in Africa, *Development and Change*, vol. 33, No. 5, 2002, pp. 911-934.

⁵⁷ UNDP, *Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World*, New York, Oxford, 2002, esp. pp. 112-117.

Mundial"⁵⁸. Un seminario de aprendizaje sobre cuestiones de derechos humanos y desarrollo destinado al personal de ambas organizaciones se celebró conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos los días 10 y 11 de junio de 2002⁵⁹.

31. Lo que queda claro inmediatamente después de leer las actas de esas reuniones es que existe una división de opiniones entre los funcionarios superiores del Banco sobre cuál es el lugar y la función más apropiados para los derechos humanos en las operaciones del Banco. Por una parte, los "tradicionalistas" comparten el argumento que afirma que el Banco está obligado principalmente por su Convenio Constitutivo, y que ese instrumento especifica sus funciones especializadas, entre las cuales no hay ninguna relativa a los derechos humanos. La promoción de los derechos humanos es sólo un objetivo oblicuo que puede ser o no incluido en los proyectos del Banco⁶⁰. Pero, según ese argumento, esta es fundamentalmente una obligación que el Banco sólo puede cumplir mediante su apoyo a los Estados, que siguen siendo los principales agentes y responsables en el ámbito de los derechos humanos. La segunda opinión, muy contraria a la anterior, afirma que existe una necesidad imperiosa de establecer un criterio más amplio respecto a los derechos humanos que reconozca que las políticas económicas "no tienen repercusiones neutrales en los derechos individuales o colectivos"⁶¹. Hasta ahora, el Banco no ha adoptado otras medidas más allá del debate mismo. Pero los Relatores Especiales consideran que esos debates constituyen un punto de partida útil para un diálogo y un intercambio más profundos sobre cómo abordar de modo más amplio esta cuestión, tanto dentro del Banco como con los agentes exteriores importantes.

32. Por su parte, el FMI sigue siendo mucho menos sensible a la cuestión concreta de la aplicabilidad a sus operaciones de las cuestiones de derechos humanos, aunque sin duda ha respondido a otras críticas. En una evaluación reciente, el Fondo señaló seis medidas de reforma en las que ha estado trabajando desde hace varios años y que incluyen lo siguiente:

- Fortalecer la supervisión y la labor de prevención de crisis;
- Ayudar a los países miembros a adquirir mayor capacidad institucional;

⁵⁸ See Human Rights and Sustainable Development: What Role for the Bank?, available at: <http://inweb18.worldbank.org/essd/essd.nst/SocialDevelopment/HR&SD-ExecSum>.

⁵⁹ Joint Staff Learning Seminar on Human Rights and Development at the World Bank Headquarters, available at: <http://inweb18.worldbank.org/essd/essd.nst/ed184c367402e19e8525604f00766cac>.

⁶⁰ This argument (which we would call the "mandate and structure" position) is mainly articulated by the legal officials of the Bank, specifically the Vice-President/Lead Counsel and the General Counsel. See summary of the 2 May 2002 meeting. As noted in our progress report, this was a viewpoint strongly articulated by the Bank's previous Lead Counsel, Ibrahim Shihata. See E/CN.4/Sub.2/2001/10, paras. 54-56.

⁶¹ This is the viewpoint articulated by the Bank's institutional focal point on human rights.

- Mejorar el proceso de otorgamiento de crédito por parte del FMI;
- Reforzar el marco de resolución de crisis;
- Dar más firme respaldo a los países de bajos ingresos; y
- Procurar que el FMI sea una institución abierta y basada en el aprendizaje⁶².

Esta lista demuestra sin duda que hay una creciente preocupación por las consecuencias negativas de las operaciones del Fondo. Podría afirmarse que las dos últimas medidas en particular se derivan de principios básicos de derechos humanos. Al mismo tiempo, es evidente que la lista no es suficientemente amplia y que omite varias cuestiones que necesariamente deben ser atendidas en el contexto de los objetivos de erradicación de la pobreza que el Fondo afirma actualmente que son fundamentales en sus operaciones⁶³.

33. Como ya se ha indicado, una de las acusaciones principales hechas contra el Banco y el Fondo ha sido que han fracasado en lo que atañe a los problemas de la transparencia, la participación y la mayor integración de los grupos y países marginados⁶⁴. En una reunión reciente del Comité para el Desarrollo, se examinó una nota técnica sobre la mayor representación y participación de los países en desarrollo y en transición en los procesos de adopción de decisiones en ambas instituciones⁶⁵. En la nota se trataban cuestiones como el aumento del número de votos y de la importancia en la estructura de ambas instituciones (es decir, de la "voz") de sus países miembros, el fomento de la transparencia y el establecimiento de una cultura basada en "aprender y escuchar"⁶⁶. La nota afirmaba que se había alcanzado un acuerdo bastante amplio sobre el sistema de representación de los miembros del Banco y del Fondo y que el principio subyacente a la distribución de cuotas, acciones y derechos de voto seguía siendo apropiado para ambas instituciones. Por consiguiente en la nota no se abordaban esas cuestiones.

34. En las respuestas iniciales a la nota se ha manifestado que no es probable que dé como resultado cambios fundamentales en relación con los principales problemas con que se enfrentan los países en desarrollo y en transición (la pobreza y la deuda) o en relación con las cuestiones gemelas de la gobernanza y de la participación respecto de las instituciones prestatarias

⁶² International Monetary Fund, *Reforming the IMF: Progress Since Prague 2000*, December 2002, available at: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/120502.htm>.

