

# **Una mirada a las negociaciones comerciales desde la perspectiva de derechos**

## **Foco en la propuesta de TLC entre Uruguay y Estados Unidos**

**\*Paola Azar (Red Internacional de Género y Comercio-CIEDUR – PIDHDD)**

**\*\*Sebastián Valdomir (REDES – AT Uruguay, PIDHDD)**

### **Introducción**

La posibilidad de suscribir un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos ha sido uno de los acontecimientos más trascendentes en la definición de estrategias de inserción comercial e internacional del país durante 2006. Si bien la iniciativa ha sido depuesta -al menos en su formulación original- el proceso de discusión y los argumentos en ella utilizados, admiten una revisión desde la perspectiva de derechos humanos.

Durante los últimos años, se ha consolidado el avance del derecho internacional sobre Derechos Humanos. Su promoción y garantía desdibujan fronteras entre lo nacional y lo internacional y establecen estándares a ser alcanzados y protegidos por todos los Estados del mundo, dando forma a las relaciones internacionales.

También las negociaciones comerciales, orientadas a aumentar el intercambio “libre” entre países y sus resultados, son parte de las reglas que regulan las relaciones internacionales en nuestros días. El ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) constituye el principal escenario de la liberalización comercial a nivel multilateral. La promoción de esta tendencia, bastante uniforme a nivel global, se lleva a cabo mediante una variedad de procesos y formatos en que participan, con diferentes características, la mayoría de los países. A escala regional se destaca la constitución y fortalecimiento de bloques comerciales y acuerdos de integración. A nivel bilateral, se distinguen los Tratados o Acuerdos de Libre Comercio (TLC) y de Protección y Promoción de Inversiones; en muchos casos, estas estrategias han sido acompañadas por procesos de liberalización unilateral.

La participación de los países en las diversas instancias de negociación y los acuerdos derivados de ellas, tiene impactos visibles y duraderos sobre las condiciones de bienestar de sus sociedades y sobre los compromisos que asume el Estado en materia de satisfacción de derechos humanos. Tanto el proceso, como la suscripción de tratados comerciales afectan las posibilidades de inversión, de empleo, de consumo, de incorporación de tecnología, de desarrollo de estímulos a ciertos sectores del aparato productivo de las economías. Al mismo tiempo, influye en la capacidad de maniobra de los Estados para diseñar y ejecutar políticas públicas de manera autónoma.

En efecto, el comercio tiene consecuencias a nivel de la generación de riqueza y de su distribución entre grupos, clases y personas. Impacta en el acceso y la propiedad de los recursos disponibles (tiempo, dinero, educación, creatividad, lazos familiares) y por lo tanto, en las posibilidades de hombres y mujeres de participar y ejercer su ciudadanía. No es posible tomar medidas en el campo comercial sin generar impactos sociales, que además son diferenciados por motivos de género, etnia y clase social. Así entendidas, las políticas comerciales, tanto en su diseño como en su implementación, tienen mucho que aportar al logro de un desarrollo incluyente y sostenible, basado en la equidad. .

De hecho, el reconocimiento de los impactos sociales del comercio y de la necesidad que las relaciones comerciales respeten las dimensiones humanas del desarrollo, fue incluido explícitamente como parte de la “Agenda de Desarrollo de Doha”, redactada en el marco de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, en 2001.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Por cierto, esta Ronda hoy se encuentra absolutamente trabada por la colusión de intereses de los países desarrollados, básicamente Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, exigiendo a los países en desarrollo una mayor apertura de sus mercados.

Desde el enfoque de Derechos Humanos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- se brega porque los compromisos asumidos en la esfera comercial sean compatibles y contribuyan a viabilizar la obligación de los Estados en materia de su respeto, protección y garantía.<sup>2</sup> Este compromiso debería constituir el marco prioritario desde el que se elaboren las estrategias de desarrollo de los países y se orienten procesos, como los comerciales, que lo hagan efectivo. En esta perspectiva, el comercio no es un fin en sí mismo, sino uno de los medios para avanzar hacia un desarrollo que implique niveles de vida dignos y beneficios que sean realmente distribuidos con equidad entre las partes involucradas.

