

00421

7



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**"Los derechos humanos en los procesos de
integración del continente americano:
el Área de Libre Comercio de las Américas"**

Tesis para obtener el grado de Licenciada en
Relaciones Internacionales

Presenta :

Ingrid Berlanga Vasile

Director: Dr. Manuel Becerra Ramírez



Ciudad Universitaria
México D.F.
Junio del 2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi padre

y

Al Dr. Manuel Becerra

quienes siempre confiaron en mí y me inspiraron
para seguir adelante y cumplir mis metas,

A mi madre

quien me apoyó en todo lo necesario.

A mis profesores y amigos,

A Federico, por su amor incondicional

A la Universidad, a la cual siempre llevaré en el corazón.

Espero jamás defraudarlos...

“Los derechos humanos en los procesos de integración del continente americano: el Área de Libre Comercio de las Américas”

Contenido

Capítulo 1.

Los derechos humanos. Aspectos generales, su conceptualización y evolución.

1.1 Concepto y definición de los derechos humanos	10
1.2 Evolución histórica de los derechos humanos	11
1.2.1 Internacionalización de los derechos humanos.	13
1.2.2 Impacto del fin de la Guerra Fría y la globalización económica en los derechos humanos.	18
1.2.3 Los derechos humanos en la ideología liberal.....	26
1.3 La actualidad de los derechos humanos en la nueva agenda internacional y hemisférica.....	29
1.3.1 La democracia como medio de promoción de los derechos humanos y del bienestar económico. Su realidad en América.	31
1.3.2 La universalidad de los derechos humanos en teoría y su parcialidad en la práctica.....	39
1.4 El régimen internacional de los derechos humanos: instrumentación y aplicación práctica.....	46
1.5 ¿ Soberanía y No Intervención vs. defensa de los derechos humanos?	52
1.6 La promoción de los derechos humanos: ¿Obligación moral o injerencia?	58
1.7 Importancia de los derechos económicos, sociales y culturales para la dignidad humana	62

Capítulo 2.

La regionalización en América y los derechos humanos71

2.1 La regionalización como respuesta ante la globalización	73
2.2 Antecedentes de regionalización en América	77
2.2.1 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	82
2.2.2 La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	82
2.3 El nuevo regionalismo en América	85

2.4 La regionalización de los derechos humanos en el marco de los acuerdos comerciales	89
2.4.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte	93
2.4.2 El Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	96
2.4.2.1 Tratado Marco de Seguridad Democrática	98
2.4.2.2 Tratado de Integración Social Centroamericana	98
2.4.2.3 Declaración de San Salvador II	99
2.4.3 Comunidad Andina de Naciones	100
2.4.3.1 Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos	101
2.4.3.2 Declaración de Machu Pichu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza	103
2.4.3.3 Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia	103
2.4.3.4 Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.	104
2.4.4 Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)	105
2.4.4.1 Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR la República de Bolivia, y la República de Chile.....	107
2.4.4.2 Declaración Sociolaboral del MERCOSUR	108
2.4.5 La Comunidad del Caribe (CARICOM).....	109
2.4.5.1 Carta de la Sociedad Civil del CARICOM	110
2.4.5.2 Conferencia Forward Together de la Sociedad Civil	111
2.5 Los derechos humanos en los acuerdos comerciales del continente americano con la Unión Europea.	112
2.5.1 Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra (TLCUEM)	112
2.5.2 Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Chile	118
2.6 Institucionalización de los derechos humanos en el ámbito continental: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	121
2.7 La Carta Democrática Interamericana	130

Capítulo 3. El proyecto de integración continental y los derechos humanos	132
3.1 La Empresa de la Iniciativa de las Américas	133
3.2 El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	134
3.2.1 El proceso de Cumbres de las Américas	137
3.3 Organización y estructura	141
3.4 Principios	143
3.5 Los derechos humanos en el ALCA	145
3.6 La Cláusula Democrática	147
3.7 Plan Puebla-Panamá	151
3.8 Las repercusiones del ALCA a nivel continental	159
3.8.1 Impacto económico del ALCA	160
3.8.2 Impacto político del ALCA	164
3.8.3 Impacto jurídico del ALCA	166
3.8.4 Impacto social del ALCA	170
3.8.5 Impacto ambiental del ALCA	171
3.9 ¿Multilateralismo vs. Regionalismo?	171
3.10 El ALCA frente a los acuerdos regionales, subregionales e interregionales existentes.....	174
3.10.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte	177
3.10.2 Mercado Común del Cono Sur	184
3.11 Puntos de conflicto en la negociación: EEUU, Brasil y la perspectiva de la Unión Europea.....	188
3.11.1 Postura de Estados Unidos	188
3.11.2 Postura de Brasil	194
3.11.3 La Unión Europea	197
3.12 La sociedad civil frente al ALCA	198
3.13 Panorama de los DESC frente al ALCA	200
3.14 Desafíos para el ALCA	203
3.15 Perspectivas del ALCA	204
Conclusiones	213
Bibliografía	218
Hemerografía	222
Ciberografía	224

Introducción

Decidí dedicar mi investigación al tema de " **Los derechos humanos en los procesos de integración del continente americano: el Área de Libre Comercio de las Américas**" ya que tanto el libre comercio como los derechos humanos son temas primordiales de la agenda regional y por tanto, del Estado Mexicano. Asimismo, el actual debate en torno a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, obliga a los estudiosos de las Relaciones Internacionales a reflexionar sobre las repercusiones que dicha integración tendría para los países latinoamericanos, y por tanto, para México.

La importancia de considerar la observancia de los derechos humanos en los países de la región radica en que en última instancia, serán las personas quienes sufrirán o se beneficiarán de una integración económica continental, razón por la cuál los derechos humanos no pueden quedar al margen de este proyecto.

De igual forma, considero necesario analizar el lugar el respeto de los derechos humanos ocuparán dentro del marco jurídico-político de el Área de Libre Comercio de las Américas. Esto, debido a que el vínculo entre desarrollo económico y democracia es cada vez más estrecho. Dicho marco regido por la llamada "cláusula democrática" entrama un sinnúmero de posibilidades, siendo la interpretación de dicha cláusula muy importante ya que de ella depende si se concluya con que es una norma universal si se refiere únicamente a la elección periódica; sobre todo por su contradicción directa con normas básicas de Derecho Internacional Público referidas a la órbita de facultades reservadas a la decisión soberana de los Estados. Al analizarla y comprender su alcance, podremos detectar si se trata de un mecanismo injerencista, o bien, de un instrumento promotor del respeto a los derechos humanos.

En términos generales, la violación sistemática de los derechos humanos y su relación con la instrumentación de los tratados de libre comercio es un tema presente en la actualidad que debe ser motivo de atención, en tanto que el soslayar a los derechos humanos en aras del libre comercio se traduce en rezagos económicos y sociales. La problemática inicia en que las repercusiones de dichas violaciones recaen en la gran mayoría de la población y se vulneran los derechos más elementales de la persona, como el de la alimentación, la vida, la salud, la educación, el trabajo y otros que atentan contra la dignidad humana misma.

Por otro lado, cabe señalar que la Facultad carece de tesis que incorporen temas jurídicos y económicos, ya que de acuerdo a lo investigado, la mayor parte de las tesis en materia de derechos humanos y del principio de no intervención, se encuentran en la Facultad de Derecho; al igual que las casi inexistentes tesis sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, se remiten a la Facultad de Economía.

Al ser ambos aspectos tan importantes en las Relaciones Internacionales, se vuelve imperativo ahondar en investigaciones que involucren tanto la integración económica de América Latina, como la dimensión legal de esta integración, que en el caso del presente trabajo, se remitirá al ámbito del respeto a los derechos humanos, en un marco prospectivo tan actual como el del Área de Libre Comercio de las Américas. Aunado a esto, está el hecho de que este intento tan reciente de integrar a la región ha despertado múltiples críticas dentro de los grupos de oposición al neoliberalismo y entre muchos estudiosos que consideran que las repercusiones sociales del ALCA serán desastrosas para los habitantes de la región. Es por ello, que se debe hacer un análisis profundo sobre la viabilidad o inviabilidad de crear esta área.

Por otra parte está el aspecto de la democracia, tema que por lo general es tratado por los estudiosos de la Ciencia Política. En esta investigación se intentará analizar a la democracia no sólo desde el punto de vista funcional, sino como elemento condicionante y hasta cierto punto injerencista en las relaciones interamericanas. Por ello, es importante plantear qué tipo de democracia se persigue y qué papel tendrán los derechos humanos dentro de esta promoción. Para dicho fin, es necesario discernir entre la promoción de la democracia como mero requisito para ingresar al ALCA, y la promoción de la democracia como vía promotora del respeto a los derechos humanos en los países de la región.

Así las cosas, la hipótesis manejada en este trabajo es que la tendencia hacia la observancia de los derechos humanos en el continente americano se ha convertido sólo en un instrumento más de condicionamiento en aras de un proceso de integración económica que obedece a los intereses estadounidenses en la región, mismos que se han fincado en un proyecto de alcance hemisférico cuyas repercusiones en los habitantes serán muy drásticas.

La metodología que se empleó en este trabajo fue de tipo documental-biblioherográfico, recurriendo a fuentes de internet igualmente. Se analizaron los

principales acuerdos comerciales a nivel continental, así como aquellos en materia de derechos humanos.

El primer capítulo de este trabajo abordará la dimensión histórica y conceptual de los derechos humanos a nivel internacional, así como la evolución que han tenido y la trascendencia e impacto de la internacionalización de estos derechos para la vida de los Estados.

En el segundo capítulo, se abordarán algunos antecedentes del proceso de integración continental, partiendo de una explicación sobre el regionalismo. Lo importante de este capítulo consistirá en detectar los mecanismos de derechos humanos que se han instrumentado a nivel regional en los tratados comerciales, así como en la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, coadyuvando a sentar antecedentes para la elaboración de un marco promotor de los derechos humanos en la futura Área de Libre Comercio de las Américas.

En el tercer capítulo, se hará un balance entre los beneficios y perjuicios del ALCA una vez que entre en vigor. Se determinará el papel de la sociedad civil, así como de los principales actores en el proceso: Estados Unidos y Brasil. Se fijarán propuestas en el sentido de hacer el libre comercio más compatible con los derechos humanos, para que finalmente los países latinoamericanos involucrados en el proceso, no sufran las consecuencias sino que vean sus derechos garantizados en un marco jurídico estricto y eficaz.

Capítulo 1.

Los derechos humanos. Aspectos generales, su conceptualización y evolución.

1.1 Concepto y definición de los derechos humanos

1.2 Evolución histórica de los derechos humanos

1.2.1 Internacionalización de los derechos humanos.

1.2.2 Impacto del fin de la Guerra Fría y la globalización económica en los derechos humanos.

1.2.3 Los derechos humanos en la ideología liberal.

1.3 La actualidad de los derechos humanos en la nueva agenda internacional y hemisférica.

1.3.1 La democracia como medio de promoción de los derechos humanos y del bienestar económico. Su realidad en América.

1.3.2 La universalidad de los derechos humanos en teoría y su parcialidad en la práctica.

1.4 El régimen internacional de los derechos humanos: instrumentación y aplicación práctica.

1.5 ¿ Soberanía y No Intervención VS. defensa de los derechos humanos?

1.6 La promoción de los derechos humanos: ¿Obligación moral o injerencia?

1.7 Importancia de los derechos económicos, sociales y culturales para la dignidad humana

1.1 Concepto y definición de los derechos humanos

"Los derechos humanos son los derechos que una persona posee por el simple hecho de que es un ser humano (...) Las personas nacen con esos derechos y no se les pueden quitar a lo largo de toda su vida". Esto es lo que por lo general establecen los juristas más prestigiosos, los textos humanitarios más reconocidos, así como los propios tratados internacionales del siglo XX.

Los derechos humanos son detentados por el individuo y se ejercen sobre todo en relación con la sociedad directamente y con el Estado indirectamente. Jack Donnelly agrega que se trata de *derechos o bien, prerrogativas - que fundamentan demandas particularmente poderosas contra el Estado - iguales e inalienables, que cada persona posee en virtud de que es un ser humano*.¹ Los derechos humanos no sólo expresan aspiraciones, propuestas o ideas encomiables, sino exigencias de cambio social basadas en derechos que a través de la historia, fueron ejerciéndose. De esta manera, los individuos han venido luchando por el reconocimiento de derechos básicos desde la vida, la libertad de expresión y a tener una vida digna, hasta contar con derechos mucho más elaborados como el del voto y la no discriminación.

Seyom Brown reconoce que los derechos humanos son "demandas filosóficamente justificables de ciertas condiciones de vida, privilegios y ventajas emitidas por personas"; dichas demandas no son meras preferencias sino que son componentes de un sistema de creencias, explícitas o implícitas, sobre la forma en que la sociedad debería organizarse".² Dichas condiciones o privilegios pueden comprender derechos elementales como las necesidades mínimas para subsistir, la propiedad, el control contra la violencia física, hasta derechos civiles y políticos, como la libertad de expresión, el voto y el ser escuchado ante un tribunal.

Entendido esto, reconocemos que los derechos humanos son un requisito fundamental para una vida *digna*, concibiéndose la dignidad humana como un elemento que "expresa un particular modo de entender la naturaleza y el valor interno de la persona y sus relaciones (políticas) adecuadas con la sociedad".³ Es precisamente la dignidad humana y

¹ Donnelly, Jack, *Derechos Humanos Universales en teoría y en la práctica*, Gernika, México, 1994. p. 104

² Brown, Seyom, *Human Rights in World Politics*, Longman, Estados Unidos, 1989. p. 4

³ Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p. 104

1.1 Concepto y definición de los derechos humanos

"Los derechos humanos son los derechos que una persona posee por el simple hecho de que es un ser humano (...) Las personas nacen con esos derechos y no se les pueden quitar a lo largo de toda su vida". Esto es lo que por lo general establecen los juristas más prestigiados, los textos humanitarios más reconocidos, así como los propios tratados internacionales del siglo XX.

Los derechos humanos son detentados por el individuo y se ejercen sobre todo en relación con la sociedad directamente y con el Estado indirectamente. Jack Donnelly agrega que se trata de *derechos o bien, prerrogativas - que fundamentan demandas particularmente poderosas contra el Estado - iguales e inalienables, que cada persona posee en virtud de que es un ser humano*.¹ Los derechos humanos no sólo expresan aspiraciones, propuestas o ideas encomiables, sino exigencias de cambio social basadas en derechos que a través de la historia, fueron ejerciéndose. De esta manera, los individuos han venido luchando por el reconocimiento de derechos básicos desde la vida, la libertad de expresión y a tener una vida digna, hasta contar con derechos mucho más elaborados como el del voto y la no discriminación.

Seyom Brown reconoce que los derechos humanos son "demandas filosóficamente justificables de ciertas condiciones de vida, privilegios y ventajas emitidas por personas"; dichas demandas no son meras preferencias sino que son componentes de un sistema de creencias, explícitas o implícitas, sobre la forma en que la sociedad debería organizarse".² Dichas condiciones o privilegios pueden comprender derechos elementales como las necesidades mínimas para subsistir, la propiedad, el control contra la violencia física, hasta derechos civiles y políticos, como la libertad de expresión, el voto y el ser escuchado ante un tribunal.

Entendido esto, reconocemos que los derechos humanos son un requisito fundamental para una vida *digna*, concibiéndose la dignidad humana como un elemento que "expresa un particular modo de entender la naturaleza y el valor interno de la persona y sus relaciones (políticas) adecuadas con la sociedad".³ Es precisamente la dignidad humana y

¹ Donnelly, Jack, *Derechos Humanos Universales en teoría y en la práctica*, Gernika, México, 1994. p. 104

² Brown, Seyom, *Human Rights in World Politics*, Longman, Estados Unidos, 1989. p. 4

³ Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p. 104

no los derechos humanos en sí, el fin último de la pugna por aquéllos. La dignidad humana, desde la perspectiva liberal, se refiere a que cada persona es un miembro igual y autónomo de la sociedad, teniendo el derecho de disfrutar de todos los derechos humanos.

1.2 Evolución histórica de los derechos humanos

El ser humano prácticamente a lo largo de toda la historia ha sido oprimido, discriminado, explotado, engañado y humillado por sus semejantes. Al crearse el Estado nación como tal en el periodo conocido como la Paz de Westfalia, el ser humano fue también agredido en sus derechos por este nuevo ente político. Han sido diversas las formas en que se ha buscado evitar o sancionar estos actos infundados en la justicia. El ser humano ha luchado para que sus derechos sean reconocidos, observados y respetados por el Estado y las diversas instituciones que lo conforman, el cual desde la época westfaliana constituía el núcleo de las relaciones internacionales, además de que desde el siglo XVII permeaba la teoría del realismo político o la *realpolitik* que centraba las relaciones internacionales en el poder de los Estados. Y es que desde mediados de aquel siglo hasta hace apenas unas décadas, la pugna por los derechos de las personas, pueblos y gobiernos era manejada por el sistema mundial de Estados soberanos y no se enfrentaba a las normas e instituciones de tal sistema.

Los derechos humanos han estado presente en las relaciones internacionales desde tiempos añejos. Se les denominaba *derechos del hombre*, *derechos naturales* o *libertades o garantías individuales*, pero no fue sino hasta los años comprendidos entre 1942 y 1944 que surge el término *derechos humanos* como tal en el marco de discusiones generadas al interior de Estados Unidos acerca de los principios que deberían regir a la organización internacional de la posguerra.

La práctica de la promoción y ejecución de los derechos humanos se adjudica particularmente a Occidente ya que es en esta parte del mundo donde surge el Estado-nación como tal y era a su interior donde se dieron los cambios más significativos que afectaron a la humanidad entera. En este sentido, los derechos humanos "representan un conjunto de prácticas sociales relacionadas con nociones particulares de la dignidad humana que surgieron en Occidente moderno como respuesta a los cambios

sociopolíticos producidos por los Estados modernos y las economías de mercado capitalistas contemporáneas”.⁴

En términos marxistas, la revolución económico-burguesa vino acompañada de la revolución política y los derechos burgueses, además del capitalismo y la industrialización, que – a consecuencia de la modernización – trajeron cambios significativos como las migraciones masivas, la urbanización y el gran desarrollo tecnológico, mismos que sustituyeron al universo moral totalizador de la sociedad feudal por un orden más segmentado. En este sentido, los individuos quedaron escindidos de la sociedad en su conjunto y ya no se les podía reducir a partes de la comunidad. Formaban parte de un todo, pero cada parte conservaba una identidad y dignidad propias. Así, una vez que se les reconoció a los individuos un valor y una dignidad propios, quedó establecida la base de los derechos humanos.

Ahora bien, siendo el Estado en términos weberianos el órgano monopolizador de la violencia, en ocasiones puede presentar amenazas a la dignidad humana y por ende, a los derechos humanos. Esto sucede cuando el Estado pretende imponer lo que a su juicio constituye un estilo de vida correcto o bien, instaurar una desigualdad basada en privilegios. En consecuencia, los derechos humanos guardan una especial relación con el Estado, para que éste siga siendo un instrumento para poner en práctica la consideración y el respeto equitativos, en lugar de socavarlos.

En este sentido, los derechos humanos constituyen el medio por excelencia para defender la dignidad humana frente a las amenazas que le presenta la sociedad moderna, y en última instancia, el Estado. Los derechos humanos son detentados contra este último limitando el alcance legítimo de sus acciones y exigiéndole protecciones contra ciertas contingencias económicas, sociales y políticas. Son una respuesta a las típicas amenazas contemporáneas a la dignidad y los valores humanos básicos tradicionales y modernos.

Ahora bien, al surgir la economía de mercado basada en derechos ilimitados de propiedad privada, se destruyeron los fundamentos sociales de las comunidades tradicionales, dando como resultado individuos detentadores de los derechos humanos. Se crearon nuevas amenazas a la dignidad humana y los mercados modernos se convirtieron en una de las fuentes principales de la necesidad y la demanda de los derechos humanos. El

⁴ Donnelly, Jack *Op. Cit.*, p. 80.

Estado ha dejado su papel primordial en el logro del bienestar económico, abriendo paso al mercado. Ello ha contribuido en gran parte a que los derechos humanos pierdan fuerza en aquellos países cuyo órgano centralizador (Estado) se encuentra subordinado a las fuerzas transnacionales y en última instancia, a la globalización misma.

1.2.1 La internacionalización de los derechos humanos

El cosmopolitismo de los derechos humanos implica un discurso opuesto radicalmente el uso hegemónico e interesado que del mismo ha venido haciendo el liberalismo y la doctrina económica que defiende: la capitalista, lo que convierte al discurso de los derechos humanos en un discurso contrahegemónico que precisa, para su práctica, de la alianza a nivel global de los oprimidos.

- B. De Sousa Santos

Las nuevas teorías de la globalización y el neorrealismo plantean la existencia y trascendencia de otros actores que, junto con el Estado, dan vida al sistema internacional. De la misma manera se ha abierto el panorama de temas trascendentes en la agenda internacional. Como resultado, los países han abierto sus fronteras para incluir el tema de los derechos humanos como prioridad de su política interna y externa, contribuyendo así a la internacionalización de los derechos humanos y a la creación de una cultura de intervención humanitaria que presenta serios cuestionamientos.

Los Estados occidentales se han abocado a la pugna por los valores liberales, entre los cuales destacan la equidad, la libertad y el bienestar de los individuos. Esta pugna y su importancia habían estado presentes en los documentos oficiales de muchos Estados como medio de legitimación al nuevo marco de cooperación establecido entre ellos. No obstante, el siglo XX con sus enormes matanzas y miseria generalizada, evidentemente no se caracterizó por enaltecer dichos valores en muchos sentidos. "El formalismo de los derechos humanos, presente en los textos jurídicos internacionales falsea sus condiciones reales de ejercicio en el contexto internacional (...) y encubre situaciones reales de injusticia, falta de libertad y desigualdad entre los Estados o entre los ciudadanos de un determinado Estado".⁵

⁵ Vid. Espada Ramos, María Luisa, "¿Un derecho internacional alternativo?", en *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, vol. 80, Alemania, 1994. p. 209, 210, 212 y 215.

Hechos catastróficos para la humanidad como las cifras estratosféricas de muertos al concluir la Segunda Guerra Mundial, y más recientemente, la masacre en Somalia, el genocidio en Ruanda-Burundi, el de Bosnia-Herzegovina, los eternos conflictos internos cada vez más exacerbados como el palestino-israelí y el indo-paquistaní entre muchos otros, han dado lugar a que la violación masiva de derechos humanos dejara de ser un asunto que correspondía principalmente a la jurisdicción interna de los Estados.⁶ Ahora era necesario que el ámbito de los derechos humanos se ampliara a la esfera internacional y se hizo evidente que "los Estados debían rendir cuentas a la comunidad internacional sobre su trato hacia los individuos".⁷ Así, los Estados acordaron que internacionalizando los derechos humanos, se remediarian los males generados por las dos Grandes Guerras y les ayudaría en la prevención de futuros enfrentamientos que conllevaran a una violación masiva de derechos humanos.

De esta manera, la aparición del sistema de protección de derechos humanos en la arena internacional tiene una estrecha vinculación con la crisis por la que ha venido atravesando el Estado nación, así como el replanteamiento del paradigma tradicional de la soberanía. "Conforme se han suscrito acuerdos por la comunidad internacional y se han consolidado los regímenes constitucionales democráticos, el esquema tradicional de *Estado soberano* ha cambiado paulatinamente para dar paso a acuerdos de integración en materia de derechos humanos".⁸

Así las cosas, si bien la revolución francesa y la norteamericana sentaron las bases de los derechos humanos, no fue sino hasta 1945, en la era de las Naciones Unidas, que el concepto de derechos humanos adquirió una sanción multilateral, una connotación más estricta, y en sí, la legitimidad en el plano internacional. Como resultado, los derechos humanos actualmente constituyen un aspecto externo a los Estados, ya no limitándose al ámbito exclusivamente interno de los mismos, coadyuvando a que los aspectos legales

⁶ Cualquier violación cometida por un Estado hacia los derechos de sus ciudadanos tenía la consideración de asunto doméstico, ya que la regulación y protección de los derechos se consideraba una prerrogativa estatal, derivada de la competencia personal del Estado.

⁷ Forsythe, David P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2000, p.3

⁸ Caballero Ochoa, José Luis, "México y el sistema Interamericano de protección a los derechos humanos", en Méndez Silva, Ricardo (Comp.), *Derecho Internacional de los derechos humanos*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ *et al.* México, 2002. p.616

internos y los valores sociales actualmente estén sometidos al escrutinio externo y a la evaluación.⁹

Los derechos humanos fueron reconocidos por el Derecho Internacional al ser plasmados en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. El respeto y consenso internacional por la defensa de los derechos humanos quedó establecido en el artículo primero especificándose que la cooperación internacional para promover y alentar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos sin distinción de raza, sexo, lenguaje o religión, constituye uno de los principios fundamentales de las Naciones Unidas. Ello significó un hecho de enorme importancia en tanto que al internacionalizarse los derechos humanos mediante una organización internacional, posibilitaba a la comunidad internacional a tomar parte en las decisiones que en el seno de la misma se tomaban para resguardar los derechos humanos y sancionar a aquellos Estados que incumplieran con la normatividad que ellos mismos acordaron en la citada Carta.¹⁰

Más adelante, en 1948, Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reflejándose en gran parte, una amplia aceptación de los derechos humanos como normas hasta cierto punto obligatorias. Pero como ésta no tenía una clara especificación de prácticamente todas las demandas de derechos humanos ni tampoco se trataba de un tratado que requiriera ratificación de los gobiernos miembros, no era vinculante legalmente. (Si lo hubiera sido, probablemente muchos gobiernos no hubieran votado a favor de ella en 1948...). Sin embargo, esta Declaración tuvo una enorme importancia por tres razones:

- a) Ha fungido como guía autoritaria para la Asamblea General en la interpretación de la Carta de la ONU y de las Convenciones y Tratados emanados de ella en materia de derechos humanos.
- b) Algunas de sus disposiciones constituyen principios generales de derecho o bien, representan consideraciones elementales de la humanidad.
- c) La Declaración ha sido invocada por las cortes internas de los estados.

⁹ Sobre la promoción de los derechos humanos a nivel internacional y en lo interno, consultar a Brownlie, Ian D., "Human Rights and Contemporary Law" en Forum Deusto, *Los derechos humanos en un mundo dividido*, Universidad de Deusto, España, 1999. P. 26

¹⁰ El artículo 55 del mismo documento conmina a los miembros a promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos.

La adopción de la Declaración Internacional de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General era una concesión que todos los Estados miembros daban a la fuerza de las ideas de los derechos humanos de todos aquéllos que pugnaban por ellos, invocando posteriormente a ella para emprender campañas políticas con un alto grado de legitimidad contra regímenes renuentes a enfrentar las demandas de derechos humanos de su pueblo. De esta manera, los gobiernos que más pugnaban por los derechos humanos, adquirieron cierta legitimidad y calidad moral para sancionar a aquellos que no cumplieran con las demandas de derechos humanos a su interior.

Este reforzamiento e internacionalización de los derechos humanos mediante la Declaración Universal, conllevó a que en los años sesenta la Asamblea General adoptara una serie de documentos a través de los cuales los Estados firmantes aceptarían que las disposiciones en materia de derechos humanos fuesen efectivamente ejecutadas por los ciudadanos en contra del gobierno en las cortes internas del país respectivo, e incluso a través de la intervención de agencias internacionales.¹¹

Antes de la década de los setenta, el bloque soviético invocaba a los derechos humanos y a la autodeterminación contra las potencias coloniales, las cuales reaccionaban de manera defensiva alegando que dichos asuntos entraban dentro de la jurisdicción interna de los Estados. Después de esa década esto cambió, pues al concluir el proceso de descolonización, las potencias occidentales se adhirieron a los estándares de derechos humanos como precio por aceptar las propuestas soviéticas respecto a la seguridad en Europa. El resultado se dio en 1975 con el Acta Final de Helsinki, donde se les dio a los derechos humanos un valor primordial en las relaciones internacionales, incluyendo la "Declaración sobre los Principios Rectores de las Relaciones entre los Estados Participantes", que señalaba lo siguiente:

En el campo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los Estados participantes actuarán de acuerdo con los fines y principios de la Carta de Naciones Unidas y con la Declaración Universal de Derechos Humanos. También cumplirá sus obligaciones como se estipula en las Declaraciones internacionales y acuerdos al respecto, incluyendo las Cartas y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos.

Aunque al igual que la Declaración, el Acta de Helsinki no se trata de un instrumento legalmente coadyuvante, sin duda alguna constituye una evidencia de la aceptación por parte de los Estados participantes, de ciertos principios de Derecho Internacional además

¹¹ Brown, Seyom, *Op. Cit.* p. 16

de que fueron los documentos que más influyeron en lo que constituye el actual régimen internacional de derechos humanos. La gran importancia de estos instrumentos radica en que "el impacto normativo de un instrumento no depende necesariamente de su estatus legal formal".¹² En este sentido, cabe señalar que no hay que subestimar la trascendencia del Derecho Internacional o de la costumbre, ya que esta última constituye una fuente del Derecho Internacional, y aquél está plasmado en los tratados internacionales, que tienen fuerza legal al interior de los Estados.

El principal cuerpo de normas de derechos humanos consiste en un código acumulado de convenciones internacionales. Ian D. Brownlie las agrupa en cuatro categorías, que vale la pena señalar:

- 1) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales de 1966.
- 2) Las convenciones regionales como la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950; la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969; y la Carta Africana de Derechos de las Personas y los Pueblos de 1981.
- 3) Las Convenciones que tienen que ver con temas específicos como la Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial, y la Convención contra la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.
- 4) Las convenciones relativas a la protección de categorías específicas de personas incluyendo a niños, mujeres, refugiados y trabajadores migrantes, como la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres y la Convención sobre los Derechos de los Niños.

Al haber sido firmados y también ratificados estos documentos por un número considerable de Estados, quedaron codificados dentro del Derecho Internacional. De esta manera, las convenciones y pactos mencionados dieron un giro significativo a la justificación que se ha dado en el discurso internacional y en la diplomacia, a aquellos gobiernos que siguen apoyándose en la inmunidad soberana para evitar rendir cuentas al mundo sobre su comportamiento en materia de derechos humanos.

En el "*Restatement of the Law: the Third*", quedó estipulado que un Estado viola el Derecho Humanitario si en su política de Estado practica, alienta o condona: el genocidio,

¹² Brownlie, Ian D., *Op. Cit.* p. 28

la esclavitud o el comercio de esclavos, el asesinato o desaparición forzada de individuos, la tortura u otro trato o castigo cruel, inhumano o degradante, la detención arbitraria prolongada, la discriminación racial sistemática, y una serie de violaciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos.¹³

En todo el mundo se proclama un compromiso con los derechos humanos, aunque en la práctica éste se ponga en tela de juicio. Y aunque sus proclamas no sean mas que una moda retórica en muchos países – léase EUA y muchos regimenes autoritarios, una moda moral internacional tan difundida, debe contar con alguna base sustancial, la cual consiste en el peligro moral que representa el Estado moderno.

La internacionalización de los derechos humanos ha contribuido a dos aspectos muy importantes en las relaciones internacionales. Por un lado, ha participado en la conclusión del diálogo de los derechos humanos establecidos en las diversas Constituciones de los Estados, a partir de los instrumentos internacionales suscritos en la materia, de tal suerte que dichos derechos ya poseen un nivel de primer orden en la normatividad internacional. En segunda instancia, "esta internacionalización ha coadyuvado a que los Estados dejen de considerar a los derechos humanos como un conjunto de limitaciones al poder soberano; por el contrario, ahora los ven como facultades atribuidas al género humano en conjunto y a cada persona en lo individual, que el mismo Estado reconoce, tutela al introducirlos en la ley fundamental, y garantiza a través de los instrumentos procesales idóneos".¹⁴

De esta manera, el proceso de internacionalización de los derechos humanos ha influido en el discurso sobre los derechos humanos en las sociedades contemporáneas y en la reflexión en torno a la idea de soberanía del Estado, de tal suerte que para éste no es posible soslayar más los compromisos asumidos en el marco de la comunidad internacional, menos aún en el ámbito de los derechos humanos.

1.2.2 Impacto del fin de la Guerra Fría y la globalización económica en los derechos humanos.

En la última década del siglo XX, la comunidad internacional fue testigo y participe de la transformación de la estructura del sistema internacional que dio lugar a un nuevo orden

¹³ *Ibid.*, p. 30.

¹⁴ Caballero Ochoa, José Luis, *Op. Cit.* p. 617

mundial. Las grandes transformaciones que se desencadenaron tras la caída del muro de Berlín y el derrumbamiento del bloque socialista soviético moldearon las relaciones internacionales hasta convertirse en lo que son hoy en día. El aspecto más sobresaliente que sentó las bases para este cambio fue que el enfrentamiento ideológico-militar que entrañaba la relación Este-oeste, liderada por la ex Unión Soviética y Estados Unidos, fue desplazado por una férrea competencia internacional por los mercados desencadenada por la expansión geográfica del capitalismo, y en el caso de América Latina, "por el desmantelamiento de los Estados nacionales como tales, por el control foráneo directo de sus economías, y por la desmovilización y desarticulación de organizaciones y movilizaciones populares".¹⁵

"El sistema bipolar centrado en preocupaciones "realistas" como la seguridad y la política y por tanto, muy ideológico, dio paso a un sistema multipolar donde se añadieron componentes neorrealistas y neoidealistas de carácter económico y político-social, y por tanto más pragmático pero no por ello menos violento y/o peligroso o ideológico".¹⁶

La seguridad internacional, antes definida por la confrontación bipolar con preeminencia de los temas estratégico-militares, de pronto se vio vinculada a fuerzas transnacionales y a los procesos políticos nacionales. No obstante, si bien ha disminuido el peligro de un enfrentamiento atómico entre los países, con la constante proliferación de armas atómicas ha aumentado la posibilidad de enfrentamientos en menor escala entre potencias de segundo orden con armas nucleares, químicas y bacteriológicas. "Los elementos político-militares no han dejado de seguir operando; pero en una situación de paridad o ímpasse político o político-militar, la estrategia estadounidense ha sido utilizar instrumentos económicos para reconvertir estructuras políticas, económicas y sociales adversas o no completamente compatibilizantes o compatibles".¹⁷

De esta manera, se ha generado una reestructuración de la producción y los patrones de consumo, posibilitando la ampliación de la cooperación y vinculación entre los países del Orbe, antes sometidos al dominio militar de las dos superpotencias. Estos cambios, han permitido la expansión de las economías internas más allá de sus fronteras nacionales, generalizándose la tendencia a ampliar espacios económicos integrados.

¹⁵ Saxe Fernández, Eduardo y Brügger Bourgeoise, Christian, "La democracia en el globalismo neoliberal latinoamericano", en Saxe-Fernández, John (Coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, Plaza & Janes-UNAM, México, 1999. p. 320.

¹⁶ *Ibid.* p. 306

¹⁷ *Ibid.* p. 308

Con la expansión del capitalismo como modo de producción a nivel internacional, y de la ideología neoliberal como su soporte ideológico, se generalizó lo que actualmente se conoce como globalización, y que para fines de esta tesis, denominaremos globalismo neoliberal.

La globalización encierra un aspecto jurídico-político:¹⁸

1. Alteración de las fuentes del derecho. La ley de los Estados está siendo desplazada por contratos mercantiles internacionales suscritos por empresas transnacionales o bien por bloques de Estados supranacionales.
2. Se da una alteración de los órganos y fórmulas de aplicación del derecho, pues el arbitraje es el medio usado por las empresas transnacionales para resolver conflictos con otras empresas o con Estados.
3. Quiebra del principio de igualdad ante la ley estatal (prolifera privilegios para ricos como eximirlos de pagar impuestos y tienen más derechos de representación).

La mundialización¹⁹ de los mercados financieros y las transformaciones en las fuentes jurídicas confluyen con la extensión de un gobierno oligárquico. Junto a los Estados también ejercen directamente ese poder político autoritario oligárquico otros sujetos como organizaciones internacionales. "En esta confluencia entre la globalización de la economía de mercado financiarizada y la extensión de un orden político oligárquico autoritario y gravemente dañino para los derechos humanos de buena parte de la población del planeta, lo económico concita bastante responsabilidad; una responsabilidad que va más allá del mero error de cálculo consistente en que, al contrario de lo que aseguraban la ciencia política y la economía neoliberal, no se está produciendo la anhelada implantación automática de la democracia y de la libertad igualitaria para todos, como un efecto natural del sistema de libre mercado.

La globalización tiene como fin último fomentar y justificar la libre expansión del mercado. Tomaremos algunos supuestos que concibe la globalización para lograr su vigencia.

¹⁸ Ruiz Resa, Josefa Dolores, "Usos del discurso de los derechos humanos en la fase de la globalización", en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Universidad de Granada, España, No. 35, 2001. p. 105

¹⁹ Mundialización es a menudo considerada por la escuela de Relaciones Internacionales Francesa como el término correcto para denominar la "globalización"; sin embargo, en este trabajo que toma esta última acepción ya que es la más difundida dentro de la jerga internacionalista.

1. La "verdad" de la globalización parece descansar en las necesidades de supervivencia del capital que ahora precisa que desaparezcan las reglamentaciones jurídico estatales que lo confinaban a los mercados nacionales y en donde habla de respetar ciertas condiciones, como por ejemplo algunas normas jurídicas sociales o laborales que protegían a los sectores más débiles y desfavorecidos, en y por el sistema de libre mercado.
2. La globalización es consecuencia del proceso de liberalización del capital de las restricciones impuestas por el Estado nación, como instancia que mediaba en los conflictos de clase, en este sentido William I. Robinson apunta que la globalización reconfigura las fuerzas sociales, de una manera beneficiosa para el capital y dramática para el trabajo.²⁰
3. Las teorías económicas neoliberales se presentan como científicas, según paradigmas positivistas de ciencia, aunque en realidad se fundan generalmente en datos que aportan precisamente aquéllas instancias o sujetos que se benefician directamente de la globalización, sin lograr un apego a la realidad. Tal es el caso de los mejores "think tanks" de las Universidades estadounidenses y británicas, de los bancos de datos de las agencias financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y como los bancos regionales y estatales.
4. Existe además, una relación interesada entre la situación de hegemonía de los sujetos mencionados y las teorías que justifican la globalización –selectiva, de libre mercado- presentada como un proceso natural que no debe someterse a ninguna reglamentación, a excepción de la suya misma. Se trata del argumento de la *desregulación*, cuyo alcance real debe apreciarse en sus términos verdaderos.²¹
5. La democracia, y en última instancia, los derechos humanos, son dos aspectos que la globalización busca mantener al margen de sus maniobras de liberalización del mercado, sin vislumbrar que estos dos aspectos deben ser el eje fundamental de su razón de ser.

²⁰ Robinson, William I., "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado", *Revista Web mensual de Economía, Sociedad y cultura*, enero, 2001, p. 3.

²¹ Véase Ruiz, Josefa D., *Op. Cit.* p. 108

En vista de estos puntos, tenemos que la globalización consiste en un proceso selectivo de liberalizaciones o mundializaciones sustentado sobre un marco jurídico político oligárquico y autoritario, que trasciende los Estados y en donde la libertad máxima la ostenta el capital, mientras que la política democrática y los derechos humanos son los que cuentan con el grado más ínfimo de maniobra, es decir, son los menos globalizados. Es un proceso selectivo, porque la globalización elige tanto a quiénes va a globalizar, los medios de los que se va a valer para globalizar, y los rubros que se van a globalizar, que por lo general tienen que ver con el capital. Se trata además, de un proceso de liberalizaciones porque se da una tendencia a la desaparición de las fronteras tanto territoriales, como financieras y comerciales, permitiendo un intercambio abierto de bienes y servicios, sin abarcar necesariamente una apertura libre a la entrada y salida de personas dentro de los territorios.²²

Los discursos oficiales han planteado que la eliminación de barreras de todo tipo – tanto espaciales, económicas, como ideológicas – entre los países es posible que culmine en la transferencia de información, capital humano y tecnología que sería suficiente como para lograr en un largo plazo un crecimiento homogéneo suficiente entre aquellos mercados nacionales cuyas economías sean "abiertas". Empero, este "sistema mundial" en términos de Emmanuel Wallerstein²³, coadyuvará a incrementar la brecha económica entre los países más pobres y los más ricos. Y es que es de saber que bajo el marco de la globalización, la mercancía se produce donde existe una mayor ventaja comparativa, esto es, la máxima ganancia al menor costo posible.

Con esta lógica las empresas transnacionales adquieren de otros países la materia prima, ésta se procesa en un tercer país, obteniendo un bien manufacturado, posteriormente trasladándose al país en cuestión el cual le agrega el *know how* para después distribuir el producto terminado por todo el mundo. Esta es la llamada Nueva División Internacional del Trabajo, donde cada país ocupa un rol predeterminado según sus cualidades, nivel económico y grado de competitividad.

²² Cabe señalar, ante el posible levantamiento de algunos críticos del empleo del término "globalización", que este proceso es a menudo denominado por la Escuela Francesa de Relaciones Internacionales como "mundialización"; sin embargo, en este trabajo que tomamos el primero ya que es el más difundido dentro de la jerga internacionalista.

²³ La obra de Immanuel Wallerstein, (*Después del liberalismo*, Siglo XXI-UNAM, México, 1996) es una de las que mejor trata la cuestión de las consecuencias del liberalismo en la ampliación de la brecha económica y social entre los países del Orbe.

Siendo así, la globalización cada vez responde a estímulos que exceden las leyes económicas y escapan del control de la juridicidad de los Estados. El marco jurídico político oligárquico y autoritario del cual se funda, abarca a instancias supranacionales mucho más poderosas que los Estados, como son precisamente las empresas transnacionales y las organizaciones financieras internacionales, que imponen a aquéllos, junto con su población, cómo y por qué medios deben entrar al juego que ellas mismas dictan. El poder económico y financiero que ejercen en el mundo estos actores internacionales es otra fase y fuente del globalismo neoliberal, permitiéndoles consolidar su posición privilegiada en la economía mundial.²⁴

Las empresas transnacionales se han encargado de perpetrar un sistema internacional desigual y oligopolista, que resguarde su propio poderío económico, político e ideológico, y en última instancia, el de Estados Unidos, país con mayor número de empresas transnacionales. Y es que estos actores apoyan agencias y políticas estatales con intereses similares a los de EEUU, convirtiéndose en el centro del poder mundial y en brazos de influencia estadounidense.

Otro cambio que se ha dado es que el papel del Estado se ha redefinido globalmente. A raíz de las independencias de las colonias, se multiplicó el número de Estados al tiempo que aumentó su capacidad de interactuar. Por otro lado, "la capacidad de las cúpulas del poder de imponer restricciones al trabajo organizado, fortaleció significativamente la capacidad y el poder de la autoridad estatal y pública".²⁵

"La evolución de los nuevos movimientos sociales, la creciente impotencia de los gobiernos, el advenimiento de las crisis de la autoridad, y la transnacionalización de las economías nacionales entre otros factores, han intensificado las tendencias descentralizadoras de los Estados-naciones hasta no hace mucho considerados como los actores más importantes del sistema internacional".²⁶

No obstante, cabe señalar que el Estado aún sigue regulando al interior la forma en que lleva a cabo su desarrollo económico y es también el Estado el que en última instancia toma las medidas necesarias para lograrlo, aunque influyan nuevas fuerzas que

²⁴ 300 compañías poseen un cuarto de los ingresos mundiales. De las 100 economías del mundo, 47 son corporaciones, cada una con más riqueza que 130 países. (Brecher y Costello, citados por Eduardo Saxe Fernández y Christian Brügger en *Op. Cit.* p. 300)

²⁵ G. O'Donnell y C. Torres en *Ibidem*.

²⁶ Rosenau, citado por Rosas, Ma. Cristina, *La economía internacional en el siglo XXI: OMC, Estados Unidos y América Latina*, UNAM, México, 2001. p. 34

coadyuven a este fin. El Estado ha delegado funciones al mercado, conduciendo a la reducción de la tradicional función empresarial de la esfera pública, así como a la disminución del aparato estatal. En este sentido, los Estados han quedado un tanto desprovistos de la capacidad de control y monitoreo de las acciones que desarrollan las empresas transnacionales. Las acciones de estas últimas han privatizado el proceso de toma de decisiones a escala planetaria, promoviendo la privatización de industrias en sectores como las telecomunicaciones, la industria automotriz, la producción de alimentos, los servicios financieros, etc. Además de que rigen la distribución de los recursos en todo el mundo, así como el monto y carácter de las inversiones, además del valor de las monedas y los lugares y formas de producción.²⁷

Un aspecto de crucial importancia de esta transición mundial ha sido la implantación de la democracia como forma de gobierno por excelencia, y de los derechos humanos como su medio promotor. No obstante, aunque pareciera que ambos rubros se vinculan íntimamente con el libre mercado, tal y como los países desarrollados hacen creer, la realidad es que la globalización busca mantener a la democracia y los derechos humanos al margen de sus maniobras de liberalización del mercado, sin vislumbrar que estos dos aspectos deben ser el eje fundamental de su razón de ser.

En esta materia, cabe señalar que durante la Guerra Fría, la alineación de los países coincidía con la polarización del mundo en las dos coaliciones: la liderada por EUA y la dirigida por la URSS. El Este condenaba la falta de igualdad económica en los países capitalistas, y el oeste condenaba la falta de libertad política en los países comunistas.²⁸ Después de este período, la alineación se dio tomando en cuenta la polarización Norte-Sur entre los países industrializados y los que están en vías de desarrollo.

Reflejando la historia de conflictos políticos contra el poder monárquico y autocrático en Norteamérica y Europa Occidental, Estados Unidos y sus aliados en la Comunidad Noratlántica han enfatizado la protección del individuo y de grupos contra los gobiernos, lo cual está incluido en el principio de legitimidad política únicamente por vías no coercitivas. Además han venido promoviendo la ideología de que es la libre empresa y no el Estado quien proporciona el bienestar económico. En contraste, los países comunistas en la Guerra Fría promovían la filosofía marxista que decía que el derecho humano más importante era la igualdad y el mejoramiento del bienestar económico de todos los

²⁷ *Ibid.*, p. 30-33

²⁸ Brown, Seyom, *Ibid.*, p. 5

ciudadanos y que en la "democracia del pueblo" socialista, es responsabilidad del gobierno dar este bienestar. Al concluir la Guerra Fría, sólo en China, Vietnam, Corea del Norte y Cuba continua con esta filosofía.

Así las cosas, el fin de la Guerra Fría creó lo que algunos llaman un mundo "unipolar", con Estados Unidos como potencia mundial, promoviendo sus intereses en todo el planeta. Basta con tomar como referencia uno de los discursos que ofreció Bill Clinton, expresando los objetivos estadounidenses (en términos muy similares a sus antecesores) donde resaltaba la "ampliación de la democracia", argumento con el cual, además, proclamó EEUU su intención de edificar un nuevo orden mundial aplicando sus valores propios al mundo en general:

*"En una nueva época de peligro y oportunidad, nuestro propósito básico debe consistir en extender y fortalecer la comunidad mundial de democracias basadas en el mercado. Durante la Guerra Fría intentamos contener una amenaza a la supervivencia de las instituciones libres. Ahora, tratamos de ensanchar el círculo de las naciones que viven con esas instituciones libres (...)"*²⁹

En el mundo posterior a la Guerra Fría, EEUU es la única superpotencia que queda con la capacidad de intervenir en cualquier parte del mundo, y sin embargo, el poder se ha vuelto más difuso y han disminuido las cuestiones a las que pueda aplicarse al fuerza militar. La inexistencia de una amenaza ideológica o estratégica permite que los Estados sigan libremente una política exterior cada vez más basada en su interés nacional inmediato, aunque en realidad EEUU "no está en mejor posición para imponer unilateralmente la agenda mundial de lo que estaba al comienzo de la Guerra Fría". Kissinger reconoce que EEUU es más preponderante de lo que era durante la Guerra Fría, pero también irónicamente el poder se ha hecho más difuso, por lo que la capacidad de EEUU para aplicarlo al resto del mundo en realidad ha decrecido".³⁰

²⁹ Presidente Bill Clinton, *Enfrentándose a los desafíos de un mundo más vasto*, discurso pronunciado ante la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 27 de septiembre de 1993, en *Dispatch* (Departamento de Estado, vol. 4, núm. 39 (27 de septiembre de 1993), Estados Unidos, p. 650.

³⁰ Kissinger, Henry, *La diplomacia*, FCE, México, 1999, p. 806

1.2.3 Los derechos humanos en la ideología liberal.

Con la occidentalización de las relaciones internacionales, promovida por Europa y Estados Unidos principalmente, los valores liberales se han puesto por encima de los demás, manifestados en la democracia y la promoción de los derechos humanos. Francis Fukuyama afirmaba que el proceso histórico ha conllevado a las personas hacia el reconocimiento de los derechos humanos porque el ideal de los derechos humanos (si no su práctica imperfecta) constituye la forma de contribución más perfecta a la dignidad humana.³¹ Este autor, en su muy conocida obra *El fin de la historia*, sostenía una tesis asentada sobre la preeminencia de las ideas sobre la realidad material, y consistía en defender el agotamiento de la ideología, así como su envés, su culminación en el sistema liberal-democrático. "La mayor parte de los ideólogos piensan que el sistema liberal-democrático reúne sobre sí todas las virtudes, sin haber otro sistema que proporcione mayores dosis de legitimación ni que ofrezca mejores resultados, no hay tampoco ningún otro sistema que se extienda frente a los demás con mayor profusión."³²

Aunque si echamos un vistazo a la realidad nos percataremos de que la teoría de Fukuyama encierra muchas debilidades, siendo la más evidente que no todos los países del mundo son democracias. No obstante, hay que tomar la tesis de Fukuyama desde la perspectiva de que no hay otro sistema político mejor, y no desde el sentido del grado en que dicho sistema haya logrado extenderse a lo largo del Orbe. Ninguna otra forma de organizar nuestra convivencia parece que pueda proveer de mayor legitimidad. Partiendo de esta premisa tenemos que el elemento nuevo de la etapa que según Fukuyama sería la "poshistoria", son los derechos humanos como medio legitimador del sistema político democrático.

La esencia del liberalismo en sus orígenes era revolucionaria, y la utilidad de los derechos humanos consistía en exigir que las viejas costumbres, por convenientes o ancestralmente consagradas que fueran, cedan ante las legítimas demandas de implantar los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos.

Hay que retomar a John Locke para comprender la esencia misma del liberalismo. Locke afirma que el hombre se ve en la necesidad de formar una sociedad civil y un gobierno a

³¹ Fukuyama citado por Forsythe, David en *Op. Cit.* p. 9

³² Jiménez Sánchez, José J., "Democracia y derechos humanos", en *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, Universidad de Granada, España, No. 35, 2001. p.190

fin de que medie sus relaciones interpersonales caracterizadas por la pasión y la parcialidad. Así, cada persona transferiría a una autoridad pública su derecho individual a ejecutar la ley natural pero de manera condicionada. Bajo esta lógica, un gobierno sería legítimo sólo en la medida en que proteja efectivamente los derechos humanos mediante la ley y la práctica positivas. Es este compromiso triple con la igualdad, la autonomía y los derechos humanos, el que constituye la esencia de la perspectiva liberal de los derechos humanos.

La teoría de Locke también afirmaba que el hombre tiene la libertad de adquirir todos los bienes que le sean necesarios. No obstante este argumento es válido solo en condiciones de abundancia; en la actualidad, como es la pobreza y la escasez las que norman en las sociedades, ese aspecto de su teoría ya no es aplicable.³³

En la actualidad el liberalismo occidental de los derechos humanos ha sufrido severas críticas por varias razones. Entre ellas, está el apoyarse en una sociedad individualista, donde los individuos detentan únicamente derechos de propiedad y libertades civiles y políticas, conduciendo a una sociedad que no es compatible con las demandas de los derechos humanos reconocidos a nivel internacional. Esta concepción es conocida como minimalista o convencional.

También se critica al liberalismo por no poder abarcar adecuadamente el aspecto social de la existencia humana; porque su fin único es la autopreservación del individuo incluyendo a la vida, la libertad y la propiedad; por limitarse a privilegiar el derecho a una acumulación individual ilimitada, esto es, individualismo posesivo del que Macpherson habla. Asimismo, dicen que la sociedad política es sólo un mecanismo para proteger la propiedad individual y mantener el orden mínimo para ocuparse con éxito de las relaciones de mercado.

La concepción democrática radical o social del liberalismo es una visión alternativa ubicada en un punto intermedio entre el comunismo – donde todas las libertades de los individuos quedan socavadas al bienestar de la comunidad en general, coadyuvando así a una preeminencia del Estado – y la concepción minimalista. Para Donnelly, el liberalismo occidental constituye la fuente de la idea contemporánea de los derechos humanos, por lo cual las normas internacionales de los derechos humanos requieren de un régimen liberal

³³ Sobre la teoría de Locke y sus principales críticos ver a Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p. 143-150.