⁶³ See Daniel Bradlow, "Stuffing new wine into old bottles: The Troubling Case of the IMF," *Journal of International Banking Regulation*, vol. 3, No. 1, 2001. p. 9.

⁶⁴ See Monterrey Consensus, *Human Development Report 2002*.

⁶⁵ IMF/IBRD Staff for the Development Committee, *Enhancing the Voice and Participation of Developing and Transition Countries in Decision-Making at the World Bank and IMF (DC2003-0002)*, dated 27 March 2003, available at: <http://wb1n0018.worldbank.org/DCS/devcom.nsf>.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 2-3.

multilaterales⁶⁷. Además, la nota no dice absolutamente nada sobre la cuestión de los dirigentes de las instituciones y la rendición de cuentas por éstas. Por ejemplo, ni siquiera se abordan problemas como el modo de selección de los presidentes de las instituciones y la respuesta de éstas a crisis en países como la Argentina y el Uruguay, así como la rendición de cuentas respecto de esas crisis. De hecho es muy significativo que la nota no mencionara cuestiones que muchos afirman que están a la raíz de la "crisis de legitimidad" con que se enfrentan las instituciones gemelas de Bretton Woods. Como ha señalado el PNUD, "el simbolismo negativo de un proceso de selección cerrado y confidencial, basado en privilegios, en instituciones que se han comprometido a un mayor grado de transparencia y rendición de cuentas, resulta evidente"⁶⁸.

35. Buena parte de las medidas de reforma adoptadas por las instituciones prestatarias multilaterales se han centrado en la estrategia de reducción de la pobreza⁶⁹. En nuestro informe sobre la marcha de los trabajos se hizo un análisis de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y se criticaron sus premisas básicas y algunos aspectos de la aplicación de ese programa. Aunque subsisten nuestras críticas principales, no cabe duda de que se ha logrado conocer más a fondo el carácter, las causas y las ramificaciones de la pobreza, como resultado de las actividades realizadas en relación con el programa de DELP en diversos países del mundo⁷⁰. Sin embargo, como señalamos en nuestro informe sobre la marcha de los trabajos, el problema fundamental del proceso de los DELP es que permanecen intactas las premisas básicas de crecimiento económico que han servido para dar forma a los modelos macroeconómicos impuestos por el Banco desde que lanzó sus programas de ajuste estructural en el decenio de 1980.

36. Por supuesto se invitó a la sociedad civil y a otros agentes no estatales a ofrecer sus puntos de vista sobre los logros obtenidos de reducción de la pobreza en casi todos los países en que se han aplicado los DELP. Sin embargo, incluso en los países en que se ha considerado que esa labor ha tenido éxito, esos agentes quedaron excluidos del debate sobre el carácter de las políticas macroeconómicas que las instituciones prestatarias multilaterales han elaborado para lograr los objetivos de erradicación de la pobreza. No cabe duda de que ese criterio debe ser reexaminado, en particular teniendo en cuenta que la política macroeconómica afecta de modo crítico los niveles de pobreza y los problemas con que se enfrentan los pobres⁷¹. A no ser que se

⁶⁷ See Emad McKay, "IMF, WB: No Room at the Table for Poor Nations", *The EastAfrican*, 21-27 April 2003, p. 16.

⁶⁸ *Human Development Report 2002*, p.114. The report continues: "The selection process needs to be opened and perhaps made somewhat more substantive regarding the candidates' views on the vision for the organizations."

⁶⁹ See, for example, the International Community Consultation on the PRSP, Sarajevo, 7 February 2003, available at: <http://www.bih.prsp.info/konsultacije/donatori/Consolidated%20eng.pdf>.

⁷⁰ The Panos Institute, *Reducing Poverty: Is the World Bank's Strategy Working?*, London, 2002, p. 2.

⁷¹ See Jennie Richmond and Paul Ladd, *Proving the Impact: A User's Guide to Poverty and Social Impact (Draft)*, World Bank, Christian Aid, August 2002.

haga esto, la tan señalada "participación" que es básica en el caso de los DELP sigue siendo superficial⁷². La conclusión a que se llega es que, aunque es indudable que se han hecho intentos de reforma, esas iniciativas requieren más vigor. A ese respecto, los Relatores Especiales toman nota de las iniciativas de las dos instituciones para entablar un diálogo más estrecho con la sociedad civil⁷³, pero esto sólo puede considerarse como el inicio imprescindible de un proceso que evidentemente requiere una articulación más profunda y precisa⁷⁴. Hay varias cuestiones que exigen una atención fundamental. La primera es un examen de los marcos macroeconómicos básicos en que se fundan las intervenciones de esas instituciones. También es necesario realizar una evaluación crítica de la forma y el carácter actuales de los métodos de "participación" utilizados, bien sea en el caso de los DELP o con respecto a otras intervenciones de esas instituciones. Finalmente, es fundamental realizar un examen crítico de las cuestiones de rendición de cuentas y gobernanza en relación con las instituciones prestatarias multinacionales mismas.