La sistematización de datos y el estudio de los impactos de los procesos de liberalización comercial sobre los derechos humanos están cobrando creciente importancia como áreas de trabajo de movimientos y organizaciones sociales, sobre todo en países en desarrollo. Incluso, ello está dando lugar a marcos de acción nacionales, regionales y multilaterales, que alertan sobre las consecuencias de competir en desigualdad de condiciones o de rebajar las medidas de protección y apoyo estratégico que se pueden disponer desde los Estados nacionales. Estos movimientos han denunciado que, bajo el formato de “libre competencia” impulsada desde los centros de poder económico del mundo desarrollado, numerosos países han visto severamente afectadas sus posibilidades de desarrollo y de mejora en la distribución de su riqueza.<sup>3</sup>

Partiendo de estas ideas, este artículo procura subrayar las interconexiones existentes entre decisiones en materia de comercio internacional y la matriz de derechos económicos, sociales y culturales, que han quedado al descubierto a instancias de la propuesta de iniciar un proceso de negociación comercial con Estados Unidos. No se trata de realizar un análisis exhaustivo de las peripecias de la propuesta norteamericana y su debate en el país, sino de tomar este episodio como pretexto para el análisis y evaluación de situaciones futuras, desde el enfoque de derechos humanos.

### ***Los rasgos del proceso: falta de definiciones, transparencia y participación como características***

Los recientes fracasos de la OMC para avanzar en las negociaciones de la Ronda Doha y la frustrada concreción de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), volvieron a activar la política comercial bilateral por parte de Estados Unidos.<sup>4</sup>

La posibilidad de que Uruguay participara en ese proceso fue considerada por el Ministro de Economía, Cr. Danilo Astori, que en entrevista publicada en el semanario “Búsqueda”<sup>5</sup> en enero de este año, se manifestó favorable a la posibilidad de iniciar negociaciones para suscribir acuerdos bilaterales con países como China y Estados Unidos. Previamente, en diciembre de 2005, la Cámara de Senadores había aprobado en forma casi unánime, un acuerdo bilateral de Protección de Inversiones con Estados Unidos<sup>6</sup>, que tras recibir la sanción favorable del Congreso estadounidense, entró en vigor el 1º de noviembre de 2006.

A inicios del mes de mayo, una delegación oficial encabezada por el Presidente Tabaré Vázquez y compuesta por los Ministros de Economía, de Relaciones Exteriores y de Industrias, mantuvo un

<sup>2</sup> Peixoto Batista, J. (2004): “Derechos Humanos y Comercio, una relación conflictiva. La protección del derecho a la educación en las negociaciones comerciales internacionales”, Buenos Aires.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, vigente desde 1994, que agrupa a Canadá, Estados Unidos y México), las disposiciones del acuerdo golpearon fuertemente a la agricultura mexicana

<sup>4</sup> En 2000, Estados Unidos suscribe acuerdos con Jordania, Chile, Singapur, Marruecos y Bahrein. En 2004, con América Central; con República Dominicana y Australia (2005), Perú, Colombia y Omán en 2006. Se agregan las negociaciones en proceso con Panamá, Unión Aduanera de África del Sur, Tailandia, Ecuador) y otras de reciente lanzamiento (Emiratos Árabes Unidos, Malasia, Corea del Sur). Instituto Cuesta Duarte, Informe de Coyuntura, 2006.

<sup>5</sup> Semanario Búsqueda, 5/1/2006, pp 4-5

<sup>6</sup> El acuerdo fue aprobado por 30 de los 31 Senadores de la República, con la única oposición del senador comunista Eduardo Lorier.

encuentro con el Presidente estadounidense George W. Bush. Como resultado, quedó explicitada la intención de ambos mandatarios de iniciar negociaciones bilaterales para lograr un acuerdo comercial “lo mas amplio posible” entre los dos países.