(radical o socialdemócrata).³⁴ En este sentido, sólo el liberalismo entendido como un régimen fundado en el derecho político a recibir consideración y respeto equitativos, constituye un sistema político realmente fundado en los derechos humanos.

Los autores liberales se adjudican el haber creado una ideología de respeto al ser humano que es inmejorable, cuyo instrumento fundamental para la institución de los derechos humanos ha sido la democracia. En este sentido, hay que notar que las democracias liberales se erigen como la forma de gobierno que mejor los promueve. Ellas estipulan que el poder debe ejercerse en conformidad con los derechos individuales civiles y políticos, argumento sobre el cual logran los Estados poderosos – los democráticos liberales – legitimar su poder y adjudicarse, por ende, el poder tanto político como moral para difundir sus valores – junto con el libre mercado – en todo el mundo. Desde Locke, donde no existía administración de justicia para garantizar los derechos humanos, no subsistía ningún gobierno. Aquí, la legitimidad se funda en la capacidad o eficiencia en que un gobierno logra garantizar el respeto a los derechos humanos a su interior. Esta es la parte que buscamos rescatar de la teoría del liberalismo, y con ese argumento, las democracias occidentales institucionalizaron una teoría política superior para legitimar el poder, que fue llevada a las relaciones internacionales luego de 1945. Los derechos humanos se transformaron en una idea hegemónica con gran poder por su supremacía teórica e ideológica.

Ahora bien, esta idea hegemónica de los derechos humanos no obedeció exclusivamente al hecho de que las violaciones a los mismos eran un asunto que abatía tremendamente a los países, sino también porque en cierta forma el discurso de los derechos humanos ha justificado la globalización de un concreto sistema socioeconómico y político, que es precisamente el capitalismo, además de que ha servido dicho discurso para canalizar este proceso. Es decir, "los derechos humanos se han convertido en una práctica del poder capitalista y han funcionado como factores activos de generalización y posibilidad de la misma mundialización del mercado y del capital."³⁵ Desgraciadamente, el discurso que ha sido objeto de esa universalización o globalización no deja de ser un discurso particular y específico, correspondiente a la filosofía occidental y liberal. En el momento actual, "los derechos sólo pueden ser ejercitados por *algunos* sujetos, lo que como indican N. Reich o

³⁴ *Ibid.*, p. 161

³⁵ Ruiz, Josefa Dolores, *Op. Cit.* p. 110. Cabe señalar, además que durante la Guerra Fría el Occidente democrático, para proteger sus propios derechos humanos, apoyó la negación de muchos derechos humanos en muchas partes del mundo, cuyo ejemplo es tangible en el caso estadounidense. Ello ha demostrado que las democracias que son liberales en su interior, no manifiestan una política exterior igualmente liberal.

David Held, les hace funcionar no en pos del ejercicio igualitario de la libertad, sino reproduciendo el orden premoderno, como auténticos privilegios que sirven para consagrar la desigualdad.³⁶

La preferencia por los mecanismos de mercado descansa en la idea de una intervención directa mínima en la libertad personal implicada por los sistemas mercantiles de producción y distribución, junto con ciertas consideraciones sobre la eficiencia. Las preferencias liberales deben cederle el lugar a los derechos de libertad e igualdad, de lo contrario, no se tendrá una teoría liberal de derechos humanos sino una defensa partidista de los privilegios de clase. Este es el principal argumento del individualismo posesivo, del cual arriba se hizo mención: dar prioridad al derecho a la propiedad privada es reducir las relaciones humanas a relaciones de Mercado y debilitar los vínculos sociales en favor de un voraz individualismo competitivo. Para Donnelly, se debe evitar caer en este extremo vicioso y recuperar la esencia del liberalismo, que reside en la igualdad y la autonomía, y en la protección de estos valores ante los derechos humanos.

La vertiente radical o socialdemócrata del liberalismo se ha encarnado en la práctica en la mayoría de los Estados liberales democráticos de Occidente. Es en los regímenes liberales democráticos de Europa Occidental donde los derechos humanos se han realizado en la práctica con mayor plenitud. En la actualidad, se han perpetrado atrocidades en nombre del liberalismo (entendido como complemento político de un sistema económico que propugna por la acumulación capitalista ilimitada) tanto en Occidente como en los países en desarrollo, pero de todas las doctrinas han abusado dictadores y tiranos. El liberalismo ha derivado en el Estado socialdemócrata de bienestar social, por lo que esta corriente además de ser origen de ideas contemporáneas de derechos humanos, es el tipo de sistema político más apto para realizar estos derechos en la práctica.³⁷

1.3 La actualidad de los derechos humanos en la nueva agenda internacional y hemisférica.

Con el fin de la confrontación bipolar la tendencia hacia un nueva agenda internacional en los años noventa reflejó un claro predominio de los procesos económicos y políticos por

³⁶ N. Reich y D. Held citados por Josefa Dolores en *op. cit.* p. 112

³⁷ Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p. 162

encima de los temas de seguridad militar. "La agenda internacional y hemisférica"³⁸ rompieron con la dicotomía de alta y baja política y se invirtió la jerarquía de los grandes temas que afectan las relaciones entre Estados³⁹. Hubo un cambio de percepción de las amenazas internacionales, ya que las antes consideradas amenazas tradicionales (esto es, la amenaza militar, nuclear, atómica, la amenaza ideológica del comunismo para Occidente), fueron suplantadas por las "no tradicionales" como el narcotráfico, los daños al medio ambiente, la depredación de los recursos naturales, la violación de los derechos humanos, las migraciones, la pobreza, el terrorismo, el crimen organizado, etc. Así las cosas, la comunidad internacional ha tenido que adaptarse a estos cambios e incluir dichas amenazas como temas centrales en la agenda internacional.

En esta dirección, el continente americano ha tenido que forjar su propia postura y llegar a un consenso respecto a los temas de la agenda internacional que más les competen. Por otro lado, cabe señalar que el proceso de globalización en América Latina ha generado un aumento en la importancia del factor económico, del mercado y de sus agentes, en desmedro de la participación del Estado y del factor social tanto a nivel interno como externo, provocando que en la agenda hemisférica predominen los temas relacionados con el comercio y la integración económica.

Si bien lo ideal sería que los países del hemisferio logaran un consenso respecto a los temas más importantes a cubrir y sobre los cuales instrumentar acciones efectivas – la pobreza, la desigualdad económica y social, el desarrollo humano – el consenso está lejos de haberse concluido. Y es que existe una marcada influencia de Estados Unidos en la agenda hemisférica y en la definición de los principales temas en torno a los cuales los que deben girar las discusiones en los foros hemisféricos. Tal es el caso del terrorismo, acentuado a raíz de los ataques a EEUU el 11 de septiembre del 2001.

La Organización de Estados Americanos, órgano político continental, es en donde dicha discusión se lleva a cabo, constituyendo actualmente la cúpula del sistema interamericano

³⁸ El término hemisférico hace referencia a todo el continente americano, desde Canadá hasta la Tierra del Fuego, aunque hay que señalar que geográficamente está mal empleado, toda vez que el mundo tiene dos hemisferios: el Norte y el Sur. No obstante, el empleo de la palabra "hemisférico" tiene un contenido más bien político, ya que se refiere a las acciones elaboradas en el ámbito político de todos los Estados que conforman el continente americano. Asimismo, hay que precisar que es más adecuado usar el término "interamericano" – empleado por César Sepúlveda y Sergio García Ramírez – o bien, apegándose a lo estrictamente geográfico, "continental".

³⁹ Sobre temas de seguridad hemisférica, véase Rojas Aravena, Francisco (Ed.), "Cooperación y seguridad internacional en las Américas", en *Nueva Sociedad*, Chile, 1999. p.117.

y la instancia promotora del multilateralismo en el continente (aunque es imperativo mencionar que Cuba está excluida de la Organización). Ahora bien, dentro de los propósitos de esta organización - que son a su vez dos de los temas más importantes de la agenda hemisférica - están la promoción y consolidación de la democracia representativa en respeto al principio de No Intervención y a los derechos humanos, así como la estimulación de la cooperación en el ámbito económico, político y jurídico.

No obstante, los países latinoamericanos han mostrado cierto recelo y desconfianza hacia esta organización en vista de la gran influencia que tiene EUA tanto en la agenda hemisférica, como en las decisiones que se toman en su seno. Este pesimismo es planteado incluso como el motor que condujo a EUA a "instrumentar el mecanismo de la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, en el marco de la entrada en vigor del TLCAN y en el ánimo de establecer una nueva agenda interhemisférica para la Posguerra Fría".⁴⁰

Como se verá en el Capítulo II, el mecanismo de las Cumbres de las Américas fue ideado por Estados Unidos con la intención de que todos los países del continente – excepto Cuba – intervinieran en la discusión sobre las prioridades en materia de seguridad hemisférica, y para redefinir la agenda hemisférica de la Posguerra Fría.⁴¹

1.3.1 La democracia como medio de promoción de los derechos humanos y del bienestar económico. Su realidad en América.

*La democracia latinoamericana llegó tarde y ha sido desfigurada y traicionada una y otra vez. Ha sido débil, indecisa, revoltosa, enemiga de sí misma, fácil a la adulación de demagogos, corrompida por el dinero, roída por el favoritismo y el nepotismo.*⁴²

- Octavio Paz

Para comenzar este punto, debo advertir que en una tesis de esta naturaleza, inevitablemente incurriré en generalizaciones que no dan cuenta de la especificidad de los procesos de democratización propios de cada país.

⁴⁰ Rosas, Ma. Cristina, *Op. Cit.* p. 152

⁴¹ La Agenda Williamsburg de 1994 fue uno de los documentos que establecieron los objetivos que debían plantearse para la seguridad internacional después de la Guerra Fría.

⁴² Paz, Octavio, "La democracia en América Latina", en Krauze, Enrique (Coord.), *América Latina: desventuras de la democracia*, Joaquín Mortiz, México, 1984. p.32

Primeramente, el término democracia fue acuñado en la Grecia Clásica, y significa gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Etimológicamente la palabra se refiere a *demos*=pueblo, *cratos*=gobierno). Aunque este término ha tenido múltiples denominaciones a lo largo de la historia, las más de las veces siendo manipulado, podemos considerar a la democracia como un sistema en donde "la protección de los derechos humanos y la prevención de la tiranía gubernamental están aseguradas a través de procesos políticos e instituciones que proporcionan el mayor rango posible de oportunidades para la participación política"⁴³ y el bienestar económico y social, incluyendo aspectos como el trabajo, la vivienda, la educación, la salud y la alimentación.⁴⁴

Ahora bien, la democracia logra legitimarse cumpliendo dos condiciones: la primera es la demostración de la ejecución y promoción de los derechos humanos a su interior, incluyendo los derechos económicos, políticos, civiles, sociales y culturales; y cumpliendo la segunda condición que es la democracia plena de las instituciones y mecanismos de acceso al poder, con todas sus implicaciones, además de la posibilidad efectiva de sancionar a quienes hayan observado conductas ilícitas en el ejercicio de sus funciones.

Respecto a la primera forma de legitimación democrática, Thomas Franck en "*The Emerging Right to Democratic Governance*" resalta que cuando hay un escaso margen de acción respecto a la defensa y promoción de los derechos humanos, los Estados *democráticos* de nombre se benefician de una legitimidad que en realidad no merecen, ya que se jactan de tenerla únicamente por llevar a cabo elecciones libres y periódicas. Por ende, este tipo de países no enfrentan ninguna presión para asegurar que todos los componentes democráticos están en su lugar; que los derechos humanos realmente son respetados, o que las necesidades básicas de sus ciudadanos más pobres son satisfechas antes que cualquier otra cosa.

En este sentido, coincidimos con Miguel Carbonell en que en los Estados democráticos los derechos humanos se han convertido en una escala de evaluación de la legitimidad de

⁴³ L. Lutz, Ellen, "*Strengthening core values in the Americas: Regional Commitment to Democracy and the Protection of Human Rights*", en *El papel del Derecho Internacional en América*, UNAM-The American Society of International Law, México, 1997. p. 25

⁴⁴ Cabe mencionar que el ex Secretario General de la OEA, Christopher Thomas, apuntaba en 1994 que no aún existía un concepto de democracia universalmente válido.

los poderes públicos, por lo que el ejercicio de los poderes democráticamente conquistados debe corresponderse con una política de respeto y compromiso con los derechos humanos; de lo contrario, los poderes públicos enfrentarán un déficit en su legitimidad de ejercicio.⁴⁵

Ahora bien, durante la Guerra Fría, la democracia era concebida como ideología antagónica al socialismo impuesto por la ex Unión Soviética a sus Estados satélites. El ex presidente estadounidense Ronald Reagan redujo a la democracia a un mero requisito que debían cumplir aquellos países que estuvieran con Estados Unidos y no en su contra, y consistía únicamente en llevar a cabo elecciones no corruptas. Esta alternativa retórica de la democracia de connotación reduccionista se debió además a que Reagan buscaba distinguir su política exterior de la de su antecesor Carter, quien pugnaba por la promoción de los derechos humanos.

Con el fin de la Guerra Fría y la consecuente ampliación del capitalismo como sistema económico-político, y del neoliberalismo como ideología, surgieron nuevas élites neoliberales influidas directamente por Estados Unidos. Éste, junto con las empresas transnacionales y las agencias financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) se han encargado de implantar (de forma voluntarista) un sistema político de democracia formal en la región. En este marco, la democratización funge como un "instrumento reconstitutivo y adaptativo ante los requerimientos del hegemonismo globalizante, tanto como válvula de escape y escudo de contención política e ideológica frente a la (que algunos consideran) crisis del neoliberalismo".⁴⁶ Se trata de una democracia oligárquica, con una gran exclusión de los sectores mayoritarios de la sociedad de la participación política, abriendo paso a los intereses de los países desarrollados y a las élites políticas, las cuales aplican medidas económicas muy perjudiciales para aquéllos.

La reestructuración de las relaciones interamericanas a través del globalismo democrático neoliberal puede ser analizada como una estrategia nacional de Estados Unidos, apoyada por agencias gubernamentales, instituciones y regímenes internacionales, que EEUU ha establecido, incluyendo un conjunto de instituciones específicas como la OEA, en el ámbito político; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en lo militar, y el

⁴⁵ Ver Carbonell, Miguel, "Los derechos humanos en la actualidad: temas y problemas", en *Documento de trabajo* 13, Derecho Constitucional, IJ-UNAM, México, p. 1

⁴⁶ Saxe-Fernández, Eduardo *et al.* *Op Cit.* p. 320

Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, en el rubro económico. Con ello, EUA busca lograr la continentalización del conjunto de sus regímenes e instituciones nacionales, para satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades estratégicas de EEUU. Una de las formas en que este país busca llevar a cabo esto se manifestó sobre todo en los noventa con "los procesos de desmilitarización en América Latina, disminuyendo la capacidad estratégica latinoamericana, incluyendo medidas como el desmantelamiento de sus ejércitos, tanto como la formación y consolidación de regímenes de democracia formal, que aseguren un ambiente político-económico supuestamente estable y propicio a la expansión de las empresas transnacionales estadounidenses sobre todo".⁴⁷

Aunque también hay que decir que, por otro lado, las políticas económicas neoliberales utilizadas para llevar adelante esta estrategia, están trayendo consigo una crisis económico-política que reducirá dramáticamente los espacios para la promoción de la democracia misma. Y es que "en el marco del neomonroísmo"⁴⁸ que caracteriza actualmente a la política estadounidense, la teoría de la *Grand Area* – proyección y dominación de EEUU como el gran centro organizador y visionario de un nuevo orden mundial – propuesta por el *Council of Foreign Relations*, se expresa en la integración del hemisferio occidental desde y para EEUU".⁴⁹

Para se parte de este proyecto, todos los países se comprometen a cumplir con los parámetros de democracia y derechos humanos, convirtiéndose ambos rubros en un mero requisito para todo país que busque acceso a los mercados internacionales y también los que contemplen como meta el mejoramiento del nivel de vida de su población. Pero este aspecto se abordará más adelante.

Ahora bien, es sabido que la democracia se ha venido instrumentando de forma retórica por países que subordinan los intereses sociales a los económicos. Empero, hay que señalar que de igual forma, a lo largo del hemisferio ha habido más de dos siglos de consenso de que la democracia es la mejor forma de asegurar la libertad y justicia individuales así como la protección de los derechos humanos básicos. Además, "dada la

⁴⁷ *Ibid.* p. 305

⁴⁸ El monroísmo fue una política que EEUU aplicó a América Latina durante el siglo XIX bajo el eslogan "América para los Americanos" que buscaba apartar de la influencia europea a toda la región, con la finalidad única de reservarla para su exclusiva influencia y aprovechamiento. Con el neomonroísmo del cual Eduardo Saxe-Fernández habla, se retoma esta política de influencia traducida en la integración económica hemisférica.

⁴⁹ *Ibid.* p. 304

relativa homogeneidad de la región, el ya solidificado consenso de normas de derechos humanos y otras cuestiones de cesión de soberanía como la reducción del estatismo en el manejo de las economías nacionales, hacen del consenso democrático algo imperativo".⁵⁰

Este impulso democrático ha comprometido a la región con este sistema de gobierno, además de que "sienta las bases para la continuidad de instituciones políticas democráticas en los Estados miembros de la OEA".⁵¹ La lucha contra la pobreza y la marginación social son dos rubros que se vinculan directamente con la consolidación de la democracia, en tanto que permite una igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios básicos a toda la población. Al contar con una democracia sólida, la garantía del respeto y observancia de los derechos humanos, serán mejor implementadas al tiempo que harán posible la justicia y la reconciliación nacional a raíz de pasadas violaciones a los derechos humanos.

Valdría la pena establecer a grandes rasgos, la manera en que se ha venido dando la transición democrática en América Latina, a fin de poder comprender mejor el proceso que se está dando actualmente.

Desde el siglo XVIII la modernización en la cual se vio envuelta América Latina pareció significar democracia e instituciones libres, siendo el arquetipo de esa modernidad política y social la democracia de EEUU. Al consumar su independencia las naciones latinoamericanas, escogieron como sistema de gobierno el republicano democrático. Octavio Paz señalaba que "la adopción de constituciones democráticas en todos los países latinoamericanos y la frecuencia con que estos mismos países albergan regímenes tiránicos, pone de manifiesto que uno de los rasgos característicos de nuestras sociedades es el divorcio de la realidad legal y la realidad política".⁵² La razón de ello se debió en gran parte a EEUU, pues fue éste quien precipitó la desintegración y fortificó las tiranías, aprovechándose de la crítica situación para lucrar, medrar y dominar y según su conveniencia, ayudando así a las rebeliones o fortaleciendo a las tiranías.

Ahora bien, la transición formalmente en América Latina empezó a mediados del siglo XX, en los años cuarenta, con elecciones en tres países. En 1960 Paraguay era la única dictadura de América Latina. En contraste, en 1976 sólo cuatro democracias en el

⁵⁰ Lutz, Ellen, *Op. Cit.* p. 26

⁵¹ *Ibid.* p. 24

⁵² Paz, Octavio, *op.cit.* p. 20

subcontinente habían quedado en pie.⁵³ La debilidad y la falta de viabilidad de los partidos políticos contribuyó en gran parte a la erosión de las democracias jóvenes. Con frecuencia, los militares justificaron su presencia directa en las instancias políticas, económicas y sociales mediante objetivos mesiánicos o de seguridad nacional.

Según Alain Rouquié, en "*L'État Militaire en Amérique Latine*", existían cuatro arquetipos de autoritarismo militar directo:

- a) Las dictaduras arquetípicas de carácter patrimonial (Somoza en Nicaragua, Stroessner en Paraguay, Trujillo en República Dominicana y Batista en Cuba).
- b) El militarismo cuasi institucional en Argentina, Brasil y Guatemala.
- c) Los gobiernos militares de izquierda reformista en Perú, Bolivia, Ecuador, Panamá a finales de los sesenta.
- d) El ejercicio terrorífico del poder con propósitos ideológicos de derecha, en Chile y Uruguay.

También se ha dado el gobierno militar indirecto bajo el manto de la democracia. En ese caso, el ejército poseía su propio partido político o tenía que otorgar su permiso a los partidos que querían participar en la carrera electoral. Ocurrió en Panamá con el General Torrijos, en Paraguay con el Partido Colorado, en El Salvador con el Partido ARENA, en Honduras con el Partido Nacional y en Guatemala con las elecciones del Presidente Cerezo en 1986 y Serrano en 1990. Actualmente, los militares continúan teniendo un poder significativo debido a las propiedades que conservan y a las instituciones y organismos públicos y privados donde se encuentran infiltrados.

En el periodo de 1961 a 1990 sólo cinco países se libraron del gobierno militar directo. Colombia desde el *intermezzo* del general Rojas Pinilla (1953-1957); Venezuela con la dictadura de Pérez Jiménez de 1948 a 1958; República Dominicana con Rafael Trujillo de 1931 a 1961; México, donde los militares ya casi no intervienen directamente en lo político desde la Revolución de 1910; y Costa Rica que abolió su ejército en 1949.⁵⁴

El costo que para los países latinoamericanos ha tenido la consolidación de la democracia ha sido muy elevado. El derrocamiento de regímenes dictatoriales y autoritarios militares ha traído muchos estragos en la población. A lo largo de la década de los ochenta se dio

⁵³ Stevens, Willy J., Trad. de Víctor Valembols, *Desafíos para América Latina*, Taurus, México, 1999, p. 30

⁵⁴ *Ibid.*, p. 33

la caída de los regímenes castrenses surgidos en la década anterior. Sólo en Surinam y Haití hubo nuevos golpes militares en la década siguiente. El de Haití fue liquidado en 1994 mediante la intervención de Estados Unidos y el de Surinam terminó en un año. En Venezuela, por otro lado, fracasaron en 1991 dos revueltas militares. En cambio, el autogolpe del Presidente Fujimori en Perú en 1992 contó con el apoyo de los cuarteles.

En 1993 el mandatario Serrano de Guatemala quiso repetir el ejemplo peruano pero no logró apoyo similar. Tuvo que huir a Panamá al igual que Juan Domingo Perón y Anastasio Somoza. Un similar paso siguió el brigadier general Cedra de Haití, quien fue depuesto por EUA y en 1997, Abdalá Bucaram, habiendo pretendido dar un golpe parlamentario ayudado por los militares, tuvo que a dimitir. A raíz de la profunda crisis política provocada por el dinero de los cárteles de la droga, infiltrado en las elecciones en Colombia en 1995, algunos ciudadanos pidieron ayuda a EUA para desbancar al Presidente Samper.

Por su parte, en 1996 el General Lino Oviedo de Paraguay creía que todavía podía actuar de la misma manera, pero la presión nacional e internacional a favor de la democracia y el Estado de derecho resultaron tan fuertes que tuvo que desistir en sus intentos. Hay que señalar que en la mayoría de los países las fuerzas armadas tuvieron una sensible transformación en tanto que fueron aceptando los principios democráticos sometiéndose al poder civil.

Asimismo, al intentar nuevos regímenes democráticos hacer justicia respecto de los crímenes del pasado, la protesta de la institución militar muchas veces se quedaba en meras palabras. En Perú desde el autogolpe en 1994 Fujimori cogobernó con la cúpula militar. El Frente Norte-380 de Nicaragua y el Frente Unido Andrés Castro, respectivamente, compuestos por ex contras y ex sandinistas, dejaron las armas en 1997 después de que el Presidente Alemán se comprometió a respetar las promesas gubernamentales. En el caso de otro Estado, Honduras, con dictadura militar hasta 1998, se logró que el poder civil confirmara totalmente su supremacía sobre las instituciones armadas. Así, "Honduras se volvió un modelo de democracia electoral".⁵⁵

En el área centroamericana, particularmente, el tránsito de la guerra a la paz evolucionó a un proceso democrático liberal con mención al desarrollo sostenido. Después del colapso

⁵⁵ Willy J., Stevens, *Op. Cit.* p.11

de la Unión Soviética, muchas guerrillas desaparecieron y optaron por lograr sus objetivos por la vía democrática. Y si bien las guerrillas en el continente han decrecido, aunque no desaparecido, hay que enfatizar que "si como resultado del nuevo crecimiento económico que goza el hemisferio no hay mejoría para las masas pobres, no habrá que excluir una explosión de resistencia social intensiva".⁵⁶

Se puede afirmar que en general ya son menos las infracciones a los derechos políticos y civiles que a los económicos y sociales. Excepto en Cuba, en todos los países del continente se celebran elecciones libres y abiertas, incluso permitiéndose la supervisión internacional. En principio, hay libertad de prensa y derecho de sindicalización. Se reestableció la democracia electoral, mas no la democracia social, de carácter redistributivo y participativo. Se fortaleció el Estado de Derecho con sus instituciones democráticas. Casi en todas partes hay sistemas multipartidistas y hay alternancia en el poder. El caso mexicano es el más reciente y paradigmático, ya que después de más de setenta años en el poder, el partido del Estado – Partido Revolucionario Institucional – al fin cedió a la transición ante un partido de oposición.

Para 1992 los pueblos autóctonos del continente ya contaban con una mayor representatividad en el escenario político y económico tras siglos de existencia al margen de la sociedad. Las constituciones de varios países reconocen ahora el carácter multicultural de los Estados y la existencia de las comunidades indígenas como entidades únicas con derechos específicos, además de culturas y lenguas distintas.

En la actualidad, nadie pone en duda que la democracia es la legitimidad histórica y constitucional de América Latina. Sin embargo, se ha constatado que la democracia formal no constituye la panacea para resolver los problemas de los países de la región, de la misma manera en que lo hizo con América del Norte y Europa. Y es que cuando la mayoría de la población de la región es incapaz de satisfacer sus necesidades más básicas y salir de la pobreza, es absurdo pensar que su situación mejorará si tienen por ejemplo, derecho al voto, o libertad de expresión, elementos que la democracia formal considera suficientes para afirmar que un Estado Es democrático. En este sentido, los Estados sin suficientes válvulas de escape democráticas son más proclives a sufrir crisis internas en tiempos de premura económica.

⁵⁶ *Ibid.* p. 12

Daniel Cosío Villegas apuntaba lo siguiente:

*Nosotros, ni predestinados a la democracia como EEUU, ni con el genio teórico de Francia ni con la paciencia inglesa que acumula infinitas pequeñas experiencias para aprovecharlas, hemos alimentado nuestra marcha democrática bastante más con la explosión intermitente del agravio insatisfecho que con el arrebol de la fe en una teoría o idea, lo cual por sí solo ha hecho nuestra vida política agitada y violenta, y nuestro progreso oscilante, con avances profundos seguidos de postraciones al parecer inexplicables...*⁵⁷

Por último, el consenso en los valores principales podría fortalecer la capacidad de solucionar problemas a nivel regional. Una región cada vez más interdependiente necesita desarrollar fuertes lazos de confianza y respeto mutuos necesarios para resolver crisis y problemas crónicos. Ello sólo se logra si todos los Estados de la región se adhieren a valores comunes y se abren y someten a mecanismos regionales creados para asegurar que dichos valores se cumplan cabalmente.

1.3.2 La universalidad de los derechos humanos en teoría y su parcialidad en la práctica.

El reconocimiento de la universalidad de los derechos no sólo ha provocado un replanteamiento en la concepción tradicional del modelo del Estado nación y en la idea de soberanía, sino también en lo referente a la jurisdicción y el carácter eminentemente pro homine que debe observar la aplicación de la norma.

- J. L. Caballero Ochoa

En la actualidad se desarrolla un debate en torno al carácter universal de los derechos humanos, y su influencia en las tradiciones culturales y prácticas religiosas que no cumplen con los parámetros establecidos internacionalmente respecto a derechos humanos. Una vez internacionalizados – y como algunos dirían "universalizados" - los derechos humanos, las relaciones internacionales incorporaron aspectos de gobernabilidad - en el sentido de buen gobierno o manejo público de los asuntos políticos – para determinar si un gobierno cumplía o no con los estándares básicos de respeto a los derechos humanos.

La evolución del consenso internacional en materia de derechos humanos desde 1948 se ha encaminado hacia un mayor pluralismo. Esto refleja muchos cambios en las relaciones

⁵⁷ Daniel Cosío Villegas, citado por Krauze, Enrique, "Por una democracia sin adjetivos", en Enrique Krauze (coord.) *Op. Cit.* p. 233

internacionales. Por un lado, se percibe una mayor influencia de las naciones no occidentales en los foros internacionales, además de grupos no gubernamentales comprometidos con la expansión universal de los derechos humanos. Es preciso enfatizar aquí que dado el contenido sustantivo de las normas internacionales de derechos humanos, éstos ya no pueden ser vistos como instrumentos carentes de fuerza política y de obligatoriedad. Esto debido a los esfuerzos internacionales por que los gobiernos se comprometan a cumplir con la observancia de derechos humanos en su interior; y también debido a que los gobiernos nacionales, respondiendo a estas presiones, han cedido ante los instrumentos internacionales permitiendo su actuación y aceptando este régimen de derechos humanos y sus implicaciones, en todo el mundo.

Así las cosas, al tiempo que los individuos al interior de los Estados pugnan por sus derechos, los gobiernos han tomado a la diplomacia internacional de los derechos humanos más en serio que nunca, tratando de preservar al mismo tiempo, sus prerrogativas soberanas tradicionales y protegiendo sus aspectos culturalmente más sensibles. En síntesis, "las cuestiones de derechos humanos ya no forman parte meramente de una retórica internacional, sino que se han desplazado hasta el núcleo mismo de la política mundial real".⁵⁸

En este sentido, la universalidad normativa internacional de los derechos humanos se ha hecho vigente en dos tipos de consenso. El consenso *de jure* o teórico y el práctico o real. El consenso teórico es el que prevalece actualmente, pues señala que si bien prácticamente todos los Estados se han comprometido de palabra a garantizar los derechos reconocidos en la Declaración Internacional de los Derechos Humanos, han sido pocos los que se han comprometido realmente a hacer valer estos derechos e instrumentarlos. Por consiguiente, carecen de bases legítimas para quejarse cuando sus propios ciudadanos, otros Estados, organizaciones internacionales gubernamentales y/o no gubernamentales, los censuren por no cumplir con sus compromisos. Y es que la mayoría de los países que se oponen a que agentes externos a ellos den una opinión o sancionen la situación de los derechos humanos en su interior, por lo general tienen un pésimo historial en materia de derechos humanos, exponiéndose constantemente al ridículo cada vez que son desenmascarados por Organizaciones No Gubernamentales o grupos internos que sacan a la luz lo que sus gobiernos quieren mantener en la sombra.

⁵⁸ Brown, Seyom, *Op. Cit.* p. 39

El primer caso toca un aspecto muy delicado que gira en torno al debate entre el universalismo y el pluralismo cultural. En el marco de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Viena en 1993, la mayor parte de los gobiernos reafirmaron la universalidad de los derechos y libertades contenidos en la Carta de Naciones Unidas. A fin de asegurarse de que el pluralismo de la promoción y de la instrumentación de los derechos humanos se hiciera con base en la legitimidad de la cual arriba se habló, los Estados asiáticos lanzaron una declaración afirmando que "al tener los derechos humanos una naturaleza universal, debían ser contemplados dentro del contexto de un proceso dinámico y evolutivo de fijación de normas, sin perder de vista la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los contextos históricos, culturales y religiosos".⁵⁹

Ciertos Estados adjudican su incumplimiento de los derechos humanos al hecho de que en la sociedad prevalecen los valores culturales y religiosos por encima de los derechos humanos. Otros se rehúsan a implementarlos con el argumento de que la seguridad y prosperidad del Estado son motivo suficiente para sacrificar los derechos humanos. Un tercer caso corresponde a los regímenes que dan preferencia a los derechos colectivos frente a los individuales. El último, es el de que vale la pena sacrificar los derechos humanos en aras de a un desarrollo rápido que supuestamente beneficie a los individuos.

Y es que si bien la universalidad de los derechos humanos es un asunto incuestionable, en muchas sociedades aun prevalecen ciertas prácticas tradicionales que no son compartidas por Occidente y que de hecho atentan contra los derechos humanos. Pero en todos los casos, cabe enfatizar que dichos actos no son sancionables únicamente porque van en contra de lo que Occidente ha establecido o promovido, sino por el carácter universal de dichos derechos y por la imparcialidad que implican.

Existen básicamente tres argumentos justificatorios de violaciones a derechos humanos, mismos que han contribuido a un incumplimiento de los derechos humanos resguardados a nivel internacional con contenidos falaces que obstaculizan la sana implementación de los derechos humanos integrales a nivel internacional.

El primero de ellos asume que "los derechos humanos son incompatibles con la cultura y la religión". Curiosamente, la mayoría de los Estados que alegan el incumplimiento de los

⁵⁹ ONU, Doc. A / Conf. 157/PC/59.

derechos humanos por motivos culturales y religiosos, amparan regímenes represivos cuyas prácticas en realidad no guardan más que una débil relación con la cultura autóctona. Estos regímenes se escudan tras los supuestos "derechos culturales" para encubrir las prácticas deshumanizadoras de una élite corrupta y a menudo "occidentalizada o desarraigada", como Donnelly señala. Sin embargo, hay que especificar que los derechos culturales son parte de los derechos humanos, y son aquéllos que detentan los miembros de una comunidad minoritaria para preservar su cultura, además de que protegen los aspectos primordiales de la dignidad de la persona, que se basan en la pertenencia a una comunidad cultural.

El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos : "... garantiza a los integrantes de grupos minoritarios el derecho en comunidad con otros miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión o a usar su propio idioma"; mas no expresa que esos derechos puedan ejercerse menoscabando de los derechos de los individuos de la propia sociedad a que se hace referencia. Y es precisamente por ello que los regímenes autoritarios no pueden sustentarse en el argumento de los derechos culturales para legitimar su gobierno aceptando en la sociedad, e incluso promoviendo prácticas que le resultan cómodas y que le sirven para mantenerse en el poder. Y es que este tipo de prácticas ha acarreado graves consecuencias para la población, como fraudes electorales recurrentes, dictaduras militares, etc. constituyendo un abuso a los derechos humanos reconocidos a nivel internacional que en realidad infringen los valores culturales autóctonos.

Aquí hay que dejar claro que los derechos humanos no deben subordinarse a las costumbres y tradiciones culturales y religiosas. Debe contarse con una base cultural sólida y auténtica no susceptible de ser tomada como instrumento político por la clase gobernante. También deben existir mecanismos que garanticen la dignidad humana básica, antes de caer en el extremo de derogar ciertos derechos humanos por motivos de cultura. Esta última no debe por ninguna circunstancia ser empleada como instrumento político legitimador de dictadores y represores para lograr sus objetivos antihumanitarios. Empero, tampoco es factible caer en los extremos de ignorar la influencia tan grande que representan los verdaderos derechos culturales de la población cuyas costumbres en ocasiones no contemplan la observancia estricta de los derechos humanos de la forma en que los parámetros occidentales lo exigen.

Debería asumirse un justo medio en donde no se caiga en el universalismo ni en el relativismo a ultranza, pues, el error del universalismo muchas veces es el que ignora las diversidades culturales, mientras que el relativismo le da el mismo valor a los discursos emancipatorios y a los que no lo son. Por ello, la alternativa sería plantear la dimensión cosmopolita del discurso de los derechos que sugiere su extensión a todos los seres humanos⁶⁰, y en última instancia, optar por la hermenéutica diatrópica que De Sousa Santos propone, la cual busca descubrir qué de incompleto hay en una cultura, puesta a dialogar con otra de manera tolerante, para así concientizarlas sobre sus respectivas lagunas, así como de sus puntos de convergencia.⁶¹

De esta manera se lograría dar una significación al discurso de los derechos humanos haciéndolos aceptables y útiles para quienes padecen los efectos de la marcha no democrática de la globalización, teniendo como motor a las preocupaciones morales y políticas y de las luchas contra la opresión y el sufrimiento humanos.

La segunda práctica que han llevado a cabo diversos regímenes denotando una falta de universalidad de los derechos humanos es poniendo en primer plano a la seguridad, la prosperidad y el orden público antes de los derechos humanos. Esta subordinación frente a los derechos colectivos representa un peligro en varias dimensiones. La principal se refiere al hecho de que contribuye al fortalecimiento de las fuerzas represivas. Cuando el Pacto de Derechos Civiles y Políticos fue redactado, se buscó que los gobiernos en tiempos de emergencia pudieran limitar oficialmente muchos de los derechos contemplados en el pacto. No obstante, en la práctica se puede constatar que este principio no se ha seguido.⁶² Por ello es preciso no olvidar que los derechos humanos deberán ser reconocidos y aprobados en la medida que otorguen a los pueblos la

⁶⁰ Ruiz Resa, Josefa Dolores, "Usos del discurso de los derechos humanos en la fase de la globalización", en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, No. 35, Universidad de Granada, España, 2001, p. 101.

⁶¹ Para abordar más sobre esta alternativa al relativismo, consúltese a B. De Sousa Santos, "*Towards a New Common Sense*".

⁶² Como ejemplo puede encontrarse al gobierno chileno que, en la década de los ochenta, proclamó un estado de emergencia sin una justificación objetiva de las medidas que estaba aplicando. Los resultados fueron atroces y se desencadenó una violación masiva de derechos humanos. Otro ejemplo lo podemos encontrar en los antiguos regímenes socialistas que, al ubicar a los derechos colectivos por encima de los derechos individuales, logran cumplir objetivos represores y antihumanitarios. Sus detentadores perciben a los derechos humanos como un instrumento del capitalismo para exacerbare el individualismo en la sociedad, olvidando que se trata de derechos universalmente reconocidos y que definen a las personas como individuos, situándolos por encima de la sociedad y del Estado mismo.

oportunidad de configurar, mantener e influir en la evolución de las instituciones comunitarias.

El último de los casos, ubica al desarrollo económico por encima de los derechos humanos. Este es a mi parecer, el más peligroso y convincente, ya que persuade a los individuos que *no tienen nada que perder*, de que como forman parte de una sociedad abatida y pobre, la situación económica mejorará si se dejan de lado los derechos humanos.

Los principales paradigmas teóricos, como la teoría de la dependencia y los sistemas mundiales (Frank, 1969 y Wallerstein, 1974) y el modelo burocrático autoritario (O'Donnell, 1973 y Collier, 1979), pese a su oposición a la teoría de la modernización, seguían defendiendo la necesidad de un desarrollo a costa del sacrificio masivo de derechos humanos. Esta teoría convencional ha sido recientemente objeto de críticas (entre ellas, las de Goodin, Alston, Howard y Hicks) pero incluso hoy en día es común que se defienda la represión en aras del desarrollo⁶³ aunque sea de manera no explícita.

Los autores que promueven este tipo de visión emplean argumentos extremistas como el de renunciar al consumo para que la producción se incremente y destinar la mayor cantidad de recursos posibles a la inversión.⁶⁴ Existen argumentos que igualmente menoscaban el ejercicio de los derechos humanos, arguyendo que éstos pueden de cierta forma profundizar las divisiones sociales; buscar otros beneficios que en realidad no permeen a toda la sociedad; o bien, que conlleven a escoger medidas basadas en la conveniencia política. Sin embargo, sostenemos que es falso que sea necesario cometer violaciones totales o parciales de los derechos humanos para lograr un desarrollo económico.

⁶³ Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p. 245

⁶⁴ Así tenemos el de argumento de Enke (*...una reducción autónoma del consumo (...) es el precio humano que debe pagarse a cambio del crecimiento rápido del producto interno bruto*); la *Hipótesis de Kuznets* (que señala que tanto los ingresos medios como la desigualdad del ingreso tienden a ser más bajos en el sector tradicional que en el moderno; por lo tanto, durante la transición hacia una economía moderna, la desigualdad en la distribución de las dimensiones del ingreso aumentaría primero, manteniéndose luego a un nivel alto, para finalmente descender a niveles más o menos elevados de ingreso nacional. Por ello se conoce también como *Hipótesis de la "U" invertida*). Otro teorema es la *Óptima de Pareto* (*nadie puede estar en mejor condición sin que haya otro que esté peor*), y finalmente tenemos el *Principio Rawlsiano de la Diferencia* (*la desigualdad resultante beneficia a los menos favorecidos*), vista también en los argumentos de Boulding (*la igualdad es un lujo de los países ricos. Para que una sociedad pobre sea capaz de lograr algo, debe desarrollar un alto nivel de desigualdad ...*).

En países como los de América Latina donde no hay una infraestructura democrática sólida, se recurre a la represión medio para lograr el crecimiento económico, reflejado en la simple muestra en cifras de indicadores macroeconómicos cuyo reflejo real en el nivel de vida de la población es muy cuestionable. Se recurre a ella "para administrar y proteger la acumulación de capital para defender el dominio y los privilegios de clase, para hacer frente a las crisis de desarrollo periférico, para asegurar la coherencia y los fines de la planificación del desarrollo, para garantizar la disciplina de la fuerza de trabajo, para obligar al ahorro y la inversión...para suprimir las fuerzas populistas radicales, para proteger las desigualdades económicas y los privilegios de una élite, impidiendo a importantes segmentos de la población participar y disfrutar de los beneficios del desarrollo".⁶⁵ En realidad propugnar la represión en aras el desarrollo refleja el carácter reaccionario de los regímenes que lo practican y los grupos de interés que los secundan, que de hecho nada tienen que ver con la estrategia de desarrollo.⁶⁶

En la fase de desarrollo conocida como graduación,⁶⁷ la administración sustituye a la represión, en tanto que se supone que se cuenta con recursos suficientes como para emprender nuevos proyectos de desarrollo. Además, la población se vuelve más renuente a tolerar el sacrificio de las libertades siempre y cuando reciba beneficios del desarrollo. Una vez que cuente con ellos, y con los medios básicos para su subsistencia, podrá empezar a preocuparse por participar en la política, y de esta manera no permitir más la represión.

En la actualidad para ser miembro del "club" de los occidentales desarrollados y democrático-liberales, se les exige a los Estados contar con un régimen no represor que sea democrático al menos formalmente, y que garantice las libertades civiles y políticas –

⁶⁵ *Ibid.* pp. 274-275

⁶⁶ Casos en donde el crecimiento económico negativo se relaciona con la represión, los encontramos, en menor medida en México y Costa Rica, en Guatemala en los ochenta, y más acentuados en Nicaragua bajo Somoza y en Chile bajo Pinochet, donde la bancarrota desencadenó una represión generalizada con fines marcadamente personalistas.

⁶⁷ Existe una relación estrecha entre la represión y la estrategia que los países emplean para el desarrollo, pero además con la fase progresiva de desarrollo en la que se encuentran, que son tres: la modernización, la industrialización y la graduación. Muchos de los países latinoamericanos en desarrollo – por no llamarlos subdesarrollados, ya que se encuentran dentro del proceso de desarrollo – pertenecen a la última fase, donde se percibe la transición de un país en desarrollo a uno desarrollado. Cabe señalar que la fase de graduación se caracteriza por un relativo declive de la actividad agrícola, un mayor predominio de la industria pesada sobre la ligera, además de una profundización de la industria en muchos sectores y un desarrollo inicial de la capacidad autóctona de tecnología avanzada.

sin poner énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales. Así, las elites gubernamentales deben estar dispuestas a permitir una liberalización que conduzca hacia la democratización.

El propósito final del desarrollo consiste en sentar las bases para la realización de la dignidad humana⁶⁸. Como vimos anteriormente, la dignidad humana abarca todos los aspectos del ser humano, por lo que nunca deben perderse de vista los derechos humanos. Independientemente de los atractivos que tenga ese desarrollo, si es a costa de la participación política y del desarrollo de la naturaleza humana, entonces no será un desarrollo integral.

1.4 El régimen internacional de los derechos humanos: su instrumentación y aplicación práctica.

Las teorías actuales de Relaciones Internacionales hablan de *regímenes internacionales* – término acuñado por John Riggie en 1975 – los cuales “son sistemas de normas, principios, reglas, regulaciones, procedimientos de toma de decisiones que los Estados aceptan como obligatorios con respecto a un conjunto de prácticas de temas”.⁶⁹ Se trata de “creaciones políticas instauradas para hacer frente a los problemas que emanan de una acción nacional inadecuadamente regulada no bien coordinada”.⁷⁰ Además, reflejan la visión colectiva de los Estados acerca de una problemática y de su solución, así como su voluntad para consolidarla. Por otro lado, “son muy relevantes para postular una redistribución general del poder y la riqueza, para buscar la reestructuración del sistema internacional bajo una supuesta hegemonía benevolente”.⁷¹

Los regímenes facilitan la operación fluida de sistemas políticos internacionales descentralizados, por lo que desempeñan una función crucial en los Estados, para ayudarlos a “resolver problemas comunes y seguir fines complementarios sin subordinarse a sistemas jerárquicos de control”.⁷²

⁶⁸ Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p. 299

⁶⁹ Esta definición es una recopilación de la de Donnelly, Ruggie y S. Drasner.

⁷⁰ Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p. 310

⁷¹ Saxe-Fernández, Eduardo, *Op. Cit.* p. 300

⁷² Keohane, Robert O., “Cooperation and International Regimes” en Little, Richard y Smith, Michael (Coord.), *Perspectives on World Politics*, 2ª ed, Routledge, EUA, 1994. p.114.

Ahora bien, como se vio anteriormente, la derrota alemana en la Segunda Guerra Mundial inauguró el actual régimen internacional de derechos humanos. La comunidad internacional reaccionó ante los actos genocidas de Hitler y se logró fácilmente llegar a un acuerdo general con respecto a un conjunto de principios internacionales contra violaciones sistemáticas, graves y persistentes de los derechos humanos. Después de la Segunda Guerra Mundial, las decisiones bajo la Declaración Universal de los Derechos Humanos continuaban tomándose exclusivamente a nivel nacional. Tuvieron que pasar veinte años para que se promulgara la resolución 1503, que abajo se explicará.

Los Estados por lo general, participan en un régimen internacional con el único propósito de alcanzar objetivos nacionales en un ambiente de interdependencia internacional. Sólo recurren a él cuando la acción nacional independiente fracasa y cuando tal participación parece "segura". Ello representa una restricción grave por el evidente celo de las naciones con respecto a su soberanía.

Debido a esto, las prácticas de derechos humanos se tornan muy sensibles al interior de los Estados, haciendo que el tema resulte amenazador. Sin embargo, hay que aclarar que para los regímenes establecidos, el control que les ofrece un régimen internacional puede ser un gran complemento para los esfuerzos nacionales, además de que los gobiernos emergentes comprometidos con los derechos humanos podrían optar por apoyarse en las restricciones de los criterios internacionales autorizados y de señalarlas (tal y como lo hizo por ejemplo Alfonsín, en Argentina).

Como se ha visto, aunque la aceptación y compromiso internacional hacia los tratados y convenciones en materia de derechos humanos ha sido universalmente aceptada, su puesta en marcha no está bien desarrollada ni tiene amplia aceptación.

La Declaración Universal de Derechos Humanos y los Convenios Internacionales sobre derechos humanos cuentan con dos órganos encargados de su implementación: La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Comité de Derechos Humanos. La primera es el foro internacional por excelencia para negociar las normas internacionales de derechos humanos. La resolución 1503 del Consejo Económico y Social autorizó a este órgano para investigar quejas que "parezcan revelar un patrón consistente de violaciones graves de derechos humanos, con base en testimonios confiables".

La Comisión junto con la Secretaría General de Naciones Unidas coordina y fomenta el uso de los servicios de asesoría en materia de derechos humanos. Esta Comisión es nodal en el régimen mundial de derechos humanos ya que puede examinar la situación en todos los países, independientemente de que sean o no signatarios de un tratado, sin embargo, desgraciadamente se trata de un mecanismo de promoción con vigilancia limitada y débil.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos está compuesto por dieciocho expertos encargados de vigilar el cumplimiento del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, además de revisar los informes periódicos sobre derechos humanos que cada Estado está obligado a presentar. Dicho Comité da seguimiento a las peticiones individuales bajo el Protocolo Opcional del Convenio, pero pocos países lo han aceptado, y además su participación es voluntaria, limitando con ello su alcance y rigor. Ian Brownlie considera que resulta difícil invocar a los derechos humanos en el contexto del Derecho Internacional Público, a menos que se haya violado una estipulación específica del tratado, o bien, exista una anomalía en la situación de derechos humanos al interior de dicho Estado.

Ahora bien, existen dos métodos de instrumentación y aplicación práctica de los derechos humanos. Uno recae dentro de la jurisdicción interna de los Estados, incluyendo su proceso legislativo. Y el otro corresponde a la esfera internacional. El Derecho Internacional dicta que la principal obligación de un Estado frente a una convención internacional de derechos humanos es incluirla en su sistema normativo interno, además de que los tratados deben cumplirse de buena fe (principio *pacita sunt servanda*).

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos apunta que:

Los tratados modernos sobre derechos humanos (...) no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de la nacionalidad, tanto frente a su propio Estado, como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia individuos bajo su jurisdicción.⁷³

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-2/B2 del 24 de diciembre de 1982, Serie A, No. 2, párr. 29.

Un Estado puede, en mayor o menor medida, ser eficaz o mostrar disposición en la adopción y puesta en práctica de las normas que el régimen de derechos humanos impone a nivel internacional. Donnelly identifica tres procedimientos que los regímenes siguen para tomar decisiones en materia de derechos humanos: ejecución de las normas, puesta en práctica y actividades de promoción.

- a) La ejecución entraña que se tomen decisiones internacionales obligatorias y que se apliquen formas muy enérgicas de vigilancia mundial para asegurar la observancia a nivel nacional de las normas internacionales.
- b) La puesta en práctica incluye procedimientos de vigilancia un poco más moderada y cierta coordinación de las políticas, para lo cual los Estados utilizan recurrentemente un foro internacional para coordinar las políticas que posteriormente serán sujetas a escrutinio interno para su aplicación a nivel nacional.
- c) La promoción implicaría intercambios internacionales de información y campañas para propiciar o contribuir a la puesta en práctica a nivel nacional de las normas internacionales.

Un Estado definirá si cuenta con un régimen declaratorio, de promoción, de puesta en práctica o de ejecución de derechos humanos según las características que muestre en su toma de decisiones en materia de derechos humanos. Es bien sabido que en la actualidad predominan los regímenes de promoción, aunque Europa y América son la excepción, tal y como podemos observar en el siguiente cuadro⁷⁴ :

⁷⁴ Este cuadro está basado en la clasificación de Donnelly sobre la evolución de los regímenes internacionales de derechos humanos hasta el año 1985. Las dos columnas posteriores, abarcando hasta el 2003, fueron elaboradas con base en el análisis realizado a lo largo del trabajo.

**Evolución de los regímenes internacionales de derechos humanos
desde 1945 hasta el 2003**

Regímenes	1945	1955	1965	1975	1985	1995	2003
Mundial	Ninguno	Declaratorio	Declaratorio Estricto	De promoción	De promoción Estricta	De promoción estricta Ejecución	De promoción energicos Ejecución
Normas	Ninguna	Pautas	Pautas Energicas	Criterios Con exenciones	Criterios con exenciones	Criterios Con exenciones	Criterios Con exenciones
Procedi- Mientos	Ninguno	De promoción moderados	De promoción	Promoción estrictos	De promoción estrictos/ Vigilancia moderada	De promoción estrictos/ Vigilancia moderada	Decisiones Internacionales Vigilancia estricta Promoción estricta

Regímenes regionales de derechos humanos

Regímenes	1945	1955	1965	1975	1985	1995	2003
Europeo	Ninguno	Puesta en práctica	Puesta en práctica	Ejecución	Ejecución	Puesta en práctica/ Ejecución	Puesta en Práctica/ Ejecución
Normas	Ninguna	Pautas/ Normas reg.	Normas Regionales	Normas regionales	Normas regionales	Normas regionales	Normas regionales
Procedimientos	Ninguno	De promoción/ Vigilancia	De vigilancia Decisiones reg.	Decisiones regionales	Decisiones regionales	Decisiones regionales	Decisiones regionales
Inter americano	Ninguno	Declaratorio	Promoción Moderada	De promoción	De promoción energético/ Ejecución	De promoción energético/ Ejecución.	De promoción energético/ Ejecución.
Normas	Ninguna	Pautas	Pautas	Criterios con exenciones	Normas regionales	Normas regionales	Normas regionales
Procedimientos	Ninguno	Ninguno	De promoción	De vigilancia	De vigilancia/ Decisiones regionales	De vigilancia/ Decisiones regionales	De vigilancia/ Decisiones regionales

Africano	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Declaratorio	Declaratorio	Declaratorio Moderado
Normas	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Criterio con Exenciones	Criterio con exenciones	Criterio con Exenciones
Procedimientos	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno
Asia/M.O.	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno

Hasta 1995, al no haber una demanda para un régimen de derechos humanos más enérgico, teníamos un régimen internacional con normas generales coherentes ampliamente aceptadas pero con poderes muy limitados para tomar decisiones a nivel internacional. Con la entrada en vigor del Estatuto de Roma y la superación de los sesenta votos de su ratificación necesarios para que empezara a funcionar la institución judicial más importante que se ha creado hasta nuestros días, la Corte Penal Internacional dio un giro total al Derecho Internacional Penal y a la evolución del régimen internacional de derechos humanos.