IV. REPLANTEARSE LA MUNDIALIZACIÓN EN UN NUEVO MARCO INTERNACIONAL JURÍDICO Y DE GOBERNANZA

A. Reexamen de las obligaciones de las instituciones prestatarias multilaterales

37. En nuestros informes preliminares y sobre la marcha de los trabajos hemos descrito como no sólo los Estados sino también instituciones multilaterales como la OMC y las dos instituciones de Bretton Woods están dentro del ámbito de acción y aplicación de la normativa internacional de derechos humanos. Ninguna entidad que reivindique una personalidad jurídica internacional puede pretender estar exenta de ese régimen normativo. En particular, se manifestó que las reivindicaciones de las instituciones multilaterales, como la OMC, de que únicamente los Estados miembros individuales están obligados y no la institución misma -ya que la institución se ocupa de relaciones entre Estados más que entre particulares y Estados- son inaceptables en el marco del derecho internacional. Si esas reivindicaciones se considerasen legítimas, el imperio del derecho internacional quedaría gravemente erosionado. Es nuestra opinión cuidadosamente

⁷² A recent assessment of the case of Uganda - one of the earliest, and reportedly more successful PRSPs - concludes that because the policy prescriptions of the new loans are informed by the ideological disposition of the IMF and the World Bank, the goals of poverty eradication are not reachable. See Warren Nyamugasira and Rick Rowden, *Poverty Reduction Strategies and Coherency of Loan Conditions: Do the new World Bank and IMF Loans Support Countries' Poverty-Reduction Goals? The Case of Uganda*, April 2002.

⁷³ See, for example, the account of a "Q & A" session between civil society representatives and the IMF Managing Director and the World Bank President. Peering into the Minds of the IMF and the World Bank (Q & A at Washington, DC on 17 January 2002), Uganda National NGO Forum, Kampala, 2002.

⁷⁴ A more comprehensive meeting between civil society and Bank officials took place later in 2002. See *Promoting, Respecting and Fulfilling Human Rights: The Challenges Before Intergovernmental Agencies* (report of a seminar held on 24 September 2002 in Washington, DC).

madurada de que las normas que regulan las relaciones entre los Estados no pueden ser formuladas de modo que contravengan los principios fundamentales del derecho internacional, inclusive las normas de derechos humanos. En segundo lugar, los regímenes jurídicos que regulan la OMC y las instituciones de Bretton Woods tienen efectos directos sobre las vidas y los derechos humanos de las personas de todo el mundo, habida cuenta de que las instituciones influyen en todos los ámbitos de la vida y en todos los países. Esto es especialmente exacto si se tiene en cuenta que el derecho internacional concibe el proceso de desarrollo como centrado en el logro de un desarrollo humano sostenible, un objetivo que es común a todos los instrumentos fundamentales de las instituciones que estamos examinando.

38. Teniendo presente lo indicado anteriormente, es incorrecto considerar que únicamente los Estados son responsables de omisión en lo relativo a respetar, proteger, promover y hacer efectivos los derechos humanos que tienen su origen en la aplicación de las normas de la OMC y las políticas y prácticas de las instituciones de Bretton Woods, ya que esa posición desemboca en la situación anómala de que las entidades que ponen en práctica esas políticas pueden ser consideradas responsables, mientras que las principales instituciones que adoptaron dichas políticas disfrutaban de impunidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido esta anomalía y ha instado a las organizaciones internacionales "a tomar todas las medidas a su alcance para ayudar a los gobiernos a que actúen de manera compatible con sus obligaciones en materia de derechos humanos y a que elaboren políticas y programas que fomenten el respeto de esos derechos"⁷⁵. Además, como advirtió en 2002 la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, "las normas de derechos humanos sirven de marco jurídico para la protección de las dimensiones sociales de la liberalización del comercio como complemento de las normas de comercio"⁷⁶.

39. Consideramos necesario reiterar la obligación jurídica de organizaciones internacionales como la OMC, el Banco Mundial y el FMI a fin de recalcar que esas instituciones deben, como mínimo, *reconocer, respetar y proteger* los derechos humanos. Quedan fuera de esa formulación las obligaciones de promover y hacer efectivos los derechos humanos, ya que consideramos que esas obligaciones corresponden realmente al Estado. Al mismo tiempo, habida cuenta de la negligencia demostrada anteriormente por esas instituciones en el cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de los derechos humanos, consideramos fundamental la obligación de *reconocer* esos derechos. También reiteramos que esas obligaciones rigen tanto respecto de la formulación de sus políticas como del cumplimiento de sus objetivos fundamentales. Esto se enuncia y reafirma tanto en el Consenso de Monterrey⁷⁷

⁷⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights statement on globalization and its impact on the enjoyment of economic, social and cultural rights adopted at its eighteenth session in 1998. See E/1999/22-E/C.12/1998/26, para. 515.

⁷⁶ Report of the High Commissioner for Human Rights on Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights. (E/CN.4/2002/54), para. 45.

⁷⁷ See the Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, March 2002, available at: <http://www.un.org/esa/ffd>.

como en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible⁷⁸. A los efectos de consolidar esas obligaciones, los Relatores Especiales proponen que la Subcomisión profundice en su diálogo con esas instituciones respecto del proyecto de marco esbozado en el anexo del presente informe. En particular, en ese marco se abordarían detalladamente tres sectores: las obligaciones generales en materia de derechos humanos, los principios básicos y el marco normativo.

B. Hacia una nueva concepción del Estado en el contexto de la mundialización

40. Los debates sobre los efectos de la mundialización sobre el Estado se han centrado excesivamente en el modo en que numerosas políticas aplicadas a los efectos de lograr el crecimiento económico han incapacitado al Estado para cumplir muchas de sus obligaciones en el ámbito de los derechos humanos⁷⁹. Como han señalado Skogly y Gibney "se admite comúnmente que las fuerzas de la mundialización en su forma presente pueden reducir el poder del Estado"⁸⁰. Christopher Clapham va aún más lejos y argumenta que "la mitología de la soberanía estatal ilimitada puede considerarse con seguridad cosa del pasado"⁸¹.