El Ministro Astori valoró la oportunidad de iniciar un proceso negociador con Estados Unidos en estos términos: *“...para obtener resultados directos, concretos desde el punto de vista del comercio, los ingresos, las inversiones, el empleo, para ayudarnos a nosotros mismos a ser más escuchados en la región, hoy es fundamental iniciar lo que yo llamaría una nueva etapa histórica de la inserción económica internacional del país, procurando mayor presencia fuera de la región”*.<sup>7</sup>

A nadie escapaba la relevancia de los pasos que se estaban analizando para diversas áreas y sectores de la vida de un país (inversiones, empleo, estructura productiva, comercio, inserción internacional y fundamentalmente vinculación regional del Uruguay con los países vecinos). No obstante, el gobierno no puso en marcha una política de discusión, divulgación y participación que permitiera, por ejemplo, superar la desigualdad de condiciones para influir en estos procesos de las organizaciones de pequeños productores, consumidores, trabajadores y ciudadanía en general, frente a la de las grandes asociaciones empresariales.

Estos aspectos de escasa transparencia contradicen principios básicos de los derechos humanos. Contradice, por ejemplo, el derecho de toda persona a participar del gobierno de su país, expresado en el Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, además del derecho al acceso a la información contemplado en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y del derecho de los ciudadanos a participar en la conducción de asuntos públicos, contemplado en el Artículo 25 del mismo pacto.

Desde el inicio, se estableció que se trabajaría sobre una gama de acuerdos o formatos posibles y que la decisión final se basaría en un análisis de costos y beneficios a realizar por equipos interministeriales designados específicamente para el caso. Sin embargo, aún con esas prevenciones, la opción sobre cuál sería el tipo “ideal” de tratado para suscribir con Estados Unidos, la amplitud de la apertura comercial involucrada en cada una de esas posibilidades y sus implicancias para el Mercosur, nunca fueron claramente explicitadas. En adelante, esta falta de claridad en el manejo de información desde el gobierno hacia la ciudadanía, se convertiría en un rasgo permanente en el tratamiento del tema.

En todo momento, el objetivo del proceso negociador fue acentuar las relaciones comerciales entre ambos países”, lo cual puede ser procurado por diferentes procedimientos. La opción por un TLC, si bien no fue manifiestamente apoyada desde el gobierno, tampoco fue rechazada y abrió diversos frentes de controversia. Al existir puntos contradictorios en los mensajes gubernamentales, tampoco se estableció una política pública de información e intercambio orientada a los sectores económicos que se verían afectados. En la medida que no se definió con claridad el formato ni el alcance de las negociaciones, se transmitió incertidumbre a la ciudadanía:

¿Qué implicaría en la práctica la cláusula de “trato nacional” del acuerdo, por la que deben otorgarse las mismas facilidades a los productos e inversiones extranjeras que a las nacionales? El punto es preocupante porque un trato igual para todas las partes, cuando no todas las partes tienen las mismas condiciones económicas y políticas reproduce y profundiza las asimetrías. ¿Qué impacto tendría la liberalización comercial de los productos alimenticios sobre nuestra soberanía alimentaria? ¿Incluía la negociación del acuerdo compromisos de cooperación para programas de formación, incentivos y condiciones materiales, de infraestructura para que grupos históricamente desprovistos de capacitación y competitividad, pudieran competir en mejores condiciones?

<sup>7</sup> Entrevista radial concedida al periodista Emiliano Cotelo, el 9 de mayo del 2006. Transcripción disponible en [www.espectador.com.uy](http://www.espectador.com.uy)

Las nuevas reglas de comercio ¿llevarían a la sustitución de insumos nacionales o regionales por estadounidenses? ¿Desplazarían las compras a la región? ¿Llevaría esto a ganancias de productividad, indispensables para la modernización de todo el sistema productivo o se concentrarían en ciertas ramas de interés para Estados Unidos? ¿Cómo impactaría la formación de cadenas productivas a nivel del Mercosur?

Seguramente, el mayor ingreso de productos de Estados Unidos generaría una competencia con los productores(as) locales, ¿cuáles son los empleos que se ganarían por la ampliación del acceso a mercados y cuáles los que se perderían por la competencia de Estados Unidos?

¿Qué sucedería con los derechos de propiedad intelectual y los procesos de aprendizaje y adaptación tecnológica? ¿Qué implicaría el acuerdo respecto al marco normativo sobre propiedad intelectual vigente en el país?