Cabe señalar brevemente que existió una gran polémica en torno al inicio de funciones de la Corte Penal Internacional en tanto que "se trata de establecer los límites de la soberanía".⁷⁵ No obstante, el rechazo global a la impunidad en materia de derechos humanos ha hecho imperativo iniciar "una acción persecutoria tan amplia como sea practicable y la colaboración persecutoria tan resuelta como sea posible".⁷⁶

Con ello se logró derribar el gran obstáculo a la justicia penal internacional: la prohibición de entrega de los nacionales y su eventual enjuiciamiento en instancias supranacionales. Y es que los Estados ya no se reducen a los principios de territorialidad y personalidad en la aplicación de la ley penal, como se verá más adelante. La ley nacional se aplica a cualquier individuo por la comisión de ciertos delitos abominables, independientemente donde fueran realizados. Por ello es tan importante que "el Derecho Internacional Penal contenga un instrumento como esta Corte, que obligue directamente al individuo, desplace al derecho doméstico y supere la objeción de soberanía en la persecución de los delitos".⁷⁷

⁷⁵ García Ramírez, Sergio, citado por Velázquez, Juan C. en "El Derecho Internacional Penal y la justicia penal en el tercer milenio" en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, IIJ-UNAM, Vol. 1, México, 2001, p. 388

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibid*, p. 390

En la actualidad podemos afirmar que "el régimen mundial de los derechos humanos es un régimen promocional relativamente enérgico, compuesto de normas sustanciales de amplia aceptación, procedimientos para fijar criterios internacionalizados y ciertas actividades generales de promoción, pero cuya puesta en marcha internacional es muy limitada y rara vez rebasa el intercambio de información y la asistencia internacional aceptada voluntariamente para poner en práctica las normas internacionales a nivel nacional"⁷⁸. Sin embargo, aunque esta situación prevalece en los regímenes regionales que abarcan al mayor número de la población mundial, se está haciendo un enorme avance en las instancias internacionales para que su acción llegue a todos los seres humanos.

Desgraciadamente aún no existe una ejecución internacional de las normas y el Derecho Internacional continúa siendo no coercitivo. La discrecionalidad con la que se aplica la ley en materia de derechos humanos sigue siendo motivo de desagrado y de impotencia por parte de sus propulsores. Dicha discrecionalidad sigue siendo resultado de criterios políticos de países hegemónicos. Pero si bien es cierto que el poder continúa rigiendo las relaciones internacionales, no hay que subestimar la fuerza de la ideología de los derechos humanos en las decisiones políticas internacionales.

La comunidad internacional debe esforzarse por transformar regímenes declaratorios en regímenes de promoción; y éstos, a su vez, en regímenes de ejecución o de puesta en práctica. Los regímenes declaratorios deben aceptar las normas enérgicas que los obliguen a cumplir a su interior con las normativas de derechos humanos. De esta manera se vuelven promocionales. Y cuando el compromiso estatal se incrementa, los regímenes se toman ejecutores de los derechos humanos. Esta transformación es la más difícil de lograr ya que requiere de un compromiso nacional y constituye el origen de la voluntad política.

1.5 ¿ Soberanía y No Intervención vs. defensa de los derechos humanos?

Los derechos humanos constituyen, como se ha visto, un problema tanto nacional como internacional, tanto desde el punto de vista de la jurisdicción legal internacional, como en lo tocante a tomar medidas eficaces para establecer un gobierno respetuoso de los derechos humanos. Por lo general, la acción internacional puede ser un incentivo y un

⁷⁸ Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p.310

apoyo para poner en práctica acciones nacionales a favor de los derechos humanos. No hay que olvidar que fue la persistencia en las inquietudes morales de los detentadores de los derechos humanos los que conllevaron a la creación y extensión del régimen internacional de los derechos humanos. No obstante, como ya se ha señalado, este tema tan controvertido penetra la red interna de los principios detentores de la soberanía y la no intervención.

Al igual que el concepto de derechos humanos, la idea de soberanía estatal es una pugna por el ejercicio apropiado de la autoridad pública, pugna que debe ser evaluada por el resto de la comunidad internacional. Trascendería el objeto de la presente tesis, el referirme al pensamiento que diversos autores han manifestado sobre el tema de la soberanía, el cual ha sido objeto de importantes y variados estudios. Por ello, únicamente haré alusión a sus acepciones más generales.

Etimológicamente, el concepto de soberanía viene de *superomnia*, que significa "sobre todo el poder". Así, por soberanía se entendía el no reconocimiento de una autoridad por encima del Estado. La mutación que ha tenido este concepto a través de los últimos años obedece a intereses políticos y económicos, pero también a la necesidad de poner por encima de la soberanía, por encima del Estado mismo, al individuo y a sus derechos. Antes de 1945, el Estado era prácticamente soberano en toda la extensión de la palabra, ejerciendo su poder supremo sobre los individuos. En el sistema westfaliano fundado en Estados-nación como principal unidad política de las relaciones internacionales, cada uno era responsable a su interior de lo que pasaba dentro de su territorio, sin permitir la intromisión en sus asuntos a ningún otro Estado. No obstante, es bien sabido que los principios westfalianos de soberanía y de no intervención eran comúnmente violados por Estados imperialistas durante los siglos siguientes a Westfalia.

Actualmente, a partir de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional ha demostrado interés por aquellas situaciones donde los derechos humanos básicos son violados sistemáticamente por los gobiernos nacionales. Los juicios de Nuremberg a los nazis que habían cometido grandes delitos contra los judíos fueron el parangón para la defensa de los derechos humanos y la sanción a los violadores de los mismos. Esto lo podemos constatar con las posturas de algunos ex Secretarios Generales de la ONU, como Javier Pérez de Cuéllar, quien "percibió un cambio en las actitudes de los gobiernos hacia la creencia de que la defensa de los oprimidos en nombre de la moralidad debía prevalecer por encima de las fronteras y los documentos legales". El cambio de la

concepción y función de la soberanía puede constatarse en el discurso de Boutros Boutros Ghali, quien en la Agenda para la Paz, declaró que "el tiempo de soberanía absoluta y exclusiva ha pasado".⁷⁹

El rasgo más característico de la transición del concepto de soberanía en la era post guerra fría, es sin duda alguna, la preeminencia de la protección y defensa de los derechos humanos, y en última instancia a la democracia, frente a la justificación de las violaciones internas de derechos humanos valiéndose el Estado infractor, de la soberanía en el sentido westfaliano del término. Así, la soberanía fue suplantada hasta cierto punto por la promoción y vigencia de la democracia y los derechos humanos.

Con el común acuerdo a nivel internacional del respeto a los derechos humanos como principio fundamental que debía permear las relaciones internacionales, "la protección del sistema de soberanía estatal que daba la ONU quedó rezagada ante el creciente apoyo popular a la democracia fundada en derechos, después de la Segunda Guerra Mundial".⁸⁰ Aquí hay un aspecto que hay que cuidar, que es el de equipar a la democracia con los derechos humanos y a la justificación de la intervención humanitaria para restaurar regimenes antidemocráticos o violatorios de derechos humanos. Esto, porque la concepción que se tiene sobre democracia a nivel internacional definitivamente no es reconocida mundialmente, y por lo general se reduce al aspecto formal de la democracia. Ello podría conllevar a una intervención injustificada en la práctica en aras de la supuesta defensa de la democracia, y a una verdadera violación a la soberanía interna del Estado en cuestión.

En la actualidad el concepto y alcance de la soberanía han cambiado. Ahora se habla de dos tipos de soberanía: la interna y la externa. La interna involucra la cuestión de la supremacía y el autogobierno, donde el Estado ejerce potestad sobre los individuos y colectividades que están dentro de su jurisdicción territorial. Desde una concepción más juriclista, por soberanía interna se entiende la "facultad exclusiva del Estado para autodeterminarse, crear sus leyes y hacerlas cumplir dentro de su territorio".⁸¹ Es el poder supremo en el interior de un Estado. Por su parte, la soberanía externa es precisamente,

⁷⁹ Ver Agenda para la Paz A/47/277 y S/2411, 17 de junio 1992, párrafo 17.

⁸⁰ Brown, *Op. Cit.* P. 16

⁸¹ Luis Carlos Moreno Durazo, *Soberanía nacional, globalización y regionalización en El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, IIJ-UNAM-The American Society of International Law, Serie H, Estudios de Derecho Internacional Público, No. 25, México, 1997. P.264

la independencia de un Estado frente a otro; implica cierta independencia y autonomía en donde el Estado en su relación con los demás sujetos de la comunidad internacional, está regido por el principio de igualdad jurídica y soberana⁶² de los Estados, dándoles a todos un estatus igualitario en las relaciones internacionales.

No obstante, en la práctica este principio no es fielmente implementado ya que siguen prevaleciendo las relaciones de poder y la subordinación de unos Estados a otros, toda vez que la voluntariedad de anexionarse a un bloque determinado o el asumir compromisos internacionales a menudo responde a la presión de naciones más desarrolladas que buscan obtener un beneficio de esa decisión. En este sentido, el Estado en la actualidad presenta una soberanía externa caracterizada por una dependencia y subordinación a las leyes del mercado por un lado, y a las normas convencionales que suscribe con otros Estados o sujetos del Derecho Internacional. Ello lo hace en ejercicio de su propia soberanía, y se argumenta que esta sujeción es voluntaria pues es precisamente en calidad de Estado soberano, que los Estados asumen los compromisos internacionales.⁶³

En el aspecto interno de la soberanía, la globalización ha tenido algunas repercusiones provocadas también por la regionalización, pues ambos procesos conducen a los Estados a negociar el establecimiento de ciertos límites en su facultad de autodeterminarse. Muchas veces estos límites no pueden ser trazados como el Estado en cuestión desearía, pues tanto la globalización como la regionalización obligan a ceder ciertos aspectos de la soberanía, en aras de la defensa y promoción ya sea del libre comercio a secas, o por otro lado, de asegurar el establecimiento y permanencia de la democracia y de regímenes respetuosos de los derechos humanos.

En este sentido, Luis Ferrajoli señala que "la santificación de los derechos humanos en la Declaración de 1948 y los tratados de 1966 hizo de ellos no sólo derechos constitucionales sino derechos supraestatales, transformándolos en límites externos y no simplemente internos de los poderes de los Estados. Se ha producido un campo de

⁶² Para Juan A. Carrillo Salcedo, la igualdad soberana significa que los Estados son iguales jurídicamente; que cada Estado goza de los derechos inherentes a la propia soberanía; que cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados; que la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables; que cada Estado tiene el derecho a elegir y llevar adelante libremente su sistema político, económico, social y cultural; y que cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

⁶³ Algunos autores con este punto de vista son Luis C. Moreno Durazo.

paradigma en el Derecho Internacional que ha transformado un sistema contractual basado en relaciones bilaterales e iguales entre Estados soberanos, en un verdadero orden jurídico de carácter supraestatal".⁸⁴

La soberanía, tanto en su aspecto interno como externo, ha evolucionado gracias a su supranacionalidad. No coincido con Ferrajoli en que la dimensión interna de la soberanía se haya disuelto con el desarrollo del Estado constitucional de Derecho; pero sí en que el aspecto externo de la misma haya sido suplantado por todo sistema de normas internacionales que pueden ser caracterizadas como *ius cogens*, es decir, como derecho inmediatamente vinculante para los Estados miembros.

Si bien con la globalización las fronteras nacionales se han diluido en ciertos aspectos y en algunas regiones en particular, los Estados-nación aún conservan su importancia por contar con numerosos mecanismos e instituciones como tribunales, regulaciones jurídicas, políticas etc para la defensa y promoción de los derechos humanos. Es por ello que el poder político de los Estados sigue siendo considerable. Lo que sí ha desaparecido es la concepción de poder estatal como poder público, como apunta David Held, "indivisible y territorialmente excluyente". Aunque también señala que ello "no impide que los Estados vayan a seguir utilizando su soberanía y autonomía como poderosos argumentos a favor en las negociaciones sobre coordinación y colaboración a nivel transnacional".⁸⁵

Ahora bien, la incorporación de tratados en materia de derechos humanos a nivel constitucional es una medida importante para extender el marco de tutela de estos bienes superiores, entendiendo al catálogo de derechos que establece la Constitución como un mínimo que se ve ampliado con los instrumentos internacionales.

Dada la relativa homogeneidad de la región latinoamericana, el ya solidificado consenso de normas de derechos humanos y otras cuestiones de cesión de soberanía como la reducción del estatismo en el manejo de las economías nacionales, hacen del consenso

⁸⁴ Luigi Ferrajoli, *Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global*, en Carbonell, Miguel (Comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, Porrúa, México, 2000. P. 401. Ver también, del mismo autor *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2ª ed., Trotta, Madrid, 2001. P. 145

⁸⁵ David Held, "¿Hay que regular la globalización?", *Claves de razón práctica*, No. 99, 2000. P. 5 y 6.

democrático algo imperativo.⁸⁶ Y es que conforme las economías nacionales se interconectan más, el Estado pierde su monopolio en la regulación de la actividad económica y debe en cambio, empezar a compartir su autoridad con entidades internacionales, regionales, subregionales, locales, tanto públicas como privadas.

Un ejemplo de ello ha sido el debilitamiento de la Doctrina Calvo,⁸⁷ detentora de la soberanía nacional a nivel regional. Conforme los gobiernos americanos han adoptado el Consenso de Washington que da apertura al libre comercio y a la inversión, el principio de la Doctrina Calvo se ha venido debilitando.⁸⁸ Sin embargo, como esta doctrina es una de las más importantes a nivel regional, podría complicar la elaboración de leyes a nivel regional. Zamora señala que resulta problemático para los países latinoamericanos abrazar esta doctrina, solicitando a las entidades extranjeras que se sometan a la ley interna cuando los gobiernos son incapaces de ejercer su absoluta autoridad sobre sus economías.⁸⁹

Hay autores como Víctor Flores Olea quienes opinan que el concepto de soberanía ya ha sido superado por la globalización.⁹⁰ Sin embargo, el mismo autor considera que para los países subdesarrollados, el concepto de soberanía no debe abandonarse por cuestiones políticas ni de seguridad nacional.

Cabe señalar que la soberanía no se ha terminado, sino que se ha transformando y adecuado a la nueva realidad internacional. Los Estados continúan siendo soberanos, pues si la soberanía no fuera percibida a nivel de Estado-nación, entonces no existirían límites para las acciones de los Estados. Por ello la soberanía externa implica una subordinación de los Estados al Derecho Internacional de manera voluntaria, ya que los mismos Estados son los que acceden a cumplir con los estándares de derechos humanos

⁸⁶ Christopher R. Thomas, citado por Ellen L. Lutz, "Strengthening core values in the Americas: Regional Commitment to Democracy and the Protection of Human Rights" en *El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, IJ-UNAM-The American Society of International Law, Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público, No. 25, México, 1997. P. 25

⁸⁷ La Doctrina Calvo guarda dos nociones fundadas en la soberanía. Por un lado, está otorgar el trato nacional a extranjeros, y el sometimiento de inversionistas extranjeros a las leyes internas del país anfitrión. Prohíbe la intervención de la ley del país extranjero para proteger intereses del extranjero en el país anfitrión. Ello implica que cualquier acto injerencista fundado en la ley internacional o del país extranjero es inadmisibles.

⁸⁸ Esta relación entre la ampliación del Consenso de Washington y el debilitamiento del concepto de soberanía nacional y del principio de no intervención es manejada por diversos autores; entre ellos, Stephen Zamora en *Op. Cit.* P. 57

⁸⁹ Zamora, *Op. Cit.* P. 59

⁹⁰ Véase Flores Olea, Víctor, "México: la afirmación de la soberanía nacional".

en el momento en que se adhieren a algún instrumento internacional de esta naturaleza. Éste sirve como freno a las acciones de Estados que buscan infringir la normatividad internacional para perseguir sus propios intereses.

Indisolublemente unido al concepto de soberanía se encuentra el de Estado. Con la erosión que se presencia actualmente de la soberanía nacional, así como la reducción de su alcance, se ha dado también una disminución del papel del Estado en la regulación interna de un país, generándose lo que autores como Boaventura de Souza Santos y el citado Zamora denominan una "heterogeneización interna de la regulación del Estado". Dicha heterogeneización consiste en la descentralización del Estado nacional como actor en el sistema mundial, provocada por las fuerzas transnacionales. Boaventura explica que estamos presenciando el "surgimiento de una nueva forma de pluralidad de órdenes legales: campos legales parciales constituidos por lógicas de regulación relativamente poco relacionadas y muy discrepantes, que coexisten en el mismo sistema legal estatal". Agrega que "conforme pierde coherencia como agente unificado de regulación social, el Estado se convierte en una red de microestados, cada uno manejando una dimensión parcial de soberanía con una lógica y estilo regulatorios específicos."⁹¹

1.6 La promoción de los derechos humanos: ¿Obligación moral o injerencia?

Los derechos humanos están universalmente aceptados a nivel internacional. Su promoción y observancia transgreden las fronteras nacionales y se extienden al ámbito externo, tornándose un asunto de competencia internacional. Entre los múltiples fines a los que los derechos humanos pueden servir, tal vez el más importante en la práctica sea proporcionar un fundamento legal al monitoreo de la situación que priva en Estados en donde los derechos humanos no se cumplen cabalmente. Este tipo de monitoreo abarca áreas que viven bajo la ocupación militar, los centros de detención y prisiones, etc. En ocasiones, los derechos humanos han tenido una función legislativa estableciendo importantes precedentes y elementos útiles para el futuro. Tal es el caso de la Carta de Tribunal Militar Internacional en Nuremberg y Tokio, así como el Tribunal Internacional para la Persecución de Personas Responsables por Severas Violaciones al Derecho Internacional Humanitario, cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991.

⁹¹ De Souza Santos, Boaventura, "Towards a New Common Sense", citado por Zamora en *Op. Cit.* p. 60

A pesar de su función trascendente para mejorar la calidad de vida de muchas personas, en no pocas ocasiones los derechos humanos han sido utilizados para promover intereses distintos. Ian Brownlie reconoce las grandes paradojas que existen entre el imperio de la ley y su aplicación.⁹² Por un lado, las disposiciones legales fundadas en los derechos humanos, como la creación de tribunales criminales ad hoc, y el despliegue de fuerzas de seguridad de Naciones Unidas en Bosnia y Somalia son ejemplos de acciones intervencionistas con fines humanitarios.

Por otro lado, podemos constatar que en la práctica, tal acción no se ejerce de manera consistente. Por ejemplo, no se espera que haya un Tribunal Internacional de Persecución de las Personas Responsables por serias violaciones al Derecho Internacional cometidas en territorio palestino desde 1948 (o 1967). El resultado es que el rigor legal de las respuestas humanitarias desplegadas hace que el acto de implementar tales acciones sea inconsistente con el imperio de la ley. Esta inconsistencia y desigualdad en la forma de intervenir humanitariamente, es lo que precisamente ha llevado al cuestionamiento cada vez más generalizado de la legitimidad de las prácticas humanitarias y de las acciones intervencionistas por motivos humanitarios.

Por otro lado, "los Estados, gobierno y ciudadanos de muchos países no están siempre dispuestos a traducir a acción la interdependencia moral en pro de los derechos humanos, ni mucho menos un régimen internacional con poderes para tomar decisiones. Están poco dispuestos a volver a tratar prácticas nacionales de derechos humanos como una esfera que está fuera de todas las normas y procedimientos internacionales.⁹³ A nivel internacional, más que la acción y la ejecución de las normas de derechos humanos, prevalece una interdependencia moral políticamente débil. Es poco lo que los Estados están dispuestos a "pagar" en menoscabo de su soberanía nacional para materializar los beneficios de la cooperación.

Hay críticos acérrimos al intervencionismo por cuestiones humanitarias que como Brownlie, consideran que el argumento para justificar la intervención humanitaria está empapado de ironía y paradoja. Argumentan que la consecuencia derivada de la intervención externa es el debilitamiento de los sistemas de orden público, la exacerbación de las tensiones internas, y la precipitación de los flujos de refugiados, además de que se genera una gran confusión en los patrones locales de legitimidad.

⁹² Brownlie, Ian D., *Op. Cit.* pp. 34-35

⁹³ Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p. 313

La doctrina excéntrica más reciente es que la intervención es legítima para restaurar la democracia. Dicho principio no existe en el Derecho Internacional Público y si se lleva a cabo, las consecuencias serían desastrosas. Y es que las intervenciones para "restaurar la democracia" o "mantener los derechos humanos" no pueden empezar a generar una nueva costumbre a menos que estén acompañadas de una opinión *juris*⁹⁴; pero no lo están, y esto se nota por tres motivos:

- 1) El momento en que se implementan dichas acciones son tan selectivas y discriminatorias que no privan las consideraciones legales. Por ejemplo, la protección de kurdos en Irak no fue seguida por la protección de los kurdos en Turquía.
- 2) La existencia en muchos casos de razones colaterales, como sucedió con la intervención de EUA en Panamá.
- 3) La ausencia de consenso o de consulta con las personas que supuestamente serían los beneficiados directos de la intervención en cuestión.

La importancia y el rol de los derechos humanos no debe minimizar la importancia de la legalidad que permea los sistemas legales nacionales. Los sistemas legales de Estado se complementan con los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Si el Estado se colapsa, entonces el papel de los derechos humanos se reduce. El imperio de la ley dentro de los Estado sigue estando por encima de todo. La operación exitosa de las modalidades internacionales de implementación de derechos humanos radica en la estabilidad de los sistemas internos. Por ello, es preciso lograr una convergencia en la cual el papel de los derechos humanos no reste importancia a la legalidad del sistema nacional.

La otra cara de la moneda es que muchos regímenes autoritarios prevalecieron en el pasado debido a la falta de mecanismos implementadores de los derechos humanos y a la carencia de legitimidad de las instituciones y del gobierno. Al mismo tiempo, muchos otros se escudaban tras el principio de No Intervención para cometer todo tipo de violaciones y arbitrios en contra de los derechos humanos de su propia población, finalmente conllevando a una amnistía de las autoridades públicas responsables, y peor aun, a la prescripción de los delitos cometidos. Un ejemplo muy claro que fue sometido a

⁹⁴ Brownlie, Ian D. *Op. Cit.* p. 36

la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue el de Chile, cuando se incurrió en una violación masiva de los derechos humanos por parte del gobierno militar.

Ante situaciones de esta índole, se vuelve imperativo el reforzamiento de mecanismos internos implementados tanto a nivel interno como en los organismos regionales pertinentes, a fin de evitar que este tipo de situaciones se desencadene en un futuro. En este sentido, cabría mencionar que "el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en 1923 relativo a los Decretos de Túnez y Marruecos señaló que la delimitación entre asuntos internos e internacionales depende, en última instancia, de la evolución del Derecho Internacional".⁹⁵

En este sentido, el principio de No Intervención presenta diversos problemas de aplicación:

- Imprecisión jurídica del principio tanto del concepto como de sus manifestaciones, lo cual lo ha hecho susceptible a diversas interpretaciones e incluso manipulaciones políticas.
- Renuencia de los regímenes corruptos a ventilar sus asuntos debido a intereses económicos.
- Temor a que el Estado en cuestión sea intervenido so pretexto de defender los derechos humanos.

En sus orígenes, el Principio de No Intervención se limitaba en el texto de la Carta de la ONU a prohibir la intervención armada. Posteriormente, se amplió el contenido de la prohibición en la resolución 2625 de la Asamblea General, proscribiendo cualquier forma de injerencia o amenaza que atenta contra la personalidad del Estado o de sus elementos políticos, económicos o culturales. El artículo 2 (1) de la carta señala que "ninguna disposición a la Carta autorizará a la ONU a intervenir en asuntos de jurisdicción interna de los Estados ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la Carta." Este artículo, podría entrar en contradicción con el capítulo VII de la misma Carta que se refiere a la acción del Consejo de Seguridad en caso de agresión o quebrantamiento de la paz. Las potencias por lo general han empleado este capítulo para interferir en otros países.

⁹⁵ Verdross, citado por Loretta Ortiz en "Soberanía, no intervención y derechos humanos", p. 133.

Por otro lado, a nivel regional tenemos a la Organización de Estados Americanos con su Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en Asuntos Internos y la Protección de la Independencia y la Soberanía (1967). Esta declaración condena cualquier forma de intervención sin contemplar los posibles casos en donde tal vez sería deseable y/o necesaria. El artículo 3 de la Carta señala como fin esencial de la OEA promover y consolidar la democracia representativa con el debido respeto al principio de no intervención, al tiempo que se enfatiza la autonomía e independencia estatales.

César Sepúlveda señala que las intervenciones deben examinarse a la luz del derecho, el propósito de la intervención, los medios empleados, la proporción entre el fin y los medios, así como la autoridad de quien la emprende.

1.7 Importancia de los derechos económicos, sociales y culturales para la dignidad humana.

La lista de derechos humanos sobre los que existe un consenso teórico es muy extensa y cada vez se incrementa más. Ello dificulta el enfocar la atención en un solo país y establecer una política internacional de derechos humanos realmente efectiva. Además, provoca que sus efectos sobre las políticas internas se vuelvan difusos, a menos que la inclusión de estos nuevos derechos ocurra en países con toda una tradición de respeto y observancia de estos derechos. En ese caso, los Estados tienden a incorporar dichos nuevos derechos a la jurisdicción interna y los cumplen cabalmente, igual que los que ya tienen contemplados en su legislación interna y en la internacional.

Por otro lado, en países sin esta tradición, por lo general esto no ocurre así. Los derechos básicos difícilmente se implementan adecuadamente, y por lo general son subordinados a la seguridad interna y/o a las tradiciones culturales o religiosas. Por eso es muy importante tener un marco teórico, porque sin él, los fundamentos para seleccionar nuestros derechos prioritarios pierden firmeza y los derechos prioritarios se vuelven susceptibles a ser escogidos con base en la conveniencia, dando como resultado una política internacional ineficaz.

En respuesta a esta amenaza, los países en desarrollo han puesto énfasis en el bienestar económico como principal derecho humano que debe promoverse y observarse. Esto, debido a que para que cada persona en cada nación pueda disfrutar un mínimo de bienestar económico, el país debe adquirir cierto nivel de desarrollo económico. Aquí se

considera que los derechos económicos no es que sean más importantes que los políticos, sino que de no existir los primeros, los derechos civiles y políticos no coadyuvan por sí al bienestar de la gente, que debe ser, en última instancia, el objetivo del Estado. De nada sirve, por ejemplo, el derecho a la vida, si una persona está muriéndose de hambre y no puede dar a su familia de comer; el derecho a comprar y vender libremente en el mercado abierto no es importante cuando el mercado interno está fracturado, o si está abierto a monopolios de empresas transnacionales que absorben a las escasas y escuetas micro y pequeñas empresas. Incluso el derecho de los ciudadanos al voto no representa gran cosa si los candidatos son gente que compra sus votos y la elección la gana el que tiene más recursos para promoverse. Y es que esos derechos económicos fueron los que no se contemplaron cuando se implementaron en un principio los derechos políticos y civiles. Al ser un proyecto liberal, se dejó de lado las necesidades de los grupos que no tienen prácticamente NADA.

Las filosofías políticas que dan un valor supremo a las garantías de libertad de expresión, reunión y protecciones al individuo frente al Estado represivo, por lo general también ponen énfasis en la democracia representativa pluralista (competitiva) en donde los servidores públicos son elegidos por un electorado a quien deben rendirle cuentas. Estas filosofías sobresalen en los países desarrollados, que, al contar con un desarrollo sólido y su población con un nivel de vida digno, han buscado participar cada vez más en la vida política y obtener mayores derechos de tipo civil y político.

En cambio, las filosofías que se fundan en las necesidades físicas y los intereses económicos por lo general asignan el valor a los derechos civiles y políticos en relación a su eficiencia en satisfacer los valores materiales, no como fines inalienables en sí. Esta subordinación de las libertades políticas ante la economía es típica de escuelas de pensamiento que van desde el marxismo, el utilitarismo y el liberalismo mercantil.⁹⁶

En esta tesis compartimos la idea de que para que exista un régimen de derechos humanos, es menester que haya cierto nivel de desarrollo económico que los propios Estados deben lograr. Ello requiere que la capacidad de los Estados de dirigir su propio desarrollo económico no debe ser socavada por otros Estados ni compañías u otras instituciones internacionales. Esto, sobre todo en el caso de los países más pobres, a

⁹⁶ Brown, *Seyom, Op. Cit.* p. 11 y 12

quienes los países ricos deberían ayudar a sus gobiernos a obtener un desarrollo autosustentable sin menoscabar su autonomía política y cultural en el proceso.⁹⁷

Lo anterior fue plasmado en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en 1975, que fue uno de los esfuerzos más significativos de los países del entonces Tercer Mundo, por promover su derecho al bienestar económico pero especialmente por protegerse contra las violaciones a su soberanía de tipo neocolonialista por parte de países desarrollados y empresas transnacionales. En este sentido, dicha carta afirma que "cada Estado tiene el derecho soberano e inalienable a escoger su sistema económico, político, social y cultural de acuerdo a la voluntad de su pueblo, sin ningún tipo de interferencia externa, coerción o amenaza". Da el derecho a cada Estado a "regular y ejercer autoridad sobre la inversión extranjera dentro de su jurisdicción; (...) regular y supervisar las actividades de corporaciones transnacionales dentro de su jurisdicción"; (...) "nacionalizar, expropiar o transferir la posesión de propiedades extranjeras".

El otro gran esfuerzo emprendido por los países en desarrollo por ampliar la definición de los derechos humanos e incluir y dar prioridad a sus necesidades, fue el haber promovido la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986. En ella se argumentaba que como el bienestar económico de cada ser humano es un derecho humano esencial, cada ser humano tenía el derecho a vivir en un país donde las condiciones permitieran que este derecho pudiera disfrutarse por todos. Esto significa que es "obligación de los países desarrollados proveer a los países pobres los medios y facilidades para tener estas condiciones", sin que por ello signifique infringir su soberanía nacional. No obstante, este documento no fue tan bien acogido por los países desarrollados, en tanto que no consideraban que era su deber ayudar a estos países. La ayuda que brindan a países en desarrollo por lo general es condicionada, y está destinada a aquellos países en los cuales eventualmente tengan algún interés en particular. La aceptación de la Carta fue generalizada debido a que, una vez más, no tiene una connotación obligatoria para los países firmantes.

Los derechos económicos, sociales y culturales (en lo consecutivo "DESC"), son aquéllos que buscan proteger a la persona humana como integrante de un grupo social. Los DESC fueron reconocidos después que los derechos individuales, los cuales eran defendidos por el liberalismo clásico (también conocidos como derechos de segunda generación). En un

⁹⁷ *Ibid.* p. 29

principio eran derechos que buscaban combatir las consecuencias sociales negativas de la industrialización, como el desempleo, las malas conductas laborales, etc. Ahora cubren un ámbito más amplio porque pretenden garantizar el nivel de vida material y espiritual mínimo necesario para el desarrollo de la persona⁹⁸ además de que implican una adopción de medidas por parte de los Estados para garantizar el bienestar general de los ciudadanos, prestando atención especial a las poblaciones más vulnerables (niños, ancianos, minusválidos, enfermos de SIDA, indígenas...).

En muchas ordenaciones internacionales no se hace referencia a los DESC como tales, aunque sí son referidos. Un ejemplo es la Carta de las Naciones Unidas, donde se pone énfasis en mejorar el nivel de vida (art. 55) además de que la finalidad misma de la Organización está abocada a "promover el progreso social y elevar el nivel de vida ...". El segundo ordenamiento que mencionaremos es la Declaración Universal de Derechos del Hombre, la cual reconoce a los DESC como una categoría especial y menciona el compromiso por promover el progreso social y elevar el nivel de vida, al cual considera un derecho (art. 25) para asegurar a toda persona la salud y el bienestar, especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.⁹⁹

La Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye el instrumento jurídico internacional más importante, por el respaldo de ratificaciones que ha recibido¹⁰⁰. Esta Convención obliga a las partes a favorecer el bienestar general (art. 4), a "asegurar un desarrollo económico, social y cultural permanente y un empleo productivo" (art. 6, párrafo 2), al tiempo que, al igual que el Pacto de San José de 1966, enumera los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo en condiciones justas y favorables
- Derecho a formar sindicatos
- Derecho a la seguridad social

⁹⁸ Ver Witker, Jorge, "Los derechos económicos y sociales en el contexto del Área de Libre Comercio de las Américas" en Méndez Silva, Ricardo (Comp.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ et al. México, 2002, p. 596

⁹⁹ Véase Franco, Rolando y Guzmán, Carmen F., "Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: su situación actual", en *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, No. 35, Universidad de Granada, España, 2001, p.60

¹⁰⁰ Aprobada por 132 países (en 1995) entre los cuales figuran los siguientes latinoamericanos: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

- Derecho a un nivel de vida suficiente, incluyendo alimentación, vivienda y salud
- Derecho a la protección del matrimonio, a la familia y los menores
- Derechos de los ancianos y grupos desprotegidos (indígenas, por ejemplo)
- Derecho al acceso a la educación y a la cultura.

La aplicación real de los DESC se profundizó a raíz de la suscripción de diversos acuerdos y pactos internacionales en la década de los sesenta, manifestando su creciente importancia en las diversas resoluciones.¹⁰¹ La Carta de la OEA en su capítulo IV establece "normas sobre educación, ciencia y cultura"; el VI se denomina "normas sociales"; el VII fija las metas hacia donde deben orientarse las políticas económicas de los Estados en su dimensión social. El capítulo IX establece el compromiso que los Estados miembros asumen en materia de educación, ciencia y cultura. En este sentido, tenemos la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que para promover los derechos humanos, crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que defiende al trabajador; el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, que resaltó la importancia de los DESC escasamente mencionados en la Convención.

A nivel teórico, estos derechos han generado grandes polémicas en relación con su naturaleza jurídica; sobre todo por la determinación del sujeto y las condiciones en las cuales se le puede exigir la observancia de los mismos, ya que su vigencia se ve constantemente limitada por el entorno socioeconómico. Jorge Witker atribuye su común incumplimiento por parte de los gobiernos, no a la falta de voluntad de los mismos, sino a razones políticas de carácter global.¹⁰² Y es que la globalización se ha vuelto un buen pretexto de los gobiernos tecnócratas para desligarse de responsabilidades, argumentando que la economía nacional no es independiente del resto del mundo, y que una vez siguiendo los parámetros que dicta el neoliberalismo y la globalización, no hay vuelta atrás.

¹⁰¹ Ejemplos de resoluciones que contemplan a los DESC son: la 2542 (XXIV) de la Asamblea General del 16 de diciembre de 1969, que contiene la Declaración sobre el progreso y el desarrollo social; la resolución 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970 que incorpora la Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional relativos a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados; las resoluciones 3201 y 3202 (S.VI) del 1° de mayo de 1974 por las que se adoptan la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y el correspondiente Programa e Acción, y la resolución 3281 del 12 de diciembre de 1974, que contiene la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

¹⁰² Witker, Jorge *Op. Cit.* P. 593

Los instrumentos jurídicos señalados establecen que el ritmo al que los Estados realicen este esfuerzo por proteger y promover los DESC será progresivo, ya que primero es necesario forjar las condiciones internas para poder lograr la plena realización de estos derechos. Sin embargo, dada la aplicación progresiva de estos derechos, los mínimos jurídicos son difícilmente justificables, para lo cual es importante tener en cuenta los deberes del Estado, esto es, la exigibilidad de los DESC. El concepto de progresividad, que bien podría interpretarse como una excusa de los Estados para postergar su efectivo cumplimiento, no puede ni debe quitarles contenido a los derechos humanos.

En este sentido, para garantizar el cumplimiento de los DESC es preciso determinar si un particular puede compeler jurídicamente al Estado a que le preste determinados servicios para lograr la concreción de sus DESC. Para ello se requiere: i) un titular (derecho subjetivo), ii) un procedimiento jurídico para exigir el cumplimiento de ese derecho; iii) una autoridad jurisdiccional a la que recurrir; iv) un sujeto responsable, que no necesariamente tiene que ser el causante del incumplimiento.¹⁰³ Ahora bien, si bien el Estado está obligado a adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de los DESC – según lo estipula el Pacto Internacional de los DESC de las Naciones Unidas, la Carta de la OEA, el Protocolo Adicional arriba citado – ello sobrepasa el mero efecto de reconocimiento de estos derechos; el Estado se compromete a llevarlos a cabo efectivamente, de manera progresiva, aportando "el monto de recursos de que dispongan"¹⁰⁴ para dicho fin. En este sentido, hay algo delicado a tratar.

Según lo señalado, para asegurar un pleno respeto y una difusión e instrumentación enérgica de medidas para resguardar a los DESC es imperativo que un Estado cuente con recursos económicos suficientes. Las normas jurídicas internacionales de los DESC entregan a los gobernantes la tarea de evaluar las necesidades y priorizarlas, de acuerdo a las urgencias que sean compatibles con las posibilidades económicas del respectivo país. Ante esto, muchos como Jorge Witker afirman que la efectividad de los DESC tiene una relación directa con el nivel de desarrollo de un país, esto es, los DESC están condicionados por la disponibilidad de recursos con que cuenta un país. En el caso de los países de América Latina y el Caribe, a este factor se le agrega otro aún más dramático: la pésima distribución de los recursos, además de la equivocada orientación de políticas y programas. Con estos dos lastres, se dificulta más el pleno cumplimiento de los derechos mencionados.

¹⁰³ Franco, Rolando, *Op. Cit.* p. 64

¹⁰⁴ *Ibidem.*

No obstante, tanto el subdesarrollo económico como la mala distribución de recursos han sido tomados por los gobiernos de estos países como excusa lo suficientemente fuerte como para renunciar a la promoción de los DESC, incluso llegando a su abandono, so pretexto de "carecer de los medios para lograr una promoción eficiente de los DESC". Ello se torna peligroso cuando estos países olvidan el compromiso internacional que adquirieron al momento de firmar los ordenamientos jurídicos, además de que se escudan tras el carácter progresivo de la instrumentación de los DESC, y tras el tiempo que les toma crear las condiciones propicias para establecer un marco de observancia de estos derechos. Así, si bien el nivel de desarrollo de un país influye mucho en el grado de efectividad de su implementación de mecanismos promotores de los DESC, la voluntad política sigue siendo el principal determinante de esta promoción.¹⁰⁵ Su subdesarrollo o carencia de recursos no es motivo suficiente para no hacer efectivos esos derechos.

A ese respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ante la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, efectuada en Seattle en 1999, adoptó una declaración en la que se expresa que la liberalización del comercio, las finanzas y las inversiones no necesariamente crea un ambiente favorable a la realización de los DESC; y que debe ser entendida como un medio y no como un fin; que este fin es el bienestar humano al que los instrumentos internacionales de derechos humanos dan expresión jurídica. Finalmente, el texto recuerda que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, 171 Estados declararon que la promoción y protección de los derechos humanos es la primera responsabilidad de los gobiernos.

Otro lado de la discusión actual en torno a los DESC es entre quienes consideran que se trata de simples aspiraciones o ideales, y entre los que consideran que se trata de verdaderos derechos. La primera posición se sustenta en el hecho de que no son derechos exigibles, toda vez que "no cuentan con recursos jurídicos para su cumplimiento efectivo, y por tanto no pueden anclarse en los principios imperativos de Derecho Internacional, por cuanto el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, exige para ello el acuerdo del conjunto de la comunidad internacional para configurar el carácter de *jus cogens*".¹⁰⁶ Flisfisch reconoce que incluso si esta concepción fuese aceptable, no disminuiría la importancia de las declaraciones, convenciones y cláusulas sobre los DESC, por cuanto contribuirían a arraigar

¹⁰⁵ Cfr. Witker, *Op. Cit.*

¹⁰⁶ Franco, Rolando, *Op. Cit.* p. 62

orientaciones étnico-culturales que progresivamente van negando las formas de conciencia social y condicionando las decisiones societales en el sentido de realizar esfuerzos de superación de esas carencias.¹⁰⁷ Además, es imposible dejar de lado la costumbre internacional, que constituye, al igual que los tratados, una fuente del Derecho Internacional.

En cuanto a la segunda posición, cabe señalar que las tendencias democratizadoras van en el sentido de promover los derechos humanos a fin de obtener su legitimidad, aunque poniendo especial énfasis en los civiles y políticos, que, si bien su importancia es esencial para asegurar la legitimidad y estabilidad de los regímenes políticos, no garantizan el bienestar de la sociedad en su totalidad. Por lo general, los DESC han sido relegados a un segundo término, tachados de inaplicables y carentes de juridicidad, arguyendo que no son susceptibles de ser sometidos a los tribunales. Es por ello que en esta tesis ponemos tanto énfasis en la importancia de los DESC concibiéndolos como verdaderos derechos, afirmando que su instrumentación constituye el verdadero pilar sobre el cual debe construirse la democracia, y con ella, el desarrollo integral de toda sociedad.

Sin embargo, por más que busquemos dar preeminencia a los DESC sobre los civiles y políticos, reconocemos que todos los derechos humanos son indivisibles pues ambos exigen obligaciones similares. Los DESC implican un programa de prestaciones a favor de la población que constituye una obligación y una responsabilidad que el Estado debe ir cumpliendo gradualmente. Ello porque como se ha visto a lo largo de este capítulo, el Estado finalmente debe ser garante de los derechos y observador de las obligaciones de todas las personas que habitan en su jurisdicción. Evidentemente, el Estado no siempre cumple con su deber al respecto; es por ello, que se requiere asegurar que realmente la promoción de los derechos humanos se lleve a cabo de manera integral y no sea un mero formalismo que sólo abarque los civiles y políticos, para poder entrar a la globalización.

Finalmente, cabe señalar que los Estados tienen que desempeñar un rol activo en la concreción progresiva de los DESC, siendo su responsabilidad:

- a) Crear el marco jurídico-institucional, que debe incluir los principios que rigen estos derechos, y las leyes o modificaciones de la legislación vigente necesarias para su aplicación.

¹⁰⁷ Flisfisch, citado por Franco en *Ibidem*.

- b) Establecer políticas, programas, proyectos económicos y sociales tendientes a establecer las condiciones necesarias para satisfacer las necesidades protegidas por los DESC.¹⁰⁸

Sin embargo, igualmente importante es la determinación de criterios y objetivos mínimos, y la puesta en marcha de un mecanismo que permita la rendición de cuentas (*accountability*).¹⁰⁹

Donnelly afirma que hoy en día casi todos los gobiernos "burgueses" de Occidente son defensores de los derechos económicos y sociales, mientras que en los países subdesarrollados y en el ex bloque socialista, los derechos económicos y sociales se han aceptado desde hace mucho tiempo como equivalentes a los derechos civiles y políticos, sin darle su importancia específica. No hay que olvidar que "los derechos económicos y sociales se propenden a ser esenciales para establecer los prerrequisitos materiales para una auténtica libertad, en especial en favor de los desposeídos".¹¹⁰ De ahí su vital importancia.

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 67

¹⁰⁹ *Ibid.* p. 68

¹¹⁰ Donnelly, Jack, *Op. Cit.* p. 155

Capítulo 2.

La regionalización en América y los derechos humanos

2.1 La regionalización en el contexto de la globalización

2.2 Antecedentes de regionalización en América

2.2.1 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

2.2.2 La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

2.3 El nuevo regionalismo en América

2.4 La regionalización de los derechos humanos en el marco de los acuerdos comerciales

2.4.11 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

2.4.12 El Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

2.4.12.1 Tratado Marco de Seguridad Democrática

2.4.12.2 Tratado de Integración Social Centroamericana

2.4.12.3 Declaración de San Salvador II

2.4.3 Comunidad Andina de Naciones

2.4.3.1 Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

2.4.3.2 Declaración de Machu Pichu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza

2.4.3.3 Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia

2.4.3.4 Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

2.4.4 Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)

2.4.4.1 Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR la República de Bolivia, y la República de Chile,

2.4.4.2 Declaración Sociolaboral del MERCOSUR

2.4.6 CARICOM: Carta de la Sociedad Civil del CARICOM y Conferencia "Forward Together" de la Sociedad Civil.

2.8 Los derechos humanos en los acuerdos comerciales del continente americano con la Unión Europea.

2.8.1 Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra (TLCUEM)

2.8.2 Acuerdo de Libre Comercio UE -Chile

2.9 Institucionalización de los derechos humanos en el ámbito continental: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.10 La Carta Democrática Interamericana

2. La regionalización en América y los derechos humanos

En este capítulo se verá cómo ha ido evolucionando el proyecto de integración continental y los diversos esfuerzos subregionales que se han venido dando con aras a promover el libre comercio y el desarrollo de la región. Lo importante aquí, será señalar las disposiciones en materia de derechos humanos con las que dicho proceso cuenta. Esto, debido a que en última instancia son los individuos quienes resultan beneficiados o afectados de un proceso de esta naturaleza. En este sentido, resulta imprescindible destacar hasta qué punto dichos acuerdos, convenios, pactos o disposiciones realmente han coadyuvado al cumplimiento de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Consideramos aquí que los tratados de libre comercio que no respetan los parámetros de derechos humanos universalmente reconocidos, no responden al fin último que debiera tener el libre mercado: el mejorar el nivel de vida de la gente.

2.1 La regionalización en el contexto de la globalización.

Durante las últimas décadas se ha constatado la expansión, renovación y profundización de los vínculos comerciales entre la mayor parte de los Estados, los cuales buscan insertarse a los espacios internacionales a fin de superar las propias deficiencias e ineficiencias y, asegurar así el crecimiento de sus economías. Los cambios acelerados en el contexto internacional, el rápido avance científico y tecnológico, y la interacción cada vez mayor en todos los ámbitos de los Estados, exigen adaptaciones profundas a su interior, así como una redefinición de objetivos para su desarrollo.

La globalización apunta a la creación de un mercado productor, distribuidor y consumidor global, con nuevas reglas que desafían el ámbito de la competencia y la operación tradicional de los mercados (y gobiernos) nacionales. La estrategia que varios países han seguido para entrar dentro de este juego es conformando bloques comerciales para así hacer frente a la competencia comercial y a la liberalización financiera. En este sentido, se han conformado espacios económicos multinacionales regidos mediante diversos esquemas, que van desde las preferencias arancelarias, hasta las uniones para el libre cambio de bienes y servicios, así como las zonas de libre comercio. Este fenómeno, conocido como regionalización, se ha venido desarrollando a la par de la globalización.

La globalización no sólo tiene un efecto de extensión o generalización, sino además, como Zygmunt Baumann afirma, tiene un efecto fragmentador ¹¹¹ el cual Sousa Santos denomina *glocalización* y tiene dos acepciones: localismo globalizado, que significa que un fenómeno local es globalizado además de ser impuesto hegemonícamente desde arriba;¹¹² y globalismo localizado, que es el impacto específico de las prácticas transnacionales en las condiciones locales, las cuales son desestructuradas y reestructuradas para responder a esas prácticas.

Por ello, conviene que para efectos de esta tesis, se establezca una distinción entre lo que se entiende por regionalismo y por regionalización. La regionalización, prácticamente consiste en la integración económica de diversos países pertenecientes a una misma área geográfica, en bloques comerciales a fin de liberalizar el comercio e incrementar la inversión entre ellos. Por otro lado, el regionalismo se trata de la colaboración política entre diversas instancias gubernamentales, organizaciones civiles y asociaciones comerciales e industriales con el principal objetivo de fomentar la cooperación económica entre los Estados participantes, y finalmente lograr un equilibrio entre las distintas culturas económicas, políticas y sociales, así como entre Estados-naciones. ¹¹³

Por tratarse de un término utilizado indistintamente, optaremos por el de regionalización dado que el regionalismo si bien abarca un ámbito mucho más amplio del proceso de integración de bloques con fines meramente económicos, este tipo de proceso no se ha practicado cabalmente en el caso del continente Americano, limitándose al aspecto económico.

A diferencia de los procesos de regionalización del siglo XVII, donde el mercantilismo era el precursor de los regionalismos comerciales, como ahora lo es la globalización, la regionalización es hasta cierto punto voluntaria, en tanto que los países que se constituyen en bloques obtienen ventajas de dicha regionalización. A raíz de la crisis del

¹¹¹ Baumann, Zygmunt, "Globalisierung oder Was für die einen Globalisierung, ist für die anderen Lokalisierung", en *Das Argument: Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften*, No. 2117, Alemania, 1996.

¹¹² Vid. De Sousa Santos, Bouaventura, *Toward a New Common Sense*.

¹¹³ Cabe mencionar que aunque la autora que hace mención de esta clasificación pone énfasis en la distinción entre regionalismo y regionalización (Cristina Rosas, *Op. Cit.* pp. 52 y 53), a lo largo de su explicación emplea ambos términos indistintamente. En lo personal, tomaré el término "regionalización" para referirme a la integración tanto de políticas como de relaciones economías entre los Estados.

sistema multilateral de comercio se desencadenaron los procesos de cooperación e integración regionales a nivel interestatal.¹¹⁴

Esta regionalización se refiere al estrechamiento de relaciones económicas entre dos o más Estados eliminándose obstáculos tales como las barreras al flujo de bienes y servicios permitiendo así el libre tránsito de capitales e incluso de personas. Dicha regionalización cuenta con seis etapas de integración progresiva que son:¹¹⁵

- a) acuerdo o zona de comercio preferencial, donde los países se dan un trato preferencial en el comercio intrarregional y la eliminación de barreras es gradual y no total;
- b) zona o el área de libre comercio, donde se eliminan todas las barreras para el comercio recíproco;
- c) unión aduanera, en donde además de lo anterior, se adopta un arancel externo común;
- d) mercado común, que supone además de todo lo anterior, la libre circulación de los factores de producción (capital, tierra, trabajo y organización).
- e) unión económica, en la que además de un mercado común se unifican las políticas monetarias, fiscales y socioeconómicas;
- f) integración total, en la que se crea, además de todo lo anterior, una unidad supranacional para unificar tanto el ámbito militar como la política exterior.

En esta tesis no manejamos el proceso de regionalización como contrapuesto u obstáculo a la globalización. La discusión académica reconoce ya hace tiempo que los procesos de liberalización comercial a nivel multilateral y los avances del nuevo regionalismo o regionalismo abierto no tienen por qué resultar contradictorios entre sí. Consideramos que ambos son caminos paralelos, y que incluso uno es causa y fin del otro. Compartimos la idea de que "la globalización [...] estimula la competitividad regional [...] esa competitividad fortalece la presencia comercial de los mercados mundiales y de esta forma, la regionalización se vuelve una respuesta a la globalización y contribuye a nivel nacional a conducir el propio proceso de globalización"¹¹⁶.

¹¹⁴ Rosas explica que entre 1989 y 1994 se dieron la tercera parte de los cien procesos de regionalización existentes.

¹¹⁵ Para ver cada caso, consultar *Ibid* pp. 36 y 37.

¹¹⁶ Ramos Sánchez, Daniel, *La inserción de México en la globalización y regionalización de los servicios profesionales*, SEP, México, 1995, p. 42.

En este sentido, Jeannette Tramhel considera que la regionalización manifestada en la creación de bloques económicos no debilita la globalización, sino que por el contrario, los esfuerzos a nivel multilateral y regional pueden coadyuvar a reforzar el orden comercial internacional. Así, apunta que "más que debilitar al sistema multilateral, los acuerdos regionales promueven el desarrollo del derecho comercial, promueven la adhesión y aplicación del Derecho Internacional al comercio internacional".¹¹⁷ De esta manera, los acuerdos regionales pueden servir para fortalecer el Estado de Derecho que sin duda, beneficiaría al sistema multilateral.

En contraposición a este argumento, autores como Luis Carlos Moreno y Antonio Eroles consideran que la globalización y la regionalización se obstaculizan, pues la formación de bloques económicos formales o virtuales es una tendencia contraria a la globalización. En este sentido, la principal crítica a la regionalización es que se trata de "un proteccionismo disfrazado de globalización"¹¹⁸. Los autores ponen como ejemplos a la Unión Europea, el TLCAN y el MERCOSUR; tres bloques importantes que evidentemente no han tenido la intención de abrir sus fronteras indiscriminadamente a terceros países. En este sentido, José Ignacio Martínez Cortés y Ma. Rosa López González consideran que la regionalización del comercio vía bloque regional incrementa el riesgo de prácticas proteccionistas aprovechadas por las partes más fuertes de dichos bloques para obtener mayores beneficios en el intercambio comercial entre regiones.¹¹⁹ Sin duda alguna, esto se puede comprobar en la realidad particular de Estados Unidos dentro del TLCAN como se verá más adelante; sin embargo, sostenemos que un país puede ser parte de un bloque comercial y a la vez buscar ampliar sus mercados con países fuera de la región (por ejemplo, tenemos el caso de México hacia la UE, al igual que Chile).