41. Aunque es exacto decir que la mundialización ha afectado en muchos aspectos la potestad normativa y otros poderes del Estado, los Relatores Especiales desean apartarse del concepto de un Estado "sin poder", es decir, de un Estado que ha quedado incapacitado (y que es por tanto incapaz de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos) como consecuencia de los procesos de mundialización. En nuestra opinión, la realidad puede verse desde otro punto de vista. Si los atentados del 11 de septiembre han demostrado algo es que el Estado sigue siendo capaz y tiene absoluta necesidad de adoptar medidas en el sentido de una mayor promoción y protección de los derechos humanos⁸². El 11 de septiembre demostró que los Estados pueden adoptar medidas resueltas y decisivas para enfrentarse a un problema grave. Más apropiadamente la pregunta que podría hacerse es si los Estados tienen realmente la voluntad política de enfrentarse a las diversas presiones y problemas que la mundialización ha provocado. Necesariamente, los Estados deben demostrar un compromiso más intenso a favor de garantizar

⁷⁸ 4 September 2002, available at:

http://www.johannesburgsummit.org/html/docs/summit_docs/political_declaration_final.pdf.

⁷⁹ See Vincent Cable, "The Diminished Nation-State: A Study of the Loss of Economic Power", *Daedalus*, vol. 124, No. 2, Spring 1995.

⁸⁰ Sigrun Skogly and Mark Gibney, "Transnational Human Rights Obligations", *Human Rights Quarterly*, vol. 24, No. 4, 2002, p. 784.

⁸¹ Christopher Clapham, "The Challenge to the State in a Globalized World", *Development and Change*, vol. 33, No. 5, 2002, pp. 775-795.

⁸² "A globalized polity is complex - there are many actors and nations involved. Sovereignty may be intact in one sense, but only when it relies upon the conditional compliance with transnational regulations." See Daniel Petit, "Sovereignty and Globalization: Fallacies, Truth and Perception", *New York Law School Journal of Human Rights*, vol. 17, No. 4, 2001, p. 1151.

que los derechos humanos sean promovidos y protegidos con tanta vigilancia y ardor como se manifestó a raíz de los ataques terroristas⁸³.

42. Los Relatores Especiales están convencidos de la necesidad de establecer un nuevo marco de gobernanza y de dar mayor responsabilidad a los agentes que trabajan a nivel internacional. Aun así, los Estados no pueden eludir su responsabilidad básica de asegurar que respetan, protegen, promueven y cumplen las obligaciones que tienen con sus ciudadanos en materia de derechos humanos. Por otra parte, esas obligaciones no dependen necesariamente de que el Estado tenga los recursos para adoptar las medidas pertinentes. En relación con las políticas de las instituciones prestatarias multilaterales que los Estados adoptan y que pueden tener consecuencias negativas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha instado a los Estados a que se aseguren de que se adoptan medidas para proteger los derechos económicos, sociales y culturales cuando se realizan programas de ajuste. Por tanto, los Estados deberían "hacer particulares esfuerzos por incorporar, en todo lo posible, esa protección en las políticas y los programas destinados a llevar a cabo el ajuste"⁸⁴.

C. Relanzar el debate sobre las responsabilidades y los deberes de las personas

43. Al finalizar esta sección del informe, nos consideramos obligados a referirnos a la cuestión de los deberes, obligaciones y responsabilidades de las personas. Teniendo presentes las numerosas preocupaciones manifestadas sobre las diferentes facetas de los procesos de mundialización y sus repercusiones posibles y reales sobre el disfrute de los derechos humanos, esta cuestión merece ser examinada atentamente. Además, las recientes crisis económicas de la Argentina y sus repercusiones en otros países de América Latina, como el Uruguay y el Brasil, ponen muy de relieve la cuestión de las obligaciones y responsabilidades y el deber de rendir cuentas que tienen las instituciones financieras internacionales como el FMI. Los escándalos de empresas como Enron y otras grandes compañías vuelven a plantear la cuestión de la responsabilidad empresarial, un tema que se abordó en el proyecto de normas de la Subcomisión. También se debe recordar a los Estados las numerosas obligaciones y responsabilidades que tienen en virtud de lo dispuesto en numerosos instrumentos internacionales.

44. El artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos⁸⁵. El artículo 29 dispone que "toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad". Siempre sobre ese mismo tema, el artículo 30 de la Declaración es aún más explícito al disponer que nada en la Declaración "podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera

⁸³ See Emma Bonino, "Dear Anti-Globalists, You're Full of Paradoxes", *The EastAfrican*, 20-26 January 2003, p. 27.

⁸⁴ General comment No. 2, on international technical assistance measures, 1990, para. 9.

⁸⁵ See Asbjørn Eide, Article 28, in G. Alfredsson and A. Eide (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, p. 597.

de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración". En 1999, las Naciones Unidas aprobaron la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, que se centra precisamente en esta cuestión. La Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio derivados de ella constituyen otro punto de referencia importante en el examen de esta cuestión.