En el caso de las compras gubernamentales (o Contratación Pública, como se denomina en los acuerdos) se exige que las empresas de la contraparte (o sea, estadounidenses en Uruguay y uruguayas en Estados Unidos) puedan participar en las mismas condiciones que las nacionales, en todas las compras de bienes, servicios y contrataciones en general, que se realicen a nivel del gobierno nacional y locales. ¿Qué valoración se realizaba sobre el impacto de la implementación de este mecanismo? Según el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, este objetivo implica *“la reducción del espacio de las políticas públicas para promover el desarrollo productivo nacional, la generación de empleo, etc., a través de la herramienta de las compras del Estado. No sería posible realizar políticas que discriminen a favor de las empresas nacionales a ningún nivel de gobierno”*.<sup>8</sup>

La serie de interrogantes cuestiona sobre la viabilidad económica del proceso y, desde una perspectiva de derechos, alerta sobre las posibilidades que deja el nuevo marco comercial para que el Estado para cumplir, proteger y promover el derecho al trabajo, a la seguridad social y los seguros sociales; a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias para hombres y mujeres; a niveles de vida adecuados; derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, según lo consignado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966).

Tras el encuentro entre los presidentes de Uruguay y Estados Unidos, se abrió un período en que todas estas interrogantes recrudescieron, precisamente por la diversidad de posiciones existentes en el Poder Ejecutivo, en otros organismos gubernamentales, en el partido de gobierno y a nivel de otras organizaciones sociales. El 5 de septiembre el PIT-CNT, la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay FEUU, la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay ONAJPU y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua FUCVAM, convocaron a la creación de un ámbito plurisectorial de seguimiento de las negociaciones con Estados Unidos, que se denominó “Comisión Nacional en Defensa de la Soberanía”.<sup>9</sup>

Desde este espacio se demandó la información sobre el proceso de negociaciones, así como definiciones en materia de los compromisos que estarían dispuestos a asumirse en materia de liberalización comercial. Las organizaciones sociales reclamaron que una política de información, divulgación y participación sobre las diferentes negociaciones comerciales en que concurre Uruguay (ya sea a nivel bilateral, regional o multilateral), fuera el piso mínimo que debía asegurar cualquier gobierno para la ciudadanía en general.

En paralelo, desde el gobierno, diferentes organismos elaboraron informes interministeriales sobre

---

<sup>8</sup> Informe de Coyuntura – Junio 2006 Instituto Cuesta Duarte. PIT-CNT Montevideo.

<sup>9</sup> Ver documentos e información en [www.comisionporlasoberania.org](http://www.comisionporlasoberania.org)

Comercio de Bienes, Servicios, Compras Gubernamentales, Propiedad Intelectual. En base a ellos, se tomaría la decisión final sobre avanzar hacia un TLC o hacia otro tipo de acuerdo. Finalmente, en el marco de crecientes movilizaciones de la sociedad civil en torno al tema, se adoptó la decisión de no iniciar, en esta instancia, el proceso para un Tratado de Libre Comercio, sino para un formato denominado Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA, por sus siglas en inglés, de Trade and Investment Framework Agreement).

Si bien las negociaciones con Estados Unidos, finalmente no se concretaron en términos tan ambiciosos como los previstos, las omisiones en materia de comunicación y participación ciudadana, y en la valoración de impactos desde la perspectiva de derechos, deben revertirse en todos los espacios de negociación comercial en los cuales participa el país: en la OMC, en el MERCOSUR, en eventuales procesos a nivel bilateral, ya sea en la procura de Tratados de Libre Comercio o Tratados de Protección de Inversiones.

### ***Una mirada a los Tratados de protección de Inversiones***

Como fuera señalado, desde noviembre de este año, ha entrado en vigencia el Tratado Bilateral de Promoción y Protección de Inversiones con Estados Unidos. Si bien se trata de un mecanismo largamente utilizado por el país, sus implicancias también exigen una mirada atenta desde las organizaciones sociales que trabajan con un enfoque de derechos.

Los “Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones” son modalidades empleadas por los países de América Latina para hacer efectiva la política de atracción de inversiones extranjeras, principalmente a partir de la década del noventa. Nuestro país no ha estado ajeno a esta tendencia y hasta el momento tiene suscritos 25 Tratados de este tipo, negociados, en su mayoría, entre 1992 y 2000.