A pesar de su desarrollo conceptual relativamente separado, estos dos conceptos se han reforzado entre sí por el nexo de economías de escala. Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), presenta las

¹¹⁷ Tramhel, Jeannette M. E., "Free Trade in the Americas: a Perspective from the OAS", en *El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, IJ-UNAM-The American Society of International Law, Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público, No. 25, México, 1997, p. 298

¹¹⁸ Moreno, Luis Carlos, *Op. cit.* p. 269

¹¹⁹ Martínez Cortés, José Ignacio y López González, Ma. Rosa, "La transición del GATT a la OMC y su impacto en el comercio internacional", *Relaciones Internacionales*, México, octubre-diciembre, 1994, pp. 61-78

implicaciones de la globalización y la regionalización para los países en desarrollo y explica cómo se relacionan, interactúan y se refuerzan mutuamente ambos fenómenos.¹²⁰

Ahora bien, en todo el mundo se han llevado a cabo procesos de regionalización inspirados en el libre comercio, el cual es considerado como "el primer eslabón en la cadena que podría culminar con la integración total"¹²¹. El caso paradigmático es el de la Unión Europea, la cual ha sido resultado de un arduo y extenso proceso de negociación entre los países de Europa occidental, que actualmente busca continuar su ampliación hacia Europa del Este. Este es el ejemplo más claro y avanzado de una unión económica en transición hacia una unión política.

En Asia, a su vez, con Japón a la cabeza, se integra la Asociación de Cooperación Económica en Asia-Pacífico (APEC) – que incluso está conformada por países no asiáticos - y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); además de un grupo de países de reciente industrialización conocidos como los NICs (por sus siglas en inglés "New industrialized countries" o países de reciente industrialización) y los NIEs ("New industrialized economies" o Nuevas Economías Industrializadas), tales como Singapur, Corea del Sur, Indonesia, entre otros.

2.2 Antecedentes de la regionalización en América

En todo el continente americano, se ha venido consolidando poco a poco una incipiente democracia en los últimos años. Los países latinoamericanos han mostrado una tendencia casi generalizada en esta dirección, además de un gran entusiasmo ante la firma y extensión de tratados comerciales y de integración económica, pero ello no ha sido así en la cuestión de los derechos humanos. Al respecto "no ha habido mucho avance en la traducción en verdaderas políticas públicas de Estado, toda propuesta doctrinal y jurisprudencial de los organismos del sistema interamericano de protección a los derechos humanos."¹²²

¹²⁰ Oman, Charles, "Globalization and Regionalization: The Challenge for Developing Countries", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Centro de Desarrollo, París, 1994.

¹²¹ Rosas, Ma. Cristina, *Op. Cit.* p. 134

¹²² Caballero Ochoa, José Luis, "México y el sistema interamericano de protección a los derechos humanos", en Méndez Silva, Ricardo (Comp.), *Derecho Internacional de los derechos humanos*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ *et al.* México, 2002, p. 612

Entrando en el tema que nos ocupa, que es el del continente americano, tenemos múltiples procesos – algunos de ellos inconclusos – en donde mediante el libre comercio los países buscan unirse en bloques regionales. Y es que los países latinoamericanos han enarbolado la percepción un tanto romántica y forzada de ser aliados naturales por tener una historia común en donde la colonización europea, la explotación de sus recursos naturales por extranjeros, la intervención de las grandes potencias en sus asuntos, y la pobreza, constituyendo rasgos compartidos por prácticamente la totalidad de los países de la región. No obstante, en la práctica, estos países han mostrado una gran desconfianza entre sí, además de que se encuentran en constante competencia por ocupar un lugar primordial frente a las mismas potencias que una vez los sojuzgaron y los intimidaron.

Cabría mencionar dos de las filosofías que definieron en mayor grado este proceso. El Bolivarianismo o latinoamericanismo postulaba una unión latinoamericana para enfrentar a las potencias. Éste estaba fundado en los problemas de índole económico, político, social y cultural que los países compartían, al tiempo que fijaba la necesidad de respuestas concertadas ante los desafíos que planteaba la agenda internacional, y así defender los intereses de los países latinoamericanos en todo el mundo. No obstante, la falta de cohesión y consenso entre ellos impidió que esta utópica propuesta se llevara a cabo.

Por otro lado, tenemos al monroísmo o panamericanismo, el cual pugnaba por la unión del hemisferio occidental bajo la hegemonía de Estados Unidos. Cabe señalar que, aunque no expresamente, esta filosofía prevalece en las relaciones interamericanas, entendidas como los vínculos entre los países de América Latina y el Caribe con Estados Unidos donde ambos cooperan a pesar del antinorteamericanismo y la dependencia hacia EUA. Dicha cooperación, sin embargo, está impulsada por el interés de los líderes por el acceso a los espacios económicos para efectos de comercio e inversión en condiciones preferenciales.¹²³

América Latina cobró especial importancia a nivel internacional y buscó la vía regionalizadora como alternativa para su desarrollo y prosperidad hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Ello obedeció a que la región durante dicha guerra se dedicó a exportar a Europa bienes que, dadas las condiciones en que se encontraba, eran muy

¹²³ La clasificación de las filosofías integracionistas mencionadas fue tomada de Cristina Rosas, *Op. Cit.* pp. 136-140

necesarios; pero por otro lado, América Latina no contó con una ayuda similar al Plan Marshall por parte de EUA, pero al iniciar la Guerra Fría, EUA incorporó al continente americano a su esfera de influencia antisoviética. Los países latinoamericanos, conscientes de la manipulación que estaban sufriendo por EUA, optaron por integrar un foro promotor de la cooperación exclusivamente entre ellos, que fuera independiente de EUA y Canadá, denominado Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹²⁴, que vio la luz por primera vez en 1948 al mismo tiempo por cierto, que la Organización de Estados Americanos, misma que, por otra parte, estaba liderada por los dos grandes excluidos de aquél.

Con la CEPAL surge el Cepalismo - con Daniel Prebisch - que constituye una crítica a la teoría clásica del comercio internacional, postulando que el mundo se divide en un centro y una periferia (países industrializados y subdesarrollados, respectivamente). El cepalismo establece que "el comercio internacional deteriora los términos de intercambio en perjuicio de los países de América Latina, puesto que los productos primarios vendidos por éstos encontraban una demanda débil en los mercados del centro, además de que los incrementos de la productividad en el centro no se traducían en una disminución de los precios de los productos manufacturados ofrecidos en la periferia".¹²⁵ En este sentido, Daniel Prebisch encontraba como principales causas del subdesarrollo en América Latina a la división internacional del trabajo, que suponía la monopolización de la producción de los bienes industriales "sobreevaluados" forzando a los países pobres a producir productos primarios "subvaluados"; y por otro lado, a la actuación de las compañías transnacionales que agotan los recursos de las periferias.¹²⁶

Para el decenio de los cincuenta, las condiciones favorables del comercio exterior latinoamericano que había imperado durante la inmediata posguerra, exteriorizadas en una demanda sostenida de sus productos básicos y de un satisfactorio nivel de precios, cambiaron considerablemente. El lento crecimiento de las exportaciones y el deterioro de

¹²⁴ La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. La CEPAL tiene dos sedes subregionales, una para la subregión de América Central, ubicada en México, D.F. y la otra para la subregión del Caribe, situada en Puerto España; que se establecieron en junio de 1951 y en diciembre de 1966, respectivamente. Además, tiene oficinas nacionales en Buenos Aires, Brasilia, Montevideo y Bogotá y una oficina de enlace en Washington, D.C. www.eclac.cl

¹²⁵ Rosas, Ma. Cristina, *Op. Cit.* p. 145

¹²⁶ Harrison, citado por Rosas, Ma. Cristina en *Op. Cit.* p. 146

la relación de precios del intercambio debilitaron la capacidad de compra externa y animaron a la mayoría de los países a optar temporalmente por la sustitución de importaciones por bienes elaborados al interior de los países; imponer aranceles más altos y por otra parte, desalentar la inversión extranjera, ello, porque según Prebisch, "era necesario fortalecer el sector industrial con mecanismos de protección mientras se creaba una estructura productiva fortalecida para competir a nivel latinoamericano, en mercados que se abrirían por medio de la integración, y posteriormente a mercados internacionales".¹²⁷ Y ello se conseguiría, precisamente con la implantación el modelo de sustitución de importaciones a nivel regional.

La fórmula propuesta en aquel momento por la CEPAL para iniciar un proceso gradual y progresivo de integración latinoamericana se asentaba sobre tres conceptos básicos: preferencia comercial, reciprocidad y compensación multilateral de pagos. No obstante, durante el desarrollo de las negociaciones intergubernamentales la fórmula de la preferencia comercial latinoamericana, que contradecía la filosofía librecambista del GATT, fue sustituida por la zona de libre comercio, que constituía una de las dos excepciones estipuladas en el artículo XXIV del Acuerdo

Esto ocurrió a finales de la década de los setenta, en la que se desencadenó una crisis generalizada como resultado de las complejas dinámicas tanto a nivel regional como internacional, a partir de la cual los países del continente tomaron al libre comercio y a la regionalización como instrumentos para la consecución de sus objetivos nacionales. Se cambió de un modelo cerrado, proteccionista, a uno abierto, de libre mercado, desencadenándose toda una serie de acuerdos comerciales en aras de integrarse a la globalización. A partir de entonces, se desencadenó la primera ola de regionalización en América Latina, donde los países de la región buscaron fortalecer su capacidad de gestión dentro de la economía internacional, además de aplicar una nueva estrategia para encontrar mercados alternativos. La región se mostraba muy optimista respecto a la posible extensión del margen de maniobra que los sacara de una mayor marginación a la que la dinámica del sistema capitalista los confinaba.

¹²⁷ Daniel Prebisch, citado por López Ayllón, Sergio, "El impacto de los instrumentos comerciales internacionales en los sistemas jurídicos del continente americano", en *El papel del Derecho Internacional en América*, UNAM-The American Society of International Law, Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público, No. 25, México, 1997. p. 274

Como resultado del cambio de modelo económico y de apertura comercial, los países latinoamericanos comenzaron a integrarse a la globalización a través del comercio.¹²⁸ Ello se materializó en el cada vez mayor número de firmas de acuerdos bilaterales, multilaterales a nivel tanto regional como subregional. El primer esfuerzo que se hizo en este sentido fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC 1960), la cual padeció las asimetrías de sus miembros y poco después fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI 1980), quien fue el preludeo de un proceso de integración más acentuado. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994 fue el primer acuerdo comercial celebrado entre países industrializados y uno en vías de desarrollo. Asimismo, encontramos al MERCOSUR, que unió económica y políticamente a los países del Cono Sur. El TLCAN y el MERCOSUR son los dos bloques comerciales más importantes del continente. También sobresalen el mercado común andino, la zona de libre comercio del Grupo de los 3, el mercado común centroamericano y la Comunidad del Caribe. Todos ellos, aunados a los múltiples acuerdos bilaterales ya vigentes o en proceso de negociación a nivel continental, así como fuera de la región, vinculando los diversos países de América con el exterior.

Englobando las tendencias de ampliación de los esquemas regionales y de liberalización comercial que se han presenciado en los últimos años, los países del continente se encuentran actualmente involucrados en un proyecto de largo alcance conocido como Área de Libre Comercio de las Américas, el cual conllevará a la continentalización – liderada por Estados Unidos - del conjunto de los “regímenes e instituciones nacionales” a través del comercio y de la agenda política. Esta continentalización, definida por Kaisa Lähteenmäki y Jyrki Kähkönen como “parte de un proceso de globalización más extenso conectado con una nueva pugna por la hegemonía a escala mundial”¹²⁹, rebasa toda concepción que hasta ahora se había tenido sobre la regionalización, y se dirige hacia el proyecto más ambicioso y extenso jamás concebido.

¹²⁸ Fue en la Cumbre de Punta del Este en 1967 donde los países latinoamericanos se reunieron para discutir por primera vez sobre la creación de un área de libre comercio regional. El interés que el continente americano – en especial Estados Unidos – tenía por dicho proyecto tenía razones políticas. La primera era que los inversionistas se convencieron de que las autoridades de los países del hemisferio estaban comprometidos con la implementación de reformas tendientes a la liberalización del mercado. Estados Unidos, por su parte, buscaba ampliar su mercado por lo que propuso la Iniciativa de las Américas, antecedente directo del proyecto ALCA.

¹²⁹ Lähteenmäki, Kaisa y Kähkönen, Jyrki, “Regionalization and its Impact on the Theory of International Relations”, en Björn Hettne, *Globalism and the New Regionalism*, UNU/WIDER, St. Martins Press INC. EUA, 1999. p. 206

A continuación se hará un breve recuento de los esquemas regionales y subregionales en el continente americano, poniendo especial énfasis en el rubro de los derechos humanos. Ello con la finalidad de recordar al lector que la finalidad de esta tesis no es el estudio del comportamiento de cada uno de estos esquemas y sus resultados en las balanzas comerciales de los países en cuestión, sino hacer un balance de los mecanismos de defensa y promoción de los derechos humanos incluidos paralelamente en los acuerdos de libre comercio.

2.2.1 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

Empezaremos por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, creada en 1960 a través del Tratado de Montevideo e inicialmente conformada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, a los que más tarde se sumaron Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. El objetivo central del Tratado mencionado era el de crear una zona de libre comercio en un periodo de doce años.

En febrero de 1960 se firma el Tratado de Montevideo mediante el cual se establecía una zona de libre comercio e instituía la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta se perfeccionaría gradualmente en un período de 12 años, al final del cual quedaría liberado lo esencial de intercambio intrazonal mediante la eliminación de los derechos de aduana, de otros gravámenes a importación y de las restricciones de todo orden que se aplicaban al comercio entre Estados miembros. Esta asociación se había de regir por tres principios fundamentales: la gradualidad en el proceso de liberalización, la reciprocidad en las concesiones y el tratamiento incondicional e ilimitado de la nación más favorecida.

2.2.2 La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

El Tratado de Montevideo de 1980 supuso un cambio muy marcado en la estrategia de integración que el ALALC perseguía, así que se decidió reformular un proceso de integración distinto, dando origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Los doce miembros que integran la ALADI son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Como observadores, participan Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Italia, Nicaragua, Panamá, Portugal, España, Suiza, Rusia, Rumania y China.

La integración regional era vista como medio para lograr el desarrollo de los países miembros, además de como mecanismo de defensa de sus economías. Asimismo, la cooperación intrarregional pasó a ser una actividad fundamental. A diferencia de negociaciones anteriores, los miembros de la ALALC tuvieron que abocarse a cambios más fundamentales, que suponían la puesta en duda de los principios básicos y la sustitución de los mecanismos utilizados, que habían dejado de ser operativos. En este sentido, se buscó que la ALADI fomentara un desarrollo económico armoniosos y equilibrado en la región, que condujera al establecimiento de un mercado común. A través del compromiso entre posiciones divergentes, resultante de realidades nacionales diferentes en cuanto a ideología, inserción internacional e intereses, el nuevo tratado buscaba superar mediante los cambios en las instituciones y el giro de las relaciones, el estancamiento en el proceso de integración de la América Latina.

La Asociación pasó a ser una organización de integración y cooperación basada en un sistema preferencial para el comercio zonal, sustituyendo un marco institucional rígido por otro de mecanismos regionales y parciales¹³⁰ que suponen la suspensión de la cláusula de nación más favorecida entre los países miembros, y que además serviría como foro en el cual se pudieran materializar las posibilidades de convergencia. Además, se definió un amplio marco donde se posibilita el avance flexible por distintas vías.

Se creó un Área de Preferencias Económicas compuesta por tres mecanismos básicos: la Preferencia Arancelaria Regional, aplicada a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países; los Acuerdos de Alcance Regional, comunes a la totalidad de los países miembros; y los Acuerdos de Alcance Parcial, con la participación de dos o más países del área.¹³¹ Estos últimos se han venido dando en tres generaciones, según su momento histórico: los de 1980 a 1985; los de 1985 a 1990, y los de 1990 hasta la fecha, mismos que postularon la "creación de zonas de libre comercio con una amplia cobertura de productos y en plazos determinados, incorporando además otras materias distintas a las preferencias arancelarias, tales como servicios, inversiones e integración física".¹³² Los diez acuerdos de la llamada tercera generación protocolizados en la ALADI durante los noventa, sumados a la Comunidad

¹³⁰ Los acuerdos parciales eran aquéllos en los que no participan todos los miembros de la ALADI – como en el caso del TLCAN - mismos que deberían estar abiertos a la adhesión previa negociación, de los demás socios y que deberán contar también con cláusulas que propicien la convergencia. (Ver Rosas, Ma. Cristina, *Op. Cit.* p. 185)

¹³¹ Ver Artículo 25 del Tratado de Montevideo.

¹³² Rojas Penso, Juan F., "El acervo de la integración latinoamericana en ALCA y la integración americana. Segunda parte", *Revista Contribuciones*, Vol. 4, 2001. Buenos Aires, Argentina. p. 8

Andina forman una importante red regional de libre comercio involucrando a 32 de las 66 relaciones bilaterales posibles y ampara aproximadamente al 80% del comercio intrarregional.

Así, de acuerdo a la siguiente tabla se puede apreciar la evolución que tuvo el comercio en la región a raíz de este cambio, destacándose que a raíz del cambio en el modelo de integración ALALC-ALADI, el comercio prácticamente se triplicó. Sin embargo, cabe destacar que el comercio intrarregional no mostró el mismo comportamiento, ya que se fomentó mediante este esquema, el comercio con otros países fuera de la región.

ALADI – Evolución del comercio (millones de dólares)¹³³

	1980	1985	1990	1997	1999	2000
Exp. Totales	80,976	91,963	126,014	257,592	269,674	326,889
Imp. Totales	85,642	54,996	93,576	274,434	274,269	320,875
Intrarregional	10,529	7,533	12,381	46,472	36,796	45,478

No obstante, la situación del proceso de integración en la ALADI ha mostrado que los mecanismos de carácter regional, y en particular la Preferencia Arancelaria Regional, han tenido poco éxito y no han desempeñado el papel protagónico que el Tratado de Montevideo les asignó. Al contrario, han sido los mecanismos parciales subregionales o bilaterales, los que han permitido el avance de la integración.¹³⁴

Así, se pusieron en duda los principios fundamentales de la Asociación como: el multilateralismo, la aplicación automática de la cláusula de la nación más favorecida, la eliminación total de los aranceles y otras trabas al comercio recíproco. Estos fueron sustituidos por otros principios como el pluralismo, la convergencia, la flexibilidad, la multiplicidad, los tratos diferenciales, que serían complementarios a los principios de reciprocidad y de nación más favorecida, que regían anteriormente.

La Declaración de Bogotá catalizó el intenso proceso negociador que culminó con la firma del Acuerdo de Cartagena de Integración y Cooperación Subregional, cuyos objetivos eran:¹³⁵ el desarrollo equilibrado y armónico; el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social; la integración regional con miras a la formación

¹³³ Secretaría General de la ALADI.

¹³⁴ *Ibid.* p. 13

¹³⁵ <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm>

gradual de un mercado común latinoamericano. En última instancia, se previó procurar de un mejor nivel de vida para sus habitantes.

2.3 El nuevo regionalismo en América

En el decenio de los ochenta, los países latinoamericanos, padecieron fuertes desequilibrios que los llevaron a tratar de resolver las contradicciones internas antes que a buscar la integración regional.¹³⁶ Esto, sin embargo, cambió en la siguiente década, pues a lo largo de los noventa, los países latinoamericanos se agruparon en varios esquemas subregionales de integración, o renovaron algunos ya existentes. Los países de la región se vieron beneficiados por el fin de la Guerra Fría, dinamizando su comercio. "La apreciación cambiaria propició el aumento de importaciones de Estados vecinos, y por ende, una desviación del comercio hasta ciertos niveles que también benefició a estas naciones".¹³⁷ El fin de ese periodo de un mundo bipolar coadyuvó a distensar las relaciones interamericanas, pues con él se dio fin a los gobiernos autoritarios y se dio pie a un nuevo regionalismo, un regionalismo abierto, con la democracia como fundamento consensado entre todos los países.

Con el regionalismo abierto convergieron dos intencionalidades: crear una integración económica de países de la periferia y la constitución de toda una red de tratados bilaterales de libre comercio que concluyeron el cambio del modelo sustitutivo de importaciones a uno de libre mercado, para, en última instancia, incorporarse al gran acuerdo de alcance continental. Este cambio obedece al llamado "consenso neoliberal" en América Latina cuyos tres elementos son:

1. estabilidad macroeconómica (menores déficit fiscales) y fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales,
2. reducción del papel del Estado en la economía mediante la privatización y la desregulación
3. mayor apertura al exterior – particularmente al capital extranjero – esto es, libre mercado.

En contraste con los anteriores esquemas de integración creados hace más de cuarenta años, que se basaron en el modelo propugnado por la CEPAL de sustitución de

¹³⁶ Rosas, Ma. Cristina, *Op. Cit.* p. 171

¹³⁷ SELA citado por Rosas, Ma. Cristina, *Op. Cit.* p. 183

importaciones arriba mencionado, los intentos de integración contemporáneos se basan en el libre comercio y la apertura con una eliminación abrupta de las limitaciones comerciales cuantitativas y de las barreras arancelarias.¹³⁸ Las iniciativas se diferencian en relación al grado de integración pretendido. Entre las que se pugnan por un mayor grado de integración está el Protocolo de Trujillo de 1996, que estableció nuevas pautas para la formación del mercado común andino; el Tratado de Asunción de 1991, que estableció como meta la creación de un mercado común en el Cono Sur; el Compromiso de Guayaquil de 1991 para establecer un arancel externo común y anticipar la vigencia de la unión aduanera andina. También encontramos el Acta de Barahona que buscaba también profundizar la integración regional.

La nueva regionalización es parte de un proceso que busca crear un nuevo orden diferente al basado en la bipolaridad y el equilibrio de poder. Se habla de una doble velocidad a la que se dieron los acuerdos en el marco del nuevo regionalismo: una lenta liberalización externa, y una apertura intraregional rápida. En este proceso se percibe la formación de pequeños "subórdenes", más que de un gran orden. Para Lähteenmäki y Käkönen por regionalización y nuevo regionalismo se entiende la cooperación subregional generada desde abajo, no por Estados o actores supranacionales.¹³⁹

Esta nueva regionalización es parte de un proceso que busca crear un nuevo orden multipolar diferente al basado en la bipolaridad y el equilibrio de poder imperante en la Guerra Fría. El nuevo regionalismo, o regionalismo abierto, a diferencia del viejo regionalismo, es un proceso más espontáneo desde adentro y desde abajo, y no desde afuera y desde arriba, como lo era en la Guerra Fría. Lähteenmäki y Käkönen, así como Björn Hettne explican que este nuevo proceso está impulsado por las partes que lo integran, y no por las grandes potencias. Asimismo, el nuevo regionalismo supone que la sociedad civil y regional opta por soluciones regionales a los problemas locales y nacionales, coadyuvando al desarrollo tanto social como cultural en mayor medida que la cooperación política intergubernamental.

En este proceso se percibe la formación de pequeños "subórdenes", más que de un gran orden integrado "multidimensional que incluye aspectos económicos, políticos, sociales y

¹³⁸ Desde finales de los ochenta, el promedio de los aranceles en América Latina se redujo de un 40 a un 11% según los Datos sobre el Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo.

¹³⁹ Lähteenmäki, Kaisa y Käkönen, Jyrki, *Op. Cit.* p. 204

culturales, y que va más allá de crear regímenes de libre comercio o alianzas de seguridad".¹⁴⁰

Así, los acuerdos comerciales regionales modernos tienen en la actualidad un papel diferente en las estrategias económicas de los países latinoamericanos del que tenían en la posguerra. La integración regional pugna por la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial, sin dejarlos en la simple adaptación a los procesos internacionales. Este fenómeno de integración apreciado en el continente americano, es identificado con el concepto conocido como regionalismo *abierto*, que en nuestros términos se trata de un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado por acuerdos preferenciales y políticas de liberalización comercial en conjunción con el sistema multilateral regulado por la OMC, que coadyuven a incrementar la cooperación regional y lograr la adaptación de sus miembros dentro de la economía internacional.

El nuevo regionalismo se caracteriza por la proliferación de acuerdos de cooperación y/o integración regionales que se gestaron a raíz del estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría a partir de los noventa.

**Acuerdos de libre comercio suscritos por
América Latina y el Caribe entre 1990 y 1994**

Acuerdo	Año	Acuerdo	Año
1. Argentina-Brasil	1990	14. Brasil-Perú	1993
2. Bolivia-Uruguay	1991	15. México-CARICOM	1993
3. Argentina-Colombia	1991	16. México-Costa Rica	1994
4. MERCOSUR	1991	17. Bolivia-Brasil	1994
5. Chile-México	1991	18. México-Bolivia	1994
6. Chile-Argentina	1991	19. Chile-Bolivia	1994
7. Argentina-Bolivia	1992	20. Chile-Ecuador	1994
8. Bolivia-Perú	1992	21. Colombia-Venezuela- México	1994
9. Argentina-Venezuela	1992	22. Venezuela-CARICOM	1994
10. Argentina-Ecuador	1993	23. Colombia-CARICOM	1994
11. Bolivia-Chile	1993	24. Brasil-Venezuela	1994
12. Chile-Venezuela	1993	25. Bolivia-Paraguay	1994
13. Chile- Colombia	1993		

Fuente: SELA

¹⁴⁰ Björn Hettne, *Op. Cit.* p. xvi

Empero, para algunos, el concepto de regionalismo abierto en realidad "no sugiere procesos de integración y tampoco señala estrategias específicas que aseguren una inserción competitiva de las regiones",¹⁴¹ sino que se refieren únicamente a la ampliación del comercio exterior entre las naciones y en el derrumbe de barreras al mismo, fomentando la inversión y el intercambio de bienes y servicios. Este tipo de regionalismo contempla dos visiones desde las cuales analizarse. Por un lado, existe el enfoque que señala que lo anterior obliga a las naciones a discutir las asimetrías en las políticas domésticas. En este sentido, se afirma que la globalización como fuente de dinamismo del crecimiento mundial, se ve obstaculizada por los diferentes costos de transacción de impuestos por sistemas regulatorios de los distintos países en cuestión.

En el continente americano, el regionalismo abierto ha sido interpretado de forma singular. En el marco de la Tercera Conferencia del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe en 1997, siendo el tema "Comercio exterior: hacia un regionalismo abierto", no se llegó a concretar el concepto e implicaciones de dicho término, dando por sentado que el regionalismo abierto se trata de "un fin en sí mismo para reformar a las economías latinoamericanas, desregulándolas, abriéndolas a la economía internacional, adelgazando al Estado y manteniendo la consigna de contar con indicadores macroeconómicos estables evitando los déficit presupuestales".¹⁴²

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por su parte, señala que el regionalismo abierto posibilitará replantear la integración latinoamericana ante "un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, promovido tanto por los acuerdos preferenciales de integración y por otras políticas en un contexto de liberalización y desregulación vinculados al fortalecimiento de la competitividad de los países de la región, y en la medida de lo posible, construyendo bloques para una economía internacional más abierta y transparente. Sin embargo, si este escenario óptimo no se hiciera realidad, el regionalismo abierto serviría al importante propósito de construir un mecanismo de defensa contra cualquier eventual presión proteccionista en los mercados externos a la región".¹⁴³

Sin embargo, este regionalismo reviste algunos inconvenientes para América Latina y el Caribe. En primer lugar, supondría reformas incluso irreversibles para los países del área,

¹⁴¹ *Ibidem.*

¹⁴² Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 59

¹⁴³ CEPAL (1994), p. 8 citado en *Ibidem.*

mas no para sus socios industrializados. Este regionalismo implica riesgos también en tanto que el poder de negociación de la región frente a EUA estriba en sus niveles de protección. Esta concepción sobre el regionalismo abierto para el continente, no implica que EUA dejará sus prácticas proteccionistas y que desaproveche su gran capacidad de negociación frente a los demás países.

Es por ello que es menester que los países latinoamericanos definan sus percepciones comunes en cuanto a mejorar su competitividad, impulsar el crecimiento económico y realmente lograr el bienestar social.

La participación activa en negociaciones internacionales y en la formulación de estrategias comunes pasarían a dominar las agendas exteriores de los países latinoamericanos. Mediante la consolidación de los bloques regionales, los países obtendrían mayor capacidad de negociación al interior y al exterior de los bloques. Por otra parte, los acuerdos funcionan como seguros para la consolidación de los procesos democráticos y de las propias reformas económicas que están estrechamente vinculadas con dichos procesos. Ello se observará en el siguiente apartado, haciendo un breve recuento de los acuerdos comerciales del nuevo regionalismo más importantes a nivel continental, y de sus mecanismos de implementación de los derechos humanos.

2.4 La regionalización de los derechos humanos en el marco de los acuerdos comerciales

Un esfuerzo muy grande que han hecho los países para aplicar más eficientemente la normativa en materia de derechos humanos ha sido a través de la regionalización de los regímenes de instrumentación de los mismos entre países con valores políticos y culturales similares. Esta regionalización ha permitido que las naciones que están listas para experimentar con procedimientos supranacionales, puedan ejecutar con vigor las normativas que en materia de derechos humanos se han creado a nivel continental, sin por ello ser tachadas de intervencionistas. Ello ayuda también a evitar las frustraciones de algunos esfuerzos de Naciones Unidas para actuar en casos específicos, facilitándole el trabajo.

Resulta preciso reconocer aquí que el segundo régimen regional de derechos humanos más avanzado después del europeo, es el del continente americano, bajo el auspicio de la Organización de Estados Americanos. A raíz del fin de las dictaduras latinoamericanas utilizadas por los regímenes como política de Estado para intimidar y eliminar a sus

opositores políticos, se percibieron en la región sociedades civiles más poderosas. Ello en el marco de los derechos humanos, se ha traducido en la creación de cientos de organizaciones civiles o no gubernamentales que han buscado detentar los DESC, además de su elevación como principios universalmente reconocidos. Una vez terminadas la dictaduras, la sociedad civil reclamaba un retorno a la normalidad, constituido por la legitimidad exclusiva que dan las elecciones libres y la adhesión a los valores del Estado de derecho.¹⁴⁴

El avance que desde entonces se ha venido dando en materia de derechos humanos en la región latinoamericana, ha sido "dentro del contexto de los procesos de liberalización económica y de integración global dirigida por los mercados",¹⁴⁵ presentando una doble transición: una hacia la democracia y otra hacia el neoliberalismo, derivando cada país en "democracias neoliberales" con elecciones libres y periódicas, pero con un proceso de liberalización económica cada vez más sofocante para la población y más amenazante para los derechos humanos.

Percatándose de ello, los países latinoamericanos han puesto mucho énfasis en la cuestión de los derechos humanos, vinculándolos directamente con la democracia mediante su observancia e institucionalización. También han realizado esfuerzos conjuntos por incluir el tema de la democracia y los derechos humanos dentro de su agenda internacional, asumiendo compromisos tanto a nivel interno como externo. Estos esfuerzos conforman lo que se denomina el sistema interamericano de protección de derechos humanos que en nuestras palabras es un cuerpo de principios, normas e instrumentos regionales, suscritos en el seno de la OEA, cuyo fin es de observar y vigilar la vigencia y compromiso de los derechos humanos a nivel continental. Éstos están incluidos dentro de los principios panamericanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre Derechos Humanos de 1969 o Pacto de San José, posteriormente Carta de Bogotá (OEA), que expresaba que "la verdadera trascendencia de la solidaridad americana y la

¹⁴⁴ José Enrique Molina Vega y Carmen Pérez Baralt en un ensayo denominado "Participación política y derechos humanos", detectan los aspectos que hay que considerar para poder hablar de un Estado de derecho. Estos son: independencia, idoneidad, honestidad y accesibilidad de la administración de justicia; existencia de mecanismos efectivamente expeditos para protección de derechos humanos; tradición de acato por parte del poder público a fallos jurisdiccionales internos en materia de derechos humanos; aceptación de la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos y tradición de acatamiento a sus fallos.

¹⁴⁵ Gruegel, Jean, "State and Business in Neo-Liberal Democracies in Latin America", en Smith, Hazel, "Democracy and International Relations", p. 108.

buena vecindad sólo puede significar la consolidación en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, de un sistema de libertad individual y justicia social basada en el respeto de los derechos esenciales del hombre". En su artículo quinto, reconoce que "la solidaridad de los Estados americanos y los altos objetivos que se buscan a través de ésta, requiere la organización política de los Estados en base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".

Cabe enfatizar que es necesario que todos los Estados americanos firmen y/o ratifiquen los tratados y convenciones americanas en materia de derechos humanos, porque las reservas en las convenciones pueden reflejar una postura política o jurídica abiertamente violatoria de los derechos humanos.

En 1959 la Declaración de Santiago señaló que la armonía entre los países americanos podía ser posible sólo si los derechos humanos y las libertades fundamentales eran observados. Dicha declaración dotaba de tres principios para que esto sucediera:

1. Estado de derecho, asegurado por la separación de poderes y control de los órganos gubernamentales
2. Elecciones libres, respeto a los derechos humanos, libertad de información,
3. Fortalecimiento y creación de estructuras económicas que permitieran condiciones justas y humanas para su gente.

Ello, a grandes rasgos, para impedir que siguieran desarrollándose las dictaduras.

En el Protocolo de Cartagena de Indias, los miembros de la OEA declararon que la democracia representativa era una condición indispensable para la estabilidad, paz y desarrollo en la región. Y es que al imponer la democracia frenos estructurales e institucionales a los centros de poder, se eficientiza la protección de los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades básicas a nivel interno. En este sentido, la connotación que se le daba a la democracia en el continente americano no era la misma que la que tenía en Europa; no buscaba en sí prevenir la guerra entre los Estados sino más bien dotar a los ciudadanos de una vida digna. Al exaltar la dignidad humana, que como se ha visto, constituye el núcleo de la defensa de los derechos humanos, la Declaración de Punta del Este se convirtió en el parangón de los derechos humanos en el continente americano:

*Los hombres libres trabajando en la institución de la democracia representativa pueden satisfacer sus aspiraciones de mejor manera, incluyendo las de trabajo, vivienda, tierra, salud y educación. Ningún sistema puede garantizar un progreso verdadero a menos que afirme la dignidad del individuo, que es la base de nuestra civilización.*¹⁴⁶

Por su parte, la resolución 1080 de la Organización de Estados Americanos es un mecanismo paradigmático en la nueva tendencia continental hacia la promoción de regímenes democráticos y de derechos humanos, ya que autoriza a la Organización a adoptar las medidas pertinentes "en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo". Sin embargo, Carlos Grossman considera que dicha resolución no es un instrumento de expansión de los derechos humanos fundamentales cuando en el contexto regional ante serias carencias institucionales y violaciones de derechos humanos es imperativo crear una dinámica que permita (debido a las insuficiencias internas) movilizar la variable internacional para mejorar la calidad de la política, las instituciones, la democracia y los derechos humanos.¹⁴⁷

Otro instrumento que hay que mencionar es el Protocolo de Washington, que fue propuesto el 15 de mayo de 1949, y fue adoptado hasta diciembre de 1992 en la Décimo sexta sesión especial de la Asamblea General de la OEA. Dicho Protocolo faculta a la Asamblea General de la OEA a suspender la membresía a un Estado con dos tercios de los votos si éste rompe con su régimen democrático.

El Protocolo de Managua, asimismo, declara que la misión de la OEA no es sólo defender la democracia cuando es atacada, sino "prevenir y anticipar las causas de los problemas que rompen con el régimen democrático". Este protocolo también tardó mucho en ser aprobado, ya que fue propuesto el mismo día que el anterior, y fue aprobado hasta junio del 93 en la Décimo novena sesión especial de la Asamblea General.

Como puede apreciarse, no fue sino hasta los noventa que este tipo de mecanismos fueron implementados. Con ellos se obligaba a los Estados parte a transitar hacia la

¹⁴⁶ Declaración de Punta del Este, agosto de 1961.

¹⁴⁷ Carlos Grossman, "El fortalecimiento de la democracia. El sistema interamericano de derechos humanos", en *Foreign Affairs* en español, Vol. 1, No. 3, Otoño-invierno, 2001. p. 117

democracia y no sólo eso, sino se aseguraba que así permanecieran. De lo contrario, ya no formarían parte del sistema interamericano.

Ni en el ALALC ni en el ALADI se previeron disposiciones en materia de derechos humanos, ya que éstos se consideraban marginales frente al libre comercio. Fue posteriormente a la década de los ochenta, que empezaron a instaurarse mecanismos paralelos a los comerciales, en donde los derechos humanos figuraron por primera vez.

A continuación se hará un breve recuento de las disposiciones en materia de derechos humanos de cada uno de los tratados regionales y subregionales en materia de derechos humanos.

2.4.1 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue firmado el 17 de diciembre de 1992 por Estados Unidos, Canadá y México y entró en vigor el 1° de enero de 1994, con objeto de fortalecer el comercio de productos y servicios. Entre sus objetivos figuraban:¹⁴⁸

- Establecer una zona de libre comercio entre los tres países
- Promover las condiciones para una competencia justa
- Incrementar las oportunidades de inversión
- Proporcionar la protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual
- Establecer procedimientos eficaces para la aplicación del Tratado y para la solución de las controversias
- Fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

La gran importancia de este tratado radica en que fue el propulsor de la reactivación de la regionalización a lo largo del continente americano. Al convertirse en un mercado tan prometedor, los diversos esquemas regionales y subregionales a nivel continental tuvieron como aliciente el obtener el trato preferencial en su comercio con los países del TLCAN. Aunque el efecto positivo que impulsó al resto de los países latinoamericanos a seguir el ejemplo de los del TLCAN, también se vio acompañado de uno negativo como resultado del temor de dichas naciones en términos de pérdida de los mercados y de disminución de los flujos de inversión.

¹⁴⁸ <http://www.nafta-sec-alena.org>

Este tratado ha tenido enormes repercusiones en el comercio y el campo de las inversiones extranjeras en México, al grado que ascendió al segundo lugar en la jerarquía de socios de EUA desplazando a Japón.¹⁴⁹ EUA a su vez, ha logrado un gran crecimiento a expensas de los otros dos países. Por su parte, Canadá ha sido el menos impactado. Sin embargo, aunque México ha logrado una gran participación en el mercado estadounidense, la porción del comercio de EUA destinado a Canadá, comparativamente frente a México, sigue siendo mucho mayor.¹⁵⁰

Ahora bien, William Clinton, ex presidente de la Unión Americana, había prometido que el TLCAN traería prosperidad a los tres socios. Señalaba que con la prosperidad que el Tratado daría a México, la expulsión de migrantes a EUA disminuiría, además de que contribuiría a equilibrar el déficit de EUA en su balanza comercial. Pero los hechos reflejaron resultados distintos. Una vez cumplido el primer año de la entrada en vigor de este Tratado, México padeció una gran crisis en 1995, además de que el número de inmigrantes a EUA no sólo no disminuyó sino que aumentó. La balanza comercial de EUA con México se volvió deficitaria porque la devaluación del peso a la que tuvo que recurrir la Administración en México "hizo competitivas momentáneamente las exportaciones mexicanas y encareció las estadounidenses".¹⁵¹ Cabe recordar que "en las negociaciones del TLCAN, aun cuando el tema de la migración fue llevado a la mesa de las negociaciones por la delegación mexicana, EUA se mostró poco dispuesto a incluirlo en el paquete original, alegando que el TLCAN sería un instrumento para el fomento del comercio y las investigaciones, por lo que el aspecto migratorio no tenía cabida en esa lógica".¹⁵²

La realidad es que el TLCAN con su énfasis en incrementar la producción en México a costa de reducir los salarios, ha aumentado la brecha social entre los tres países. La emigración a áreas de exportación ha agudizado la situación de las familias. El sector maquilador está concentrado en la mano de obra femenina sobre todo dedicada a la

¹⁴⁹ El comercio entre México y EUA asciende a 200 mil millones de dólares.

¹⁵⁰ El comercio entre los tres países norteamericanos es de alrededor 600 mil millones de dólares. Las exportaciones de EUA a México están aumentado en un 34 % anual, y han aumentado 5% más que las exportaciones al resto del mundo en 1996. Y en cuanto a Canadá, se percibió una reducción de \$211 mil millones en 1993 a \$208 mil en 1997. Ver otros datos expuestos por Gilmore, David M., *Op. Cit.* p. 394

¹⁵¹ Rosas, Cristina, *Op. cit.* p. 273

¹⁵² *Ibid.* p. 280

confección. La industria maquiladora requiere insumos importados, que son libres de impuestos para que el producto final sea exportado.

El TLCAN tiene claras omisiones en la esfera social. Después de que los sindicatos e intereses empresariales de las industrias ecológicas reclamaron al ex Presidente Clinton, éste incluyó los Acuerdos Paralelos. El Acuerdo Paralelo que se aboca al área del trabajo se denomina "Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte", que pretende lograr el cumplimiento de las normas laborales de cada país.¹⁵³ Éste suponía mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida; cooperación para la innovación y productividad y calidad; así como alentar el intercambio de información, desarrollo y estudios para promover la creación y renovación de leyes en materia de trabajo. Por otro lado, se reconocen los derechos de libertad sindical, negociación colectiva, huelga, prohibición del trabajo forzoso y no obligatorio, no discriminación, protección de menores. Otras disposiciones tratan sobre las condiciones de trabajo. La Comisión para la Cooperación Laboral es la instancia encargada de velar por el cumplimiento del Acuerdo, mediante la realización de informes y la proposición de planes de trabajo. También se puede iniciar un procedimiento de solución de controversias contemplado en el capítulo V, que puede culminar en una multa al país en cuestión o en la suspensión de los derechos que le confiere el tratado.

En dicho acuerdo, existen distintos niveles de protección a los derechos humanos:

1. libertad de asociación, negociación colectiva y huelga
2. Trabajo forzado, compensación, igualdad laboral de hombres y mujeres
3. seguridad en el trabajo y salario mínimo

Dicho acuerdo en el segundo nivel convoca a un comité para que formule recomendaciones. No obstante, si bien el acuerdo tiene un lenguaje contundente, sus mecanismos son débiles, por lo que es insuficiente para el cumplimiento de los derechos. Además, dichos acuerdos tampoco sirven como contrapeso fuerte a los promotores del

¹⁵³ En este sentido, el Acuerdo especificaba medidas gubernamentales como nombrar y capacitar inspectores; vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones; requerir registros e informes; alentar el establecimiento de comisiones obrero-patronales para tratar la reglamentación laboral en el centro de trabajo; proveer y alentar el uso de medidas de solución de controversias; brindar soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral. En este artículo tercero podemos observar que si bien se prevén medidas para el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo en material laboral, no existe un mecanismo de sanción directa a quienes infrinjan el Acuerdo y, por tanto, la legislación de una de las Partes.

libre comercio. De igual forma, no hay una voluntad política nacional de garantizar el cumplimiento del acuerdo, por parte de EUA.

2.4.2 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

El actual proceso de integración centroamericano cuenta con antecedentes que datan de 1824. No obstante, para los fines aquí planteados, únicamente se puntualizarán los aspectos principales a raíz de la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), creada por la Carta de San Salvador de 1951, conformada por El Salvador, Honduras, Costa Rica y Nicaragua. Posteriormente se formó el Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado mediante el Tratado de Managua de 1960 firmado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, con el objeto de crear una zona de libre comercio y un Arancel Externo Común (AEC). Finalmente, dos años después se creó la Organización de Estados Centroamericanos.

En la década de los ochenta, las guerras civiles en la subregión estancaron el proceso de regionalización. Fue hasta el 13 de diciembre de 1991 cuando se inició formalmente la etapa transformadora de la ODECA con miras a la integración, mediante la firma del Protocolo de Tegucigalpa, por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, al que también se incorporaron Belice y Panamá. Así se crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1995, donde la República Dominicana participó como país observador. Como instrumento complementario del Protocolo, se firma el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), el cual preveía perfeccionar la integración monetaria y financiera, la unión aduanera y el libre mercado.¹⁵⁴

Además del Protocolo de Tegucigalpa, Centroamérica creó la Alianza por el Desarrollo Sostenible, la cual fue absorbida por el proceso de integración. Asimismo, figura el Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana, cuyas funciones son, entre otras:

- Asesorar sobre la política de organización en el desarrollo de sus programas
- Asesorar en políticas de organización regional y el proceso de integración centroamericana.

¹⁵⁴ <http://www.sgsica.org>

- Formular recomendaciones e iniciativas para promover la integración
- Mantener contacto permanente con la Secretaría General de la OEA.
- Estudiar la realidad centroamericana.
- Propiciar la conciliación de intereses.
- Comunicar y divulgar los resultados entre las instituciones miembros.
- Fomentar conferencias y talleres
- Guardar comunicación con la sociedad civil

En 1993 se dio el Acuerdo de libre comercio para lograr el intercambio de producción, liberalización de capitales y libre movilidad de personas. Nicaragua obtuvo el trato diferencial.

El país cuyo destino de exportaciones era mayoritario era Estados Unidos, con poco más del 45%. En segundo lugar, la región exportaba un 27% a América Latina y un 2% a la Comunidad Andina.¹⁵⁵ Se creía urgente crear un sistema compensatorio de acceso a los mercados, ya que con el TLCAN y la fuerte competencia que México representaba para Centroamérica, los productos de la subregión se vieron seriamente en peligro. Para 1996 se había revitalizado el comercio intrasubregional lo cual, cabe enfatizar, no fue en menoscabo del incremento de exportaciones hacia terceros países, sin generarse, por ende, desviaciones de comercio.

Para 1997, los Presidentes de los países respectivos plasmaron en la Declaración final de la reunión del mes de julio, que "las transformaciones profundas que ha experimentado Centroamérica, la culminación de los procesos de pacificación en el área con los acuerdos de paz firmados en Guatemala el 29 de diciembre, el afianzamiento de la democracia y las transformaciones institucionales justifican una reforma del sistema de integración aún más profundo que las anteriores con el fin de consolidar a América Central como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo."¹⁵⁶ De esta forma, acordaron un proyecto de reforma institucional del SIC y se pensó en iniciar la negociación de un acuerdo para erigir una zona de libre comercio entre Centroamérica y Panamá.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 178

¹⁵⁶ Vela Mena, citado por Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 179

¹⁵⁷ *Ibid.* p. 176

Actualmente, los países centroamericanos enfrentan la encrucijada de buscar la forma de seguir avanzando en la regionalización sin recurrir a la desviación del comercio, lo cual constituye una dificultad similar al que enfrentaron los países latinoamericanos más grandes, como México, Argentina y Brasil, cuando agotaron las etapas iniciales de la política de sustitución de importaciones.¹⁵⁸

2.4.2.1 Tratado Marco de Seguridad Democrática

Recoge dentro del concepto de seguridad, la supremacía del imperio de la ley, la existencia de seguridad jurídica, el efectivo ejercicio de las libertades individuales. Busca garantizar la seguridad del individuo, erradicar la corrupción y la impunidad. Dicho Tratado constituye un gran avance en el ámbito de los derechos humanos ya que los vincula directamente con el aspecto de la seguridad democrática. En su artículo 1° señala: "El modelo de seguridad democrática se funda en la democracia y en los derechos humanos". Su razón de ser son los derechos humanos. Busca crear las condiciones para que todos los seres humanos vivan dignamente, además de que pone especial énfasis como vía para lograrlo, el desarrollo sostenible, la erradicación de la violencia y el balance de fuerzas.

2.4.2.2 Tratado de Integración Social Centroamericana

Debe destacarse aquí la existencia del Tratado de Integración Social Centroamericana del 30 de marzo de 1995 cuyo artículo sexto ratifica el compromiso de los países centroamericanos de respetar la obligación de no discriminación por razones de nacionalidad, raza, etnia, edad, enfermedad, discapacidad, religión, sexo, ideología, estado civil o familiar, o cualquier otro tipo de exclusión social. Dicho artículo también pugna por la paz y la democracia, así como fomentar la inversión en la persona humana para su desarrollo integral. También da importancia a la participación de la sociedad civil en el desarrollo social.

Asimismo, dicho Tratado hace referencia genérica al acceso que deben tener todos los ciudadanos a una actividad económica digna y justamente remunerada. En el artículo 7 se establece como meta lograr el desarrollo de la población centroamericana de manera integral y sostenible fomentando la cooperación entre sociedades y comunidades de la

¹⁵⁸ Ibid. p. 179

región. Resulta importante resaltar que en dicho Tratado se institucionalizó todo un sistema de integración social en tres órganos que darían seguimiento al cumplimiento del mismo: el Consejo de la Integración Social, el Consejo de Ministros del Área Social y la Secretaría de la Integración Social. A éstos apoyarán el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Hay que destacar que el Tratado de Integración Social Centroamericana no admite reserva alguna, por lo que se considera que los fines que persigue deben ser benéficos para todas sus Partes, al tiempo que no debe existir pretexto alguno para el incumplimiento de lo dispuesto.

2.4.2.3 Declaración de San Salvador II

Por otro lado, está la Declaración de San Salvador II adjunta al tratado, la cual recoge el tema de la "Inversión en el Capital Humano" y pone énfasis en el vínculo indisoluble existente entre la paz, la democracia y el desarrollo, adoptando una estrategia regional materializada en la Alianza para el Desarrollo Sostenible, que privilegia la inversión en el campo social, la concertación y coordinación de esfuerzos y voluntades, mediante un desarrollo económico y social con equidad, que constituye la base para elevar los niveles de bienestar. En este sentido, se retomó la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague reafirmando la voluntad de emprender acciones para combatir la pobreza, promover la cohesión social, el respeto a la dignidad humana, y los derechos humanos con énfasis en la equidad de géneros. Para ello, los países se comprometieron a incrementar los recursos destinados al área social. No obstante, es poco lo que en la práctica se ha logrado al respecto, pues las metas macroeconómicas de la región han sobrepasado las propuestas sociales.

Finalmente, respecto a Centroamérica cabe señalar que la subregión ha mostrado avances significativos en el establecimiento e instrumentación de mecanismos de integración, además de los de respeto a los derechos humanos. Para tal fin, fue creada la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; un Panel de Inspección en donde la sociedad civil es quien establece mecanismo de control; el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas, el cual está conformando por la Asociación Centroamericana de Organizaciones Campesinas, y la Asociación Centroamericana de Organizaciones

Agroforestales. Sin embargo, sus logros han venido retrocediendo a partir del Plan Puebla Panamá, el cual se verá más adelante, ya que éste violenta el Convenio 169 de la OIT.

En este sentido, lamentablemente la integración centroamericana en materia de defensa de los derechos humanos ha tenido algunos retrocesos. Uno de ellos, es la Ley de Seguridad Nacional, de El Salvador, y la Ley de Convivencia Ciudadana de Honduras, tendientes a criminalizar la defensa de los derechos humanos y su protección. Además, se han establecido academias antiterroristas, cuya naturaleza y objetivos no están claramente definidos, además de que ha habido una militarización de aeropuertos.¹⁵⁹

2.4.3 La Comunidad Andina de Naciones y el Sistema Andino de Integración (SAI)

Los antecedentes de la Comunidad Andina se remontan al 26 de mayo de 1969, cuando un grupo de países sudamericanos del área andina suscribieron el Acuerdo de Cartagena, también conocido como Pacto Andino, que buscaba emprender un proceso de integración económica por sustitución de importaciones. Se trató de un proyecto relativamente ambicioso, aunque en la década de los setenta empezó a erosionarse. Se buscaba crear un espacio económico integrado para negociar con más fuerza a nivel internacional; implicaba un arancel externo común, la armonización de políticas económicas internas, así como inversiones indiscriminadas. Mediante el Protocolo Trujillo se modifica el Acuerdo creándose la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema Andino de Integración (SAI) con un carácter más político. Dicho sistema está conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

En el Grupo Andino se han generado crisis recurrentes debido a la falta de consenso en materia de desgravaciones arancelarias, también por el consecuente incumplimiento de las metas, los temores y desconfianzas mutuas, e inclusive los impactos no anticipados por las crisis políticas internas y sus problemas fronterizos, sobre todo entre Perú y Ecuador.¹⁶⁰ Estos factores menoscaban el surgimiento de un clima de confianza político, pero sobre todo obstaculizan la consolidación de la democracia en los sistemas políticos de sus miembros.

¹⁵⁹ Aspectos mencionados por Celia Medrano en su ponencia "Proceso de integración centroamericano" pronunciada en el "Congreso sobre derechos humanos en los procesos de integración de las Américas", México, D.F. 2002.