45. El Consejo InterAcción ha sido la organización que más ha trabajado para plantear esta cuestión en la arena internacional. Su proyecto de Declaración Universal de Responsabilidades Humanas⁸⁶ de 1997 fue un tentativo de ocuparse de la grave preocupación de que se ha prestado una atención insuficiente a la cuestión de las responsabilidades⁸⁷. Se han hecho numerosos análisis de ese proyecto, señalándose en muchos de ellos que se consideraba un peligro introducir un instrumento de esa índole en un contexto en el que podría debilitar gravemente las protecciones existentes de los derechos humanos. Según Ben Saul, ese instrumento "aunque bienintencionado, no es ni necesario ni deseable"⁸⁸. Por otra parte, Andrew Clapham ha afirmado que esa declaración no iba suficientemente lejos porque no ponía de relieve ni examinaba el creciente poder y la consiguiente responsabilidad en la protección de los derechos humanos de importantes agentes en los planos internacional y financiero como son las empresas transnacionales y las instituciones financieras multilaterales⁸⁹.

46. Es necesario un compromiso más estricto con la cuestión de los deberes o las responsabilidades, intentando encontrar medios mejores de abordar el carácter peculiar de las violaciones de los derechos humanos que han señalado la etapa de mundialización. Los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos deben enfrentarse de modo más directo a los abusos cometidos por los agentes no estatales, sin seguir centrándose de modo rígido e inmutable en los agentes tradicionales en el terreno internacional, es decir, los Estados. Esos mecanismos deben tener en cuenta las disposiciones de los instrumentos que administran que hacen referencia a la cuestión de las responsabilidades y los deberes, y construir un equilibrio adecuado entre la responsabilidad del Estado y la responsabilidad de los agentes no estatales. Las decisiones adoptadas recientemente por la Comisión Africana de Derechos

⁸⁶ Available at: <http://www.asiawide.or.jp/iac/UDHR/EngDecl1.htm>.

⁸⁷ For a more detailed examination of this issue, see J. Oloka-Onyango, "Reinforcing Marginalized Rights in an Age of Globalization: International Mechanisms, Non-State Actors, and the Struggle for Peoples' Rights in Africa", *American University International Law Review*, vol. 18, No. 4, 2003.

⁸⁸ See Ben Saul, "In the Shadow of Human Rights; Human Duties, Obligations and Responsibilities", *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 32, No. 3, 2001, p. 572.

⁸⁹ Andrew Clapham, "Globalization and the Rule of Law", *Review of the International Commission of Jurists*, vol. 61, 1999, available at <http://www.business-humanrights.org/Globalization-and-the-Rule-of-Law.htm>.

Humanos y de los Pueblos⁹⁰ y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹¹ pueden proporcionar claridad respecto a esa cuestión.

47. Ni que decir tiene que en el marco de un nuevo debate sobre deberes y responsabilidades, las organizaciones de la sociedad civil, tanto locales como internacionales, deben redefinir su dedicación a fin de ocuparse de las desigualdades socioeconómicas y políticas que siguen reinando en el terreno internacional. Deben abandonar la atención abstracta que dan a los derechos económicos, sociales y culturales y empezar a establecer programas concretos para su realización⁹². Todavía sigue habiendo mucha confusión conceptual en relación con los términos "participación" y "habilitación" con respecto a la planificación, ejecución y evaluación de programas. En segundo lugar, hay un límite en el grado en que los agentes de la sociedad civil pueden realmente influir en la labor de las instituciones mundiales de modo constante y sostenible⁹³. Finalmente, los Estados deben considerar a los agentes de la sociedad civil como aliados y no como enemigos en una labor que afecta a todas las personas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

48. El presente informe es final únicamente en el sentido de que marca la conclusión del mandato de los Relatores Especiales. Sin embargo, lo que se ha hecho evidente a lo largo de nuestro examen de estas cuestiones es que los procesos de mundialización cada vez crecerán más en magnitud e importancia respecto del disfrute y la protección de los derechos humanos. La forma podrá variar, pero el contenido sustantivo de las preocupaciones planteadas en nuestro estudio seguirá existiendo. La Subcomisión debe mantener bajo examen este tema y seguir llevando a cabo una fiscalización de los principales agentes institucionales y del modo en que evolucionan los diversos procesos de mundialización. Esa supervisión es particularmente importante debido a que, abandonando su posición de distanciamiento y superioridad (incluso de hostilidad), los agentes principales en los procesos de mundialización han empezado al menos a participar en un diálogo valioso sobre las posibles consecuencias que sus políticas y operaciones pueden tener en la realización plena de todas las categorías de derechos humanos. La Subcomisión necesita desarrollar ese diálogo más a fondo con objeto de poder abordar

⁹⁰ See *The Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and the Centre for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria* (communication No. 155/96), available at: <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/155-96b.html>. The decision concerned the violation by the Government of Nigeria of a variety of rights of the Ogoni peoples of the Niger delta region of Nigeria.

⁹¹ See *The Mayagna (Sumo) Indian Community of Awas Tigni v. Nicaragua*, judgement of the Inter-American Court of Human Rights dated 31 August 2001 (Series C) No. 79 of 2001, available at: <http://www1.umn.edu/humanrights/iachr/AwasTignicase.html>.

⁹² International Council on Human Rights, op. cit., p. 52.

⁹³ Gita Sen, *Engendering Poverty Alleviation: Challenges and Opportunities*, in Shahra Razavi (ed.) *Gendered Poverty and Well-Being*, Blackwell, Oxford/Malden, 2000, p. 274.

con un carácter más sostenible, duradero y colectivo los retos plurales planteados por los procesos de mundialización.