Estos tratados establecen derechos y prerrogativas que pretenden aumentar el “buen clima” para la inversión extranjera, otorgando mayores seguridades. En realidad, los inversores deciden dónde van a radicar sus capitales por una gran cantidad de factores (contexto macroeconómico favorable, la existencia de un proyecto estratégico del país y su inserción internacional, tamaño del mercado interno) y el tema de las garantías jurídicas es sólo uno de ellos. De hecho, tanto con una regulación estatal muy rígida como con amplias concesiones y posibilidades de acción para las empresas, siempre existe seguridad jurídica para la inversión extranjera.

El fundamento de este tipo de acuerdos radica en nivelar el trato que los Estados nacionales le dispensan a los inversores nacionales y extranjeros. Dicho fundamento se articula en los principios de Trato Nacional y de Nación más Favorecida. Por estas vías, se debe otorgar a los inversores extranjeros, un trato idéntico (“*no menos favorable*”) al que se le concede a los inversores nacionales. Ello impide la aplicación de políticas estratégicas de incentivo a sectores considerados importantes de las cadenas productivas nacionales, ya que no se puede discriminar de ninguna forma a los inversores extranjeros. El trato diferenciado según el origen de la inversión es considerado como una actitud discriminatoria, que le abre la posibilidad al “perjudicado” de establecer un reclamo por las posibles pérdidas que le haya podido generar el Estado en cuestión.

Otra cláusula relevante de este tipo de tratados refiere a los “Requisitos de Desempeño”, que prohíbe la imposición de requisitos como niveles de exportación, contenido nacional, utilización de bienes y servicios domésticos, transferencias de tecnología, entre otros. Esta disposición imposibilita que los Estados exijan a los inversores extranjeros que sus insumos, materias primas, servicios y abastecimientos sean brindados desde los aparatos productivos nacionales, por ejemplo. Y más en general, obstaculiza la coordinación entre políticas sociales y económicas globales, definidas como estratégicas por un país, y la recepción de inversiones extranjeras.

Finalmente, debe atenderse a las cláusulas de “expropiación” (directa e indirecta) incluidas en estos acuerdos. Las experiencias de otros países demuestran que casi cualquier tipo de medida gubernamental puede llegar a ser considerada como una “expropiación”, si limita de alguna forma las expectativas de ganancia que tienen los inversores privados. Esa indefinición no está relacionada tanto con la Expropiación Directa (“*cuando una inversión es nacionalizada o directamente expropiada de otra forma, mediante la transferencia formal del título o una confiscación plena*”), sino principalmente con las Expropiaciones Indirectas (que supone “*una acción o una serie de acciones realizadas por una Parte, que tienen un efecto equivalente al de la expropiación directa, pero sin mediar una transferencia formal del título o una confiscación plena*”).<sup>10</sup>

Las medidas de cuidado ambiental pueden entrar efectivamente bajo la consideración de “*expropiaciones indirectas*”, ya que como el propio texto lo establece solamente “***en circunstancias ocasionales, no constituyen expropiaciones indirectas las acciones regulatorias (...) que son diseñadas y aplicadas para proteger objetivos legítimos de bienestar público, tales como la salud pública, la seguridad y el medio ambiente***”. Es decir, en la mayoría de los casos, medidas de este tipo pueden ser consideradas “*expropiaciones Indirectas*”, y dar lugar a demandas internacionales de los inversores sobre el Estado por el mecanismo de Solución de Controversias.<sup>11</sup>

En efecto, acompañando estas disposiciones, han existido cambios en las normas e interpretaciones del Derecho Internacional. El sometimiento a Tribunales de Arbitraje Comercial supranacional es un fenómeno relativamente reciente, que data precisamente del inicio de la década del noventa. El CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), creado en la década del sesenta, no recibió más que un caso por año hasta 1996. A partir de 1998, ingresa un caso por mes.

Durante las primeras décadas del siglo pasado, los países de América Latina regularon los litigios con inversores extranjeros en base a una interpretación basada en la Doctrina Calvo (por el jurista uruguayo Carlos Calvo), que expresamente establecía que las disputas entre inversores extranjeros y Estados no se sometían a instancias extra nacionales. Esto aseguraba la sujeción de los inversores a las instancias nacionales de administración de la justicia, y la no intervención de los Estados extranjeros en las controversias de sus propios nacionales en terceros países. Las políticas de atracción de Inversión Extranjera Directa, entre las que se cuentan los Tratados Bilaterales de Inversiones -pero que no son su única expresión- modificaron estas pautas. Los procesos de Solución de Controversias en Tribunales Arbitrales comenzaron a volverse asiduos: México puede considerarse como un triste pionero en la materia, en virtud de su entrada al TLCAN en 1994. Argentina es la continuación y actualmente el modelo más paradigmático del enfrentamiento entre Estado y Transnacionales.