¹⁶⁰ Arnaud, citado por Cristina Rosas en *Op. Cit.* p. 172

2.4.3.1 Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos,¹⁶¹ firmada en Guayaquil el 26 de julio del 2002, incluye todo tipo de derechos (civiles y políticos, económicos y sociales, derechos al desarrollo, al medio ambiente sano, de las poblaciones vulnerables) e incluso en sus principios incluye juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos. En su artículo 14, se reitera el compromiso con la Carta Democrática Interamericana y la Resolución 2002/46 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre "Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia" especialmente en lo referente a los elementos esenciales de la democracia como es el respeto de los derechos humanos.

También exhortan a que la Comunidad Andina por la Democracia se constituya en la cláusula democrática andina. Se hace una importante mención de los DESC señalando la necesidad de implementar al máximo los recursos disponibles para asegurar la plena efectividad de los derechos humanos, entre los cuales menciona el ganarse la vida mediante un trabajo, el cual cuente con condiciones equitativas; la afiliación a sindicatos, la seguridad social, la protección a la familia, incluyendo la dimensión de la seguridad humana, la educación y la cultura;¹⁶² además se trata el tema del derecho al desarrollo humano sustentable.

También es importante resaltar que en el artículo 39 se reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados en las decisiones que se tomen sobre la explotación de recursos naturales no renovables y sobre actividades que afecten al medio ambiente. En este sentido se señala que tienen el derecho a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de actividades de manejo de sus recursos; además de ser consultados para formular, aplicar y evaluar los planes de desarrollo que les concierne.¹⁶³

¹⁶¹ www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart_DDHH.htm

¹⁶² Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Artículo 24 de la Parte V referente a los DESC.

¹⁶³ Este aspecto es importante al considerar que la integración continental planteada por el ALCA no contempla este tipo de indemnización ni tampoco toma en cuenta la opinión de los pueblos

La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos prevé mecanismos para la promoción y protección de los derechos humanos. Por un lado están los mecanismos nacionales que comprenden la administración de justicia y la protección y respeto a los defensores de los derechos humanos, promoviendo medidas para facilitarles la información requerida y para sancionar a los que atenten contra ellos. Asimismo, prevé mecanismos internacionales como la elaboración de informes periódicos dentro de los cuales se contempla la participación de la sociedad civil.

A su vez, la Carta señala que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores será el máximo organismo comunitario encargado de dar seguimiento a las iniciativas subregionales, para lo cual ayudará a la Secretaría General de la Comunidad Andina. Además, se implementaron mecanismos de consulta donde los defensores de los derechos humanos y la sociedad civil están invitados a velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Carta y a realizar una labor conjunta con el Consejo y la Secretaría con los fines previstos.¹⁶⁴ También se prevé la actualización y perfeccionamiento de la carta periódicamente. Importante resulta el artículo 92 que busca "propiciar una cultura andina de respeto de los derechos humanos (...) y alentar el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los nuevos ámbitos(...)".

No obstante todas las buenas intenciones contenidas en esta Carta, al parecer perfecta, tenemos la cuestión de la obligatoriedad y del carácter vinculante de sus disposiciones. Consideramos que en la frase final de la Carta se encuentra la clave de su ineficacia e impracticidad: "El carácter vinculante de esta Carta será decidido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en el momento oportuno"... Ello indica claramente que las disposiciones contenidas en la Carta no son sino meras recomendaciones de carácter declaratorio y retórico que carecen de fuerza y que no vinculan directamente a los Estados a su cumplimiento y adopción a su interior. Sin embargo, constituye un gran esfuerzo por considerar la dimensión social del desarrollo económico y ofrece una alternativa viable para la creación de una plataforma de observancia de derechos humanos en la región.

indígenas en relación a la expropiación de los recursos naturales que están en sus comunidades, lo cual se verá más adelante en el capítulo siguiente.

¹⁶⁴ Arts. 86 al 91 (Parte XIII) de la Carta.

2.4.3.2 Declaración de Machu Pichu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza¹⁶⁵

Por otro lado, se creó la Declaración de Machu Pichu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza, firmada en Lima-Machu Pichu el 28 de julio del 2001, centrándose en la lucha contra la pobreza de los pueblos indígenas.¹⁶⁶ También propone la renovación del compromiso al interior de los Estados en materia de derechos humanos, así como a nivel continental. De igual forma se fomenta la consolidación democrática a través de canales de participación de la sociedad civil, incluyendo mesas de diálogo con organizaciones de derechos humanos y organizaciones indígenas. Se dejó la puerta abierta al diseño de un "Plan Integrado de Desarrollo Social Andino".

Es importante resaltar que se expresó la voluntad de ejecutar los compromisos relacionados con la circulación de personas, pasaporte andino e integración y desarrollo fronterizo, que vendrían como consecuencia de la aprobación del nuevo arancel común.¹⁶⁷

2.4.3.3 Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia

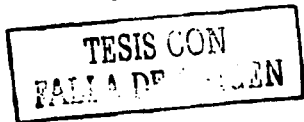
El Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia", del 10 de julio del 2000, también se aboca a respetar los principios democráticos¹⁶⁸ en cuyo caso de incumplimiento, el Estado infractor será sometido a una

¹⁶⁵ www.comunidadandina.org/documentos/actas/dcc29-7-01.htm

¹⁶⁶ Entre estos derechos se señalan el derecho a su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, cultural, político y económico; a no ser desplazados como pueblos de su patrimonio cultural histórico; a sus prácticas de medicina tradicional; a la educación en la diversidad; así como a desempeñar cargos públicos. Es importante mencionar que por la decisión 524 del Consejo Andino de Ministros de Exteriores se crea la Mesa de Trabajo de Derechos de los Pueblos Indígenas, órgano de consulta de los pueblos indígenas sobre el proceso de integración. Dicha Mesa de Trabajo tiene como funciones recomendar medidas para erradicar la pobreza, el desarrollo con equidad social y el reconocimiento del aporte indígena a la sociedad de los países andinos. También está bajo su cargo emitir una opinión ante los órganos del Sistema Andino sobre asuntos vinculados con la participación de los pueblos indígenas en el proceso de integración, además de promover la identidad y dar voz a los indígenas en las discusiones en torno a sus derechos en el marco de dicha integración. La importancia de esta Mesa radica en su carácter no gubernamental y de participación civil, específicamente del grupo vulnerable en cuestión: los indígenas.

¹⁶⁷ Dispuesto en el artículo 17 de la Declaración de Machu Pichu.

¹⁶⁸ Este protocolo terminó de ser suscrito por los cancilleres andinos el 10 de junio del 2000 y entrará en vigencia una vez que sea aprobado por los congresos de Bolivia, Colombia, Ecuador,



consulta por parte de los demás miembros, después de la cual, de ser necesario, se recurrirá a tomar las medidas pertinentes de acuerdo a la gravedad del caso. Entre estas medidas se encuentran la suspensión de la participación del Estado infractor en alguno de los órganos del Sistema Andino de la Integración, o bien de los proyectos de cooperación internacional; la inhabilitación para acceder a préstamos por parte de las instituciones financieras andinas; la suspensión de los derechos derivados del Acuerdo de Cartagena, además de otras medidas que en su caso se consideren pertinentes.¹⁶⁹ En este sentido, el artículo 8 prevé la incorporación de una cláusula democrática en los acuerdos que suscriba con terceros, lo cual constituye un medio vinculante para el cumplimiento de los principios democráticos formales en el sentido de contar con un Estado de derecho, y no un régimen de facto.

Hay que señalar que el contar con un régimen con las características democráticas mínimas exigidas por dicha cláusula (elecciones libres y periódicas, voto secreto, competencia de partidos...) no necesariamente implica cumplir con el respeto de los derechos humanos (poniendo énfasis en los DESC).

En lo que se refiere al ámbito social, debe destacarse la existencia de instrumentos específicos sobre diversos temas como la seguridad social, la marginación laboral y la administración del trabajo, los cuales están incluidos en el Convenio Simón Rodríguez. En este sentido, en lo que se refiere a la participación de la sociedad civil, los sectores empresarial y laboral se encuentran implicados en diversos órganos consultivos (Consejos consultivos empresarial y laboral).

2.4.3.4 Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina¹⁷⁰

Finalmente debe señalarse brevemente la existencia del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, al cual cualquier ciudadano andino puede acudir para solicitar la anulación de un acto comunitario que lesiones sus derechos o intereses.¹⁷¹ También se prevé que si un Estado incurre en el incumplimiento de las

Perú y Venezuela y se depositen los respectivos instrumentos de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina. www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/democracia.htm

¹⁶⁹ Dispuesto por el artículo 4 del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

¹⁷⁰ www.comunidadandina.org/agenda/participacion.htm

¹⁷¹ Acción de nulidad, prevista por los artículos 17 al 22. También ver artículo 31 que permite a los ciudadanos acudir a los Tribunales nacionales competentes cuando los Países Miembros incumplan lo dispuesto en el artículo 4 (el cual obliga a las partes a adoptar las medidas necesarias

obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, dicho Estado deberá rendir cuentas a la Secretaría General.

2.4.4 El Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)

La regionalización en el Cono Sur se dio posterior o simultáneamente a la reforma económica en los países participantes, por lo que no figuraron los obstáculos propios del período de sustitución de importaciones. Empero, la década perdida trajo graves estragos en la subregión, traducéndose en un declive sustancial de la calidad de vida y un deterioro económico que disminuyó la participación de esas naciones en la economía global. Así, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nace a partir de la firma del Tratado de Asunción en un contexto de recesión que padecieron Paraguay, Uruguay y en especial Argentina y Brasil.¹⁷²

El 26 de marzo de 1991 los cuatro países mencionados, más Chile y Bolivia como asociados a la iniciativa, crearon lo que actualmente es considerado como el esfuerzo más importante y ambicioso de un grupo de países en desarrollo por constituir una unión aduanera, con el principal objetivo de la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción, además de que "pretende homogeneizar las variables como el déficit fiscal, la inflación, las tasas de interés y la deuda externa".¹⁷³ Para conseguirlo, fue imprescindible mantener la estabilidad y armonizar las estadísticas; además se requería tanto un programa de liberalización comercial, un arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas, y la adopción de acuerdos sectoriales, así como una política comercial externa común¹⁷⁴ y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales, regionales e internacionales.¹⁷⁵

para asegurar el cumplimiento de las normas de la Comunidad Andina) en los casos en que sus derechos resulten afectados por dicho incumplimiento.

¹⁷² Brasil es la economía preponderante en el bloque, representando su comercio el 70% del total, Argentina el 20%, Uruguay el 7% y Paraguay el 3%.

¹⁷³ Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 190

¹⁷⁴ Izam, citado por Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 313. El Protocolo de Ouro Preto dotó al MERCOSUR de personalidad jurídica para negociar con terceros países.

¹⁷⁵ Cabe señalar que en el MERCOSUR existe la figura del ESCF, que es el Foro de Consulta para cuestiones económicas y sociales, especialmente diseñado para tratar cuestiones de esta naturaleza con las entidades no gubernamentales.

Si bien los países que conforman el MERCOSUR son geoeconómica y geopolíticamente estratégicos,¹⁷⁶ se trata de naciones en desarrollo con asimetrías profundas entre ellos, con una pésima distribución de la riqueza. La imposibilidad de acceder en términos preferenciales a los mercados de las naciones más desarrolladas y el hecho de que algunos de los miembros como Argentina y Chile hubiesen efectuado dramáticas reformas económicas, incluyendo la liberalización comercial, contribuyó a que los Estados mercosureños se acercaran. Otro motor fue que se percataron de que el GATT, organismo que debió haber sido el medio a través del cual aquéllos pudiesen acceder a los mercados de los países más importantes, estaba en peligro de desaparecer por no haber consenso en la Ronda Uruguay.¹⁷⁷

El MERCOSUR ha tenido dos modificaciones importantes: los Protocolos de Brasilia¹⁷⁸ para la solución de controversias (1991) y el Protocolo de Ouro Preto (1994). Si bien el Tratado de Asunción prevé disposiciones en materia de medio ambiente y derechos humanos, además de que cuenta con una cláusula democrática que plantea el resguardo de las instituciones democráticas y las garantías individuales, concibe a la integración regional como medio para lograr el desarrollo, abocándose estrictamente a los aspectos económicos de la regionalización. En este sentido, se puede decir que es el Tratado de Asunción es deficiente. "En cambio, el Protocolo de Ouro Preto trata de subsanar esta omisión instituyendo el Foro Consultivo Económico y Social".¹⁷⁹

Cabe señalar que si bien el MERCOSUR no cuenta con un tribunal de arbitraje ad hoc de solución de controversias, al estar adscritos todos los miembros a la Convención de Viena, las reglas del MERCOSUR están por encima de las reglas internas de sus miembros.¹⁸⁰

Si bien se podría afirmar que los cuatro países del MERCOSUR aumentaron su comercio, se considera que en realidad han recuperado una parte de la interacción en términos de

¹⁷⁶ Tienen acceso a la Cuenca del Río de la Plata y aspira, a través de la incorporación de Chile, a extender un corredor que le posibilite un acceso bioceánico, que en el terreno comercial, le permitirá no sólo atacar los mercados tradicionales de Europa Occidental y de Norteamérica, sino también a los de Asia.

¹⁷⁷ Véase Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 311. Los socios mercosureños suscribieron un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica para registrarlo ante la ALADI, lo cual era fundamental para que el MERCOSUR pudiera entrar al GATT.

¹⁷⁸ Protocolo de Brasilia disponible en <http://www.brasilemb.org/economy/ProtBrasilia.htm>

¹⁷⁹ Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 316

¹⁸⁰ Este argumento es compartido por algunos autores como De Aguilinis, en este caso citado por David M. Gilmore en *Op. Cit.* p. 402

importaciones y exportaciones que se perdió a raíz de la crisis antes mencionada,¹⁸¹ por lo que no se ha reflejado un desarrollo real en la subregión.

Por otro lado, hay muchos aspectos en la armonización legal del MERCOSUR que siguen pendientes, además de que hay muy pocas regulaciones que promuevan una política de mercado único. Es por ello que el proceso aún no ha concluido y se percibe un largo camino a seguir por parte de sus miembros para lograr esta unión.

2.4.4.1 Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia, y la República de Chile

El Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia, y la República de Chile, del 24 de julio de 1998, posibilita la supresión de derechos y obligaciones en lo que se refiere a los acuerdos de integración en el caso de que en dicho Estado se suspenda el orden democrático.¹⁸² Cabe señalar que el hecho de posibilitar, más que prevenir la supresión de los derechos humanos, vuelve al Protocolo de Ushuaia un instrumento de condicionalidad democrática, misma que puede verse desde dos ángulos. Uno positivo, en el sentido de que coadyuva al cumplimiento de los principios democráticos en los países miembros previendo sanciones comunes al Estado(s) infractor(es)¹⁸³; y uno negativo, en tanto que condiciona la pertenencia al bloque económico y sus beneficios, a la adopción de una forma de gobierno determinada que, si bien aquí hemos dicho que es la más apta para el respeto a los derechos humanos, no lo garantiza del todo.

Finalmente, cabe señalar que dicho Protocolo está inserto en el Tratado de Asunción que rige al MERCOSUR, fungiendo como instrumento de condicionalidad democrática para todos los Miembros de dicho bloque, así como de los Estados que busquen establecer relaciones comerciales con el mismo, por lo que cualquier Estado con este interés deberá, antes que nada, contar con un régimen democrático.

¹⁸¹ Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 322

¹⁸² www.mercosur-comisec.gub.uy/DOCUMENT/Ushuaia/USHUAIAE.htm

¹⁸³ Artículo 5.

2.4.4.2 Declaración Sociolaboral del MERCOSUR

Debe igualmente destacarse la existencia de la Declaración Sociolaboral del MERCOSU¹⁸⁴ de 1998, por la que se establece toda una serie de principios y de derechos en el área del trabajo, tales como la libertad sindical, la negociación colectiva, la huelga, la seguridad y salud en el trabajo, la prohibición del trabajo forzoso, la no-discriminación y la protección especial para trabajadores particularmente vulnerables, a los cuales se les otorga trato nacional en cuanto al respeto de sus garantías. Asimismo, se sugiere el compromiso de los Estados Parte de establecer normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de la frontera y a mejorar su situación laboral.

Es importante señalar que en su preámbulo, la Declaración toma en cuenta que la integración involucra aspectos y efectos sociales cuyo reconocimiento implica la necesidad de visualizar los problemas generados por la misma integración, ya que ésta no puede restringirse a la esfera comercial y económica sino que debe extenderse a la dimensión social, "tanto en lo que se refiere a la adecuación de los marcos regulatorios laborales a las nuevas realidades configuradas por esa misma integración y por el proceso de globalización de la economía, como el reconocimiento de un nivel mínimo de derechos de los trabajadores en el ámbito del MERCOSUR correspondientes a los convenios fundamentales de la OIT".¹⁸⁵

A fin de "garantizar" el cumplimiento de esta Declaración se creó una Comisión Sociolaboral mediante el artículo 20 con carácter meramente promocional y no sancionatorio, dotado de instancias nacionales y regional. Sus atribuciones serán, entre otras, las de formular programas de acción y recomendaciones para fomentar la aplicación de la Declaración, así como examinar consultas, dudas e informes presentados por los Estados Parte.

Nuevamente, encontramos que en la parte final de la Declaración, se establece una especie de medida de salvaguarda que "protege" a los Estados de las repercusiones que la Declaración pudiere tener en su sistema interno. Así, el artículo 25 determina que "esta Declaración y su mecanismo de seguimiento no podrán invocarse ni utilizarse para otros

¹⁸⁴ www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/doc/otros/iii/

¹⁸⁵ Preámbulo de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

finés que no estén en ellos previstos, vedada, en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras”.

2.4.5 La Comunidad del Caribe (CARICOM)

La Comunidad del Caribe (CARICOM) fue establecida en 1973 por el Tratado de Chaguaramas¹⁸⁶ a raíz del declive de su antecesora, CARIFTA, debido en gran parte a los diferentes niveles de desarrollo de los trece países caribeños involucrados. Así, éstos determinaron que era necesario mantener el esquema de cooperación previsto.

En los años noventa, a raíz de la firma del TLCAN, los Estados miembros del CARIFTA – después CARICOM - reactivaron sus lazos regionales siguiendo una estrategia de crecimiento económico orientado hacia el exterior y encaminada a integrar sus economías en el mercado mundial. Ello, al igual que en el caso centroamericano, se debió en gran parte a la preponderancia del mercado mexicano gracias al TLCAN, lo cual afectaba el trato preferencial que recibían los productos caribeños en el mercado estadounidense. “En la actualidad las naciones del Caribe, después de México y Canadá, son las más fuertemente integradas a la economía de EUA, quien es su principal socio comercial e inversionista, consumiendo alrededor de la mitad de sus exportaciones totales y abasteciendo el 33% de sus importaciones (...) Asimismo, EUA es el mayor adquiriente de productos manufacturados como textiles, ropa y químicos. Por otro lado, los caribeños residentes en EUA son el segundo grupo después de los mexicanos, que envía remesas a sus respectivos países por un valor superior a los 2500 millones de dólares anuales”.¹⁸⁷

El CARICOM, antes constituido por puros territorios ingleses, incorpora a Surinam, ex colonia de los Países Bajos, dando esperanzas a Cuba, quien actualmente es miembro asociado. Los Estados que integran el CARICOM son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago. Seis de los Estados miembros que conforman la Organización de los Estados del Caribe Oriental, han adoptado una moneda única, administrada por un banco central común. El CARICOM posee una larga tradición de cooperación regional en una amplia gama de asuntos de interés común, como política exterior, salud, educación, turismo, desastres naturales, y otros ámbitos esenciales para el desarrollo.

¹⁸⁶ <http://www.caricom.org>

¹⁸⁷ Datos del SELA, citado por Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 181

En la década de los noventa, la CARICOM estimuló la competitividad regional y con ella, buscó acceso a los distintos mercados fuera de la región. También participó en la creación de la Asociación de Estados del Caribe, donde por cierto Cuba está dentro de los 25 países miembros.¹⁸⁸

Los desafíos para esta región son:

1. Los países miembros deberán apegarse a lo que dictan las reformas económicas y los programas de ajuste estructural para poder seguir comerciando con el TLCAN.
2. Si el ALCA llegara a concretizarse, es probable que se diluya buena parte de la dinámica del CARICOM ya que su orientación más que favorecer una vinculación intrarregional más estrecha, busca el acceso a los mercados extra regionales, sobre todo EUA.
3. La CARICOM es la principal afectada por el fallo de la OMC en torno a las prácticas de adquisición de plátano por parte de la UE. Cuando el fallo de la OMC se cumpla, el banano caribeño dejará de ingresar al mercado europeo en condiciones preferenciales y recibirá el mismo trato que se le otorgará al plátano comercializado por las empresas transnacionales estadounidenses.¹⁸⁹
4. Resulta poco probable que la CARICOM coadyuve a redoblar esfuerzos para la consolidación de un área de libre comercio de alcance continental, ya que no le conviene tener un trato similar al de aquellos países con economías más fuertes, y por tanto, diferir el interés que EUA tiene en ella.

2.4.5.1 Carta de la Sociedad Civil del CARICOM

Respecto al ámbito de los derechos humanos, los países miembros de la CARICOM adoptaron en 1997 la Carta de la Sociedad Civil del CARICOM,¹⁹⁰ la cual contempla a los derechos humanos en su dimensión integral, siendo abordados en su totalidad por los artículos que la conforman. El artículo 27 obliga a los Estados Parte a someter informes cada tres años sobre el cumplimiento de la Carta, ante el Secretario General de la Comunidad del Caribe. Cada Estado debe designar un Comité que asegure el seguimiento del cumplimiento de la Carta y los particulares también pueden transmitir información tanto a los Comités de cada Estado como al Secretario General.

¹⁸⁸ *Ibid.* p. 183

¹⁸⁹ *Ibid.* p. 182

¹⁹⁰ <http://209.15.178.2/Plans/CARICOM/Charter.htm>

La parte final de este documento, revela nuevamente la vigencia de un candado al citar que en caso de incumplimiento, el Estado en cuestión no debe implicarle una obligación.¹⁹¹

2.4.5.2 Conferencia *Forward Together* de la Sociedad Civil

En el marco de la Conferencia de la Sociedad Civil el 2 y 3 de Julio del 2002, se inició el Proceso "*Forward Together*",¹⁹² cuyos principios establecen un grupo de trabajo donde participaron representantes de la sociedad civil de los quince Estados Miembros de la Comunidad del Caribe y los Jefes de Estado, teniendo como objetivo dar un seguimiento a las recomendaciones de la Conferencia. Asimismo, en su declaración de principios, las Partes acordaron que el ALCA y la creación de una Economía y Mercado Común Caribeños buscan volver a la región más competitiva, reconociendo el papel tan importante que tiene la sociedad civil en el proceso de regionalización. Resulta importante destacar que en esta conferencia se reconoció la importancia de establecer mecanismos que se encarguen de asegurar la implementación de las medidas tomadas para los fines sociales especificados y así lograr una integración regional que haga de la Comunidad una alternativa económicamente viable.

El *Forward Together* prevé una exhortación para que los gobiernos de los Estados miembros tomen en cuenta a la sociedad civil al momento de hacer la toma de decisiones, establecer una "task force" que incluya un pequeño grupo representativo de la sociedad civil, coordinado por una Secretaría del CARICOM encargada de crear una estrategia integral que se encargue de llevar a cabo las recomendaciones de la Conferencia *Forward Together*. El desempeño de la Task Force deberá guiarse por las recomendaciones de los tres grupos de trabajo de la Conferencia *Forward Together*: Desarrollo humano con equidad, incluyendo la dimensión de género, jóvenes, discapacitados y migrantes; Economía y Mercado Caribeños Comunes, así como gobernabilidad y participación.

¹⁹¹ El texto en inglés del artículo XXV, párr. 6 cita: "*Allegation of violations or non-compliance shall not impose any obligations on a State to refrain from carrying out any decisions of its Courts or other authorities pending consideration under this Article*". El artículo XXVII alega: "*Nothing in this Charter shall be interpreted as impairing the provisions of any regional or international agreement to which States are parties*".

¹⁹² www.caricom.org/expframes2.htm

2.5 Los derechos humanos en los acuerdos comerciales del continente americano con la Unión Europea.

2.5.1 Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México fue firmado el 8 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 1° de octubre del 2000. Sustituye al Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y México, del 26 de abril de 1991. Dicho acuerdo se compone de tres pilares: diálogo político, liberalización del comercio y cooperación.¹⁹³ Su esencia es precisamente el énfasis que concentra en los derechos humanos y la democracia.

Por otro lado, la UE mantiene estrechas relaciones con el MERCOSUR, siendo aquélla el principal socio comercial de este último¹⁹⁴, con lo que mantiene actualmente importantes negociaciones relacionadas con la creación de una Asociación Interregional entre ambos bloques, así como en lo relacionado al comercio agrícola, donde los países sudamericanos enfrentan fuertes barreras por parte del bloque europeo. Es destacable que el diálogo no se limita al ámbito comercial, al igual que el TLCUEM, sino que se extiende al ámbito político y social.

La redefinición del parámetro de vinculación entre la entonces Comunidad Europea y el MERCOSUR a principios de los noventa se dio como consecuencia del decidido apoyo de los europeos al proyecto integrativo sudamericano, además de la preparación de la asociación interregional. Este apoyo se materializó en el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional, del 29 de mayo de 1992, y del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMIC) el 15 de diciembre de 1995. Este fue el primer acuerdo suscrito entre dos uniones aduaneras y países no vecinos. Sus objetivos fueron:

1. Preparar la liberalización gradual y progresiva del comercio
2. Ampliar la cooperación económica

¹⁹³ Para ver el texto completo del tratado:

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!prodICELEXnumdoc&lg=es&numdoc=22000A1028\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!prodICELEXnumdoc&lg=es&numdoc=22000A1028(01)&model=guichett)

¹⁹⁴ La UE ocupa el primer lugar en el comercio del MERCOSUR, acumulando un crecimiento entre 1990 y 1998 del orden del 375% donde la participación comunitaria dentro de las importaciones totales del MERCOSUR se elevó del 14.4% al 21.6%. A partir de 1995, se invirtió la tendencia superavitaria tradicional a favor del MERCOSUR. Desde 1996 la UE se convirtió en el primer inversor en el bloque sudamericano superando así a EUA.

3. Inaugurar un diálogo político regular.¹⁹⁵

Cabría también mencionar a la célebre Cumbre de Río de Janeiro entre la Unión Europea y 33 países de América Latina y el Caribe. Durante dicho encuentro, los mandatarios de los respectivos países emitieron un comunicado conjunto donde reafirmaron su intención de fortalecer los vínculos interregionales y acordaron negociaciones encaminadas a la liberalización bilateral gradual y recíproca del comercio, con la inclusión explícita de todos los sectores y de conformidad con los lineamientos de la OMC.¹⁹⁶

Ahora bien, aunque el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos (Acuerdo Global) no forma parte de los acuerdos comerciales al interior del continente americano, es preciso analizarlo aquí ya que constituye un elemento esencial para comprender los efectos de la llamada Cláusula Democrática incluida dentro del borrador del ALCA, la cual que se verá más adelante, así como el énfasis e importancia de la defensa y promoción de los derechos humanos para concertar un tratado comercial.

En general, los tratados de integración europea no se caracterizaban por hacer mención de los derechos humanos. Había una primacía de lo político sobre lo jurídico. "Los artículos en materia de derechos humanos fueron introducidos por Francia por temor a que no fueran cumplidos en la UE, pero en sí no había un sistema de derechos humanos comunitario."¹⁹⁷ El Acta Única Europea ya hacía alusión a los derechos humanos. Fue hasta el Tratado de Maastricht de 1993 cuando se habló formalmente de los derechos humanos y libertades fundamentales. En este tratado se decía que la protección de los derechos humanos y la democracia eran los principios fundamentales de la UE. Su artículo 7.1 introdujo el procedimiento de sanción en caso de ruptura de régimen democrático.

¹⁹⁵ Para mayor información sobre las relaciones UE-MERCOSUR, consultar :

http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm

¹⁹⁶ Stuhldreher, Amalia, "La UE y el MERCOSUR: dos bloques regionales buscan fortalecer sus vínculos" en *Estudios Internacionales*, No. 30, Año XXXIII, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, abril-junio, 2000. P. 14

¹⁹⁷ Sánchez Delgado, Rosa, Miembro de la *Fédération Internationale des Ligues des Droits de L'homme*, "Mecanismos de protección de los derechos humanos y participación de la sociedad civil en la UE", ponencia presentada en el Congreso sobre los Derechos Humanos en los procesos de integración en las Américas, México D.F. 2002.

No obstante, antes de abordar el aspecto de los derechos humanos de este acuerdo, es preciso señalar que tuvo un antecedente en cuanto a la dimensión democrática y de respeto a los derechos humanos, en el Acuerdo de Lomé de 1989. Dicho acuerdo establece que la condición obligatoria que debe cumplir todo país que busque negociar con la UE es contar con un régimen respetuoso de los derechos humanos.

El Título I, abarcando los dos primeros artículos del tratado, constituye el fundamento y la naturaleza del Acuerdo mismo: la democracia y el libre mercado. Ambos temas buscan compatibilizarse y complementarse a lo largo de todo el tratado. Así, en el artículo primero se contemplan los derechos humanos fundamentales y los principios democráticos como elemento esencial del tratado:

El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.

Al fundamentar el acuerdo en el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos, contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, las partes se comprometen a cumplir con dichos preceptos, teniendo este acuerdo consecuencias jurídicas. Esto es lo que se conoce como Cláusula Democrática.

La interpretación más común de la cláusula es negativa, porque "carece de mecanismos para conferirle normatividad e instrumentación que le den plena vigencia"¹⁹⁸ por un lado, y por otro debido a que permite recurrir a medidas restrictivas, como son:

- a) suspensión de decisiones necesarias para la cooperación
- b) negación a responder a solicitudes de socios
- c) embargos comerciales (acto unilateral)

Este artículo en realidad "no ha funcionado en la defensa concreta de los derechos humanos en México ni en prevenir que empresas transnacionales europeas violen los

¹⁹⁸ Calderón Salazar, Jorge A., "Derechos humanos y tratado de libre comercio México-UE", en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, et al. México, 2002. p. 161

derechos humanos de mexicanos. Por ello es preciso que se le de un contenido real a dicha cláusula a fin de garantizar el respeto a los derechos humanos.”¹⁹⁹

Por otro lado, también tenemos una dimensión positiva de la misma cláusula, y es precisamente, que constituye un instrumento para llevar a cabo acciones positivas y promover el respeto de los derechos humanos en ambas partes, así como la democracia para el desarrollo de la sociedad civil. No obstante, esto sigue sonando a una democracia meramente formal, carente de contenido propositivo y de mecanismos de instrumentación de sus buenas intenciones.

El segundo artículo trata de su naturaleza y ámbito de aplicación del tratado, que es la institucionalización del diálogo político y el fortalecimiento de las relaciones comerciales y económicas mediante la liberalización del comercio de conformidad con las normas de la OMC. En este sentido, los gobiernos buscan que los derechos humanos sean un medio y no un fin, para llegar a un intercambio comercial más abierto y dinámico.

El Título VI sobre cooperación abarca los aspectos sociales y la superación de la pobreza (art. 36), acordando que las Partes mantendrán un diálogo al respecto incluyendo temas relacionados con grupos vulnerables, armonizando el desarrollo económico y social con sus derechos fundamentales, buscando proveer empleos y mejorar los niveles de vida. Asimismo, entre sus ámbitos de cooperación, el TLCUEM abarca la salud (art. 42), los refugiados (art. 48), el medio ambiente y los recursos naturales (art. 34), así como la educación (art. 30). En cuanto a la cooperación regional, el mismo título, artículo 37, prioriza el comercio en la subregión de Centroamérica y el Caribe en medio ambiente, ciencia y tecnología, comunicaciones y mejoramiento de los niveles de vida.

En el ámbito de los derechos humanos y la democracia, el artículo 39 retoma el artículo 1° poniendo énfasis en el desarrollo de la sociedad civil, en las medidas de formación e información para que las instituciones eficienten y fortalezcan al Estado de derecho, así como en la promoción de los derechos humanos y valores democráticos. Se establece también la creación de proyectos conjuntos respecto a las instituciones encargadas de vigilar los procesos electorales y la observancia de los derechos humanos.

¹⁹⁹ Manuel Pérez Rocha, “Acuerdo Global México-UE”, ponencia pronunciada en el Congreso sobre los Derechos Humanos en los procesos de integración en las Américas, México D.F. 2002.

Con ello se puede determinar que los derechos humanos ocupan un lugar primordial en los acuerdos comerciales de la Unión Europea. En este sentido, la Unión Europea condiciona la permanencia e inclusión de nuevos miembros de acuerdo a la observancia y respeto de los derechos humanos y de la democracia. Ello afecta directamente a cualquier Estado que busque establecer lazos comerciales con la Unión, por lo que México se ve obligado a cumplir también con dicho precepto.

Por otro lado, está el artículo 52 denominado Cláusula de Seguridad Nacional, que permite a las partes adoptar las medidas "que considere esenciales para garantizar la seguridad en caso de disturbios internos graves...". De esta manera, la UE obliga a sus miembros a mantener la seguridad de todos los Estados a través de la democracia.

Es importante resaltar que el artículo 58 obliga a las partes a cumplir con las obligaciones y objetivos del Acuerdo, destacando que en "casos de urgencia especial" las partes tomarán las "medidas apropiadas" de conformidad con el Derecho Internacional.²⁰⁰ Éste tal vez es el único mecanismo que existe en el Acuerdo para determinar lo que ha de hacerse cuando los derechos humanos son violados por alguna de las Partes. No obstante, no se hace referencia a las sanciones que se aplicarán – imparcialmente – a la Parte acusada de dicha violación.

En lo que se refiere a la participación de la sociedad civil, no se aceptó la participación de ésta en México, excepto la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores. El 26 de noviembre del 2002 tuvo lugar en Bruselas el I Foro "Diálogo con la Sociedad Civil UE-México", con el objeto de determinar las modalidades de participación de la sociedad civil en el Tratado.²⁰¹

Es de reconocer que era necesario que los derechos humanos fueran mucho más que sólo un tema genérico condensado en unas cuantas líneas, sino que debían constituir la base de un acuerdo internacional con formas específicas de instrumentación donde se tomaran estos derechos en su dimensión integral. Empero, no hubo la sensibilidad de los negociadores mexicanos para que la Cláusula Democrática fuera acompañada de

²⁰⁰ Entre los casos de urgencia especial tenemos aquéllos que incumplan el Fundamento del Acuerdo, esto es, lo previsto en el artículo 1°, que es, la violación de los derechos humanos y de los principios democráticos, y la denuncia del Acuerdo no sancionada por las normas generales del Derecho Internacional. También se estipula que en caso de necesidad de aplicación de "medidas apropiadas", la parte infractora podrá solicitar la convocatoria urgente de una reunión entre ambas Partes.

²⁰¹ http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/conf_es/index.htm

mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados. En la práctica, se impuso el criterio de que prevaleciera los temas de la agenda comercial y de las inversiones. "Así, se dejó en términos genéricos la Cláusula Democrática, aunque con una medida de excepción: suspender la totalidad de la normatividad del TLCAN y no, como muchos sostuvieron, que debiera establecerse un mecanismo conjunto de ambas partes para que a través del monitoreo, siguiendo el eje de la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pudiera haber recomendaciones vinculantes."²⁰²

Ello resulta de vital importancia debido a que en lugar de que se tome como modelo la Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre México y la UE, en realidad constituye un ejemplo más de que los derechos humanos no son más que un mero requisito formal que los Estados deben cumplir con tal de lograr su objetivo primordial: el libre comercio. Por ello la Cláusula Democrática que se pretende instaurar en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas no constituirá un instrumento de defensa y promoción verdadera de los derechos humanos en nuestro continente. Para que funcione sería necesario insistir en fortalecer el esquema legal en materia de derechos humanos priorizando la consolidación de los DESC por sobre los mercantiles. De esta manera, la plena observancia de los derechos humanos en la instrumentación de los acuerdos comerciales contribuirá al avance social y económico, así como al aumento en la calidad de vida.

Dentro del Acuerdo Global se presentó la oportunidad de tener la supremacía del aspecto social y la cooperación para el desarrollo por sobre el comercial. Sin embargo, no podemos esperar con prontitud un cambio tan radical, pues ya se está pensando en establecer un área de libre comercio birregional que claramente buscaría las condiciones que se otorgarán a EUA en el ALCA, tal y como los europeos buscaron la equiparación con el TLCAN en la negociación del acuerdo comercial con México.²⁰³

Existe la propuesta actualmente de crear un Acuerdo de Cooperación, Defensa y Promoción de los Derechos Humanos entre el gobierno de México y la UE, la cual se dio a conocer durante el II Taller sobre el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la UE denominado "¿Cómo conferirle forma, normatividad e instrumento a la Cláusula Democrática?". En el texto se incluye la figura de la Cláusula Democrática como punto de partida para iniciar el acuerdo. En él, se reafirma

²⁰² Calderón Salazar, Jorge A., *Op. Cit.* p. 162

²⁰³ Calderón, Jorge A., *Op. Cit.* p. 164

el compromiso con los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Además, contempla objetivos específicos y claros a alcanzar mediante la creación de instituciones y compromisos de largo alcance con definiciones que permiten legitimar la indivisibilidad de los DESC, y fomenta la defensoría, presentación de denuncias, estudios e investigaciones, así como la emisión de recomendaciones que serán ejecutadas por los gobiernos.

De concretarse este Acuerdo, daría una vinculación mayor a la Cláusula Democrática en su respeto a los derechos humanos, y a su instrumentación real dentro del acuerdo comercial. Ello serviría también para que otros acuerdos tomen a los derechos humanos como punto de partida en todo acuerdo que emprendan y de esta manera comprometer en mayor medida a los gobiernos integrantes a acatar las normativas al respecto.

2.5.2 Acuerdo Comercial Unión Europea - Chile

Por otro lado, en 1996, la UE y Chile firmaron un acuerdo marco de cooperación para consolidar su relación y establecer una asociación política y económica plena. Las negociaciones a tal efecto se emprendieron en la primera cumbre UE-ALC de 1999 y desde entonces han avanzado tanto que se espera concluir un acuerdo en 2002.

Los Jefes de Estado de la UE y Chile, así como los Ministros de Asuntos Exteriores y altos funcionarios de ambas partes, mantienen un diálogo político periódico, mismo que se ha intensificado en virtud del nuevo acuerdo, que se firmó a principios del 2003. Ello, a la luz de que la UE y Chile comparten numerosos valores en el ámbito de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia. Resulta innovador este acuerdo ya que contempla un diálogo institucionalizado entre el Congreso Nacional Chileno y el Parlamento Europeo, así como reuniones con representantes de la sociedad civil de la UE y de Chile.

Los principales destinos del presupuesto son; en primer lugar, la cooperación económica y la innovación tecnológica; en segundo, el desarrollo de capacidades a fin de fomentar, especialmente, la equidad social; y el tercero, la protección del medio ambiente y los recursos naturales. ²⁰⁴

²⁰⁴ http://europa.eu.int/comm/world/tac/chile_es.htm

El acuerdo de asociación aspira a crear una zona de libre comercio que refuerce considerablemente las relaciones comerciales mutuas, lo que intensificará los intercambios de bienes gracias a la eliminación gradual de las barreras arancelarias y de otro tipo.

El acuerdo de asociación con Chile debe ser ambicioso y abrir nuevas perspectivas para los ciudadanos, los gobiernos, los empresarios y los inversores. Sus tres principales pilares en los ámbitos político, de cooperación y comercial configuran una relación global entre dos antiguos socios que mejorará las relaciones bilaterales y contribuirá al desarrollo económico regional.²⁰⁵

Este Acuerdo define todo un marco institucional que contempla mecanismos para asegurar su cumplimiento encabezado por un Consejo de Asociación cuya Presidencia se turna entre un miembro del Consejo de la UE y el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile.

Este Acuerdo comercial también establece el respeto y promoción de los principios democráticos y los derechos humanos, además del desarrollo sustentable y la gobernabilidad, situándolos como elemento central del acuerdo. El artículo 11 y el 48 tratan acerca de la participación de la sociedad civil. Resulta muy importante la existencia de mecanismos para establecer el diálogo político, que incluyen reuniones periódicas entre los Jefes de Estado y de Gobierno, así como de los Ministros de Relaciones Exteriores y de otros asuntos a considerar. A su vez, existe un Comité Consultivo Conjunto para apoyar el diálogo y la cooperación entre las diversas organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil de la UE y de Chile. El artículo 11 contempla la inclusión de la comunidad académica, de los diversos actores económicos y sociales, así como de las ONGs con miras a mantenerlos informados sobre la implementación del Acuerdo para reunir sus sugerencias para su mejoramiento. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil (ONGs) son invitadas a participar en las consultas en materia de políticas y estrategias de cooperación, así como a recibir recursos financieros y participar en la implementación de los proyectos de cooperación.²⁰⁶

²⁰⁵ Para mayores detalles consultar la página web de la Comisión sobre las relaciones UE- Chile: <http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/chl.htm>

²⁰⁶ Artículo 48

Respecto a la cooperación social, cabe señalar que se le da la misma importancia al desarrollo social que al económico, priorizando la generación de empleos y el respeto a los derechos humanos, poniendo especial énfasis en las recomendaciones de la OIT en materia de derechos laborales. El artículo 44, referente a esto, estipula la aplicación de medidas que busquen promover el desarrollo humano, la reducción de la pobreza, la lucha contra la exclusión social, generando proyectos innovadores y reproducibles que involucren a los sectores sociales marginales. Igual énfasis se pone en la promoción del papel de la mujer en dicho proceso; en el desarrollo y modernización de las condiciones laborales, del bienestar social y de la seguridad de empleo; el mejoramiento de la aplicación y formulación de las políticas sociales, y del acceso a los beneficios sociales de una mayor parte de la sociedad; el entrenamiento especializado y la promoción de programas que creen oportunidades en el campo laboral dentro de pequeñas, medianas y microempresas; la promoción de programas de administración agraria con especial atención a las áreas vulnerables; la promoción de iniciativas que coadyuven al diálogo político y al consenso; y por último, la promoción del respeto de los derechos humanos, la democracia y la participación ciudadana.

Así las cosas, podemos percatarnos de que este acuerdo otorga primordial importancia a la cooperación en materia social, haciendo referencia incluso a aquellas medidas que se tomen en aras de coadyuvar a un mejor nivel de vida de las personas y un efectivo régimen de respeto de los derechos humanos.

El 12 de octubre del 2000, la UE inició una Conferencia en Bruselas donde se invitó a representantes de la sociedad civil, del sector económico y del sector académico a fin de intercambiar puntos de vista sobre los Acuerdos de Asociación entre la UE y MERCOSUR y entre la UE y Chile.

Resulta importante resaltar que en la relación interregional y bilateral de la UE-MERCOSUR y de la UE-Chile, respectivamente, existe un mecanismo que examina los impactos del acuerdo en la sociedad civil. Este mecanismo se denomina "*Sustainability Impact Assessment*". Los responsables de la realización de este tipo de estudios han tenido encuentros con la sociedad civil a lo largo del 2002, y se mantienen abiertos a información aportada por la sociedad civil para la elaboración de su informe que será presentado en el 2005.

2.6 Institucionalización de los derechos humanos en el ámbito continental: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Existen dos elementos fundamentales que, derivados del papel que juega la Corte Interamericana de Derechos humanos, permiten advertir la importancia de los sistemas internacionales de tutela que los derechos humanos tienen en la vigencia del Estado constitucional de derecho y en la consolidación de la democracia. Se trata de mecanismos basados en instrumentos que constituyen un auténtico "Bill of Rights" supranacional: la Convención Americana de los Derechos Humanos y los demás instrumentos del sistema interamericano.

- J.L. Caballero Orozco

Para proteger los numerosos tratados y declaraciones de las Naciones Unidas y del sistema interamericano, se han establecido diversos mecanismos institucionales en el seno de la Organización de Estados Americanos. Los más trascendentes son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada en el marco de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en 1959. En sus comienzos fue considerada como órgano de estudio y promoción de los derechos establecidos en la Declaración Americana, pero poco a poco adquirió mayores facultades como la realización de estudios sobre los países en los cuales se denunciaran violaciones masivas de derechos humanos. Ello sucedió en el periodo de las dictaduras militares, publicándose informes donde se daba a conocer información sobre dichas violaciones. Además se confirió a la Comisión la facultad de hacer visitas *in loco*, cuando los Estados respectivos las autorizaran. Cabe señalar que la Comisión inició sus actividades en 1960, pero fue institucionalizada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la cual se consagraron las actividades en defensa de los derechos humanos. En 1965 fue autorizada para recibir reclamaciones individuales y formular recomendaciones a los Estados involucrados con el fin de hacer más efectiva la observancia de los Derechos Humanos. Finalmente, la Comisión fue elevada a la categoría de uno de los órganos principales de la OEA por la reforma a la Carta de la misma en 1967.

De acuerdo con el artículo 44 de la Convención Americana,

cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la OEA, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violaciones de esta Convención por un Estado parte". Como no se exige que el promovente demuestre haber sido afectado por las violaciones que denuncia sino que puede intervenir en representación de las presuntas víctimas, se podría afirmar que se está en presencia de una especie de "acción popular".²⁰⁷

El artículo 51 estipula que la Comisión puede incluso aceptar peticiones de investigación de casos en aquellos Estados no Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La tramitación de las reclamaciones individuales es bastante flexible. El artículo 34 refleja que no se exige un pronunciamiento formal de carácter inicial sobre la admisibilidad de la petición, pues basta que la propia Comisión la acepte. Sin embargo, recientemente la Comisión ha considerado conveniente manifestarse a favor de manera expresa de la admisibilidad de las peticiones de carácter individual en cuanto tenga la información necesaria para hacerlo.

Para someter un caso a la Comisión es necesario que se hayan agotado e interpuesto los recursos de la jurisdicción interna. Cabe recordar que el Derecho Internacional sólo se aplica cuando los remedios a nivel interno se han agotado, están ausentes o han fracasado. Así, "la cuestión de la primacía del derecho interno contra el internacional siempre se resuelve a favor de la jurisdicción nacional o la soberanía".²⁰⁸ Hay excepciones en caso de que a nivel interno de los Estados no exista el mecanismo adecuado para proteger el derecho o derechos que se alega han sido violados; no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, haya sido impedido de agotarlos, o bien, exista retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. Cabe señalar que para que se exija dicho agotamiento, éste debe ser alegado expresamente por el Estado demandado en las etapas iniciales de la tramitación ante la misma Comisión.

Hasta este año (2003) son 25 las naciones que han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos. Estas son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada,

²⁰⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, p. 21

²⁰⁸ Cerna, Christina M., "International Law and the Protection of Human Rights in the Inter-American System: Rethinking National Sovereignty in an Age of Regional Integration", en *El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, IJ-UNAM-The American Society of International Law, Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público, No. 25, México, 1997. p. 209

Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Aquellos diez Estados que aún no han ratificado la Convención son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Canadá, Guyana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Estados Unidos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe supervisar si los 25 países que han ratificado la Convención cumplen con lo que ésta estipula, así como la Declaración Americana de Derechos y deberes de los hombres. Esto incluye a los diez países que aún no han ratificado la Convención.

Por otro lado tenemos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta fue establecida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que entró en vigor en 1978, teniendo como antecedente la Corte Europea de Derechos Humanos. Su Estatuto fue aprobado un año después, teniendo su sede en Costa Rica.

Los Estados que hasta este año (2003) han aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son diecisiete: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La Corte debe supervisar que los 17 Estados cumplan con lo estipulado en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Hay que resaltar la importancia de que la aceptación de la personalidad jurídica de los individuos ante los organismos internacionales es bastante reciente, con posterioridad a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo en la Corte Centroamericana de principios del Siglo XX se admitía ya el acceso de individuos ante dicho tribunal.

La Corte se compone de siete jueces de los Estados Miembros de la OEA y posee dos atribuciones esenciales:

1. Consultiva sobre la interpretación de las disposiciones de la Convención Americana, así como de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Hay mucha flexibilidad respecto a la presentación de consultas pues pueden ser interpuestas por cualquier Estado Miembro de la OEA, por la Comisión Interamericana o por otros órganos de la propia OEA. Por otra parte, las facultades consultivas de la Corte se extienden a la

interpretación de "otros tratados"²⁰⁹ en los cuales se tutelén derechos humanos y tengan aplicación en el continente americano, a diferencia de las cortes europeas que son más restringidas. Asimismo, los Estados pueden solicitar la opinión de la Corte acerca de la compatibilidad de alguna ley interna y los mencionados instrumentos internacionales.

2. Jurisdiccional o contenciosa para resolver las controversias que se le sometan respecto a la interpretación o aplicación de la propia Convención. Esta atribución es más restrictiva dado que sólo puede realizarse cuando los Estados reconozcan de manera expresa como obligatoria la competencia de la Corte. Abarca las sentencias y la jurisprudencia de la Corte.

La competencia contenciosa de la Corte juegan un papel muy importante en la implantación de los regímenes de derechos humanos en América Latina. A su vez, las opiniones consultivas sirven de medio por el que el sistema interamericano contribuye a la vigencia de los derechos humanos de manera especial, porque su facultad consultiva es de amplio alcance. Ello se debe por una parte, a que los Estados facultados para pedir una opinión consultiva son todos los miembros de la OEA y no sólo los signatarios de la Convención Americana.²¹⁰

La función consultiva no tiene como objeto interpretar solamente las normas de la Convención Americana, sino de cualquier otro tratado de derechos humanos al que estén vinculados los Estados de la OEA, e inclusive la compatibilidad de las normas internas de cualquiera de estos Estados con los instrumentos internacionales en la materia.²¹¹

La aplicación de las sentencias de la Corte Interamericana rompe con la idea tradicional de la soberanía del Estado porque al vincularlo a una resolución de carácter jurisdiccional internacional (especialmente al referirse al campo de los derechos humanos en el que se aplican verdaderas normas de *ius cogens*) de alguna suerte perfila una dimensión transnacional de la jurisdicción constitucional.²¹²

²⁰⁹ La citada competencia consultiva de la Corte puede ejercerse sobre toda disposición concerniente a la protección de los derechos humanos en los Estados Partes del Sistema Interamericano o bien, Estados ajenos al mismo.

²¹⁰ Caballero, José Luis, *Op. Cit.* p. 624

²¹¹ Artículo 64 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Consultar www.corteidh.or.cr y www.cidh.oas.org

²¹² Caballero, José Luis, *Op. Cit.* p. 619

Sería preciso aquí mencionar algunos de los fallos de la Corte que resultan paradigmáticos para comprender su importancia y su función dentro del derecho interamericano. Primero tenemos el caso aso 10.843 de Chile. En este caso se incurrió en una violación masiva de los derechos humanos por parte del gobierno militar. Quedó acreditada la actuación de agentes del Estado en la autoría y participación en los hechos denunciados. Manifiesta que el Decreto-Ley 2191 de amnistía "integra dentro de una sola unidad política de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos que en los casos de las desapariciones forzadas, se inicia con el secuestro de la víctima, sigue con su ocultamiento, luego con su muerte, continúa con la negación del hecho y concluye con la amnistía de los agentes públicos".²¹³ Chile asume la responsabilidad internacional²¹⁴ por los actos de sus órganos del poder público que transgreden los compromisos internacionales derivados del tratado internacional.

La Corte ha sostenido que: "Es un principio de Derecho Internacional que el Estado responda por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aún si actúan fuera de los límites de su competencia o en violaciones del derecho interno".²¹⁵

La responsabilidad por las violaciones causadas por el Decreto Ley 2191 promulgadas por el régimen militar que detentó el poder en forma antijurídica y arbitraria, no derogado por el Poder Legislativo actual y aplicada por el órgano jurisdiccional, recae en el Estado de Chile, con prescindencia del régimen que la sancionó o el Poder del Estado que la aplicó. No existe duda de la responsabilidad internacional del Estado chileno por los hechos que aún no han sido investigados ni sancionados. De conformidad con el principio de la continuidad del Estado, la responsabilidad internacional existe independientemente de los cambios de gobierno incluso si la actitud del nuevo gobierno sea más respetuosa que esos derechos que la que tenía el gobierno en la época en que las violaciones se produjeron.²¹⁶

²¹³ Rodríguez Pinzón, Diego, Martín, Claudia y Ojeda Quintana, Tomás, *La dimensión internacional de los derechos humanos. Guía para la aplicación de normas internacionales en el derecho interno*. Banco Interamericano de Desarrollo American University, EUA, 1999, pp. 12-15

²¹⁴ Un Estado incurre en responsabilidad internacional como resultado bien de la promulgación de una legislación incompatible con sus obligaciones internacionales o bien de la falta de legislación necesaria para el cumplimiento de dichas obligaciones.