49. Desde el inicio del presente estudio, el tema de la mundialización y su repercusión en los derechos humanos ha sido abordado por los organismos intergubernamentales, por los gobiernos y por diferentes categorías de agentes no estatales. En particular, los Relatores Especiales toman nota de los diversos informes publicados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y del proceso de elaborar y perfeccionar el proyecto de directrices sobre los derechos humanos en el marco de los DELP, además de la labor llevada a cabo por la Subcomisión en el proyecto de normas para las empresas transnacionales. Esas iniciativas exigen un apoyo crítico, prestando atención particular a asegurar que los procesos de mundialización lleguen a ser más sensibles a las preocupaciones que hemos expresado en nuestros estudios. Teniendo presente que los procesos de mundialización son numerosos y variados y que existe en la actualidad un número elevado de agentes dedicados a estudiar su desarrollo, la Subcomisión necesita evaluar las intervenciones que pueden llevarse a cabo, con miras a determinar cuáles de ellas son las más estratégicas y pueden ser más duraderas.

50. En el anexo al presente informe se proporciona únicamente un esbozo inicial de lo que los Relatores Especiales consideran fundamental para hacer más amplio el diálogo entre la Subcomisión y los agentes principales que intervienen en los procesos de mundialización. El anexo sirve para poner de relieve tanto el contexto como las obligaciones que tienen esos agentes. Nuestra máxima esperanza es que ese diálogo pueda asegurar que los procesos de mundialización comiencen a tener una repercusión más positiva en el disfrute pleno de los derechos humanos que la que hasta ahora se ha obtenido.

Anexo

**HACIA UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE LAS OBLIGACIONES
EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PRINCIPALES
ACTORES DEL PROCESO DE MUNDIALIZACIÓN: PROPUESTA**

**I. OBLIGACIONES GENERALES EN MATERIA
DE DERECHOS HUMANOS**

1. En función de las bases jurídicas formuladas en los tres informes de los Relatores Especiales, se propone que se elabore un marco que defina los principios y las normas universales básicos en materia de derechos humanos por los que se rigen los principales actores^a del proceso de mundialización. Los principios se aplicarían en:
 - a) La formulación de políticas;
 - b) La aplicación de las mismas; y
 - c) La evaluación y el balance de sus consecuencias.
2. Las obligaciones impuestas por el derecho internacional relativo a los derechos humanos conllevan compromisos positivos y negativos. En general las obligaciones negativas suelen formularse en el contexto de los derechos civiles y políticos, mientras que las positivas se plantean en el marco de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante hoy se reconoce que todos los derechos humanos entrañan obligaciones positivas y negativas.
3. Las obligaciones negativas denotan la obligatoriedad de abstenerse de interferir de manera indebida en el disfrute de los derechos humanos, mientras que las obligaciones positivas requieren actuaciones dinámicas, como la obligación de tomar medidas para evitar violaciones por parte de los actores privados no estatales. Dada la importancia que tienen actualmente los actores no estatales en el proceso de mundialización, dichas obligaciones positivas adquieren importancia añadida.

^a By main actors, we refer in the first instance to States, and especially to the obligation emanating from the Vienna Declaration and Programme of Action stipulating that human rights are their “first obligation”. We also refer to institutions such as the WTO, the IMF and the World Bank, while recognizing that each of these institutions have different establishing charters, modes of operation and relationship to States, on the one hand, and to the United Nations, on the other. A third species of actor in the globalization process are TNCs. With regard to these actors, the Sub-Commission has already set in motion a process for achieving their enhanced accountability via the mechanism of the draft norms on Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights (E/CN.4/Sub.2/2002/13).

4. Las obligaciones descritas no dependen de que estén formuladas en el documento del que se derivan (carta, convenios constitutivos o cualquier otro instrumento) por el que se rige cada institución. Se basan, por el contrario, en principios generales de derecho internacional.

II. PRINCIPIOS BÁSICOS DE DERECHOS HUMANOS

5. Los principios fundamentales de derechos humanos que se enumeran a continuación se basan en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de derechos humanos, en el derecho internacional consuetudinario y en la Declaración y Programa de Acción de Viena. Son, entre otros, los siguientes:

- a) Los derechos humanos son los derechos inherentes de todas las personas;
- b) Los derechos humanos son un valor universal;
- c) Todos los derechos humanos son interdependientes, están relacionados entre sí y son indivisibles;
- d) Todas las personas tienen derecho a disfrutar sin discriminación de todos los derechos humanos;
- e) Algunos derechos humanos no pueden suspenderse, tal y como precisa el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- f) La violación de ciertos derechos humanos en determinadas circunstancias equivale a un crimen de lesa humanidad al que se podría aplicar la jurisdicción universal.

III. MARCO NORMATIVO DE DERECHOS HUMANOS

6. El marco de derechos humanos que se propone se basa en las normas internacionales de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales, incluidos los concertados por organismos especializados de las Naciones Unidas, y reconocidos en virtud de principios firmemente arraigados de derecho internacional consuetudinario y de *jus cogens*. Cabe subrayar que en el marco que aquí se presenta se reconoce la importancia de todo el corpus de normas internacionales de derechos humanos para el proceso de mundialización, bajo el supuesto de que dichos procesos están orientados a conseguir el desarrollo humano sostenible^b. El proceso del desarrollo humano afecta a todo el conjunto de derechos humanos, tal y como se reconoce en el artículo 1 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986. Las exigencias del sistema liberalizado de comercio o el afán por la desregulación de los mercados financieros y por los regímenes de inversiones mejorados no pueden primar sobre el respeto y la atención a los derechos humanos. En la situación actual del derecho internacional, debe darse primacía a la consideración de los derechos humanos.

^b Cf. statement by the WTO representative to the Working Group on the Right to Development at its second session (Geneva, 29 January-2 February, 2001).