En definitiva, la serie de regulaciones involucradas en los Tratados de Inversiones puede conducir a lesionar los compromisos asumidos por el país tanto en el PIDESC como en otras convenciones y acuerdos orientados a garantizar el goce de derechos de la población. Los derechos “extras” conseguidos por los agentes inversores instalan un debate entre paradigmas: el que se basa en el reconocimiento de derechos a las empresas y el que sostiene la obligación de los Estados de proteger el derecho a una vida digna a las comunidades e individuos.

---

<sup>10</sup> Texto del Tratado de Protección Recíproca de Inversiones Estados Unidos – Uruguay.

<sup>11</sup> La experiencia argentina en este sentido –si bien por circunstancias diferentes- es tristemente elocuente: luego de la devaluación de enero del 2002 y las medidas de emergencia como la pesificación y congelamiento de tarifas de las empresas privadas de energía, gas, saneamiento y demás, las demandas de las empresas extranjeras contra el Estado argentino alcanzan una suma aproximada de 16 mil millones de dólares. Esas demandas (33 en la actualidad) fueron presentadas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), el Tribunal de Solución de Controversias del Banco Mundial. Precisamente es este organismo el que se establece el Artículo 24° del Tratado Bilateral de Protección de Inversiones con Estados Unidos. Argentina es uno de los países que más Tratados Bilaterales de Inversión tiene ratificados, y también es uno de los países que mayor cantidad de procesos y demandas enfrenta ante este tipo de Tribunales de Arbitraje Comercial supranacionales.

## ***Derechos humanos y negociaciones comerciales***

Existe, actualmente, a nivel de los analistas internacionales de derechos humanos, un cierto consenso a la hora de atribuirle a las negociaciones comerciales un carácter distintivo, por su escasa transparencia y su carácter antidemocrático. Del otro lado, los actores gubernamentales involucrados tienden a sostener que parte del montaje de una estrategia de negociación entraña el mantenimiento de ciertos intercambios en “secreto”, como forma de preservar intereses y tácticas de avance en los intercambios. Desde el enfoque de derechos, el objetivo no se orienta a desalentar los acuerdos comerciales, sino a apoyar el diseño de políticas comerciales que contemplen el bienestar y promuevan el desarrollo de las sociedades involucradas.

La mirada a estos procesos desde la óptica de derechos pone el acento en la participación y la demanda por transparencia. La sociedad civil debe conocer quiénes son sus representantes en las negociaciones comerciales y tener la posibilidad de intercambiar con ellos. Incluso, plantea que los equipos negociadores integren personas formadas en la perspectiva de derechos, al tiempo que insta a los negociadores a mantener contacto directo con las organizaciones sociales.

La participación ciudadana puede tener lugar con relación a varios momentos del ciclo de formación de las políticas públicas: desde la identificación de problemas y la elaboración de soluciones que los atiendan, hasta su ejecución, seguimiento y evaluación. Existen varios tipos de participación ciudadana que permiten al Estado interactuar con la sociedad civil: desde la información de la gestión pública, hasta mecanismos de consulta, diálogo y negociación. Entre la información y la negociación se transita desde un tipo de intercambio definido por una parte (la parte que informa o que consulta), a una interacción definida por dos partes, en tanto ambas exponen sus visiones de lo que debe ser la política.<sup>12</sup>

El enfoque también enfatiza la necesidad de realizar estudios y evaluaciones, que contemplen la perspectiva de derechos. El impacto del comercio sobre los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, en muchos casos puede no resultar evidente y por ello es necesario desarrollar metodologías y elaborar información que permita tomar decisiones. En este sentido, se sigue la tradición de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y las más recientes Matrices de Evaluación de Impactos Sociales. Pero también, para poder adoptar medidas pertinentes, los Estados deben disponer de la información sobre la situación de cada derecho.<sup>13</sup>

La adopción de estos mecanismos alienta, asimismo, la rendición de cuentas por parte de las autoridades. Es decir, hace viable la transmisión de explicaciones sobre logros, vacíos y pérdidas en materia de la negociación comercial. Para quienes negocian, ello supone no solo subrayar lo positivo, sino también identificar los vacíos y pérdidas, y la disposición a corregir errores y a asumir la cuota parte de responsabilidad en estos vacíos y pérdidas.