²¹⁵ Rodríguez, *Diego, Op. Cit.* p. 22

²¹⁶ *Ibidem*.

El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de derechos humanos reconocida por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. Dicho artículo asigna a los Estados Parte el deber de respeto y garantía de los derechos humanos por lo que cualquier menoscabo a éstos constituye un hecho que causa responsabilidad internacional al Estado infractor.

"La protección de los derechos humanos (...) parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente".

Hay que subrayar que no basta con contar con un orden normativo para cumplir con la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, sino que es necesario que el gobierno tenga una conducta que asegure dichos respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos. Hay que reforzar la importancia de esto ya que si se consideraran que no compromete al Estado, quien se prevale del poder público para violar tales derechos a través de actos que van más allá de su competencia o que son ilegales, entonces el sistema de protección de la convención sería ilusorio.

Si un hecho ilícito violatorio de derechos humanos no es imputable directamente a un Estado puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado no por el hecho en sí, sino por "la falta de debida diligencia para prevenir la violación".²¹⁷ El Estado no sólo deberá investigar y sancionar sino PREVENIR las violaciones de derechos humanos. Hay un incumplimiento la prevención cuando se da un sometimiento de detenidos a cuerpos represivo oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato. En la investigación, debe privar la seriedad y no debe reducirse a una simple gestión de intereses particulares que dependa de que la víctima o sus familiares denuncien el caso y aporten elementos probatorios sin que la autoridad busque efectivamente la verdad.

Por otro lado, la regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, por ser ésta "coadyuvante o complementaria" de la interna (Convención Americana, Preámbulo). Un recurso debe ser eficaz, capaz de producir el

²¹⁷ *Ibid.* p. 25

resultado para el que ha sido concebido. En cambio, al contrario de lo sostenido por la Comisión, el mero hecho de que un recurso interno no produzca un resultado favorable al reclamante no demuestra, por sí solo, la inexistencia o el agotamiento de todos los recursos internos eficaces pues podría ocurrir por ejemplo que el reclamante no hubiera acudido oportunamente al procedimiento apropiado.²¹⁸

El artículo 25 de la convención señala que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidas por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Los Estados partes se comprometen a:

- A) Garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidiera sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso
- B) Desarrollar todas las posibilidades de recurso judicial
- C) Garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

El caso 10.970 Perú es el de una mujer que denunció ante una instancia internacional las violaciones a los derechos humanos de su esposo, ante la imposibilidad de acceder a los recursos internos de su país. Esta imposibilidad que Raquel Mejía tuvo de acceder a los recursos internos para remediar las violaciones a los derechos humanos de su esposo Fernando y las suyas propias configuran una transgresión del artículo 25 y 8.1²¹⁹, en relación al artículo 1.1 de la convención. Este artículo ha manifestado:

"La segunda obligación de los Estados partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción... Como consecuencia de esta obligación los Estados deben "prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención..." LA Corte amplía este concepto en varios párrafos siguientes de la misma sentencia, por ejemplo: "Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del Poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente". " El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar

²¹⁸ *Ibid.* p. 118

²¹⁹ El artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que "toda persona tiene derecho a ser oída por un juez o tribunal independiente e imparcial para determinar sus derechos y obligaciones y sustanciar cualquier acusación penal en contra de ella".

seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación"; "... si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima de plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción". Con respecto a la obligación de investigar, la Corte señala que "... debe tener sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple cuestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad..."

Hay que dejar claro que la Corte no es un tribunal de apelación o de cesación de los organismos jurisdiccionales de carácter nacional.²²⁰ Sólo puede señalar las violaciones procesales de derechos consagrados por la Convención que hayan perjudicado al interesado pero carece de competencia para subsanar dichas violaciones en el ámbito interno. Por lo tanto, la Corte no puede sustituir las decisiones de los tribunales nacionales que son plenamente autónomas en ellas, y si incurrir en violaciones de carácter procesal, sólo los órganos jurisdiccionales propiamente pueden repararlos e indemnizarlos.

Cabe señalar que la Comisión ha explotado su autonomía tomando decisiones y resoluciones emanadas de casi toda la región. A su vez, ha publicado reportes sobre los países, documentando situaciones de violaciones graves a los derechos humanos, y además ha adoptado resoluciones especiales sobre los problemas de la región. En realidad la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene un gran poder, el cual autores como el mismo Donnelly adjudican a la hegemonía estadounidense en la región. Esta visión hegemónica²²¹ sugiere que EUA se ha valido de su posición político-estratégica en la región para apoyar al régimen interamericano recibiendo apoyo de los regímenes más democráticos de la región. Donnelly apunta además que siempre hay un miembro de EUA en la Comisión y hasta un juez estadounidense en la Corte Interamericana, aunque hay que notar que EUA no forma parte del Convenio. Este país continúa manteniendo una doble postura en cuanto a acceder al escrutinio de cuerpos regionales de derechos humanos dentro de su territorio. "La muestra más significativa que EUA podría mandar de su compromiso real con la defensa de los derechos humanos en

²²⁰ Fix Zamudio, Héctor, *Op. Cit.* p. 34

²²¹ Ver la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, de la cual Nye y Keohane hablan en "*International Political Economy*".

la región sería ratificando – sin reservas innecesarias – la Convención Interamericana de Derechos Humanos y aceptar la competencia contenciosa de la Corte”.²²²

Así, podemos concluir que el compromiso consensual de todos los países de la región, agregándole el ingrediente hegemónico estadounidense, son los factores que han incidido en la eficacia relativa de este cuerpo técnico-jurídico continental. Si bien el cumplimiento voluntario de las normas y dictámenes de la Corte son lo ideal, la coerción puede también generar cierto nivel de participación restringida por parte de los Estados que, de otra forma, no aceptarían el régimen. Esto ha sido esencial para la renuente participación de varias dictaduras latinoamericanas como la de Chile y Argentina en los setenta.²²³

Cabe destacar que los dos mecanismos institucionales – la Comisión y la Corte – no se aplican por igual a todos los Estados, porque los que son miembros de la OEA, ej ejercicio de sus soberanía, han asumido diferentes niveles de compromiso internacional. Para que estos mecanismos sean efectivos, el Estado en cuestión debe reconocer la competencia contenciosa para lanzar decisiones legalmente vinculantes; de lo contrario, las decisiones serán meramente recomendatorias y no se podrá sancionar a un Estado que incumpla con el Derecho Internacional.

La participación de EUA en este escenario puede tener ventajas en el proceso judicial americano en aquéllos casos súmamente extremos que sean llevados ante la Corte y la Comisión, ya que su mismo carácter extremo podría desencadenar una política de apoyo o presión política por parte de aquél país, coadyuvando así a que se cumplan los dictámenes de la Comisión respecto a la responsabilidad en que incurre el país infractor, y a que asuma las sanciones pertinentes. Empero, en casos cuya gravedad no sea tan extrema, puede que la acción internacional no coadyuve tanto a su mejoría y resolución.

Los mecanismos de protección a los derechos humanos del sistema interamericano integran junto a los domésticos, todo un sistema de protección a los derechos humanos de tipo “continental” – como afirma Sergio García Ramírez – y de alguna forma pueden incluso ser considerados como verdaderos mecanismos de control constitucional.²²⁴

²²² Lutz, Ellen L. *Op. Cit.* p. 28

²²³ Para ahondar más en este argumento, consultar a Donnelly, *Op. Cit.* El capítulo sobre el sistema interamericano de derechos humanos.

²²⁴ García Ramírez, Sergio, *El futuro del sistema interamericano de protección a los derechos humanos*, citado por Caballero Ochoa en *Op. Cit.* p. 631.

En México, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral fue la primera manifestación de un organismo público que reconoció de manera positiva las recomendaciones de la Comisión Interamericana, además de realizar una interpretación extensiva del informe sin rebasar el ámbito de su propia competencia.

Lo anterior motivó a que la misma Comisión Interamericana en su Informe de 1999 en el capítulo sobre "Seguimiento de recomendaciones formuladas por la Comisión en sus informes sobre países" manifestara que destacaba especialmente la respuesta del IFE al informe especial sobre México de 1998 y que "valora la posición institucional del IFE en cuanto al cumplimiento de obligaciones internacionales del Estado Mexicano..."²²⁵

No obstante, las movilizaciones sociales han tenido gran importancia en la atención a la vulneración de los derechos políticos en México; por ejemplo, las movilizaciones de los noventa con relación a las graves violaciones de derechos humanos por parte de los cuerpos policiacos provocó una atención especial hacia el interior de las estructuras de seguridad pública y la aparición de organismos gubernamentales protectores de los derechos humanos.²²⁶

2.7 La Carta Democrática Interamericana

El sistema interamericano juega un papel relevante en lo referente a la vigencia de los derechos humanos y la democracia en el continente americano, especialmente a raíz de la firma de la Carta Democrática en septiembre del 2001. En ella, los países miembros de la OEA se comprometieron a profundizar en el establecimiento de sistemas democráticos en la región, precisando que cualquier ruptura de este orden en alguno de los Estados miembros de la OEA, constituiría un obstáculo para su participación en el organismo.

El detonante en la firma de esta Carta fue la situación de Perú en los últimos años, que ha llevado a todo un replanteamiento del papel que juega la OEA en la vida democrática de los Estados americanos.

²²⁵ Véase Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999, Capítulo V "Seguimiento de las recomendaciones del informe sobre la situación de los derechos humanos en México", No. 37 en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo5b.htm>

²²⁶ Caballero, José Luis, *Op. Cit.* p. 134

Esta Carta fue aprobada justamente el 11 de septiembre del 2001 – memorable día para la historia estadounidense en donde fueron destruidas las Torres Gemelas en Nueva York – cuyo primer considerando fue que la Carta de la Organización de Estados Americanos reconocía que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del principio de no intervención

Capítulo 3.

El proyecto de integración continental y los derechos humanos

- 3.1 La Empresa de la Iniciativa de las Américas**
 - 3.2 El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**
 - 3.2.1 El proceso de Cumbres de las Américas**
 - 3.3 Organización y estructura**
 - 3.4 Principios**
 - 1.1 Los derechos humanos en el ALCA**
 - 1.2 La Cláusula Democrática**
 - 1.3 Plan Puebla-Panamá**
 - 3.7 Las repercusiones del ALCA a nivel continental**
 - 3.7.1 Impacto económico del ALCA**
 - 3.7.2 Impacto político del ALCA**
 - 3.7.3 Impacto social del ALCA**
 - 3.7.4 Impacto jurídico del ALCA**
 - 3.7.5 Impacto ambiental del ALCA**
 - 3.8 ¿Multilateralismo VS. Regionalismo?**
 - 3.9 El ALCA frente a los acuerdos regionales, subregionales e interregionales existentes.**
 - 3.9.1 TLCAN**
 - 3.9.2 MERCOSUR**
 - 3.10 Puntos de conflicto en la negociación: EEUU, Brasil y la perspectiva de la Unión Europea.**
 - 3.10.1 Postura de EUA**
 - 3.10.2 Postura de Brasil**
 - 3.10.3 La UE**
 - 3.11 La sociedad civil frente al ALCA**
 - 3.12 Panorama de los DESC frente al ALCA**
 - 3.13 Desafíos para el ALCA**
- Conclusiones**

El proyecto de integración continental y los derechos humanos

El fin de la Guerra Fría obligó a Estados Unidos a rediseñar su política hacia América Latina y el Caribe y a redefinir sus intereses en la región, pues anteriormente buscaba evitar a toda costa la expansión del socialismo soviético. Una vez extinguida esta amenaza, Estados Unidos concentró sus esfuerzos en la expansión del libre mercado a través del hemisferio, promoviendo el comercio, combatiendo el narcotráfico, y apoyando el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

3.1 Empresa para la Iniciativa de las Américas

Durante la presidencia de George Bush –padre- se dio inicio a las negociaciones para la creación de una posible área de libre comercio con México, concretizándose en 1994 con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En segundo lugar, el 27 de junio de 1990 lanzó lo que se denominaría "Empresa para la Iniciativa de las Américas" (EIA), que pretendía entre otras cosas crear una zona de libre comercio desde Alaska hasta la Tierra de Fuego, al tiempo que estimulara la inversión en la región y resolviera el problema de la deuda.²²⁷ Los tres principales objetivos de la EIA eran concretamente: crear una zona de libre comercio de las Américas; estimular la inversión extranjera²²⁸ en la región y cancelar unos 12 mil millones de dólares en préstamos de gobierno a países que empezaban a establecer reformas de libre mercado.

Para que esta iniciativa tuviera éxito se tenía que :

- ✓ Concluir el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
- ✓ Convocar a una cumbre de líderes latinoamericanos para promover la Empresa para la Iniciativa de las Américas
- ✓ Negociar tantos acuerdos de libre comercio como sea posible con países latinoamericanos
- ✓ Hacer el "Índice de libertad de comercio" un prerrequisito necesario para proporcionar ayuda externa

²²⁷ A través del entonces llamado Plan Brady para la reducción de la deuda bancaria comercial de Latinoamérica, anunciado a principios de la administración Bush, Washington finalmente había aprobado una ayuda significativa en la deuda para los países latinoamericanos sobreendeudados. Aunque fue puesto en práctica lentamente y ofreció un relativo alivio

²²⁸ Que pone como condición previa adecuar las reglamentaciones internas para tal fin. Los países que obren en tal sentido tendrán acceso a un fondo de préstamos para las Américas, creado al propósito y manejado por el Banco Interamericano de desarrollo Económico

- ✓ Proteger programas antidrogas, antiterroristas y de entrenamiento militar de los recortes presupuestales del Congreso

Varias consideraciones se contemplaron en la formulación de la Iniciativa. En primera instancia, los problemas económicos de América Latina eran importantes para Washington ya que la crisis estaba afectando a la economía de Estados Unidos por el déficit comercial interno y el estancamiento en su capacidad de importación. Además, los bancos estadounidenses continuaban padeciendo el atraso de pagos de los países deudores de América Latina.

En segundo lugar, Washington quería reforzar el crecimiento comercial regional hacia mercados abiertos que podría constituir una política de seguridad contra el proteccionismo en Asia y Europa, ya que un Área de Libre Comercio de las Américas estimularía a los países de dichas regiones a conservar sus mercados abiertos a los bienes norteamericanos, por que de otra manera no podrían conservar su competitividad en relación con las nuevas economías de las Américas. Por otro lado, esta zona de libre comercio crearía nuevos mercados en el hemisferio para los productos norteamericanos en caso de que los mercados asiático y europeo se cerraran. De igual modo incrementaría las oportunidades de inversión para los negocios norteamericanos y desarrollaría fuentes más seguras de materias primas como el petróleo.

Así las cosas, cada componente de la Iniciativa incluía fuertes incentivos a la reestructuración económica; cada beneficio estaba condicionado a un comercio orientado al mercado y a reformas que promovieran la inversión. Por otro lado, la promesa de la reducción de la deuda, los beneficios de la inversión y las ganancias del comercio, fueron reservados para los países que realizaron políticas de mercado, privatizaron compañías estatales y redujeron las barreras a las importaciones. Cabe enfatizar que la IEA fue decididamente diseñada por el Departamento de Tesorería de Estados Unidos cuya posición era que las economías de América Latina no necesitaban del apoyo del financiamiento externo, sino de reformas de mercado sustanciales.

3.2 El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

El Área de Libre Comercio de las Américas, como su nombre lo indica, constituye un proceso continental en el que los Jefes de Estado y de gobierno de todos los países del continente americano – excepto Cuba – participan en la toma de decisiones para la

creación de una zona de libre comercio abierta y libre de aranceles tendiente – teóricamente – a la disminución de las divisiones entre el Norte y el Sur y al desarrollo económico conjunto de la región. Se plantea su entrada en vigor a más tardar en diciembre del 2005, y una liberalización finalizada en el lapso de diez años una vez firmado el acuerdo. El mercado que se generaría representaría más del 20% del comercio y 40% del PIB mundial (más de 10 mil millones de dólares), incluyendo a más de 850 millones de personas.²²⁹

Las diferencias en los niveles de desarrollo, en el nivel de democratización, en el bienestar social, así como en el tamaño de las economías, su PIB y PIB per cápita, y además su eficiencia para hacer frente a la globalización, son algunos aspectos a tomar en cuenta cuando se piensa en la creación de un proyecto tan ambicioso. Autores como Devlin, Estevadeordal y Garay (1999) han coincidido en que los efectos de una apertura hacia los países desarrollados de América del Norte tienen paralelo, dado su tamaño y fortaleza competitiva, con una apertura a la economía mundial.²³⁰ Por ejemplo, según el Banco Mundial, EUA en el 2000 tuvo un PIB de cerca de 9.9 trillones de dólares, lo cual corresponde a las cuatro quintas partes del PIB de todo el hemisferio occidental.²³¹ Esto representa catorce veces el PIB de Canadá – la economía más grande del hemisferio - y casi 17 veces más que el de Brasil - la economía más grande de América Latina. Otra disparidad entre los países del hemisferio es el tamaño de su población y territorio. De los treinta y cuatro países que conformarían el ALCA, nueve de ellos concentran el 90% del total de la población del hemisferio. En cuanto a territorio, los cinco países más grandes abarcan 82% del territorio del hemisferio, y los diez más grandes abarcan el 95%.²³² Debido a estos factores, los países más pequeños del hemisferio tienden a tener problemas de escala y un menor nivel de producción, volviéndolos más dependientes del comercio exterior frente a naciones como EUA.²³³

²²⁹ Consultar la página oficial del ALCA: <http://www.ftaa-alca.org>

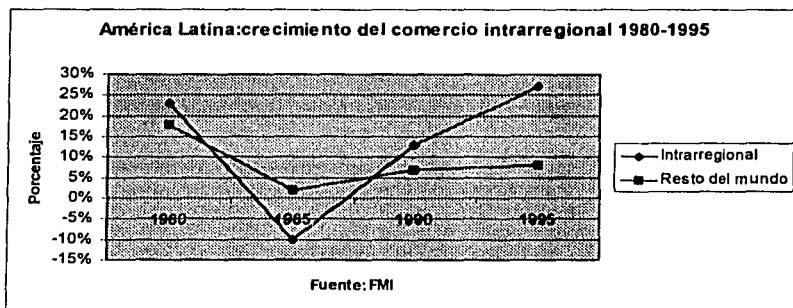
²³⁰ Citados por Rojas Penso, Juan F., *Op. Cit.* p. 17

²³¹ World Bank, Total GDP 2000, <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>.

²³² World Bank 2001, *World Development Indicators*.

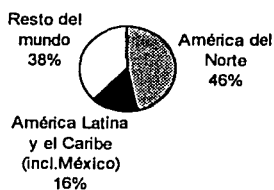
²³³ Christopher M. Bruner, "Hemispheric Integration And The Politics of Regionalism: The Free Trade Area of The Americas", en *Inter-American Law Review*, The University of Miami, Vol. 33, No. 1, primavera 2002, EUA. p.4 (El Primer Ministro de San Kitts y Nevis, el Dr. Denzul Douglas observaba con referencia a los países más pequeños del hemisferio, que si estos se integraran con el resto del hemisferio y el resto del mundo, se les debería dar una atención especial a sus particularidades).

Las relaciones comerciales dentro del hemisferio son importantes ya que en él se intercambian diariamente más de mil millones y medio de dólares, además de que el 55% del comercio mundial se hace en el hemisferio.



En esta gráfica se puede apreciar cómo el crecimiento intrarregional ha aumentado desde los años noventa en relación al comercio con el resto el mundo. Por otro lado tenemos que la siguiente gráfica revela el porcentaje del destino del comercio del hemisferio, que se concentra notoriamente en América del Norte gracias al TLCAN.

Comercio del hemisferio: destino



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Hay cuatro criterios complementarios bajo los cuales podríamos abordar las distintas etapas de la negociación, integración y consolidación del ALCA:²³⁴

²³⁴ Para abordar más a fondo este aspecto véase la Declaración Conjunta pronunciada en la Segunda Reunión Ministerial de Comercio, en Cartagena, Colombia del 21 de marzo de 1996.

El primero se refiere a la capacidad de negociación de los países que estarían incluidos en el ALCA. Dicha capacidad es el requisito esencial que cualquiera de ellos debe tener para iniciar el proceso de negociación en condiciones confiables. Las vías por las que dicha capacidad puede implementarse son: mediante el Consenso de Washington,²³⁵ contenido en el criterio económico-político del Fondo Monetario Internacional; y por las consideraciones operativas vinculadas con la noción de gobernabilidad, esto es, la capacidad que las autoridades públicas del país candidato tienen para ejercer control sobre el instrumento económico. No obstante, cabe aclarar que de no cumplir con el criterio de capacidad negociadora no implicaría que se es incapaz de negociar, pero sí que requeriría urgentemente del fortalecimiento de las políticas de estabilización.

El segundo punto es que los países participantes deberán contar con las políticas económicas necesarias para lograr atraer inversiones en aquellos sectores productores de bienes y servicios comerciables.

Asimismo, deberán tener las bases estructurales apropiadas, lo cual determina la capacidad de una economía para aprovechar los beneficios del libre mercado y mitigar sus costos. La oportunidad de beneficiarse dentro de un periodo razonable del proceso de apertura sistémica del comercio, así como la de evitar permanecer encerrados en patrones recesivos de especialización, dependen de la capacidad para atraer inversión con un alto contenido tecnológico. El grado de preparación que tengan las economías está ligado a las condiciones de la oferta doméstica: nivel de infraestructura pública, desarrollo del sector financiero, grado de integración internacional.

3.2.1 El proceso de las Cumbres de las Américas

El ALCA se veía venir desde la Empresa para la Iniciativa de las Américas de Bush en 1990, cuyo fin era unificar el hemisferio occidental. Después, cuando por fin se logra la entrada en vigor del TLCAN, EUA parece perder interés por el resto de la región,²³⁶ pasando a un segundo término en su lista de prioridades, dando como consecuencia el

²³⁵ El Consenso de Washington consiste en políticas económicas, sociales y políticas promovidas por el gobierno de Estados Unidos y sus agencias empleando instituciones fundadas en Washington tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como vehículos de promoción de cambios estructurales y políticos sobre todo en los países en vías de desarrollo.

²³⁶ En 1994 cuando Clinton fue anfitrión de la Primera Cumbre de las Américas, no había realizado ninguna visita a América Latina.

debilitamiento de la cooperación interamericana. En este contexto, surge el proceso de "cumbres", que consiste en la planeación a fin de "involucrar a las naciones del continente americano en la nueva agenda de prioridades en materia de seguridad hemisférica vislumbradas por EUA en la Posguerra Fría, tratando asimismo de revitalizar a una agónica OEA".²³⁷

Ahora bien, mucho se ha dicho respecto a la relación entre el proceso de cumbres y la OEA. Ambos guardan similitudes, como lo es el hecho de que Cuba esté excluida, y el que están conformados por el mismo número de integrantes, aunque ello no resulta muy trascendental para juzgar la relación entre ambas, si consideramos que el carácter abiertamente antidemocrático y poco respetuoso de los derechos humanos de Cuba ha sido aclamado como el motivo más válido e incuestionable para excluir a la isla de todo proceso interamericano, además de que, por supuesto, ambos han sido iniciativas de EUA. Este último aspecto, el de el papel hegemónico de EUA en el lanzamiento tanto de la OEA como del proceso de cumbres, con frecuencia despierta la desconfianza de críticos y estadistas de diversos países de la región en torno al fin último que se busca en ellos. En este sentido, el ALCA fue diseñada partiendo del interés estratégico de EUA en el resto del continente, y su conclusión se tiene pensada para antes del 2005.

Formalmente el establecimiento del ALCA se planteó en la Primera Cumbre de las Américas, en Miami, en diciembre de 1994, a raíz del temor de que el sistema multilateral de comercio se estaba colapsando, planteándose la vía continental como opción alternativa en caso de que el acceso a los mercados del continente no pudiera lograrse vía el GATT.

En la Cumbre se propuso eliminar paulatinamente las barreras al comercio y la inversión bajo el supuesto de que la prosperidad requiere de un libre comercio sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas. Se autorizó que el Comité de la OEA colaborara en la sistematización de la información de la región y continuara su estudio de los acuerdos de integración económica del hemisferio.

En esta Cumbre se creó un Plan de Acción que contempla los más diversos aspectos, como la promoción de la democracia, el combate a la corrupción y el narcotráfico, la

²³⁷ Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 153

eliminación de la pobreza, la cooperación científico-tecnológica, el acceso a la educación y la igualdad de género.²³⁸

Esta vinculación del libre mercado hemisférico con los valores democráticos reflejan la perspectiva del gobierno estadounidense, el cual ubica la creación del ALCA dentro del contexto post Guerra Fría, panhemisférico donde el ciudadano, más que del Estado, es detentador de la ley y de la política.

En marzo de 1996 se celebró el primer Foro Empresarial de las Américas reuniéndose representantes del sector privado del hemisferio para discutir y examinar el proceso del ALCA. Éstos se volvieron a reunir en Cartagena, Colombia. Fue sin embargo, en la Tercera Reunión Ministerial, en Belo Horizonte en 1997 donde se creó un comité preparatorio integrado por 34 viceministros responsables del área de comercio para transformar el proceso preparatorio en uno de negociación.

En la Segunda Cumbre de las Américas en Chile, 1998, se reafirmó la creencia en la integración económica, la inversión y el libre comercio para mejorar el nivel de vida, las condiciones laborales y la protección del medio ambiente. Para entonces, la Organización Mundial de Comercio ya había sido creada, y el temor del colapso del comercio internacional en el seno del GATT había desaparecido. Así, EUA ya tenía la posibilidad de acceder a los mercados del continente sin que Clinton tuviera que desgastarse políticamente en el Congreso buscando que le otorgaran la vía rápida.

Se crearon nueve grupos negociadores encargados de los principales temas. En marzo de ese año se logró la Declaración de San José durante la cuarta reunión ministerial sobre comercio, donde se confirmó que el ALCA sea congruente con las reglas y disciplinas de la OMC y que cada país asegurara que sus leyes estarán de conformidad con las obligaciones que demanda el ALCA para el 2005.

El Consejo de Liderazgo de las Cumbres Interamericanas (*Leadership Council for Inter American Summitry*) encontró que se ha hecho gran progreso en áreas como la pobreza, salud, educación y la promoción de la sociedad civil. Por otro lado, señaló que el progreso en cuanto desarrollo sostenible no ha tenido el mismo resultado.²³⁹

²³⁸ Plan de Acción: http://www.ftaa-alca.org/ministerials/plan_e.asp.

²³⁹ *Leadership Council*, 1998

Para evitar que la dimensión comercial y económica prevalezcan sobre la social, en la que sería la Tercera Cumbre de las Américas en Quebec en abril del 2001 se concretó un Plan de Acción de los gobiernos de las Américas para arribar al ALCA en el cual se planteaban diversos aspectos relacionados directamente con el aspecto social como el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, el combate al narcotráfico y la cooperación en caso de desastres naturales. Lo anterior, para desviar un poco la atención concentrada en los cuestionamientos y manifestaciones realizadas sobre el impacto del ALCA en el medio ambiente y la soberanía nacional. En el segundo punto respecto a la integración y al libre comercio, se plantearon como única alternativa para la consecución de un desarrollo económico hemisférico. En este sentido, se planteó como meta reducir la pobreza extrema en un 50% para el año 2015.

El Plan citado incluyó líneas de trabajo sobre 23 temas, agrupados en cuatro grandes ejes incluidos en la "Declaración de Principios: Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas":

1. Preservación y fortalecimiento de la comunidad de democracias.
2. Promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio hemisférico.
3. Erradicación de la pobreza y la discriminación en el hemisferio.
4. Garantía del desarrollo sostenible y preservación del medio ambiente para las generaciones futuras.

En el Plan de Acción se dispuso que los gobiernos del hemisferio intercambiarán prácticas y tecnologías que incrementen la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, previendo diversos mecanismos en torno a guardar la integridad de las votaciones. Asimismo, se planteó el fortalecimiento de dichos mecanismos que incluyan tecnologías de información y comunicación para garantizar la independencia e imparcialidad de las instituciones. También se planteó que habrá un intercambio de información en aras de vigilar la transparencia de la recaudación, asignación y gasto de fondos públicos. Dicha información estaría a disposición de los ciudadanos.

Se tomaron también decisiones en torno a los medios de comunicación y su libre operación; a la lucha contra la corrupción, insistiendo en la aprobación, firma y ratificación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción; al fortalecimiento de los gobiernos locales.

3.3 Organización y estructura

El proceso ALCA se desarrolla en dos tiempos: el primero consta de un proceso de definición y determinación de un mecanismo de negociación; y el segundo se enfoca a ampliar y profundizar la integración económica hemisférica fomentando las relaciones comerciales existentes y alentando el desarrollo de nuevos acuerdos.²⁴⁰ En este sentido, el ALCA busca primeramente establecer una estructura negociación así como los parámetros para la agenda, y una vez logrado esto, entonces proseguir a negociar los aspectos sustanciales del ALCA con base en la estructura predefinida.

Cuenta con un foro de negociación que incluye a las Cumbres, las Reuniones Ministeriales, el Comité de Negociación Comercial, y los Grupos Negociadores.

Las principales instancias que constituyen las negociaciones del ALCA son:

1. Una presidencia rotativa (por periodo de 18 meses).
2. Un Comité de Negociaciones Comerciales, compuesto por los viceministros de comercio.
3. Nueve grupos de negociaciones por temas:
 - a. Acceso a mercados
 - b. Procedimientos arancelarios y reglas de origen
 - c. Inversiones
 - d. Estándares y barreras técnicas al comercio
 - e. Medidas sanitarias y fitosanitarias
 - f. Servicios
 - g. Compras del sector público
 - h. Solución de controversias
 - i. Agricultura
 - j. Propiedad Intelectual
 - k. Subsidios, *antidumping* y cuotas compensatorias
 - l. Política de competencia
4. Un Comité de Asistencia Técnica (Comité Tripartita) compuesto por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
5. Un Comité de la Sociedad Civil, en el que participan sólo representantes oficiales.

²⁴⁰ Jarreau, citado por Bruner en *Op. Cit.* p. 6

También se acordó establecer tres grupos no negociadores:

6. Grupo Consultivo sobre Economías más pequeñas
7. Comité de representantes gubernamentales
8. Comité conjunto de expertos del sector público y privado sobre comercio electrónico

El papel de la OEA en las negociaciones del ALCA es de gran importancia ya que cualquier discusión que se lleve a cabo sobre el ALCA, debe incluir a dicha organización. Su función dentro de la negociación es aquella que le brindan: el Comité Especial de Comercio (SCT), encargado de promover y expandir la liberalización comercial en todos los países del hemisferio. Ello lo hace coordinándose con diversas organizaciones comerciales y no gubernamentales a nivel regional, analizando los acuerdos de integración, y preparando y compilando información sobre los acuerdos de integración económica continental así como descripciones comparativas de las obligaciones contraídas en los acuerdos preexistentes.²⁴¹ Asimismo, está el Comité Especial del Consejo Permanente para el Manejo de las Cumbres Interamericanas (SCIASM), el cual coordina todas las actividades de la OEA incluyendo al ALCA. El Comité Judicial Interamericano (IAJC), es un cuerpo consultivo sobre aspectos legales de la integración y del comercio internacional incluyendo posibles métodos de solución de controversias en el ALCA.

La Unidad de Comercio funge como soporte técnico al SCT aportando información sobre la integración entre países. Por último está la Secretaría para Asuntos Legales, la cual promueve la cooperación judicial y legal entre los países involucrados en el proceso, y da servicio consultivo a otras partes de la OEA para la creación de leyes nacionales uniformes.²⁴²

La participación de organizaciones regionales como la OEA no sólo beneficia al proceso de integración en las Américas sino que fortalece además las organizaciones participantes y desarrolla sus relaciones interorganizaciones. Ello en cambio promueve los ideales de la cooperación regional y de la integración.

²⁴¹ Jeannette M.E. Tramhel, *Free Trade in the Americas: A Perspective from the Organization of American States*, UNAM-The American Society of International Law, *El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, IJ-UNAM, Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público, No. 25, México, 1997. p. 288

²⁴² Tramhel, Jeannette M.E., citada por Gilmore en *Op. Cit.* p. 410

Entre lo que podríamos destacar de esta organización que tendría el ALCA, está la cuestión de la inexistencia de una instancia especial dedicada exclusivamente a los derechos humanos. Si bien en el Plan de Acción de la Cumbre de Miami y en el de la Cumbre de Quebec se contemplan objetivos como el fortalecimiento de la democracia, la promoción y protección de los derechos humanos, la integración en el ámbito de los derechos humanos y la democracia se realiza de forma paralela a la integración económica y comercial, sin que exista ninguna disposición que vincule estos dos procesos o que someta el uno al otro.

3.4 Principios

En la Reunión de San José se fijaron los principios que regirían las negociaciones del ALCA. Estos principios son:

- a) **Consenso:** Las decisiones se tomarán por consenso, lo cual significa que cada país que participa en la negociación tiene el mismo peso, por lo que si un país no estuviere de acuerdo con una decisión, el proceso no puede continuar.

- b) **Transparencia:** Las negociaciones serán conducidas de forma transparente para asegurar ventajas y beneficios mutuos.

En la Quinta Reunión Ministerial en Toronto en noviembre de 1999, se crearon las "medidas de transparencia" cuyo objeto es facilitar el acceso del público, en particular del sector privado, a las reglas y procedimientos comerciales en los países participantes. Dichas medidas incluyeron la publicación de la base de datos hemisféricos en materia de flujos de comercio y aranceles, un listado de requisitos para viajes de negocios en el continente e información sobre procedimientos alternativos de solución de controversias comerciales en la página oficial del ALCA.

- c) **Concordancia con el sistema multilateral:** Todas las disposiciones negociadas dentro del ALCA deben estar acorde con las de la OMC. En este sentido se afirma que el ALCA deberá cubrir todas las áreas del comercio, sin excluir alguna. Además, la creación del ALCA no deberá levantar barreras más altas a terceros países. Como el ALCA interactuará directamente con la OMC, un país que requiera participar efectivamente en ambos procesos deberá

mantener políticas comerciales lo más coherentes posible. Ello sin duda beneficiaría a los países más influyentes dentro de la OMC y del mismo ALCA (EUA).

d) Compromiso único: El inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA se deberán tratar como partes de un compromiso único que incluya todos los derechos y obligaciones mutuamente acordadas, sin excepción alguna.

a. Coexistencia con otros acuerdos: el ALCA podrá coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales siempre y cuando los derechos y obligaciones derivados de estos acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Además, los países miembros de bloques subregionales podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como una unidad.

b. Atención a las economías más pequeñas: prestar atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, así como a las diferencias en los niveles de desarrollo.

Hay cuatro criterios complementarios bajo los cuales podríamos abordar las distintas etapas de la negociación, integración y consolidación del ALCA:²⁴³

El primero se refiere a la capacidad de negociación de los países que estarían incluidos en el ALCA. Dicha capacidad es el requisito esencial que cualquiera de ellos debe tener para iniciar el proceso de negociación en condiciones confiables. Las vías por las que dicha capacidad puede implementarse son: mediante el Consenso de Washington, contenido en el criterio económico-político del Fondo Monetario Internacional; y por las consideraciones operativas vinculadas con la noción de gobernabilidad, esto es, la capacidad que las autoridades públicas del país candidato tienen para ejercer control sobre el instrumento económico. No obstante, cabe aclarar que de no cumplir con el criterio de capacidad negociadora no implicaría que se es incapaz de negociar, pero sí que requeriría urgentemente del fortalecimiento de las políticas de estabilización.

²⁴³ Para abordar más a fondo este aspecto véase la Declaración Conjunta pronunciada en la Segunda Reunión Ministerial de Comercio, en Cartagena, Colombia del 21 de marzo de 1996.

El segundo punto es que los países participantes deberán contar con las políticas económicas necesarias para lograr atraer inversiones en aquellos sectores productores de bienes y servicios comerciables.

Asimismo, deberán tener las bases estructurales apropiadas, lo cual determina la capacidad de una economía para aprovechar los beneficios del libre mercado y mitigar sus costos. La oportunidad de beneficiarse dentro de un periodo razonable del proceso de apertura sistémica del comercio, así como la de evitar permanecer encerrados en patrones recesivos de especialización, dependen de la capacidad para atraer inversión con un alto contenido tecnológico. El grado de preparación que tengan las economías está ligado a las condiciones de la oferta doméstica: nivel de infraestructura pública, desarrollo del sector financiero, grado de integración internacional.

3.5 Los derechos humanos en el ALCA

El Plan de Acción de la Cumbre de Québec, planteó reforzar una democratización más eficaz que implique transparencia, buena gestión gubernamental, así como medios de comunicación, lucha contra la corrupción y fortalecimiento de los gobiernos locales. Asimismo, se le puso mucho énfasis a los derechos humanos y las libertades fundamentales, para lo cual se hacía imperativa la firma del Estatuto de Roma, de la Declaración Americana de los Derechos de las Poblaciones Indígenas, los aspectos sobre migración, los derechos de la mujer y de los niños, así como el respeto a la libertad de opinión y expresión. En este mismo Plan se planteó establecer un escenario de justicia, de Estado de derecho, y de seguridad tanto interna como hemisférica. En este último punto se enfatizó la lucha contra el terrorismo y el fortalecimiento de la confianza mutua. Asimismo, la participación de la sociedad civil, la infraestructura y el ambiente normativo, el manejo y cooperación en casos de desastres naturales, el trabajo y el empleo, la educación, etc. Sin embargo este Plan no logró avanzar en ninguno de estos rubros salvo en el de comercio e inversión.

El Plan de Acción subrayó la importancia del Estado de Derecho, el acceso equitativo y efectivo a la justicia, y la participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones públicas. Como puede observarse, dicha preeminencia no fue otorgada a los DESC (derechos económicos, sociales y culturales) sino a los derechos civiles y políticos, los cuales como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, son los requeridos básicamente en las democracias formales para poder fundar relaciones comerciales. Al

respecto, los Estados se comprometieron a protegerlos, así como a erradicar toda forma de discriminación y de intolerancia, así como a promover la equidad de género y a lograr la plena participación de todos los individuos en la vida integral de los países.

En el primer punto, sobre la promoción de la democracia, la Declaración de Quebec cita:

Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son (...) una condición esencial de nuestra presencia en (...) futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.

En este sentido, más adelante la Declaración señala que para mejorar la capacidad de respuesta a las nuevas amenazas de la democracia, se instó a la creación de una Carta Democrática Interamericana que “refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”.

El Plan exhorta a los Estados a cumplir con las obligaciones internacionales y a respetar las normas internacionales, firmando, adhiriéndose y/o ratificando a todos los instrumentos en materia de derechos humanos a nivel internacional y continental. Incluye aspectos como la protección de los derechos de los indígenas, de las mujeres, niños, discapacitados, trabajadores migrantes, etc. Sin embargo, la mención que se hace de estos aspectos es muy somera y no incluye un plan de prevención de las violaciones a los derechos humanos que se cometerán de implantarse el ALCA en la región. No se habla con la precisión requerida ni con el énfasis en las medidas que se tomarían en caso de que una vez implementado el Acuerdo, se incurra en violaciones a los derechos humanos, particularmente los DESC (derechos económicos, sociales y culturales) cometidas por los diversos actores (en especial las empresas transnacionales y las élites políticas).

También insta a combatir los crímenes de genocidio y los de guerra y a que los Estados “consideren” la ratificación o adhesión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Este lenguaje carente de fuerza y de rigor nos lleva a pensar que no hay un compromiso real por la ratificación de este instrumento internacional tan importante como lo es la Corte Penal Internacional. El hecho de que Estados Unidos se haya negado a ratificarlo, ha provocado que países como México y la República Dominicana actúen en

ese sentido, pues las repercusiones diplomáticas y económicas que ello tendría en estos países, serían graves.

Asimismo, se insistió en fortalecer los sistemas de derechos humanos – tanto la Corte como la Comisión Interamericanas – concentrándose en la universalización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el aumento de adhesiones a instrumentos, el cumplimiento de las decisiones de Corte Interamericana y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión, la facilitación del acceso de las personas a este mecanismo de protección, etc. En síntesis, el Plan de Acción se remite a incorporar todas las legislaciones a nivel continental en materia de derechos humanos, instando a los gobiernos a cumplir con los parámetros establecidos. No obstante, no provee los mecanismos a través de los cuales la integración económica mitigue los efectos en los derechos humanos.

3.6 La cláusula democrática

La Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. La democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho; a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones. La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente.

Los países miembros de la OEA comparten el compromiso de preservar y fortalecer sus sistemas democráticos en beneficio de todos los pueblos del Hemisferio. A través de los organismos competentes de la OEA, han luchado por fortalecer las instituciones democráticas y promover y defender los regímenes democráticos constitucionales. Asimismo, apoyan los esfuerzos de esta Organización en favor de la paz y la estabilidad democrática, social y económica de la región.

Reconocen que la democracia se fortalece mediante la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y los procedimientos gubernamentales, y aumentan la transparencia y la responsabilidad de las instituciones democráticas. Considerando que es esencial que

todos los sectores de la sociedad tengan acceso expedito y eficaz a la justicia, consideran que la independencia del poder judicial constituye un elemento crucial para la existencia de un sistema jurídico eficiente y de una democracia duradera. Ello para que en última instancia se logre mejorar la satisfacción de las necesidades de la población, especialmente de los grupos más vulnerables, incluidos las poblaciones indígenas, los discapacitados, los niños, mujeres, ancianos y las minorías.

Teniendo en cuenta la importancia de la democracia para la región, se creó en el marco de la III Cumbre de las Américas, la llamada "cláusula democrática", la cual estipula que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático de un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación de ese país en el proceso de las Cumbres y en la futura Área de Libre Comercio de las Américas.²⁴⁴

Debido a la enorme importancia del contexto internacional dentro del cual se planteó esta cláusula, es preciso exponerlo. La Cláusula Democrática fue planteada en el debate en torno a la resolución condenatoria contra Cuba, interpuesta por República Checa y Polonia a instancias del gobierno estadounidense en el marco de la Conferencia de la Comisión Internacional de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra en abril del 2001. El único país latinoamericano que votó en contra de la resolución anticubana fue Venezuela. Todos los demás votaron ya sea a favor o se abstuvieron. Sobre el tema de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas cabe comentar que poco después de la III Cumbre de las Américas, EUA perdió por primera vez su lugar en dicha comisión debido en parte a su renuencia por ratificar el Estatuto de Roma para establecer la Corte Penal Internacional y por no haber ratificado la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, además de otros aspectos.

Mediante esta Cláusula, se formaliza de manera efectiva la exclusión de Cuba del proceso del ALCA y de la propia OEA. Cabe señalar que mientras algunas naciones caribeñas se han opuesto a ello, la respuesta de EUA ha sido que "Cuba se excluyó a sí misma del proceso debido a su carencia de gobernabilidad democrática".²⁴⁵ En la Tercera Cumbre, Fidel Castro repudió el proyecto ALCA tachándolo de un esfuerzo estadounidense "no por aislar a Cuba, sino por liquidar la soberanía, prevenir la integración, acaparar todos los recursos, y frustrar el destino de un grupo de naciones

²⁴⁴ En la Declaración de Quebec: http://www.sice.oas.org/ftaa/quebec/declara_e.asp

²⁴⁵ *Caribbean and USA Differ at Meeting in Barbados on Cuba in FTAA Process, BBC Worldwide Monitoring*, citado por Christopher M. Bruner, Op. Cit. P. 11

que, sin incluir los países anglófonos, comprenden más de 500 millones de habitantes que hablan un idioma latino y comparten la misma cultura e historia".²⁴⁶ Castro preconizó que de concretarse el ALCA, EUA dominaría el campo de la agricultura, las industrias de servicios, la propiedad intelectual y la tecnología; además de que extendería la dolarización a lo largo de todo el continente y relegaría a América Latina a seguir con su rol de proveedor de materia prima y de mano de obra, conllevando en última instancia, a la anexión de América Latina a EUA. Al mismo tiempo, los partidos de oposición cubanos han instado a la participación de Cuba en el ALCA en tanto que consideran que éste contribuirá a lograr el progreso hacia un desarrollo sostenible mediante un esfuerzo concertado, la unidad y la negociación.²⁴⁷

La problemática que desencadena la vigencia de esta cláusula es que para algunos se trata de "un instrumento de condicionamiento de ayuda de cualquier tipo, el apoyo, puede condicionar las relaciones diplomáticas o comerciales de un país, o incluso puede ser una institución internacional, para que se cumplan los principios de la democracia representativa acompañada del respeto a los derechos humanos";²⁴⁸ o bien, que esta cláusula "no es otra cosa que la oficialización del propósito de Estados Unidos de aplicar medidas contra las naciones que no acepten el modelo que les quiere imponer".²⁴⁹ En este sentido, la discusión gira en torno al carácter injerencista de la cláusula, contrario al principio de No Intervención y el de Autodeterminación de los pueblos.

El segundo aspecto de la discusión, gira en torno al hecho de si con la cláusula democrática se fomentará realmente el respeto a los derechos humanos y a los principios de democracia plena, o bien, se limitará a aceptar como democráticos a aquellos gobiernos que únicamente cumplan con el "requisito democrático" de las elecciones libres y periódicas, dejando de lado los demás principios democráticos, especialmente el respeto a los derechos humanos.²⁵⁰

²⁴⁶ <http://globalarchive.ft.com/globalarchive/article.html>

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Dra. Ana Covarrubias, Versión escrita del programa "Las relaciones internacionales de México" transmitido el 31 de Julio del 2001 "La Cláusula Democrática", en www.sre.gob.mx/imred/

²⁴⁹ "Profundiza el neoliberalismo las diferencias en América Latina", Miércoles 6 de junio 2001 en www.ain.cubaweb.cu.

²⁵⁰ Cabe poner el ejemplo de los regímenes de gobierno de países como Haití, cuya cualidad democrática después de dos elecciones repletas de anomalías, deja mucho que decir...

Nos enfrentamos, por tanto, a la siguiente interrogante: ¿Cómo puede promoverse la democracia e imponerse el respeto de los derechos humanos sin violar el principio de no intervención?

Sin embargo, hay un tercer aspecto que debemos tomar en cuenta respecto a esta cláusula. Como tenemos sabido, muchos regímenes autoritarios prevalecieron en el pasado debido a la falta de mecanismos legitimadores de los derechos humanos y de las instituciones que los protegen. Al mismo tiempo, muchos otros se escudaban tras el principio de No Intervención para cometer todo tipo de violaciones y arbitrios en contra de los derechos humanos de su propia población, finalmente conllevando a una amnistía de las autoridades públicas responsables, y peor aun, a la prescripción de los delitos cometidos. Un ejemplo muy claro que fue sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue el de Chile, cuando se incurrió en una violación masiva de los derechos humanos por parte del gobierno militar. Quedó acreditada la actuación de agentes del Estado en la autoría y participación en los hechos denunciados, realizados mediante el Decreto-Ley 2191 de amnistía "íntegra dentro de una sola unidad política de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos que en los casos de las desapariciones forzadas, se inicia con el secuestro de la víctima, sigue con su ocultamiento, luego con su muerte, continúa con la negación del hecho y concluye con la amnistía de los agentes públicos".²⁵¹

Ante situaciones de esta índole, se vuelve imperativo el reforzamiento de mecanismos internos implementados desde adentro como desde los organismos regionales pertinentes, a fin de evitar que este tipo de situaciones se desencadenen en un futuro. Cabe aclarar que ello no atentaría en contra del principio de No Intervención en tanto que no se procedería a intervenir en un país en caso de que no sean violados los principios democráticos y los derechos humanos, sino que simplemente se excluiría de la participación de los beneficios del ALCA a aquellos países que tengan este tipo de comportamiento. Esto es, de manera multilateral y por consenso se coadyuvaría a ejercer presión sobre los regímenes que no cumplan con los parámetros democráticos correctos a fin de que se logre la plena observancia y cumplimiento de las normas que resguardan el respeto a los derechos humanos.²⁵²

²⁵¹ Diego Rodríguez *et al.* *Op Cit.* P. 21

²⁵² Esta idea la maneja principalmente Lillia Bermúdez, investigadora del Instituto de Estudios Diplomáticos Matías Romero, entre otros.

Así las cosas, tenemos que existe una evidente necesidad de definir el alcance de la cláusula democrática a partir de la consolidación de democracias insuficientes. Se deberán establecer mecanismos de protección que superen el límite de la legitimidad de origen y actúen también cuando los gobiernos elegidos por el voto popular no cumplan con los mínimos deberes exigidos por los sistemas democráticos. El alcance restringido que la OEA ha hecho de la cláusula democrática, limitado a la legitimidad de origen de los sistemas de gobierno, o sea, el ejercicio del voto, encierra un peligro en dos direcciones. Por un lado, otorga legitimación internacional a gobierno de tinte autoritario que cumpla con los requisitos democráticos sólo en un plano formal. Por otro, impide que la cláusula democrática sea entendida e interpretada como el eje fundamental sobre el que debe girar la acción de los gobernantes para proteger y garantizar los demás derechos plasmados en el sistema interamericano.

3.7. Plan Puebla-Panamá (PPP)

El caso del Plan Puebla Panamá merece un poco más de atención en tanto ue es la antesala de lo que a futuro será el Área de Libre Comercio, además de que abarca casi la mitad de México. El PPP es una propuesta formulada por México para acelerar la integración e impulsar el desarrollo socioeconómico de lo que llamaremos mesoamérica, que comprende a los nueve Estados del Sur-Sureste mexicano – Puebla, Tabasco, Veracruz, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero - y del istmo centroamericano, abarcando Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

La región Puebla-Panamá es el puente natural entre los grandes centros industriales y agrícolas del Este de Estados Unidos, y la mayor fuente de recursos naturales (mineros y biológicos) y de mano de obra barata del Caribe Continental (Mesoamérica, Venezuela y Colombia). Es, asimismo, la gran plataforma continental de tránsito entre Norteamérica y Sudamérica.²⁵³ Su enorme importancia geoestratégica representa un gran atractivo para empresas extranjeras y de las élites empresariales de los países que lo conforman.

Dicho Plan apunta a aprovechar las riquezas y ventajas comparativas de la región mesoamericana, subsanar su déficit de infraestructura y reducir sus marcados índices de pobreza y vulnerabilidad. Se trata de un megaproyecto que abarca varias vertientes de

²⁵³ Núñez Soto, Orlando, "El Plan Puebla-Panamá y nuestras alternativas", *Documentos para la reflexión, FUNDANIC*, No. 13, 26 de agosto de 2002, Nicaragua.

desarrollo como la construcción y mejoramiento de los sistemas carreteros, ferrocarriles, construcción de aeropuertos, ampliación y mejoramiento de puertos marítimos, construcción de complejos hidroeléctricos y petroquímicos, complejos turísticos, construcción de gasoductos, establecimiento de maquiladoras, impulso al cultivo de grandes plantaciones agrícolas para la exportación, exportación de recursos forestales y de múltiples especies de la biodiversidad.²⁵⁴

En la declaración conjunta suscrita en San Salvador, los presidentes de los países centroamericanos se comprometieron a impulsar un paquete de ocho "Iniciativas Mesoamericanas" en torno al PPP. Estas incluían el desarrollo sustentable, el desarrollo humano, la prevención y mitigación de desastres naturales, la promoción del turismo, la facilitación del intercambio comercial, la integración vial, la interconexión energética, así como la integración de los servicios de telecomunicaciones.

Algunos proyectos alternos al PPP que ya han sido planteados son por ejemplo, el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias, que se ha actualizado con la denominación del "Programa de Desarrollo para 250 Microrregiones", que abarca varios municipios y poblaciones indígenas con los más altos niveles de pobreza y marginación. Otro es el Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, que pretende ser un puente para facilitar el mercado entre el Atlántico y el Pacífico, sustituyendo al Canal de Panamá. Otro más es la "Marcha hacia el Sur", que promueve la inversión de capital privado, nacional y extranjero para la instalación de grandes maquiladoras que absorberán una gran cantidad de mano de obra. El Proyecto Milenium de Puebla, el Megaproyecto de Lázaro Cárdenas en Michoacán, el Proyecto Nogales-Guaymas en Sonora, y el de Nuevo Laredo a Manzanillo son otros ejemplos en México.