A. Igualdad y no discriminación

Comentario

7. En las normas de comercio internacional se reconoce el principio de no discriminación mediante el "trato nacional", es decir, se debe tratar igual a todos los participantes con arreglo a las normas nacionales, ya sean multinacionales gigantes o pequeñas empresas locales. Se estableció este principio para acabar con los aparentes inconvenientes del proteccionismo. No obstante, como ya hemos señalado en nuestros informes anteriores, las normas de comercio internacional vigentes han afectado de manera muy diversa a los distintos participantes y a los distintos sectores de las sociedades. En muchas partes del mundo, esas normas han aumentado la brecha entre ricos y pobres y han marginado más a grupos ya marginados como las mujeres, las minorías y los pueblos indígenas.

8. Las organizaciones multilaterales y los Estados deben reconocer que el régimen de comercio internacional no se desenvuelve según reglas de juego uniformes. Se debe reconocer que es necesario determinar activamente qué políticas o elementos de éstas tendrán repercusiones discriminatorias entre la población de distintos países o de un mismo país. También es primordial tomar en consideración las repercusiones de las políticas de apariencia neutra. Por consiguiente, debe darse prioridad a la adopción de medidas reparadoras, incluida la adopción de políticas de acción afirmativa a favor de los grupos que hayan sufrido efectos adversos. Entre esas medidas debe figurar necesariamente el establecimiento de redes de protección social, el pago de subsidios y medidas similares destinadas a proteger a quienes no puedan beneficiarse de la "mano invisible" del mercado.

B. Derechos de participación

Comentario

9. El respeto y la garantía del derecho de cada persona y de los grupos de personas a participar en los procesos deliberativo y decisorio que conducen a la formulación de políticas económicas es un ingrediente esencial del buen gobierno democrático. En nuestro informe sobre la marcha de los trabajos tratamos de la intervención de la sociedad civil en los procesos de mundialización y la creciente demanda de transparencia y de acceso a esos procesos. Un régimen normativo que tanto afecta a la vida humana no puede formularse a puerta cerrada, sea a nivel internacional o nacional.

10. En este contexto, las instituciones prestatarias multilaterales y los Estados deben respetar particularmente los siguientes derechos:

- a) La libertad de expresión;
- b) El derecho a la información;
- c) El derecho a participar en los asuntos públicos;
- d) La libertad de asociación; y
- e) La libertad de reunión.

Los derechos de participación inciden en todos los demás derechos, especialmente en lo que se refiere a la realización de los derechos económicos y sociales. No cabe duda de que forman un componente esencial del marco de derechos humanos y de que en todo momento se les debe conceder atención y respeto.

C. Derechos económicos y sociales

Comentario

11. Estos derechos pueden dividirse a grandes rasgos en dos categorías: los derechos que contribuyen a un nivel de vida adecuado y los que constituyen condiciones de trabajo justas y favorables, o derechos laborales.

12. Está generalmente admitido que al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos y sociales imponen también la obligación de reconocer, respetar, hacer efectivos y proteger dichos derechos. Asimismo está reconocida la obligación, independientemente de los recursos disponibles, de cumplir las obligaciones en relación con los derechos básicos mínimos^c. Los Estados tienen una obligación directa, mientras que las instituciones prestatarias multilaterales no deberían adoptar políticas que supongan un riesgo para el cumplimiento por los Estados de esas obligaciones. Es más, esas instituciones deberían ayudar en todo lo posible a los Estados a cumplir esas obligaciones^d.

1. Derecho a un nivel de vida adecuado

13. Entran en esta categoría los derechos a alimentación, vestido, vivienda o abrigo adecuados, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y a la educación. Son los derechos definidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que desarrolla el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Últimamente se ha reconocido el acceso al agua como un derecho humano vinculado a varios otros derechos^e. La mayoría de estos derechos van unidos al derecho a la vida. Como ha argumentado el Comité de Derechos Humanos, el derecho a la vida entraña medidas positivas, por ejemplo para reducir la mortalidad infantil, aumentar la esperanza de vida y eliminar la malnutrición y las epidemias^f. Para el disfrute de este conjunto de derechos es fundamental conceder protección y asistencia a la unidad familiar. La provisión de redes de seguridad social que se mencionó en la sección A relativa a "Igualdad y no discriminación" influye directamente en la consecución de niveles de vida adecuados.

^c See general comment No. 3 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and also the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 1997.

^d See text at note^a supra.

^e General comment No. 15, 2002.

^f General comment No. 6, 1982.

2. Derechos laborales

14. Facilitar el derecho a trabajar y garantizar condiciones de trabajo justas y favorables, incluido el derecho a afiliarse a un sindicato y a la huelga, son obligaciones fundamentales relacionadas con la realización de los derechos económicos y sociales. En los artículos 6 a 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales figuran las obligaciones mínimas al respecto. También se define de modo preciso la obligación de velar por la igualdad laboral entre los sexos, la concesión de licencias de maternidad y la protección de los niños contra la explotación. Las normas laborales básicas de la OIT constituyen la esencia de las condiciones de trabajo justas y favorables.

15. Como mínimo, deben garantizarse los siguientes derechos:

- a) Salarios justos que proporcionen un nivel de vida adecuado;
- b) No discriminación laboral;
- c) Ausencia del trabajo forzado;
- d) Protección de los niños contra la explotación;
- e) Salario igual por trabajo igual;
- f) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- g) Horarios de trabajo razonables;
- h) Suficiente tiempo de descanso y ocio, incluidas vacaciones pagadas;
- i) Derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos;
- j) Derecho de huelga;
- k) Licencia por maternidad; y
- l) Seguridad social.