El enfoque de derechos contribuye a que las negociaciones comerciales sean más justas y favorables para nuestros países. En el terreno económico, porque advierte sobre las posibles contradicciones entre el compromiso con la eliminación o reducción de la protección de ciertas áreas de la economía y la protección y garantía de derechos económicos y sociales: al empleo de calidad, a los recursos, a las oportunidades.

---

<sup>12</sup> Martínez Franzoni, J. (2005): “Negociación del TLC con Estados Unidos: Participación ciudadana e implicaciones para la democracia”, Costa Rica.

<sup>13</sup> International Federation for Human Rights (2005): “Understanding global trade and human rights. Report & Resource Guide for National Human Rights NGOs in View of the 2005 WTO”.

En lo político, porque un proceso más participativo e incluyente permite enfrentar asimetrías en cuanto a recursos técnicos, de información y hasta en cantidad de personal afectado por el Estado a las negociaciones (sobre todo en el caso de las sostenidas entre países desarrollados y en desarrollo). La mayor transparencia también puede coadyuvar al fortalecimiento de la capacidad de maniobra de los Estados. No es competencia de la política comercial promover el desarrollo de este o aquel sector económico. Y ya que no puede hacerlo, tampoco debe impedir el trabajo de quienes deciden sobre estas cuestiones, involucrando al país en compromisos internacionales que comporten una rigidez tal que invaliden la ejecución de políticas internas. La difusión e intercambio con los sectores involucrados, puede evitar este tipo de errores.

A nivel jurídico, destaca la asimetría en torno al apego al cumplimiento de las normas de comercio e inversiones y las de derechos humanos, que (salvo por las normas “jus cogens”, es decir las normas imperativas relativas a los “principios básicos de convivencia”) tienen la misma jerarquía. Sirva como ejemplo, el fortalecimiento de las instancias supranacionales para la resolución de las controversias económicas entre los Estados y las corporaciones, mientras los mecanismos para la protección internacional de los derechos humanos permanecen relativamente débiles en el ámbito internacional.<sup>14</sup> En este sentido, cuestiona los instrumentos realmente disponibles para que las políticas comerciales aseguren un crecimiento que preserve los recursos ambientales, promueva la equidad, permita que todos los individuos aumenten su capacidad humana en forma plena, y le den el mejor uso posible en todos los terrenos.

Uruguay es parte de un proceso de integración como el Mercosur, cuya apuesta va mucho más allá de lo comercial. Se trata, al mismo tiempo, de un país pequeño, en que el peso de los factores vinculados a su inserción internacional es fundamental para explicar sus procesos de crecimiento. Vive, en el presente, un momento importante para la discusión sobre sus estrategias de desarrollo. En este marco, es urgente establecer claramente los intereses en juego en el diseño de las agendas comerciales y dar participación a los actores involucrados a distintos niveles.

El análisis de estos procesos, desde la perspectiva de derechos abre toda una nueva dimensión para evaluar qué posibilidades reales de desarrollo brindan a los y las uruguayas las propuestas sobre inserción internacional del país. Las recientes negociaciones con Estados Unidos han dado un nuevo pretexto para instalar el debate a nivel de la sociedad civil y del gobierno: ahora el compromiso está en ampliarlo y enriquecerlo.

\*Economista, integrante del Área Desarrollo y Género de CIEDUR y de la Red Internacional de Género y Comercio-Capítulo Latinoamericano.

\*\*Sociólogo, integrante del Programa Comercio, Ambiente y Sustentabilidad de REDES – AT Uruguay.

---

<sup>14</sup> Cottier, T. (2002): “Trade and Human Rights: a relationship to discover”, *Journal of International Economic Law*, Glasgow, citado en Peixoto (2005).