En marzo del 2001 el Presidente de México Vicente Fox presentó el Documento Base del Capítulo México del PPP, el cual contiene un extenso diagnóstico de la región sur y sureste del país, reconociendo que a pesar de su importancia estratégica en términos de recursos naturales, la zona enfrenta un gran retraso en materia económica y social. Dicho documento plantea un paquete de ocho objetivos para la región,²⁵⁵ para cada uno de los cuales se esbozan estrategias generales y en algunos casos se proponen acciones específicas:

2. Elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población

²⁵⁴ Sitio oficial de la Presidencia de México: <http://www.presidencia.gob.mx>
²⁵⁵ <http://ppp.presidencia.gob.mx/PPP/cfm/VerDocumento.cfm?id=PPP-5-3>

3. Lograr una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo.
4. Lograr un cambio estructural en la dinámica económica.
5. Aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas.
6. Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados.
7. Conseguir un manejo sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente.
8. Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo con los países de Centroamérica.
9. Modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones.

En los últimos tiempos se ha venido vendiendo la idea de desarrollo por las potencias económicas y las agencias financieras internacionales (léase Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) con la misma estrategia que están promoviendo el establecimiento del PPP. No se ha promovido como una expansión económica de los grandes capitales, sino como la expansión de la civilización y del progreso como medio para terminar con la pobreza y el atraso de los pueblos mesoamericanos.

Los propulsores de este Plan han difundido que el megaproyecto constituye una necesidad de la subregión y una respuesta concreta al desarrollo desigual, insistiendo en que se transformará en la panacea del progreso, la modernización y el desarrollo de todos los sectores de los países de la región. Incluso los ideólogos del Plan tachan de argumentos ideológicos, posiciones políticas a los críticos del proyecto, culpándolos de "empañar la discusión política". Sin embargo, diversos críticos y académicos opinan que el PPP no es sino "una iniciativa del gobierno norteamericano, diseñada por los organismos financieros internacionales, bautizada por el Presidente Fox y firmada por los presidentes centroamericanos, para desarrollar la infraestructura que necesitan las empresas transnacionales".²⁵⁶

También se ha afirmado que "se trata de un proyecto diseñado por Fox como una manera de controlar los daños generados por el conflicto del sudeste mexicano, y en un segundo plano, como una manera de ir gradualmente haciendo de Centroamérica el traspatio de una potencia de tercer rango, en calidad de subsidiaria del hermano mayor

²⁵⁶ Núñez Soto, Orlando, *Op. Cit.*

del Norte".²⁵⁷ Critican al proyecto por tratarse de la última expansión económica, cuyos mecanismos comenzaron con los planes de ajuste estructural y avanzan con los tratados de libre comercio; por abaratar y prostituir el valor de la mano de obra bajándola de \$5 dólares la hora – salario mínimo en EUA – a sólo - \$0.25 centavos de dólar²⁵⁸ (en el caso de las zonas francas de las maquilas nicaragüenses, por ejemplo). Este Plan, además, ofrece un enorme negocio para las empresas transnacionales, que es la invasión de alimentos que han sido básicos en nuestras poblaciones. En este sentido, la plataforma de integración propuesta por este ambicioso proyecto subregional, apunta a los grandes negocios de las transnacionales, dejando sin opciones o recursos a pequeños y medianos empresarios locales, sobre todo al campesinado y la pequeña industria.

Y es que en sus planteamientos, el PPP concuerda perfectamente con los objetivos que han sido fijados en las Cumbres de las Américas para lo que sería el ALCA. En este sentido, el PPP busca asegurar la competencia del continente americano con los megabloques de los países asiáticos y con la Unión Europea. En este sentido, puede inferirse que es interés principal de Estados Unidos lograr fortalecer a la región en su conjunto, en este caso particular de mesoamérica, para enfrentar económicamente a Asia con Japón al frente, y a la Unión Europea. Por ello se plantea la importancia de reducir los contrastes del Norte con el Sur mexicano, y con respecto a Centroamérica. Este intento de homogeneización de la subregión bajo el modelo estadounidense contribuirá al aceleramiento de la expansión del ALCA a lo largo de todo el continente.

Ahora bien, el Plan Puebla Panamá en realidad no tiene una relación directa con el tema de los derechos humanos, lo cual no obstante, no significa que éstos estén divorciados de los temas contemplados en el Plan, como el desarrollo sustentable, el medio ambiente o la migración.

Este proyecto, cuya duración se plantea para alrededor de veinte a veinticinco años, prioriza la interconexión energética, el turismo, las telecomunicaciones y la conexión vial para lograr mayor certidumbre de los inversionistas. Un aspecto muy importante del Plan es que sujeta a los Estados Partes a una cláusula democrática que establece que "cualquier alteración o ruptura del orden democrático en un estado mesoamericano constituye un obstáculo para la participación del gobierno de dicho estado en un

²⁵⁷ Miguel A. Sandoval, *Ibid.*
²⁵⁸ Núñez Soto, Orlando, *Ibid.*

mecanismo de diálogo y concertación de las iniciativas del PPP".²⁵⁹ Este elemento está también contenido en la Declaración de Quebec, firmada por los países que constituirían el ALCA, lo cual se verá más adelante.

No obstante, la aplicación de esta cláusula serviría únicamente para mantener estable a la región a fin de que los inversionistas y empresas extranjeras tengan la seguridad que requieren para sus fines. La finalidad última de dicha cláusula, no es la defensa de los derechos humanos, a pesar de que en el Capítulo México del PPP se aborden los derechos humanos al destacarse las siguientes líneas estratégicas:

- Mejorar la calidad y el acceso a los servicios de educación y salud
- Fortalecer las tradiciones culturales de la región y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.
- Establecer procesos de participación amplia mediante el procedimiento de consultas.
- Desarrollar una cultura de protección al medio ambiente y los recursos naturales.

Elo lo podemos constatar en tres elementos que tienen que ver directamente con la vigencia de los derechos humanos y que el PPP no contempla: los derechos laborales de los trabajadores migrantes, los ambientales, y los de los pueblos indígenas.²⁶⁰

La finalidad del PPP no es la del desarrollo de las comunidades indígenas ni de su prosperidad, sino la de sembrar el camino para el ALCA y con él, para la privatización de las tierras de aquéllas. En cuanto al turismo étnico que plantea el PPP, se plantea el relanzamiento del viejo proyecto de la Ruta Maya, lo cual no contribuiría al desarrollo de los indígenas, sino que por el contrario, intervendría con sus costumbres, además de que invadiría sus tierras y los obligaría a formar parte de la zona como si se trataran de piezas de museo. Por ello, "el valerse de los sectores organizados de la sociedad civil para llevar a cabo este propósito, debe analizarse no desde la óptica de que dicho plan traerá consigo el desarrollo de vínculos económicos entre los países del hemisferio americano, sino que debe ser juzgado y evaluado como un contrato que sólo vela por los intereses de las empresas transnacionales y la perpetuidad hegemónica de EUA en el resto del continente".²⁶¹

²⁵⁹ *Ibid.* P. 140.

²⁶⁰ Miguel A. Sandoval, miembro activo de la CALDH de Guatemala, "El Plan Puebla-Panamá y los derechos humanos", ponencia presentada en el Congreso sobre los Derechos Humanos en los procesos de integración en las Américas, México D.F. octubre 2002.

²⁶¹ Véase Notas de la CEPAL, No. 17, Santiago de Chile, Julio del 2001.

Algunas fuentes revelan que el monto inicial de los proyectos del Plan Puebla Panamá asciende a 4 mil millones de dólares, correspondientes a únicamente dos de los megaproyectos: el de interconexión vial y eléctrica. Éstos, por si fuera poco, deben ser financiados con deuda externa, donde el Banco Interamericano de Desarrollo tiene un lugar primordial. Ello no ha sido sometido a consulta por la sociedad civil ni otros grupos políticos.

En este sentido, el PPP representa una violación a los derechos humanos de los indígenas en diversos rubros, entre los cuales está el derecho a la información. La mayoría de los documentos oficiales plantean un modelo de desarrollo humano idóneo para la zona, como bien puede observarse en la página web oficial del PPP. No obstante, el proyecto carece de fondo estructural en el diseño mismo, y no se plantea nada acerca de la necesaria información a las sociedades. Únicamente se hace una somera alusión a ciertas formas de consulta para validar el contenido del Plan, pero éstas obedecen a las presiones que ciertos sectores de la sociedad han hecho.

En este sentido, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 7° señala que "los pueblos deben tener sus propias prioridades para el logro de su desarrollo (...) deben participar en el plan nacional regional y local que les afecte directamente (...)". De esta manera, al no ser consultados los indígenas del plan que para su "desarrollo" será instrumentado, verán sus derechos menoscabados. Asimismo, el artículo 12 de este Convenio también es violado porque no respeta el derecho de defensa que asiste a los pueblos indígenas ante la violación de sus derechos.

Tanto México, como Guatemala y Costa Rica han violado ya este convenio, siendo que en los dos primeros hay acuerdos entre el gobierno y los pueblos indígenas conteniendo dicho Convenio. Además, el mismo Convenio establece la figura de consultas cuando los pueblos indígenas sean afectados directamente, lo cual se ha dado de una manera sumamente superficial y poco informativa de las verdaderas repercusiones que dicho Plan tendrá sobre sus comunidades y su entorno. Ni los gobiernos de la región ni el BID que en su calidad de intermediario o financista del PPP han contemplado esto.

Sin embargo, no hay que ignorar algunas de las consultas formales que se han hecho. Una de ellas es la Mesa Global de Guatemala, que aglutina a diversas organizaciones sociales. "Esta Mesa se dirigió al BID cuestionando un remedo de consulta, a la cual se

asiste únicamente para validar los planes por ellos presentados. En la carta dirigida se señaló que sólo podría tener validez dicha consulta si las organizaciones agrupadas en la Mesa Global se les daba el mismo tiempo de exposición que al BID y siempre y cuando el resultado de la consulta no estuviera atendido a la aprobación de los proyectos presentados por los funcionarios de Banco citado".²⁶² Como se puede apreciar, la Mesa Global no tuvo como meta poner a discusión el PPP, sino se remitió a escuchar y a dar voz (aunque la proporción de igualdad de términos en los que se le permitió a las organizaciones civiles expresarse con respecto al BID es muy dudosa) a un sector de la sociedad que daba "molestias", y con ello buscaban simplemente que se sintieran escuchados. No obstante, los resultados fueron otros y la consulta en realidad no tuvo una validez ni fungió como alternativa.

Otro ejemplo fue una especie de consulta llevada a cabo en Belice a principios de junio del 2002, donde no se presentó un documento en la lengua requerida por los indígenas de aquel país. Estos manifestaron justamente su preocupación por que el PPP no reflejaba los conceptos indígenas de desarrollo, lo cual podría provocar daños económicos y ambientales socialmente costosos para sus comunidades. Los grupos indígenas demandaron que el desarrollo humano fuera el elemento central del PPP – tal y como debiera serlo del ALCA – y que se garantizara la seguridad de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, al tiempo que demandaran el derecho a la autodeterminación.

Así las cosas, al no ser el PPP conocido por la mayor parte de los sectores sociales en cada uno de los países que lo conformarían, ni tampoco su forma de implementación, nos enfrentamos a una seria violación del derecho elemental a la información, que es parte fundamental de cualquier Estado supuestamente democrático que sea respetuoso de los derechos humanos.

El Foro Mesoamericano de Xelajú 2001 situaba con claridad el carácter ilegítimo e ilegal del PPP en la medida en que violaba los más elementales derechos indígenas contenidos en las legislaciones internacionales vigentes en la mayoría de los países a los que abarca. Asimismo, el Foro de Managua aglutinó a 350 organizaciones mesoamericanas y a mil delegaciones, en lo que fue denominado "Movimiento Mesoamericano por la Integración Popular".

²⁶² Miguel A. Sandoval, *Ibid.*

En junio del 2002, en Quetzaltenango se llevó a cabo la Semana por la Biodiversidad Biológica y Cultural. A lo largo de las exposiciones, se enfatizaron los riesgos que representaba el PPP para el ámbito cultural y biológico de la subregión. Por citar un ejemplo, la construcción de represas en el río Usumacinta podría provocar la inundación de un área calculada de 10 a 12 kilómetros cuadrados, lo cual representa casi la tercera parte del Petén, donde se encuentran por cierto 800 sitios arqueológicos, así como asentamientos cooperativistas con más de 50 mil personas. Además, las pérdidas en fauna y flora serían cuantiosas.

En síntesis, podemos afirmar que el PPP constituye una violación a los derechos humanos por omisión, por las consecuencias que tendrá sobre derechos que existen consagrados en las legislaciones nacionales e internacionales. Las consultas a las que se recurre, son empleadas como mero requisito, sin prever verdaderamente una regulación de las nuevas relaciones que se establecerían entre los indígenas y los no indígenas.

A pesar de lo planteado en esta tesis respecto a este Plan, figuran algunas propuestas tangibles en dirección a una integración mesoamericana (abarcando a México y Centroamérica). Estas propuestas permitirían que antes de que el Plan se instaure, los efectos negativos se aminoren y se contrarresten en cierto punto con algunos beneficios. Entre los puntos más sobresalientes están los siguientes:

- Fomentar una Unión Aduanera Centroamericana que incluya la libre circulación de personas, coadyuvando a la uniformidad de tarifas al interior de la región.
- Fomentar un entendimiento centroamericano respecto a las políticas económicas con el FMI.
- Fomentar la protección arancelaria y no arancelaria de productos competitivos a los del campesinado, tales como granos básicos.
- Presionar a EUA para que levante las restricciones arancelarias para los productos agrícolas centroamericanos, así como permita a México una mora en la apertura de su mercado agropecuario a EUA.
- Regularizar la situación de los migrantes centroamericanos y mexicanos en EUA
- Dinamizar el mercado interno al mismo tiempo que el externo
- Impulsar una infraestructura nacional.
- Mejorar, mantener y construir al menos 10 mil kilómetros de vías internas o caminos de penetración para que el comercio interno del campesinado y de la pequeña industria pueda viabilizarse.

- Potenciar el turismo interior.
- Valorar y defender el mercado laboral y nuestra biodiversidad. La mejora de salario y de condiciones de trabajadores de maquila puede fortalecer la capacidad adquisitiva y potenciar el mercado interno.
- Establecer un sistema de vigilancia sobre la explotación de los recursos naturales
- Fomentar el diálogo subregional para hallar alternativas en conjunto.

Con la realización de estos puntos, serían menos drásticos los efectos de una eventual integración y apertura indiscriminada a empresas transnacionales que vendrá a raíz de la puesta en vigor del ALCA.

3.8 Las repercusiones del ALCA a nivel continental

La concreción de un Área de Libre Comercio en todo el continente americano tendrá, sin duda alguna, repercusiones en todos los aspectos de la vida de los Estados que la conformarán. Muchas de ellas figuran como obstáculos difícilmente resolubles con poca probabilidad de solucionarse dentro del corto tiempo que resta para que se cumpla el plazo establecido. Por ello, muchos académicos y miembros de la sociedad civil se han mostrado reticentes a que se continúe con el proceso.

Las repercusiones que la concretización de un Área de Libre Comercio en las Américas traerá a los países del continente americano serán:

- Extinción de gobiernos nacionales y sociedades locales.
- Introducción del criterio de trato nacional y de nación más favorecida
- Paulatina privatización de municipios a través de las redes viales
- Privatización de los servicios públicos básicos como la educación y la salud
- Quiebre de las pequeñas y medianas empresas debido a la prohibición de cualquier política estatal destinada a favorecer el uso de bienes nacionales o potenciar el desarrollo local o sectorial, y a la obligación de abrir las compras o contrataciones del Estado en todos sus niveles
- Inversión a expensas del deterioro ambiental
- Tendencia al condicionamiento de cualquier apoyo o acuerdo de reciprocidad económica; a acatar los lineamientos de política estadounidense aferrada a considerar como *dumping* todo lo que perjudique su producción nacional

3.8.1 Impacto económico del ALCA

Para determinar el impacto económico que el ALCA tendrá es necesario tomar en cuenta, primeramente, que "los efectos de una apertura (de los países menos desarrollados del continente americano) hacia los países desarrollados de América del Norte tienen paralelo, dado su tamaño y fortaleza competitiva, con una apertura a la economía mundial.²⁶³ Y es que la enorme diferencia entre los niveles de desarrollo (o grado de preparación²⁶⁴ como se refieren algunos) y otros factores ya analizados, representarían un reto de características incalculables difíciles de cumplir,²⁶⁵ tomando en cuenta que las economías más pequeñas estarán obligadas a asumir los mismos compromisos recíprocos que los demás países participantes.²⁶⁶

El "grado de preparación" de los países que integran el hemisferio se mide en términos de estabilidad macroeconómica o capacidad institucional y humana. Este aspecto introduce en la negociación los tratamientos diferenciales y preferenciales, lo que permitiría justificar no sólo determinados términos de "no reciprocidad" sino también la adjudicación de tratamientos diferenciales.²⁶⁷

En el Plan de Acción de Santiago se acordó que los países del ALCA tomarían en consideración estas diferencias en su grado de preparación, pero aún les resta especificar lo que esto podría significar en un futuro. Hasta ahora, el proceso de liberalización ha evitado conceder el "trato diferente y preferencial" que podría implicar diferentes obligaciones para los países en desarrollo, ayudándolos, en cierto sentido, a preparar sus economías a enfrentar a sus socios mayores.

En el caso de Centroamérica, por ejemplo, los países se encuentran muy por debajo del nivel de desarrollo requerido para hacer frente a los retos del Área de Libre Comercio, por

²⁶³ Devlin, Estevadeordal y Garay, citados por Juan F. Rojas Penso, *Op. Cit.* P. 17

²⁶⁴ El concepto de grado de preparación - en inglés "*preparedness level*" - se refiere al grado en que los países estén preparados para asumir los retos que implicaría el ALCA.

²⁶⁵ Los factores que definirán la naturaleza y magnitud del impacto de la liberalización en los países son: nivel de desarrollo y de acumulación de capital, acceso a Instrumentos sociales, patrón de inserción internacional, tanto intra como extrarregional; grado de integración con los principales mercados del hemisferio y disponibilidad de redes de infraestructura. Estos factores son señalados por Devlin *et al*, 1999.

²⁶⁶ Bárbara Kotschwar, "El Área de Libre Comercio de las Américas: origen, objetivos y situación", en *Revista Contribuciones*, Argentina, Vol. 4, 2001, P.35

²⁶⁷ Juan F. Rojas Penso, *Op. cit.* P. 20.

lo que los seis países tendrían mayores posibilidades de riesgo.²⁶⁸ Una de las principales causas de lo anterior puede encontrarse en el gran desarrollo del TLCAN, donde México desplazó a la subregión en su acceso al mercado norteamericano y en el destino de inversión extranjera directa. Esta situación ha hecho más patente la urgencia que la subregión tiene de desarrollar las condiciones internas requeridas para poder acceder al ALCA en el futuro próximo.

Así las cosas, tanto el cambio en el énfasis en los intereses geográficos del país dominante del hemisferio, como la creciente insistencia en la reciprocidad dentro de las negociaciones de comercio internacional son los limitantes para que los países centroamericanos aseguren un trato preferencial para su economía permanentemente. La perspectiva futura de estas economías las obliga a fortalecer la competitividad de su oferta interna si su meta es aprovechar la ampliación de los mercados, y no quedar compelidos a los patrones recesivos de especialización.

Así, es en estas circunstancias que cada vez cobra mayor importancia para los países de América Latina el contar con el nivel de desarrollo requerido para cumplir con todos los principios, los estándares legales e institucionales, y con la disciplina económica que demandaría la entrada al ALCA. Por ello deberán incluirse en la agenda los temas que han surgido en el debate de la nueva "arquitectura financiera internacional" coordinando políticas macroeconómicas con políticas sociales.

La existencia de la asimetría entre los distintos países del continente, también se hace presente en la cantidad y calidad de los servicios de infraestructura, traduciéndose en diferencias de competitividad y de atractivo para nuevas inversiones. Hay regiones como el Sur Mexicano y Centroamérica que están avanzando en el proyecto del Plan Puebla Panamá que, como se vio anteriormente, proporcionaría toda una red de infraestructura para el ALCA. En ese sentido "la integración puede reforzar (en lugar de atenuar) las disparidades de niveles de desarrollo entre países y regiones, al desencadenar lógicas acumulativas de polarización de las inversiones y al potenciar los efectos de aglomeración".²⁶⁹ Es por ello que, como bien lo reconoce Da Motta (1997), las inversiones

²⁶⁸ En un estudio de la CEPAL donde se evaluaba el grado en que los países del hemisferio estaban preparados para entrar al ALCA, América Central resultó ser el grupo de países menos desarrollado del hemisferio occidental, si tomamos en cuenta al CARICOM, a la Comunidad Andina, al Mercosur y al TLCAN).

²⁶⁹ Juan F. Rojas Penso, *Op. Cit.* P. 23

en infraestructura deberían tomarse como una política compensatoria a favor de los países menos desarrollados, sin perder de vista la dimensión social.

El discurso oficial plantea que el proceso del ALCA aboga por una preeminencia de las fuerzas del mercado como el medio fundamental para el crecimiento y desarrollo de América Latina. No obstante aquí sostenemos que en su mera propuesta, el ALCA ha trascendido los marcos de un simple acuerdo comercial para transformar radicalmente la realidad social de las naciones de América y convertirse en un instrumento de conquista económica subordinado a los intereses empresariales y estratégicos de Estados Unidos, implicando en cierto sentido, una extensión del TLCAN. Esto tendría repercusiones considerables para América Latina pues el tratado mencionado no ha cumplido con la prosperidad, solidaridad y mejoramiento ambiental que prometió, sino que ha conllevado a deteriorar los derechos laborales y las normas ambientales; a debilitar la seguridad pública; a perder la seguridad alimentaria; a disminuir el empleo sindicalizado; así como a incrementar la pobreza y la desigualdad económica.²⁷⁰

En el caso de México, la liberalización no se ha traducido en una mayor globalidad sino que ha fomentado la dependencia y bilateralidad, a pesar de los múltiples intentos de diversificar su mercado, reflejados en la suscripción de tratados de libre comercio con países de América Latina, Asia y Europa. La liberalización económica puede no sólo limitar el crecimiento sino incluso acabar con la planta productiva de un país. El mito de que la apertura comercial nos traerá por sí misma mayores niveles de crecimiento es sólo eso: un mito. La experiencia argentina y el aumento de la pobreza en muchos países de América Latina son indicadores evidentes de la perversidad social de los fundamentalismos económicos.²⁷¹ Así que no por simplemente concertar un acuerdo de libre comercio a nivel continental, significa que las condiciones macroeconómicas mejorarán. La apertura comercial para ser positiva requiere de un análisis concienzudo de cuáles sectores hay que abrir a la competencia y en qué plazos hacerlo, así como reservas especiales para sectores que, aún siendo estratégicos no son competitivos a nivel internacional²⁷² (tal y como lo es en el caso latinoamericano, el sector agropecuario).

²⁷⁰ Ver Revista del Sur No. 113 a 116, Instituto del Tercer Mundo, marzo-abril y mayo-junio del 2001.

²⁷¹ Jorge Witker, *Los Derechos económicos y sociales en el contexto del Área de Libre Comercio de las Américas*, en Méndez Silva, Ricardo, *Derecho Internacional de los Derechos humanos*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ et al, México, 2002. P.

598
²⁷² *Ibid.* P. 599

Existe riesgo que la pequeña producción campesina disminuya y profundice su crisis, viéndose afectada por la libre importación de productos que abaratarían sus precios; la desigual competencia con los grandes productores, que están dotados de recursos tecnológicos, además de la falta de incentivos y subvenciones. Además el riesgo de la privatización de los recursos naturales conllevaría a que los campesinos e indígenas pierdan el uso tradicional de dichos recursos, además de que los desplazaría y despojaría de sus tierras, primando los intereses de las empresas mineras, petroleras, madereras, etc.²⁷³

Así las cosas, la privatización de tierras aparejada a estas políticas amenazaría las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas. El derecho a la vida se vería dramáticamente afectado debido a la comercialización de los recursos naturales y al sometimiento a los precios del mercado libre, que se toman inaccesibles para los campesinos. Al verse en esta situación, los campesinos e indígenas se forzarían a emigrar a las ciudades, imposibilitándose su integración a la sociedad de consumo y a convertirse en personas económicamente activas dada su falta de experiencia en el mercado laboral que la ciudad requiere.

También hay que considerar la viabilidad del proceso de integración hemisférica, tomando en cuenta los riesgos de desestabilización que podrían desencadenarse a raíz de una liberalización total de los flujos comerciales y financieros como consecuencia directa de la creación del ALCA. Esto significaría que para un sector de la población los costos excederían los beneficios durante algún tiempo y conllevaría a presiones sociopolíticas.

Los impactos que se pueden calcular varían de país a país según estos factores, aunque el rasgo común para todos será, sin duda alguna, la concentración del comercio intrarregional en EUA. Primeramente, porque al no preservarse las preferencias intrarregionales (por ejemplo, dentro del esquema ALADI, MERCOSUR o CARICOM), se amenazaría la continuidad de los flujos comerciales no tradicionales al interior de la región, pudiendo sustituirse por importaciones desde EUA. Además existe riesgo de que muchos productos primarios, que siguen siendo la fuente principal de ingresos de muchos países, sean sustituidos por productos estadounidenses. Asimismo, la apertura del

²⁷³ Guillermo Vilela D. De M., Secretario General de la APDHB, *El impacto del ALCA en Bolivia*, documento presentado en el Seminario Regional "Los Procesos de Integración Regional de las Américas", organizado por la *Fédération Internationale des ligues des droits de l'Homme* y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. los días 3,4 y 5 de octubre del 2002 en México, D.F.

mercado de EUA permitiría la expansión de exportaciones de manufacturas y productos no tradicionales de los países de América Latina.

La agenda de acceso a los mercados es poco satisfactoria para países como estos, que han realizado una liberalización comercial unilateral sin que EUA haya reaccionado recíprocamente a esto. Por ende, se puede afirmar que la liberalización arancelaria beneficiará básicamente a EUA y a Canadá; es por ello que para que la negociación esté equilibrada, debe haber concesiones relativas a las principales barreras que enfrentan los países de la región en aquéllos países, siendo de fundamental importancia los aspectos referidos a *antidumping* y subsidios. "Desde el punto de vista económico, cualquier liberalización afecta la distribución de la renta, habiendo ganadores y perdedores".²⁷⁴ Es por ello que la decisión debe ser política, para tomar en cuenta los costos y beneficios del ALCA en el aspecto social. La liberalización no es por sí misma garante del crecimiento económico.

Bajo el principio de igual trato para todos los sectores involucrados en el proceso de producción, los pequeños productores quedarían en desventaja junto con los campesinos e indígenas frente a otros sectores tales como las empresas transnacionales y las grandes empresas nacionales, debido al retraso en su incorporación al mercado nacional. Además, tenemos que los criterios de trato nacional y nación más favorecida en relación con el acceso al mercado e inversiones, también tendría serias repercusiones para las economías pequeñas. Esto porque en un escenario así, se trataría a los inversionistas o a las empresas de todos los países que integrarán el ALCA de forma similar que como se trata a los proveedores locales y nacionales. Ello en un marco económico y social desigual acentuando e incluso aumentando la irregularidad y la desproporción entre los países y sus realidades internas.

3.8.2 Impacto político del ALCA

El impacto político del ALCA puede medirse en varias dimensiones que son tanto positivas como negativas. En primera instancia podría asumirse que la expansión del libre comercio en la región traerá consigo, gracias a la Cláusula Democrática, una expansión de la democracia y de la defensa de los derechos humanos en todo el continente. En este sentido, América Latina ha insistido en que la cuestión de la democracia debería preceder

²⁷⁴ Lia Valls, *Op. Cit.* P. 82

a la de economía y libre mercado en la Declaración de Principios de Miami.²⁷⁵ Esto implicaría un compromiso respecto a los principios democráticos antes de desarrollar un mercado común. Por esta razón Cuba se mantiene excluida del proceso de las cumbres.²⁷⁶ Sin embargo, cabe resaltar que el hecho de que la democracia y los derechos humanos figuren como prioridades para los gobiernos que conformarían el ALCA, no se debe exclusivamente a la buena voluntad de los mismos porque la gente sea directamente beneficiada sino más bien, porque la expansión del mercado depende de la estabilidad política que da la democracia, la cual se hace manifiesta con el respeto de los derechos humanos.

Se plantea que el ALCA traerá consigo la extinción de gobiernos nacionales y sociedades locales. Ante esto, hay que resaltar el carácter excluyente y antidemocrático en los mandatos y objetivos de los grupos negociadores del ALCA, sobre todo el que se refiere a compras del sector público. La finalidad de esto es la de ampliar el acceso a los mercados para las compras de dicho sector y crear los instrumentos jurídicos que aseguren la apertura y transparencia en los procedimientos de las compras del mismo para así abrir todos los contratos, servicios y bienes gubernamentales a licitaciones u ofertas en las que participan las empresas transnacionales, eliminando la posibilidad de que los gobiernos fomenten la economía nacional.

Delgado Rojas realizó un estudio sobre Centroamérica que bien podría aplicarse por igual al resto de países latinoamericanos en relación al papel de la sociedad civil en los proyectos de integración. Concluyó afirmando que la región muestra una tendencia antiliberal de recelo con la apertura y ajuste estructural y con las posiciones de los gobiernos nacionales en cuanto al interés nacional por su desconocimiento y falta de distinción de los planos de la realidad política actual nacional, regional, hemisférica, global. Así, cualquier análisis de la integración parte del supuesto de que ésta "no avanzará por una discrepancia entre la realidad centroamericana y la institucionalización creada, y por la falta de compromiso político y la divergencia de intereses económicos y políticos de los distintos países."²⁷⁷

²⁷⁵ Feinberg, 1997.

²⁷⁶ Aunque también hay que subrayar que esta exclusión está determinada en gran parte por el embargo económico que EUA mantiene hacia la isla.

²⁷⁷ Otazo Conde, Rubén, "Sociedad civil y nuevos movimientos sociales en Centroamérica. De cara a los dilemas y desafíos del ALCA", en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XIV, No. 28, julio-diciembre 2001. P. 143

3.8.3 Impacto jurídico del ALCA

Por mencionar un ejemplo, Stephen Zamora, académico invitado a la Reunión de Denver para discutir sobre la creación del ALCA, hace una somera comparación entre los obstáculos y dificultades que enfrentaron los países miembros del TLCAN antes de firmarlo, y el ALCA, siendo el más importante la "resistencia por parte de los gobiernos de aceptar un único paradigma legal para organizar dicha zona".²⁷⁸ La mayoría de los gobiernos que integrarán el ALCA han mostrado una falta de voluntad para ceder autoridad y soberanía en aspectos que anteriormente eran concebidos para discutirse únicamente a nivel interno. El fundamento de esta opinión es que una integración económica más profunda distribuiría la competencia legislativa de manera más difusa, dispersando la autoridad antes monopolizada a nivel interno, hacia arriba (a agencias supranacionales) y hacia abajo (a actores estatales, locales).²⁷⁹

Para Zamora, el concluir un Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, implicaría que la separación entre las cuestiones legales internas o locales y las internacionales sería casi nula, ya que ambos campos – el doméstico y el externo - interactuarían entre sí sin barreras.

Aquí entra el concepto de subsidiariedad, que en términos del mismo Zamora es un examen de las razones válidas para asignar autoridad legal a aspectos particulares a niveles distintos de la elaboración de leyes y ejecución de las mismas en un sistemas multinivel. Ello significa que de concretarse el ALCA, se tendría que resolver el conflicto entre, por un lado, la fuerza que las sociedades democráticas asignan al poder legislativo local, y por el otro, la necesidad de las autoridades nacionales e internacionales de que se lleven a cabo las metas legítimas, mismas que únicamente se obtienen mediante leyes aplicables de forma extensiva. Con ello me refiero a que es necesario que las leyes se extiendan a nivel regional para asegurar su cabal cumplimiento a lo largo y ancho de todo el continente; pero de igual forma es importante que existan autoridades locales que atiendan de forma particular los problemas de cada país.²⁸⁰ Ello, porque

²⁷⁸ Stephen Zamora, "Allocating Legislative Competence in the Americas: The Early Experience Under NAFTA and The Challenge of Hemispheric Integration", en *El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, IJ-UNAM-The American Society of International Law, Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público, No. 25, México, 1997. P. 54

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ George Bermann en "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States", expresaba que la subsidiariedad era la alternativa para aquellos regímenes

independientemente de considerar a la máxima autoridad a nivel interno o internacional, es más importante dónde ubicar a los intereses legítimos de las personas y grupos en las instituciones legales y de aplicación de la ley en todos los niveles, desde las instancias locales hasta las agencias internacionales.²⁸¹

Existe otra cuestión que hay que subrayar, que es la transformación de la cultura jurídica, la cual está pasando por un proceso en el que los instrumentos e instituciones comerciales internacionales tanto a nivel global como regional, tienen un papel central. Este proceso genera una tensión entre las prácticas "tradicionales" y las nuevas expectativas sociales respecto de la operación del derecho. Existe un reclamo social por una cultura jurídica que resguarde y defienda los derechos y obligaciones tanto de los gobernantes, como de los gobernados, y en otra esfera, de las agencias y organismos internacionales. Tal y como señala Sergio López Ayllón, mientras más complejo es el intercambio entre naciones, mayor necesidad de reglas jurídicas que permitan la operación previsible del sistema y los mecanismos eficientes de solución de controversias. Muchos de los instrumentos jurídicos regionales pueden considerarse como un esfuerzo deliberado por juridificar procesos de integración económica "silenciosa" ya en marcha, es decir, por conferirle la permanencia y seguridad que otorga el derecho. Sin embargo, se trata de una juridificación parcial y poco intensa en la medida en que se evita crear instancias de decisión con facultades de interpretación y aplicación obligatorias del derecho.²⁸²

En un contexto de apertura de mercados, la proliferación de intercambios comerciales y su juridización a través de instrumentos legales, así como el establecimiento de instituciones comunes conduce necesariamente al encuentro de sistemas y culturas jurídicas. Con ello me refiero al problema al que se enfrentarán – mejor dicho, se enfrentan ya – los países del continente americano, que es la expansión del modelo legislativo estadounidense. Esta forma de influencia se ha debido a que tanto corporaciones como agencias gubernamentales de Estados Unidos han elaborado leyes

cuya soberanía estaba siendo afectada por la integración económica. La subsidiariedad, según Bermann, manifiesta la preferencia por la gobernabilidad al nivel más local consistente o en concordancia con alcanzar el objetivo enunciado por el gobierno. Dicha subsidiariedad habla de una distribución de poder de forma horizontal.

²⁸¹ Stephen Zamora, *Op. Cit.* P. 63

²⁸² Sergio López Ayllón, "El impacto de los instrumentos comerciales internacionales en los sistemas jurídicos del continente americano", en *El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, UNAM-The American Society of International Law, Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público, No. 25, México, 1997. P. 273

de manera *de facto*, adquiriendo un mayor poder dentro de los procesos legales de la región. A esta expansión contribuirán y han contribuido el surgimiento cada vez más generalizado de economías neoliberales en todo el hemisferio, así como la apertura al comercio y a la inversión extranjera. Esta adopción de regímenes liberales en el continente consolidados en los procesos de integración económica, conllevará a un aumento de influencia externa – principalmente de EUA – en la elaboración de leyes a nivel doméstico de los países del continente americano, ya sea mediante la implementación de lo que dicten los regímenes supranacionales, como a través de la imposición *de facto* de modelos extranjeros legales. Este cambio no tendrá precedentes, ya que implicaría una transición o una suplantación de los sistemas de *civil law*, por el *common law*. En este sentido, el ALCA pretende incluir disposiciones relativas a inversiones, similares a las contenidas en el frustrado AMI y en el Capítulo II del TLCAN, mediante las cuales las empresas transnacionales podrán enjuiciar a los gobiernos por pérdidas... Aunado a esto, cabe señalar que hay posturas que concuerdan en que el ALCA sería una violación al propio Derecho Internacional, ya que aquél le concederá a las empresas transnacionales el derecho a ejecutar un tratado internacional del cual no son partes signatarias. Es por ello que estos actores internacionales resultarán altamente beneficiados del ALCA.

Los instrumentos e instituciones jurídicas de integración regional juegan un papel central en la comprensión de las transformaciones en la legislación comercial así como en sus prácticas jurídicas, porque dichos instrumentos intentan estabilizar los intercambios económicos entre socios comerciales mediante la introducción de complejos mecanismos legales, que son incorporados por diferentes vías en la legislación interna. Al mismo modo, ayudan a catalizar otros procesos de cambio internos que tienen que hacer frente a fuerzas del campo jurídico interno.²⁸³ El ejemplo del TLCAN nos reveló que la implementación supuso una interacción permanente entre agentes que operan bajo condiciones jurídicas diferentes tanto formales como culturales. Este tratado plasmó el contacto de un sistema de *common law* y uno de *civil law*, además de dos culturas jurídicas distintas.

Ante esto, podemos decir que las influencias extranjeras no pueden ni deben recibirse sin más en el orden jurídico nacional, sino que tienen que ser sometidas a un proceso de adaptación y armonización paulatinos con el derecho existente. Evidentemente el ALCA

²⁸³ Sergio López Ayllón, *Op. Cit.* P. 278

no contempla este proceso y busca implantar en todo el continente un modelo jurídico homogéneo. Sin embargo, paradójicamente, aún no está abierto al público el conocer cuál será este modelo.

El estatus legal regional del ALCA destruiría las barreras de los estados nacionales para facilitar el progreso social del hemisferio americano a partir de garantizar la seguridad y movilidad de los movimientos de flujos de inversiones "eludiendo cualquier mención a trabajadores, tecnologías reales y desempeño de cláusulas sociales",²⁸⁴ lo cual beneficiaría enormemente a Estados Unidos y Canadá. Así, con el ALCA se lograría ceder los derechos supranacionales a inversionistas por encima de los marcos jurídicos nacionales y se aspira a poner a los países del continente a merced del capital transnacional para reivindicar sus intereses comerciales en actividades como la biodiversidad, la educación, el agua y otros temas de esta índole.

Por último tenemos la cuestión de los derechos humanos. Se puede afirmar que el fortalecimiento del libre mercado y su incremento de importancia en todos los niveles dentro y fuera de los Estados, no ha venido acompañado de un marco normativo de derechos humanos con el cual se debería regular el fenómeno de la globalización. Así, aunque vemos una gran evolución en el comercio internacional, "dicha evolución no se ve correspondida por el consenso necesario para desarrollar un sistema normativo que resuelva los conflictos que se derivan de las relaciones comerciales internacionales".²⁸⁵ Mientras ambos procesos – el de la regionalización y el de la legislación internacional – no se dirijan en un mismo sentido y a la misma velocidad, la concertación de acuerdos comerciales de la naturaleza del ALCA no tendrán los beneficios esperados.

Es necesario asegurar una jerarquía de normas que reestablezca un orden de prelación en los compromisos internacionales asumidos por los Estados disponiéndolos en función del respeto a los derechos humanos. Y en este sentido, hay que darle al Derecho Internacional de los Derechos Humanos la importancia que se merece, ya que es el único estatuto con jerarquía de norma suprema en el Derecho Internacional.

²⁸⁴ Rubén Olazo Conde, "Sociedad civil y nuevos movimientos sociales en Centroamérica. De cara a los dilemas y desafíos del ALCA", en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XIV, No. 28, julio-diciembre 2001, P. 131

²⁸⁵ Luis C. Moreno Durazo, *Op. Cit.* P. 272

3.8.4 Impacto social del ALCA

Mientras las ONGs han luchado por la transparencia del proceso ALCA, y aun cuando Zoellick lo ha descrito como un "esfuerzo sin precedentes para hacer del comercio internacional y sus beneficios económicos y sociales más accesibles al público", en realidad hay poco que encontrar en el borrador del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas sobre algunos puntos.

El primero es que las cuestiones ambientales y laborales permanecen prácticamente ignoradas. Ello ha atraído las críticas de las ONGs y oposición del Congreso estadounidense. El Partido demócrata de EUA está muy apoyado por sindicatos, y son renuentes a la idea de expandir el TLCAN hacia el Sur.

También cabe destacar que mientras diversas corporaciones han tenido acceso especial a los Ministros de comercio a través de foros de negocios, no existen grupos de negociación en materia de medio ambiente y mano de obra. Si bien el capítulo sobre la inversión incluye breves artículos sobre la mano de obra y el medio ambiente, éste no compele directamente a las partes a cumplir con lo dispuesto al respecto. Este capítulo mostró una gran similitud con el capítulo 11 del TLCAN, lo cual despertó numerosas protestas por parte de la sociedad civil. Dicho capítulo estipula que "ninguna Parte puede nacionalizar o expropiar directa o indirectamente una inversión o un inversionista de otra Parte", además de que permite a un inversionista que ejerza presión para que la nación en cuestión de efecto a esta estipulación. Un crítico llama a esto "el elemento más pernicioso de toda la estructura del libre comercio" dada su tendencia a "enfrentarse a leyes y regulaciones diseñadas para proteger al medio ambiente, la salud y la seguridad". Tal parece, como lo señala Christopher M. Bruner, que el capítulo sobre inversiones del ALCA reproducirá las mismas previsiones.

El segundo aspecto que refleja la nula o escueta mención de las cuestiones sociales en el ALCA es que las negociaciones más arduas en materia de liberalización comercial, son los temas que están a la cabeza. Como ejemplo está el capítulo sobre la agricultura, que es uno de los más delicados.

Un tercer aspecto es que mientras que aunque el texto actual no contiene aspectos sobre naciones en particular, una de las dos únicas atribuciones hechas en todo el documento viene como cuestión anexa "para mayor discusión" dispuesta por el MERCOSUR, una

unión aduanera que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como para dejar claro que Brasil participará en las negociaciones dentro de un bloque, más que solo.²⁸⁶

3.8.5 Impacto ambiental del ALCA

La integración de la infraestructura regional del ALCA que implicará la construcción de enormes complejos turísticos, industriales, de comunicación, así como grandes obras hidráulicas, eléctricas, de transporte, de energía, etc. Ello significará severos impactos en el medio ambiente. Por ejemplo, en Sudamérica hay un diseño de infraestructura ya planeado, como es el Eje Andino, el Eje Brasil-Guyana, el Orinoco-Amazonas-Plata, así como la canalización del río Meta en Colombia. Un trabajo tan grande sobre ese río podría tener efectos terribles sobre la población indígena y la ecología.

En este sentido, este proyecto tiene prevista la conformación de corredores de energía eléctrica para fortalecer supuestamente el desarrollo de zonas deprimidas económicamente a partir de la construcción de grandes represas, lo cual traerá un consecuente daño a la vida animal y vegetal de la región.²⁸⁷

Aunado a lo anterior está el hecho de que en las negociaciones tampoco se incluye el tema de la ecología ni el impacto que en la misma tendrá el proyecto del ALCA. Por ello podríamos afirmar que el aspecto ambiental, al no estar contemplado entre las prioridades a cuidar en este acuerdo, sufrirá serios daños que sin duda alguna padecerán las generaciones futuras, y por supuesto, los más vulnerables.

3.9 ¿Multilateralismo vs. regionalismo?

Existe un debate muy álgido respecto a la relación contradictoria o hasta cierto punto contraproducente entre el regionalismo - materializado en la constitución de bloques económicos regidos por una normatividad común en materia comercial - y el

²⁸⁶ "El MERCOSUR considera que el futuro capítulo del ALCA sobre servicios deberá contener disciplinas específicas relativas a la eliminación y prohibición de subsidios que tienen efectos desestabilizadores en el Mercado o que afecten los flujos normales del comercio". (Capítulo sobre Servicios) Al mismo tiempo debe observarse que se hace otra concesión a Chile. Además, mientras que éste es un miembro asociado del Mercosur, Brasil no consiguió fortalecer el bloque negociador mediante la membresía plena, debido en gran parte al esfuerzo de EUA por cimentar sus relaciones bilaterales con Chile.

²⁸⁷ Otazo Conde, Rubén, "Sociedad civil y nuevos movimientos sociales en Centroamérica. De cara a los dilemas y desafíos del ALCA", en Cuadernos de Nuestra América, Vol. XIV, No. 28, julio-diciembre 2001. P. 139

multilateralismo propugnado por la Organización Mundial de Comercio que, en última instancia, es aceptado y asumido (supuestamente) por todos aquellos Estados partes.

La importancia del papel que juega la Organización Mundial de Comercio en la construcción y negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, es esencial para su conclusión. Y es que actualmente el debate en torno a la coexistencia de los procesos de regionalización a nivel mundial y del continente americano, con el marco de liberalización y globalización que dicta la OMC, ponen en tela de juicio el multilateralismo y el carácter liberalizador del orden económico mundial imperante.

Para empezar, esta organización cuenta con un artículo muy específico, que es por cierto herencia de su antecesor, Acuerdo General de Aranceles y Tarifas o GATT por sus siglas en inglés. Se trata del XXIV, el cual estipula que la unión aduanera o zona de libre comercio que se pretenda crear por parte de algunos Estados miembros de la OMC, debe cumplir con determinadas condiciones que garantizan la liberalización comercial, tales como las de eliminar en un plazo razonable las barreras comerciales entre los Estados que crean la unión aduanera o zona de libre comercio y la de no aumentar los aranceles y reglamentaciones a los Estados que no formen parte de las mismas. Con ello, la OMC se asegura de que de llevarse a cabo un proyecto de regionalización que implique la creación de un bloque económico regional, no se cierren las fronteras a países ajenos a dicho bloque, asegurando con ello una auténtica liberalización del comercio.

El artículo XXIV, posibilita una excepción a la cláusula de nación más favorecida, facultando que dos o más países se otorguen un tratamiento preferencial sin hacerlo extensivo al resto de la comunidad internacional. Con el paso del tiempo, este artículo se convirtió en la "justificación jurídica para la existencia de innumerables procesos de regionalización intergubernamental", lo cual se puede apreciar con la proliferación de acuerdos regionales que buscaban la liberalización del comercio. Ello, de acuerdo con Rosas obedeció al hecho de que muchas naciones mostraron temor a que las negociaciones comerciales multilaterales fracasaran, permitiendo que surgieran nuevos obstáculos para que sus socios comerciales tuvieran limitado el acceso a los mercados. Con ello, la OMC adquiere una fuerza incalculable pues tiene la capacidad de autorizar o vetar la creación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio.

Empero, independientemente de lo anterior, al construirse una zona de libre comercio debe instrumentarse un arancel externo común, que proteja en cierta forma, el comercio al interior de dicha zona y posteriormente dicha zona esté preparada para ampliarse al exterior. De lo contrario, las asimetrías entre los países involucrados – que en el caso del ALCA serían enormes – aumentarían. Pero por otro lado, la homologación necesaria entre estos países y los de mayor desarrollo en un arancel externo común, perjudicaría a los más débiles, porque al intentar homologar sus aranceles a las importaciones con respecto a los más fuertes, tendrán que ceder mucho.

Por otro lado, múltiples opiniones se formulan en el sentido de que la regionalización trae consigo la desviación del comercio, que, además del proteccionismo mencionado más arriba, es un efecto dañino para el multilateralismo y en última instancia, para la propia globalización. El caso paradigmático es el del MERCOSUR. Al respecto, hay quienes afirman que la creación del ALCA sería más que una red de acuerdos de liberalización comercial donde EUA estará en el centro de la madeja, sin que contribuya en lo más mínimo a la multilateralización del proceso.

La desviación del comercio, que para Yeats constituye un efecto perverso de la regionalización sobre el multilateralismo. En este aspecto es donde algunos autores como Yeats señalan que es más evidente la incompatibilidad entre el multilateralismo y la regionalización. Sin embargo, existen otros teóricos que afirman que los flujos de comercio e inversión de los países latinoamericanos y del Caribe son muy insignificantes para incidir de manera determinante en el sistema multilateral de comercio.

Por otro lado, y respecto a la cuestión del ALCA y la OMC, los dos países mencionados buscan posteriormente poder someter los casos de controversia en el ALCA, ante la OMC a fin de sacar las mejores ventajas posibles. Sin embargo, el hacer extensivo el alcance de la OMC al esquema del ALCA para solucionar las controversias, debería contar con mecanismos que afronten la neutralización de desequilibrios estructurales y las asimetrías macroeconómicas. El acuerdo en el marco de la OMC busca compatibilizar la protección de los derechos de propiedad por un lado, y el libre comercio para la difusión y transferencia internacional de tecnologías.²⁶⁸ Estos temas no han tenido mucho desarrollo en los demás países del continente, por lo que cualquier compromiso asumido en el ALCA de tipo "OMC plus" no podría negociarse posteriormente en los marcos

²⁶⁸ Srinivasan considera que estos temas deben eliminarse del ámbito de la OMC y se incluya en los foros internacionales que para su efecto se crearon.

subregionales profundamente. Por ello hay que insistir en cumplir con la denominada "cláusula de preservación de esquemas subregionales" según la cual estos acuerdos serán preservados excepto si existieren disposiciones del ALCA que concedieran mayores ventajas.

Cabe destacar que un régimen "OMC-plus" como al que se refiere Rojas Penso, en donde se aborden los casos controvertidos en el seno del ALCA, representará mayores ventajas para EUA y Canadá; razón por la cual sólo tendría sentido si el ALCA incluyera las previsiones para neutralizar los desequilibrios estructurales y las asimetrías macroeconómicas.²⁸⁹

3.10 El ALCA frente a los acuerdos regionales, subregionales e interregionales existentes.

La concreción y el trayecto que han seguido las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas ha desencadenado una gran polémica en relación a si será una extensión del vigente Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que "bajo premisas de libre mercado y apertura económica total, disciplina a las economías de México y Canadá a los intereses transnacionales de origen estadounidense".²⁹⁰

El segundo modelo a seguir del ALCA es el MERCOSUR, que plantea una integración subregional para negociar posteriormente en forma de bloque con Estados Unidos. Dicho modelo asigna a los Estados un papel regulador y activo en el ámbito económico privilegiando los mercados internos y en cierta medida, a los productores, trabajadores y consumidores subregionales.

En última instancia se plantea si los bloques comerciales regionales, en este caso el ALCA, debilitará el sistema comercial multilateral ya que se tiene cierto temor sobre el futuro que le deparará a los acuerdos subregionales que están vigentes. Ante estas controversias, tenemos varias opiniones.

Respecto al TLCAN, "asigna al mercado un rol estratégico privilegiando a inversionistas y empresas transnacionales relegando al Estado a un papel regulador mínimo ubicando a

²⁸⁹ Srinivasan (1999) propone una agenda para los países en desarrollo con vistas a una nueva ronda multilateral.

²⁹⁰ Jorge Witker, *Op. Cit.* P.595

las exportaciones como motor de crecimiento y nulificando todo proyecto nacional de desarrollo²⁹¹.

Para Jeannette M. E. Tramhel, el ALCA no será ni es una extensión del TLCAN per se, sino más bien una maduración simultánea de diversas iniciativas subregionales. Ello, retomando la Declaración de la cumbre de Miami donde los líderes acordaron construir el ALCA sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales preexistentes para extender y profundizar la integración económica hemisférica e incorporar a los acuerdos a un mismo proyecto.²⁹² Dicho Plan exhortó a los Ministros de Comercio a tomar los pasos correctos incluyendo aquellas áreas de común acuerdo y divergencia de los tratados específicos sometidos a revisión.

Aquí es donde el apoyo técnico del Comité Tripartita con ayuda del SCT y su grupo consultivo se está percibiendo, en tanto que gran parte de este trabajo técnico es un prerequisite antes de que el ALCA pueda proseguir.²⁹³ Así, mediante la revisión de los acuerdos comerciales preexistentes, se podrá tomar lo más rescatable de cada uno, e incorporarlo posteriormente al marco jurídico del ALCA.

En cuanto a la cuestión de la preservación de los acuerdos subregionales, existe una "cláusula de preservación de esquemas regionales", en cuya virtud resulta importante que se apruebe la versión según la cual estos acuerdos serán preservados. Además es esencial el fortalecimiento y la profundización de los acuerdos existentes y la concreción de los pendientes.

Dicha revisión de acuerdos requiere de ciertos pasos a seguir. Primero, se necesita una compilación de información y una identificación de los diversos acuerdos relevantes. Después, se debe proseguir a elaborar comparaciones analíticas de los tratados que pugnan por una unión aduanera y por otro lado, los que respaldan la creación de zonas de libre comercio.²⁹⁴ Luego debe analizarse los acuerdos en cuestiones específicas, pues el tema general de "comercio" está compuesto por varios subtemas²⁹⁵. Finalmente, es

²⁹¹ *Ibidem.*

²⁹² Ello puede constatarse en las Declaraciones Ministeriales de Denver y la de Cartagena.

²⁹³ Jeannette M. E. Tramhel, *Op. Cit.* P. 294

²⁹⁴ Ello se materializó en el "Compendio analítico de los acuerdos hemisféricos occidentales de libre comercio y de integración" de 1996.

²⁹⁵ Por ejemplo, se creó el compendio de tratados bilaterales de inversión del hemisferio occidental y el Compendio de Leyes Antidumping

preciso examinar la legislación interna y compararla con la internacional, en relación a cuestiones específicas, y de esta manera detectar diferencias y similitudes entre ambos sistemas.