16. La desregulación del sector laboral y la expansión del sector informal son consecuencia directa de los procesos de mundialización y han tenido repercusiones muy negativas en las condiciones laborales. Es imprescindible tomar medidas que proporcionen la seguridad necesaria a las personas que puedan verse afectadas por dichas medidas.

D. Derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal

Comentario

17. La puesta en práctica del régimen de libre comercio puede, a veces, violar directamente la integridad física y la libertad de las personas y también sus derechos de participación, como se ha expuesto anteriormente. Estas violaciones pueden ir de las ejecuciones extrajudiciales, las

desapariciones involuntarias, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, hasta la detención arbitraria y la privación del derecho a un juicio imparcial.

18. Estos casos pueden presentarse, y se presentaron en el pasado, cuando los Estados utilizan una fuerza excesiva para aplacar la oposición al propio proceso de mundialización o a la aplicación local de las normas de libre comercio, o en su afán por mejorar la protección de los regímenes de inversiones. Por ejemplo, la privatización de los servicios básicos como el abastecimiento de agua potable o la entrega de tierras y otros recursos naturales a grandes empresas han dado lugar a muestras de resistencia y de oposición de varios agentes de la sociedad civil. La reacción de algunos Estados a dicha oposición no permite que se expresen adecuadamente estos derechos democráticos. Un Estado puede perpetrar la supresión sistemática de esos derechos como estrategia con el fin de aplicar medidas económicas impopulares. Las empresas que tratan de acceder a recursos naturales o de otro tipo en países en desarrollo pobres pueden propiciar ese tipo de estrategias.

19. Las instituciones prestatarias multilaterales pueden aducir que la obligación de respetar y proteger esos derechos recae totalmente en los Estados y que por su parte están exentas de obligaciones. No sólo existe responsabilidad derivada de las violaciones directas de los derechos humanos sino también de las indirectas. Igual que sucede con los derechos económicos y sociales, esas instituciones multilaterales son responsables de velar por que sus políticas no den lugar directa o indirectamente a violaciones de los derechos civiles y políticos y deben tomar medidas de reparación cuando haya violaciones de esos derechos. Cabe señalar que la prohibición de violar el derecho a la vida y la prohibición de la tortura constituyen principios de *jus cogens*.

E. Derechos de grupo y culturales

Comentario

20. En virtud de muchos derechos de grupo y culturales reconocidos en la legislación internacional se tienen en cuenta y se tratan de abordar los problemas y los obstáculos específicos con que tropiezan grupos marginados en el disfrute de los derechos humanos. En nuestros informes anteriores señalamos las repercusiones negativas que tiene el libre comercio especialmente en estos grupos marginados, como son las mujeres, los niños, las minorías, los grupos indígenas, los ancianos y los discapacitados. La desregulación del sector laboral y la reducción del gasto estatal en las redes de seguridad social han empeorado no en poco esta situación.

21. Un rasgo común de los derechos de grupo es el objetivo de eliminar la discriminación y otras prácticas dañinas para los individuos pertenecientes a tales grupos y velar por que disfruten plenamente de todos los derechos humanos. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes tienen ese objetivo común.

22. Otro factor que se debe considerar es que algunos derechos de grupo son fundamentales para la identidad de éste. Las prácticas culturales que refuerzan los derechos humanos, como las relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente, los hábitos alimentarios y la seguridad alimentaria y la agricultura tienen un profundo significado en grupos como los pueblos indígenas y tribales. Es importante que no sólo los Estados sino también las instituciones multilaterales pertinentes respeten esos derechos al formular políticas y al aplicarlas y que velen por que no haya conflictos con los derechos culturales de esos grupos.

23. Huelga decir que el derecho al desarrollo como derecho colectivo es fundamental para el debate sobre la pertinencia de los derechos humanos en el proceso de mundialización. Asimismo es esencial el derecho de los pueblos a la libre determinación en relación con los recursos naturales. La obligación de respetar ese derecho incumbe directamente a la comunidad internacional y las organizaciones internacionales^g.

F. Derechos humanos y medio ambiente

24. Aunque no se ha reconocido ninguna norma internacional concreta sobre el derecho a un medio ambiente adecuado, se va concretando la necesidad de un entorno limpio y saludable vinculándolo con normas internacionales de derechos humanos reconocidas como el derecho a la vida, el derecho a un buen estado de salud, el derecho a la intimidad, la no discriminación y el derecho a la libre determinación.

25. De manera significativa, en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC se reconoce que las relaciones comerciales y económicas entre los Estados miembros deben tender a elevar los niveles de vida "... permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible...".

26. Se puede decir que las obligaciones de los Estados y las instituciones prestatarias multilaterales en este sentido se derivan de obligaciones en relación con los derechos humanos pertinentes. Al mismo tiempo, puede afirmarse que el principio del "desarrollo sostenible" ha ganado tal solvencia que todos los agentes del proceso de mundialización deben otorgarle reconocimiento y atención.

^g In paragraph 7 of resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962 on permanent sovereignty over natural resources the General Assembly declared that:

“violation of the rights of peoples and nations to sovereignty over their natural wealth and resources is contrary to the spirit and principles of the Charter of the United Nations and hinders the development of international cooperation and the maintenance of peace”.

Paragraph 8 states thus:

“... States and international organizations shall strictly and conscientiously respect the sovereignty of peoples and nations over their natural wealth and resources in accordance with the Charter and the principles set forth in the present resolution.”