Así, debemos mantener altas nuestras expectativas y confiar en que el proceso de creación del ALCA será uno creativo y valioso que posibilite que el esquema más conveniente – sin copiar alguno preestablecido – tome su propia forma. Es prematuro seleccionar un tipo de tratado como modelo del ALCA. El comparar directamente al ALCA con un tratado preestablecido no lleva a nada bueno, sino a una competencia inútil e improductiva. El elegir un tratado con aplicación limitada no conlleva a nada. Trambel considera que el acuerdo que finalmente emerja será uno muy distinto; posiblemente conformado por los mejores elementos de los más sobresalientes.

El hecho de que se requiere en el proceso ALCA el logro de un compromiso común, sin acuerdos internos, además de la utilización expresa de la negociación como parte de un "grupo de integración subregional", ha levantado tensiones entre Brasil y EUA principalmente. Ello, debido a que evita que EUA logre una liberalización cada vez mayor de aquellos sectores más sensibles que comúnmente logra a través de acuerdos internos. El segundo aspecto asegura que las naciones menos poderosas incrementen su capacidad de negociación mediante la formación de bloques, reduciendo por ende las disparidades arriba descritas.²⁹⁶ Por otro lado tenemos la cuestión de la Presidencia del ALCA que, como se mencionó arriba, será rotativa aunque en la etapa final de las negociaciones, la vicepresidencia será liderada por Brasil y EUA.²⁹⁷ Hay un cuarto aspecto que es el hecho de que EUA busca que el ALCA se apegue al lenguaje del TLCAN, mientras que Brasil busca que sea el del MERCOSUR. Cualquier acuerdo hemisférico que surja, forzosamente girará en torno o tendrá como punto de partida al TLCAN y/o al MERCOSUR. Ambos bloques constituyen más del 92% de las exportaciones en el hemisferio.²⁹⁸ Estos dos bloques presentan áreas de un alto potencial de conflicto, como son:

1. Requerimientos de regla de origen

²⁹⁶ Hay que tomar en cuenta este aspecto citado por Christopher Bruner en *Op. Cit.* P. 8

²⁹⁷ Declaración Ministerial de San José afirma que este periodo de vice presidencia durará hasta el fin de la negociación, sugiriendo que dicha negociación continuará indefinidamente aún concretada la meta fijada. (La etapa final de la negociación comprende del 1° de noviembre del 2002 al 31 de diciembre del 2004) Ello induce a pensar que hasta no haber resuelto tanto Brasil como EUA sus antagonismos, las negociaciones no concluirán.

²⁹⁸ Datos de 1997 citados por Gilmore en *Op. Cit.* P. 412

2. Antidumping y cuotas compensatorias
3. Telecomunicaciones
4. Servicios financieros
5. Propiedad intelectual²⁹⁹

Esto se debe principalmente a la diferencia que existe entre el TLCAN y el MERCOSUR en estas áreas. La primera de ellas, tiene el problema de que las reglas de origen del TLCAN son mucho más complejas y tienen un requisito con mayor contenido local en el TLCAN que en el MERCOSUR. En materia de antidumping, hay un gran rechazo ante las prácticas que EUA ha llevado a cabo resguardándose tras el argumento de antidumping. Los servicios financieros son un área preocupante ya que EUA goza de una sustantiva ventaja comparativa y ha sido tradicionalmente considerado cerrado a países en desarrollo, incluyendo Brasil y Uruguay.³⁰⁰

Las telecomunicaciones son un área que tiene restricciones en inversión extranjera en países desarrollados, incluyendo Brasil, Uruguay y Paraguay, además de que EUA y Canadá tienen mucha ventaja en este sector. Por lo que concierne a la propiedad intelectual, muchos países latinoamericanos la ven como obstáculo para el desarrollo, y cualquier medida que EUA tome al estilo TLCAN al respecto, no son bien recibidas.

Otro problema que provocaría el ALCA es que aglutinaría los 23 tratados o acuerdos comerciales en la región, lo cual provocaría que los acuerdos regionales y subregionales del hemisferio se traslapen o sobre saturen con otra capa de normas y regulaciones de transacciones comerciales, generando una mayor confusión.

3.10.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Al tomar en cuenta los beneficios que traería el ALCA para el "tratado de libre comercio más amplio y abarcador del mundo" como ha sido denominado el TLCAN³⁰¹, salta a la vista el hecho de que las exportaciones estadounidenses a América Latina aumentarían 36 mil millones de dólares, y las importaciones de América Latina 28 mil millones.³⁰² Gran

²⁹⁹ O'Keefe, citado por Gilmore en *Op. Cit.* P. 411

³⁰⁰ O'Keefe, en *Ibid.*

³⁰¹ Informe Anual 2000 de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos de América, P. 114.

³⁰² Cifras aportadas por Ahearn, refiriéndose a un estudio del *Institute for International Economics*, citado por Gilmore en *Op. Cit.* P. 414

parte de los rubros que están contenidos en el borrador del ALCA, se basan en los aspectos negociados en el TLCAN.

El TLCAN guarda diversas similitudes con el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas planteada para el 2005. Este último repite tres dimensiones perversas del TLCAN:

- a) antidemocrático (porque fue planteado y negociado a espaldas de la población, por su falta de transparencia, por la falta de inclusión de los congresos y parlamentos)
- b) exclusión social (se ignoran las consideraciones de la población)
- c) el modelo mismo, que sólo puede reproducir las desigualdades.³⁰³

"Los nueve grupos de negociación para el ALCA confirman la plena coincidencia entre ambos en cuanto a temática y objetivos generales."³⁰⁴ Y es que para los países de América Latina, el establecimiento de una zona de libre comercio de alcance continental les ha despertado preocupaciones muy similares a las que tuvo México antes de entrar al TLCAN. Por un lado, estaba la debilidad y la falta de modernidad de la planta productiva con respecto a la de América del Norte; y por otro, estaba la cuestión de que sólo unas empresas transnacionales se beneficiarían de la liberalización.

En la realidad, los estudios reflejan que los costos de ajuste que México tuvo que soportar han sido mucho mayores a los beneficios que ha obtenido.³⁰⁵ Por ejemplo, se observó una desaceleración de las importaciones mexicanas procedentes de la ALADI en su conjunto, reflejando una desviación del comercio mexicano además de una reducción en el grado de complementación entre la economía mexicana y el resto de las latinoamericanas. Para el ALCA ello implicaría una "dificultad de acordar reglas de origen en el acuerdo continental aceptables para todos los participantes".³⁰⁶

³⁰³ Héctor de la Cueva, "Área de Libre Comercio de las Américas", ponencia pronunciada en el Congreso sobre derechos humanos en los procesos de integración de las Américas", México D.F. 2002.

³⁰⁴ J. Enrique Espinosa, "El Área de Libre Comercio de las Américas desde la perspectiva del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en *ALCA y la integración americana. Segunda parte*, Revista Contribuciones, Vol. 4, 2001. Buenos Aires, Argentina. P. 51

³⁰⁵ Autores que han tratado esta cuestión son: Borja Tamayo (2001), Leycegui (2000), Espinosa (2000) y Ramírez (2001).

³⁰⁶ J. Enrique Espinosa, *Op. Cit.* P. 54.

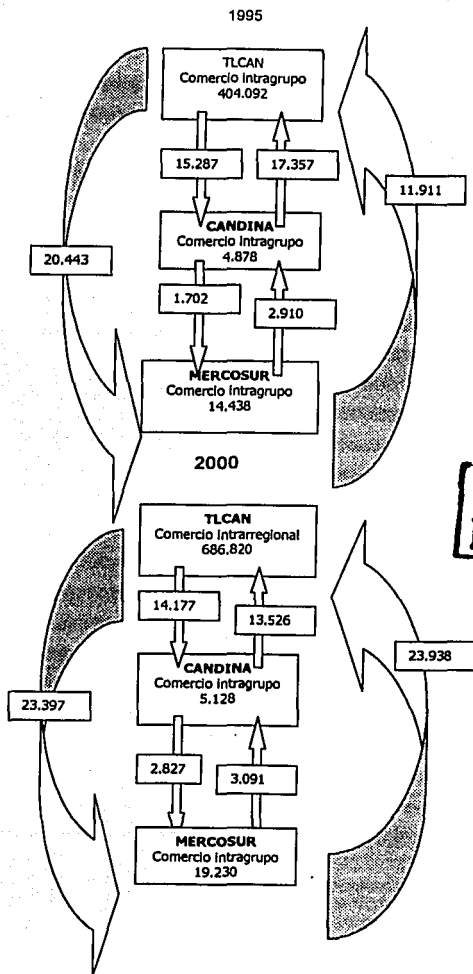
El saldo comercial de EUA y Canadá ha sido superavitario, reflejando un alto grado de complementación económica entre los socios del TLCAN según autores como Studer (2000). La inversión extranjera intrarregional tuvo un auge impresionante a raíz de la firma del TLCAN, como bien se puede apreciar en la siguiente gráfica, debido a la intención de las partes de optimizar su capacidad productiva aprovechando, en el contexto de un intercambio libre de barreras, las ventajas comparativas de cada país. "Esta consideración es fundamental, ya que la justificación social y política de la estrategia de apertura al comercio y a la inversión extranjera radica en que ésta incrementa el bienestar de amplios grupos sociales, fortaleciendo su poder adquisitivo a través de más empleos y mejores salarios".³⁰⁷ Sin embargo, en el caso de México esto no ha resultado así, ya que los grupos beneficiados directamente no han sido aquéllos más vulnerables sino la cúpula empresarial e industrial del país. Es por eso que el análisis de esta cuestión en el caso de México es complicado por la crisis de balanza de pagos que México experimentó a raíz de la entrada en vigor del TLCAN, y los efectos de las severas políticas internas de ajuste estructural, las privatizaciones, la reducción al gasto social, etc. Dichos efectos se materializaron en la devaluación del peso mexicano.

Otro aspecto que hay que considerar en el ALCA, tomando en cuenta al TLCAN son los beneficios que el ALCA generaría para las economías de América del Norte con respecto al MERCOSUR. J. Enrique Espinosa realizó un esquema basándose en datos de comercio recopilado en el banco de datos de la ALADI, complementados con datos del *US Bureau of the Census y Statistics Canada*. Convendría analizar este esquema.

³⁰⁷ *Ibid.* P. 57

**Flujos de comercio entre tres bloques comerciales regionales
1995/2000**

(Flujos de importaciones en millones de dólares)



Por otra parte, los centros comerciales en Centroamérica y el Caribe, al destinar una creciente porción de su comercio a EUA, algunos analistas han detectado que su crecimiento económico ha sido afectado negativamente, debido a la absorción del comercio estadounidense por parte de México. De hecho, "el Banco Mundial ha estimado que cerca de un 36% de las exportaciones de la mayoría de estos países se están perdiendo porque los productores están cambiando sus centros de producción a México ya que las disposiciones de las reglas de origen del TLCAN requiere tal acción para que los proveedores puedan aprovechar los aranceles menores de EUA."³⁰⁸

En relación a las exportaciones del MERCOSUR hacia el TLCAN se puede observar que se duplicaron de 1995 al 2000, mientras que las exportaciones del TLCAN hacia el MERCOSUR lo hicieron en menor medida. Por otro lado, las exportaciones del TLCAN hacia la Comunidad Andina reflejaron un descenso, al igual que las exportaciones de la Comunidad Andina al TLCAN. También se observó que las exportaciones de la Comunidad Andina al MERCOSUR se duplicaron. Ello indica que el TLCAN es el bloque regional más fuerte del continente ya que registra el mayor porcentaje del comercio intrarregional, sin tener comparación con los demás. En segundo lugar se encuentra el MERCOSUR y en tercero, la Comunidad Andina. Las desigualdades visibles entre el comercio intragrupo que registran las tres subregiones aquí vistas demuestran que los beneficios de accesos crecientes que el ALCA generaría serían mayores para las economías de América del Norte que para las del Cono Sur.

Así, hay que tener en cuenta que "la incorporación de un país a un área de libre comercio e inversión impone costos de ajuste que generan oposición política a la integración, y requiere adoptar medidas que un gobierno democrático encuentra difíciles de vender a sus gobernados. Estas resistencias no sólo se presentan en los países más pequeños. En el caso del TLCAN persiste la oposición de los autotransportistas de EUA para que sus contrapartes mexicanas puedan dar servicio en su territorio, no obstante que ese derecho les fue acordado en el TLCAN."³⁰⁹ Además, en México muchas empresas que antes prosperaban en un ambiente de protección de la competencia internacional no pudieron adaptarse a los desafíos de un mercado abierto, teniendo como consecuencia su cierre o quiebra, con el consecuente impacto sobre el empleo.

³⁰⁸ El 80% de las importaciones estadounidenses de la Cuenca del Caribe entre 1993 y 1996 se desvió hacia México, ver David M. Gilmore, *Op. Cit.* P. 397. Además, hay que tomar en cuenta que tanto México como el Caribe ofrecen bajos costos de transportación y cercanía geográfica con respecto a EUA.

³⁰⁹ Espinosa, J. Enrique, *Op. Cit.* P. 60

Conforme avanzan las negociaciones para consolidar el ALCA, se escuchan más los reclamos de las corporaciones estadounidenses en distintas áreas de la economía. En el plano de los servicios, las corporaciones estadounidenses pretenden ingresar en los aspectos educativo y sanitario; actividades muy lucrativas porque la clase media alta de la región tiende a recurrir a la prestación privada ante la debacle de los servicios públicos. En el campo de las inversiones, se debate una legislación que otorgará a las compañías extranjeras el derecho a recurrir a tribunales internacionales con mayores atribuciones que los sistemas jurídicos nacionales. Estos regímenes ya están en vigor en el TLCAN y han convalidado indemnizaciones a favor de varias empresas que litigaron contra Canadá y México.³¹⁰

En el plano aduanero, los negociadores estadounidenses apuntan a lograr la total apertura de las economías latinoamericanas sin aceptar a cambio un mayor flujo de importaciones. Las barreras no arancelarias incluyendo las medidas fitosanitarias y de salvaguarda por parte de EUA abarcan el 34% del nomenclador y funcionan mediante un discriminatorio sistema de denuncias de *dumping*. Cada vez que uno de los productos de países integrantes del TLCAN empieza a tener éxito con los consumidores estadounidenses, EUA acude a los tribunales pertinentes alegando que dichos productos causan "dumping" o bien, ponen en peligro su propio mercado.³¹¹ Cabe señalar que el artículo 1902 del TLCAN señala que cada miembro tiene la facultad de aplicar sus propias leyes para implementar las medidas *antidumping* y violatorias contra las importaciones de cualquiera de los miembros. Esto deja una especie de vacío jurídico por parte de la parte acusada en tanto que no existe una homogeneidad de la legislación en la materia. Curiosamente, "aunque se preserva cierta autoridad a los Estados miembros, el artículo 1904 sustituye la revisión judicial de cualquier disposición en materia de *antidumping* o violatorias con un panel binacional cuyas decisiones no están sujetas a una corte de la parte importadora".³¹²

³¹⁰ *Argentina ante el ALCA*, Comité de Acción Jurídica (CAJ) de Argentina, constituido por Horacio González, Vilma Bisceglia, Juan Carlos Capurro. Ensayo realizado sobre la base de un trabajo de campo de Claudio Katz, presentado en el Seminario Regional "Los Procesos de Integración Regional de las Américas", organizado por la *Fédération Internationale des ligues des droits de l'Homme* y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. los días 3, 4 y 5 de octubre del 2002 en México, D.F.

³¹¹ Muy conocidos resultan los casos del aguacate, las escobas de mijo y el atún mexicanos; así como el salmón y los cerdos canadienses; casos en donde EUA se valió de múltiples tácticas para comprobar que su mercado interno se veía afectado drásticamente por aquéllos productos.

³¹² David M. Gilmore, "Free Trade Area of the Americas: is it desirable?" en *Inter American Review*, Vol. 31, No. 3, invierno 2002, Estados Unidos, p. 390

No obstante, frente a esto hay que precisar que la mayoría de las veces es Estados Unidos quien obtiene el triunfo en el proceso en tanto que se las ingenian para moldear las leyes en su favor, además de que cuentan con un buró de abogados que discute entre sí cada acusación que se cometa en contra de su país. Aunado a esto, se encuentra la disposición del artículo 2019 que permite al miembro agraviado suspender todos los beneficios de efecto equivalente al miembro acusado, en caso de que los miembros no consigan llegar a una solución de la disputa.

Otro ejemplo de esta desigualdad de trato lo podemos encontrar claramente en la agricultura, la cual es el área clave del TLCAN pues mientras avanzan en la destrucción de las regulaciones protectoras del pequeño campesino latinoamericano, las corporaciones del "agro-business" obstruyen cualquier atisbo de la libre competencia en su propio terreno. El Secretario de Comercio estadounidense D. Evans ha declarado que los subsidios al agro por 97 mil millones de dólares al año que rigen a ese país "no entrarían en la discusión del ALCA".³¹³ Cabe señalar que de mantenerse irresuelta esta purga, quedarían frustradas todas las expectativas de los exportadores de materias primas agrícolas en el ALCA.

Javier Mújica, participante del Congreso sobre Derechos Humanos en los procesos de integración de las Américas, apunta que el ALCA por ser una proyección del TLCAN pretende la inclusión subordinada de los países, y una extensión de la liberalización del comercio de servicios a nuevos sectores, tomando como referencia la OMC. En este sentido, el ALCA pretende incluir disposiciones relativas a inversiones, similares a las contenidas en el frustrado AMI y en el Capítulo II del TLCAN, mediante las cuales las empresas transnacionales podrán enjuiciar a los gobiernos por pérdidas.

Finalmente, el ALCA autorizaría a EUA a continuar violando los convenios de protección del medio ambiente.³¹⁴ EL ALCA también promoverá una mayor flexibilidad salarial, siguiendo el modelo implantado en las maquilas mexicanas.

Por todo lo anterior, al pensar en un Área de Libre Comercio de alcance continental, es preciso considerar las repercusiones que tendrá en lo social a partir del antecedente del TLCAN, ya que como se ha visto, el ALCA será una extensión del mismo. La experiencia ha reflejado que uno de los efectos del libre comercio, al menos en el caso del TLCAN, ha

³¹³ Datos mencionados en el Seminario Regional arriba mencionado.

³¹⁴ El TLCAN convirtió a varias zonas fronterizas de México en cloacas tóxicas.

sido el crear nuevas barreras no arancelarias alternas a las que supuestamente erradicó, léase medidas de salvaguarda y antidumping. Ello no ha permitido que en verdad se practique la libre competencia, sino que obstaculiza la misma.

Los ajustes deberán hacerse paulatinamente antes de concretizarse el proyecto y no deberá implicar repercusiones en lo social que agraven la situación de los más desprotegidos, sino por el contrario. Es necesario avanzar hacia una coordinación más estrecha entre las políticas macroeconómicas de los países del ALCA, lo cual no está contemplado ni en el TLCAN ni en el mismo ALCA. La carencia y/o insuficiencia de programas sociales obstaculiza que los beneficios de un área de libre comercio alcancen los estratos sociales más bajos e incommunicados.

Además, para que se materialice un área de libre comercio se requiere la elaboración de cambios en el sistema legal e institucional de las naciones participantes, sobre todo en cuanto al comercio exterior y a la inversión extranjera. De no realizarse estos cambios internos previamente, el ALCA carecerá de una base jurídica e institucional que sostenga toda la plataforma económica, política y social del ALCA.

3.10.2 Mercado Común del Cono Sur

En cuanto al MERCOSUR, este bloque no está funcionando de una forma tan óptima como para recibir el ALCA. Por una parte, sufriría un impacto relativo inicialmente ya que una gran parte del comercio lo haría dentro de la unión aduanera o bien, con Europa, que como señala Yeats, está fuera del continente. Yeats no está tan equivocado en su aseveración, ya que los datos revelan que el MERCOSUR presenta un comercio intrarregional mucho mayor al interregional³¹⁵, por lo que el ALCA lo afectaría mucho menos que a aquellas economías aún no tan bien consolidadas en un bloque económico. Por esta prosperidad intrarregional relativa es que algunos³¹⁶ culpan al MERCOSUR de ocasionar desviaciones al comercio, respecto del resto del mundo. Empero, no debemos interpretar este hecho como si el MERCOSUR atentara contra el multilateralismo ni la globalización, sino que hay que tomar en cuenta los desiguales términos de interacción

³¹⁵ Los cuatro países miembros del Mercosur registran un aumento en el comercio recíproco de manufacturas, el cual es superior al que se registra en el mundo.

³¹⁶ Estados Unidos principalmente se ha encargado de difundir la idea de que el MERCOSUR incurre en severas distorsiones comerciales perjudicando sus propios intereses en el Cono Sur.

imperantes a nivel mundial y en las razones por las que hizo su aparición este proceso de regionalización.³¹⁷

La instauración del arancel externo común en el MERCOSUR (10.7% inferior al arancel promedio que tenían con anterioridad Argentina, Brasil y Uruguay), a fin de no caer en desviación de comercio, se debió gracias a que como el proceso de regionalización mercosureño fue posterior y/o simultáneo al cambio estructural en los países de la región, se garantizó desde un principio que los objetivos del bloque fueran compatibles con los de la OMC.

El incremento en el comercio con países externos al MERCOSUR implica que todos ellos se ven beneficiados de este bloque sean o no parte de él.³¹⁸ Ellos buscan incrementar el comercio intrarregional a fin de depender menos del exterior, particularmente del TLCAN y de la UE. Aunque por supuesto, ello no es bien visto por estos dos últimos bloques, pues

³¹⁷ Cristina Rosas, retomando a French-Davis, explica la diferencia entre desviación de comercio y creación de comercio. Cuando los productos que antes de la suscripción de un acuerdo de libre comercio se importaban desde el resto del mundo por ser más baratos que los de los países que pasan a convertirse en socios, se sustituyen por bienes procedentes de estos últimos, debido a que sus precios, con la eliminación de aranceles, se toman más competitivos, se incurre en una **desviación del comercio**. Ello implica que se fomenta una producción local más cara e ineficiente que la internacional, incurriendo en un costo directamente proporcional al nivel de los aranceles externos y a su grado de distorsión, por las distorsiones que ésta genera en las economías. La desviación implica dejar de comerciar o reducir el comercio antes de la suscripción del tratado de libre comercio. En una zona de libre comercio, las importaciones procedentes del resto del mundo pueden ingresar al mercado que tiene aranceles más bajos, y luego en la triangulación, dirigirse a los mercados de los socios que aplican aranceles más altos a las importaciones de terceros. Este mecanismo perfora la zona de libre comercio violando su principio básico que es dar preferencias sólo a sus miembros de pleno derecho. La desviación de comercio puede atenuarse: a) si se incorporan otros países al proceso de regionalización en cuestión; b) si se emplean reglas de origen manteniendo la zona de libre comercio (aunque con la globalización es cada vez más difícil determinar el lugar de origen o la nacionalidad de un producto); c) estableciendo una unión aduanera y un arancel externo común ponderado que tome en cuenta el más alto y el más bajo entre sus socios a nivel mundial.

Por otro lado, la **creación de comercio** se da cuando son elevados los intercambios mutuos como resultado de trasladar la producción nacional de alto costo, antes protegida por barreras arancelarias y no arancelarias, a la producción de bajo costo de un país asociado. En este caso, los beneficios serán mayores entre más alto sea el nivel de comercio entre los socios, previo a la suscripción de un acuerdo de liberalización comercial. Esta creación de comercio está vinculada al nivel preexistente de restricciones a los intercambios mutuos y al diferencial de los costos de producción de los países que se asocian. La creación de comercio requerirá una reasignación de recursos productivos en la mayoría de los países asociados, lo cual también demanda de los socios afrontar los costos derivados de los ajustes que sea necesario realizar para garantizar su correcto funcionamiento. Esto significa que *la creación de comercio no supone interrumpir ni suprimir los vínculos comerciales con terceros países*. Lo más importante es el punto de partida preexistente a la suscripción del acuerdo comercial de referencia, el cual tendría que incentivar un proceso en curso, no modificarlo en términos de un perjuicio a terceros. (Ver Cristina Rosas, *Op. Cit.* P. 328-329)

³¹⁸ David M. Gilmore, *Op. Cit.* P. 405

alegan que sufren discriminación debido a la desviación del comercio al interior del bloque, lo cual se puede apreciar en el 3.9 por ciento de arancel en promedio para los países industrializados.³¹⁹ Por otro lado, el MERCOSUR teme que con el ALCA, el comercio de fuentes externas al hemisferio serán desviadas y absorbidas por EUA debido a su enorme poder adquisitivo y a los bajos aranceles, creando con ello una dependencia hacia EUA de bienes de capital y de insumos.³²⁰ Ello incrementaría el poderío económico de este país, y manipularía de cierta forma las relaciones comerciales en el hemisferio. En este sentido, la renuencia de EUA a abrir sus fronteras a la importación de productos agrícolas y manufacturas del MERCOSUR, que constituyen la base del comercio intrarregional, reduce las posibilidades de un buen posicionamiento del bloque con respecto a EUA.

Cuando se lanzó la propuesta del ALCA, los países del MERCOSUR presentaron una posición común, la cual es esencial que siga así si se quiere tener un proyecto de integración común, aunque era carente de propuestas sustantivas de negociaciones en cuanto a desgravación arancelaria y marcos regulatorios específicos. La UNCTAD estima que la adopción de posturas comunes por parte de los socios del bloque podría darle una gran fuerza a sus miembros a la hora de negociar en el ámbito multilateral. Por ejemplo, si pensamos en que Paraguay por sí solo logre obtener concesiones de los países más poderosos, parecería ilógica; mientras que esa nación, junto con Uruguay, Brasil y Argentina, estarían en mejores condiciones para impulsar una negociación que les permitiría exigir hasta cierto punto una reciprocidad.³²¹

Sin embargo, la diferencia entre la integración del MERCOSUR y la que plantea el ALCA es que en el primero hay una libre circulación de bienes, servicios y mano de obra; mientras que en el ALCA, la hay únicamente de los dos primeros, mas no de personas. En función de esta diferencia, se pensaba revalorizar la integración, reconstituyendo la fuerza de trabajo y así avanzar y transformar el proyecto de integración de mercados. En el MERCOSUR no hay institucionalizaciones, sino una coordinación de acuerdos de integración. Para institucionalizarlos, se crearon el Consejo de MERCOSUR (conformado por Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía). En la Cumbre de Presidentes, buscaron sellar esos acuerdos. El otro órgano es el Grupo del MERCOSUR, donde se

³¹⁹ Dato proporcionado por Yeats, citado en *Ibid.* P. 406

³²⁰ O'Keefe, citado por David M. Gilmore, *Op. Cit.* P. 414

³²¹ Véase Rosas, Cristina, *Ibid.* P. 193

abrió una instancia para conformar un foro económico regional. Para la participación, se ha concentrado una Coordinadora de Centrales del Cono Sur.

Cabe señalar que en el marco de la Cumbre de Asunción en el 2001, los países del MERCOSUR reactivaron la propuesta de negociación en el ámbito del acuerdo "4+1" el cual se refiere al acuerdo marco para negociaciones entre los países de dicho bloque y Estados Unidos. Esta propuesta consiste en la celebración de acuerdos bilaterales con los países latinoamericanos para la elaboración de agendas negociadoras en el campo del comercio (incluyendo los temas nuevos de la Ronda Uruguay: inversiones, propiedad intelectual y servicios), deuda externa y creación de un fondo de inversiones. Sin embargo, dicho acuerdo, totalmente vinculado a la Iniciativa de las Américas de 1990, sería una estrategia más de negociación bilateral por parte de EUA a fin de hacer valer sus intereses de mejor manera además de que iría en contra del principio de multilateralidad que propugna el ALCA.

La experiencia ha reflejado que no existe el consenso necesario en el MERCOSUR respecto a los temas que deben primar en el debate del ALCA. Brasil conserva mucha reticencia a formar parte de este bloque, pero tampoco plantea una alternativa viable como la consolidación del bloque MERCOSUR sin la preeminencia de uno de sus miembros en particular. Así las cosas, sigue presente la polarización del debate; no hay posturas claras a nivel nacional ni regional que sean compatibles, y por último, no hay un consenso en la forma de negociar.

Diversos críticos apuntan que el ALCA conllevará a la eventual desaparición del MERCOSUR ya que la unión aduanera subregional no puede subsistir dentro de una zona general de libre comercio. Para las corporaciones norteamericanas, el MERCOSUR constituye un terreno de disputa con los rivales europeos y un marco ya obsoleto para la protección de sus actividades con aranceles y subsidios nacionales o regionales. La intención de EUA de romper con ese bloque regional se puede apreciar en las propuestas de acuerdos bilaterales con Chile y Argentina. Por otro lado, EUA busca sobre todo aprovechar el mercado brasileño, el cual a diferencia de otras naciones, no puede acomodarse al ALCA sin renunciar a las posiciones que ha conquistado en todos los mercados. Por eso el gobierno brasileño rechaza adelantar la fecha del ALCA y busca en Venezuela un aliado estratégico.

Mientras que Brasil optó por devaluar el real y subir los aranceles, Argentina apostó a la convertibilidad y a la apertura. Toda la gama de economistas y políticos que continúan proponiendo "ingresar al ALCA desde el MERCOSUR" no logran explicar cómo podría articularse esta negociación conjunta, si al cabo de una década no se logran acuerdos mucho más elementales.

3.11 Puntos de conflicto en la negociación: EEUU vs. Brasil

3.11.1 Postura de Estados Unidos

Es bien sabido que la *raison d'être* de la política comercial de Estados Unidos es la de garantizar la consecución de sus intereses económicos en el mundo, sin importar los medios de los cuales se valga para conseguirlo. Dichos intereses comprenden el acceso a los mercados internacionales, la obtención del trato preferencial, la posibilidad de realizar inversiones ventajosas para sus grupos de interés; todo ello con la finalidad de garantizar y proteger la estabilidad y prosperidad de su mercado interno. Entre los medios más comunes de los cuales esta nación poderosa se vale, figuran: la aplicación de medidas de salvaguarda y de antidumping, las ayudas condicionadas, y en última instancia, la eliminación del trato preferencial y los embargos comerciales. Esta combinación contradictoria de liberalización con proteccionismo es lo que ha caracterizado al país más importante del mundo.³²²

Otra forma de condicionamiento del comercio de EUA con otros países, mejor llamados "pretextos", ha sido el combate al narcotráfico, la violación a los derechos humanos o la falta de democracia. Para no mencionarlas todas, porque sería muy extensivo, tomaremos el caso de la Comunidad Andina. Las élites andinas le apuestan al acceso a los mercados del Norte ya que anhelan que sus productos ingresen a EUA. Éste aprovecha esta situación para condicionar el comercio con los países de dicho bloque y el beneficiarlos con la ley de preferencias arancelarias andinas de EUA, sólo si cumplen con la lucha antinarcotráfico; de forma tal que de no cumplir los países andinos con ésta, entonces no son beneficiados por la ley mencionada. Aquí podríamos citar los criterios de elegibilidad mediante los cuales EUA "otorga el privilegio" a otros países o bloques de países de beneficiarse de su comercio bilateral, siempre y cuando éstos cumplan con los criterios mencionados. Esta forma de condicionalidad obliga a los países a ceder muchas

³²² Al respecto Bhagwati ha hecho numerosos estudios.

veces en aras de su propio desarrollo económico. EUA aprovecha su lugar privilegiado en el comercio intracontinental y pone cada vez más trabas para ingresar a su comercio.

Después de percatarse de la crisis del multilateralismo por la que el mundo estaba pasando después de la Ronda de Uruguay, EUA tomó al regionalismo como vía alternativa, suscribiendo acuerdos para lograr el acceso a los mercados mediante la figura de trato nacional, de aquellos países geográficamente cercanos e importantes comercialmente.³²³ Es el gran peso que tiene EUA en las relaciones internacionales, y las consecuencias que a nivel global tienen las acciones que instrumenta, lo que lo hace tan preponderante en el futuro del ALCA.

Ahora bien, la enorme importancia que el ALCA representa para EUA radica en que el hemisferio occidental constituye un mercado cada vez más creciente que, a diferencia de Asia y Europa, representa un nicho exportador. A pesar de que actualmente América Latina representa tan sólo 7% del comercio exterior de EUA, esta tendencia puede multiplicarse con el ALCA. No obstante, cabe señalar que desde 1989, las exportaciones de EUA a América Latina se han más que duplicado con respecto a otras partes del mundo. La mayoría de estas exportaciones tienen alto valor agregado; y las importaciones se concentran en materia prima y productos complementarios, semi manufacturados, y petroleros.³²⁴ Las ganancias obtenidas serían primordialmente para las compañías norteamericanas, que podrían incrementar sus exportaciones si el dólar comienza a declinar. Robert Zoellick, Ministro de Comercio estadounidense, señalaba que EUA en el 2002 era miembro de sólo tres de los 130 tratados de libre comercio en vigor en todo el mundo, y que por ello, "los empresarios estadounidenses estaban perdiendo lugar en el mercado".³²⁵ Así, el valor que las exportaciones libres de aranceles hacia América Latina tendría para EUA, constituye un objetivo muy ambicioso que beneficiaría a todo el sector empresarial y en general, a la economía estadounidense.

Zoellick agrega que, desde la óptica estadounidense, si el continente americano es fuerte, EUA estará más capacitado para lograr sus propósitos en todo el mundo; pero si el continente sufre vulnerabilidad, EUA estará preocupado a su interior y obstaculizado al exterior. Como se puede ver, este argumento expone perfectamente la postura de EUA

³²³ Rosas, Cristina, *Op. Cit.* p. 261

³²⁴ Ocampo citado por Gilmore en *Ibid.* P. 415

³²⁵ Discurso pronunciado por Robert B. Zoellick ante el Comité de Finanzas del Senado estadounidense el 6 de febrero de 2002. Puede consultarse en http://www.ustr.gov/speechtest/zoellick/zoellick_14.html

frente al ALCA y los motivos por los que es tan importante para su interés nacional. En este sentido, también Charlene Barshefsky, importante estratega de aquel país, apuntaba que el ALCA podría ayudar a EUA a cumplir sus objetivos de comercio fuera del hemisferio³²⁶, permitiéndole ocupar un lugar estratégico en la Organización Mundial de Comercio, adoptando una posición cohesiva de todo el hemisferio. Y es que la OMC constituye el marco institucional común para la conducción de las relaciones comerciales entre sus miembros. No obstante, el lento ritmo y el corto alcance que muestran las negociaciones dentro del seno de esta Organización provocan impaciencia a EUA y Canadá, y frustración hasta cierto punto, razón por la cual buscan encontrar otra vía de influencia en el contexto internacional, que sería precisamente el ALCA.³²⁷ En este sentido, el ALCA coadyuvaría a lograr la meta que ambos países tienen por lograr la liberalización del comercio y la inversión a nivel mundial.³²⁸

A través del TLCAN, EUA ha ganado un mejor acceso a los mercados latinoamericanos, mismos que se ven obligados a instrumentar determinadas reformas económicas para poder merecer el trato preferencial de EUA. En caso de concretizarse el ALCA, "el resto de los países de la región enfrentaría candados que asegurarían la irreversibilidad del modelo económico, y ello abriría mayores oportunidades a diversas empresas estadounidenses interesadas en operar en esos países con el menor número posible de obstáculos".³²⁹

Otro aspecto a considerar es que EUA busca negociar dentro del ALCA en un marco multilateral, pero mucho más de manera bilateral, a fin de obtener resoluciones más acordes con sus intereses, que por cierto no se enfocan únicamente a la liberalización de los mercados, sino a los nuevos temas de la agenda de los nuevos tratados de libre comercio: propiedad intelectual, inversiones, narcotráfico y terrorismo. Así, al incorporar en sus negociaciones bilaterales toda esta diversidad de temas, aunados a la preeminencia del terrorismo después de los ataques del 11 de septiembre, Estados Unidos introduce sus intereses en los acuerdos que posteriormente se concluyen de manera multilateral, sin atender los intereses de las naciones que conforman el

³²⁶ Ello implica la expansión por encima del alcance del régimen actual de la OMC, que implicaría la concretización del ALCA.

³²⁷ La idea de la fatiga de negociación de EUA y Canadá en el marco de la OMC es manejada por Bruner a lo largo de su ensayo mencionado en este trabajo varias veces.

³²⁸ Barshefsky comparte esta percepción de motivación de EUA por concretar el ALCA como alternativa frente a la lentitud o torpeza en las negociaciones de la OMC.

³²⁹ Rosas, *Op. Cit.* P. 283-284

hemisferio. Esta tendencia a la negociación en bloques bilaterales por parte de EUA atenta contra el principio de multilateralidad del ALCA, y por tanto, de la OMC.

También hay que aclarar que el que EUA pugne por una liberalización a nivel regional y mundial, no significa que él mismo esté dispuesto a liberalizarse; por el contrario. Numerosos autores reconocen la gran cantidad de facultades legales que se reserva la administración norteamericana para poner en la práctica sus bien conocidas medidas de "proteccionismo contingente". Además, "EUA otorga preferencias comerciales en beneficio de otros países que negocian el ALCA, como son Canadá y los países del Caribe, e incluso Israel, para los mismos productos que forman la principal matriz exportadora de la región".³³⁰

Diversos autores como Da Mota y Halperin (2001) sugieren que la liberalización comercial podría beneficiar enormemente a EUA en tres sentidos. Primero, que al no preservarse las preferencias al interior de los bloques regionales existentes, se pone en peligro la continuidad de los flujos comerciales no tradicionales al interior de la región, los cuales pueden ser sustituidos por importaciones de EUA. Ello conllevaría al incremento en las exportaciones de EUA y por ende, al mejoramiento en su balanza comercial. Por otro lado, existe riesgo de que sean ocupados por EUA los mercados de algunos productos primarios que por lo general están excluidos o tienen un trato especial en los acuerdos al interior de la región. Además, no queda claramente estipulado que la apertura de EUA permitirá la expansión de las exportaciones de manufacturas y productos no tradicionales de los países de la región, dadas las condiciones muy específicas de competencia y las exigencias normativas que tiene dicho mercado.

La idea en esencia, es lograr el grado deseado de liberalización a un nivel más "modesto" para luego aplicar un acuerdo similar a nivel global.³³¹ No obstante, la idea de lograr una liberalización de estas dimensiones resulta poco factible, tanto a nivel continental como en mayor medida, a nivel global. Pero sin duda alguna, sí constituye un proyecto más de imponer la voluntad estadounidense al resto del mundo, y a América Latina en particular. Esto podemos constatarlo desde la administración de Clinton, para quien el ALCA constituía una prioridad para su país en el nuevo milenio, además de Bush, quien hizo de la vía rápida (o *fast track*) su máxima prioridad en el comercio, vislumbrando al ALCA como una catapulta de base para las negociaciones a nivel global. Empero, la

³³⁰ Rojas Penso, Juan F., *Op. Cit.* p. 16.

³³¹ Manueña Tortora citada por Bruner, *Op. Cit.* p. 16.

administración de George Bush ha sido incapaz de obtener del Congreso estadounidense la autoridad de la vía rápida que le permitiría efectuar negociaciones comerciales con los países del hemisferio sometiendo el acuerdo en cuestión al Congreso sin que éste pueda modificarlo sino únicamente aprobarlo o rechazarlo. Ello ha provocado una pérdida de entusiasmo relativa de EUA por el proyecto del ALCA.

Y es que el énfasis que la administración de George Bush ha puesto en la aceptación de la vía rápida no puede contemplarse como viable y tampoco será aprobada por el Congreso, si no son incluidas las medidas ambientalistas y laborales pertinentes. Gran parte de los legisladores de ese país se oponen a una "ampliación del TLCAN" debido a la carencia de dichas medidas, lo cual coadyuvaría a ampliar sus deficiencias hacia los demás países. "Ello llevaría a pensar que el ALCA podría asumir la forma de acuerdo bilateral entre cada país del continente, y EUA fuera del marco del TLCAN, con lo que Washington se convertiría en el centro de una serie de iniciativas comerciales discriminatorias entre sí dado que los acuerdos serían con EUA y no entre los países latinoamericanos."³³² Por ello es que aun autorizando el Congreso de EUA a Bush la facultad del *fast track*, no existe la garantía de que el ALCA promoverá un libre comercio entre todos los países latinoamericanos, sino más bien entre éstos y EUA. Es por ello que hay que indagar si en verdad vale la pena que América Latina acepte acuerdos que erigirán nuevas barreras entre sus países para ganar un mejor acceso a un mercado que como el estadounidense, no representa en términos absolutos un destino importante para sus exportaciones.³³³

La valoración que Bush ha hecho del ALCA obedece también a factores externos. Con la entrada en vigor de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, la mayor parte de los países del mundo están obligados a abrir sus mercados en los próximos años, incluyendo América Latina. Así, el entusiasmo inicial que asumía el ALCA como una forma de acceso a los mercados latinoamericanos palidece ante la posibilidad de que esa meta puede lograrse a través de la OMC, aunque no si la OMC permanece estancada.³³⁴

Ciertos sectores en EUA se han opuesto a una mayor liberalización del mercado nacional dado que los países latinoamericanos no han cumplido los compromisos adquiridos en el proceso de cumbres, en áreas de interés mutuo como el tráfico de drogas, las reformas

³³² Rosas, Cristina, *Op. Cit.* P. 355

³³³ *Ibid.* P. 356

³³⁴ *Ibid.* P. 339

judiciales, la corrupción y el medio ambiente. Muchos estadounidenses piensan que hay un gran vínculo entre las iniciativas de interés para EUA incluidas en la amplia agenda de las cumbres, y el apoyo político que manifiesta por el ALCA. La carencia de un progreso visible en dichos aspectos deteriora la imagen de América Latina en EUA. Esto hace difícil persuadir al Congreso estadounidense y a la misma sociedad de que asociarse con América Latina bajo el ALCA es una buena opción. Por otro lado, otros sectores estadounidenses buscan que el ALCA sirva como contención frente a la enorme influencia que la Unión Europea está teniendo sobre la región, además de para ayudar a establecer los indicadores que conllevarían a futuras negociaciones comerciales a nivel multilateral.³³⁵

Sin duda alguna, el reto más importante que tanto EUA como Canadá enfrentarán al propulsar el proyecto ALCA es el de la sociedad civil organizada a nivel doméstico, que sin duda cada vez aumenta más, cuestionando los efectos que el incremento del libre comercio tendrá en los niveles de distribución del ingreso a nivel continental. La UAW, por ejemplo, considera que el ALCA llevará a cambios vertiginosos en la producción de un país del ALCA a otro, con una severa dislocación para los trabajadores" y que "el TLCAN ha demostrado que los trabajadores estadounidenses pueden perder sus empleos como resultado de las crecientes importaciones de México y otros países en desarrollo debido a las decisiones de las corporaciones multinacionales de mover su producción o hacer que los contratistas les provean desde otros países".

Mientras que EUA trata de negociar en el ALCA un mayor acceso para sus manufacturas en los mercados latinoamericanos, éstos buscan una apertura del mercado estadounidense para sus productos agrícolas; pero a la inversa, conforme América Latina estaría dispuesta a abrir sus mercados al comercio en manufacturas, EUA asume una fuerte intransigencia respecto al comercio en los productos agrícolas.³³⁶ Es por ello que no podríamos suponer que con el ALCA se generará un ambiente de mayor certidumbre en las relaciones entre EUA y América Latina. Mucho menos podríamos pensar que EUA renunciará al unilateralismo comercial agresivo. "EUA dispone de los recursos para recurrir a las presiones unilaterales para promover sus intereses y objetivos particulares, combinando también para efectos de legitimidad en la economía internacional, dosis de multilateralismo, bilateralismo y regionalismo".³³⁷

³³⁵ Martin Roy, *Nueva Sociedad*, P. 176

³³⁶ Rosas, *Cristina*, Op. Cit. P. 325

³³⁷ *Ibid.* P. 289

3.11.2 Postura de Brasil

Por otro lado, tenemos la postura recalcitrante de Brasil frente al ALCA. Este país juega un papel primordial en las negociaciones ya que aporta cerca del 70% del PIB del MERCOSUR, además de que es una de las economías más fuertes de la región. Su postura es la negociación en bloque (MERCOSUR) y no de forma bilateral, como EUA, quien por cierto tiene levantadas varias restricciones no arancelarias a más de 60% de las importaciones de Brasil.³³⁸ El MERCOSUR constituye una de las principales prioridades en materia de política exterior de este país, y lo asume como el vehículo para concretar el Área de Libre Comercio de Sudamérica.

Brasil ha empleado diversas tácticas de negociación frente a EUA incluyendo formas de presión a través de grupos conscientizados de las repercusiones de la globalización en los trabajadores y el medio ambiente, así como el reto que Brasil enfrenta para mantener un bloque subregional estable a través del cual poder tener mayor ventaja en las negociaciones del proceso ALCA.³³⁹ Numerosos teóricos de las relaciones internacionales y de la teoría del juego argumentan que las negociaciones del ALCA están constreñidas por una dinámica política en los múltiples niveles de organización.

Los principales autores brasileños en contra del proyecto ALCA son Juagaribe y Gonçalves. Veremos algunos de sus argumentos más sobresalientes. Juagaribe, por un lado, propone "la necesidad económica de preservar, consolidar y ampliar el MERCOSUR", y al mismo tiempo, "un franco y nitido rechazo a ingresar en el ALCA".³⁴⁰ Desde el punto de vista político, Juagaribe considera que el ALCA formaría parte de la estrategia norteamericana de debilitar la posibilidad de establecer un sistema verdaderamente multipolar. Por ello, los países del MERCOSUR debería preferentemente inclinarse hacia la Unión Europea y rechazar la idea de construir un área de libre comercio que en realidad sólo serviría para exacerbar el control estadounidense en América Latina. En este sentido, al consolidar un marco de preferencia con la Unión Europea, el MERCOSUR tendría mayores armas para negociar con la gran potencia.

En esta misma dirección, entre las posturas de rechazo más abiertas encontramos la de Guimaraes, que identifica la creación del ALCA con el fin del MERCOSUR. A diferencia

³³⁸ De acuerdo con Pereira, citado por Lia Valls, *Op. Cit.* P. 82

³³⁹ Bruner, Christopher M., *Op. Cit.* P. 6

³⁴⁰ H. Jaguaribe citado por Lia Valls en *Op. Cit.* P. 74

de Juagaribe, este autor no considera como buena opción el inclinarse hacia la UE ya que los efectos económicos serían similares, y porque al igual que con el ALCA, se reduciría drásticamente las posibilidades legales de utilizar los mecanismos de política industrial, tecnológica y comercial.³⁴¹

También hay que agregar que Brasil rechaza el proceso de integración por el privilegio que daría a la liberalización, sin considerar estrategias conjuntas para mejorar la productividad, que por cierto serían muy difíciles de implementar dada la enorme asimetría existente entre los países del hemisferio en cuanto niveles de productividad. Por ello, según Gonçalves, Brasil no lograría una inserción competitiva dentro de acuerdos regionales negociados en el marco de liberalizaciones comerciales plenas. Y es que, en última instancia, la decisión de adherirse a un proyecto de liberalización hemisférica plena, es ante todo política.

La segunda postura de los críticos brasileños del ALCA, es la de Coutinho y Furtado, quienes alertan sobre los peligros de una zona de libre comercio con EUA. Al igual que Juagaribe, considera que Brasil debería ampliar sus relaciones hacia la UE y Asia (Japón). Estos autores ponen énfasis en una serie de aspectos a considerar antes de concretizar el ALCA: fortalecer las empresas nacionales, desarrollar nuevas especializaciones productivas de alto valor agregado, y perfeccionar las políticas gubernamentales en las áreas de defensa de la competencia.³⁴² Coinciden en dejar abierto el plazo de negociación del ALCA en vista de que éste presenta una perspectiva de beneficios limitados y de riesgos desproporcionadamente elevados para la economía brasileña.³⁴³

Araujo Jr. identifica los posibles riesgos y oportunidades del ALCA, vinculados a cuatro factores: atraso tecnológico de ciertos segmentos de la industria nacional; inconsistencia

³⁴¹ Este argumento es explicado por Lia Valls también.

³⁴² Lia Valls, *Op. Cit.* P. 75

³⁴³ Resultaría importante aquí hacer mención de un modelo de equilibrio general – el modelo *Global Trade Analysis Project* – elaborado por Pereira, para estimar los posibles impactos que el ALCA tendría en la economía brasileña. En este estudio se analizaron diversas variables dentro de escenarios ficticios como el ALCA y un tratado entre el MERCOSUR y la Unión Europea, llegando a importantes conclusiones. Entre ellas, que las exportaciones brasileñas aumentarían, generando renta la cual estimularía una caída del valor agregado en los sectores industriales, suscitando una posición de cautela. Este escenario podría agravarse si la tendencia es la de substituir inversiones por importaciones, sobre todo en los sectores de alto contenido tecnológico. Para ahondar más sobre este estudio, consultar a L.V. Pereira, "A Crise da Regulacao no Comércio Internacional: O Nuovo Proteccionismo – Antecedentes e Resposta", Tesis doctoral. Instituto de Economia, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil, 2000.

de las políticas gubernamentales ya que la estabilidad macroeconómica aún no está asegurada; heterogeneidad de los países que participan del proyecto; y el formato de la agenda negociadora, que no contempla temas monetarios, ayudas gubernamentales y científico-tecnológicas, y dificultades para proponer una estrategia negociadora.³⁴⁴

Para tener cierta visión de la opinión de un sector de la sociedad brasileña, respecto al ALCA, podemos retomar la encuesta realizada por el diario Folha de Sao Paulo abarcando a 422 pequeñas, medianas y grandes empresas de los sectores agrícola, industrial y de servicios, donde se encontró que la mayor parte de los altos directivos (69%) estaban a favor del ALCA. Sus razones eran: porque el ALCA contribuiría a la inserción de Brasil en la globalización (41%); porque aumentarían las exportaciones brasileñas (27%); crecería la economía (13%). No obstante, el 84% de los entrevistados consideraron, que el país no estaba muy preparado para afrontar los riesgos internos que traería el ALCA.

Al igual que algunos sectores de este país, en otras naciones circula la idea de que de no entrar al ALCA, se podría quedar aislado. Sin embargo, hay que pensar primeramente que para concluir un proceso de tales dimensiones, es necesario no perder la visión política, y no enfocarse exclusivamente en la económica, pudiendo así, hacer un balance y jerarquización de los costos y beneficios de este proceso para la gente.

La última posición que consideramos aquí es la que de hecho, tomó el gobierno brasileño en principio, que ve al ALCA como una negociación cuyo resultado final dependerá de los términos del acuerdo y de la cláusula del *single undertaking*³⁴⁵. En vista de esto, existen dos posibles escenarios: uno, en donde se plantea que es imprescindible fortalecer y agilizar la conclusión del proceso de integración del MERCOSUR ya que éste fungiría como el interlocutor en el escenario futuro del ALCA, a través de consultas para temas de interés de los países que conforman el MERCOSUR, además de que ello coadyuvaría a que los países de dicho bloque adquirieran una mayor capacidad de negociación frente a los países más fuertes que conformarían el ALCA. Por otro lado, está la idea de que mientras el ALCA sea visto como inductora de disciplina y fuente de atracción de

³⁴⁴ Araujo Jr. Citado por Lia Valls, *Op. Cit.* P. 76

³⁴⁵ *Single undertaking* es lo que la negociación sólo concluye una vez consensuados todos los temas. Esta cláusula garantiza que en caso de no alcanzarse un equilibrio razonable entre beneficios y concesiones, puede optarse por la no adhesión.

inversiones en un escenario de liberalización creciente, resulta poco importante pensar en avanzar en la integración del MERCOSUR.

Finalmente, contamos con la rivalidad existente entre México y Brasil por el mercado estadounidense y por adquirir preponderancia en las decisiones que tanto en el seno de la OEA como en el ALCA en un futuro, se tomarían. En la medida en que México actúa como promotor de diversas zonas de libre comercio con vistas a allanar el camino para "monitorear" el ALCA, la integración latinoamericana se resquebraja. De hecho, el ALCA y el MERCOSUR no son irreconciliables,

3.11.3 La Unión Europea

...pese a las claras asimetrías vigentes no existen en el mundo contemporáneo otras dos regiones que mantengan relaciones tan estrechas y diversas en los ámbitos político, económico y cultural...

En vista del precedente de las consecuencias que tuvo el ingreso de México al TLCAN para sus intercambios con Europa, la Unión Europea no puede ignorar simplemente los riesgos de desviación de comercio e inversión en el Cono Sur en caso de la firma del ALCA. La UE espera que el establecimiento de un vínculo especial con el Cono Sur le permita mantener y afianzar su significativa posición en la subregión frente al posible peligro de una hegemonía total por parte de EUA en caso de concretarse el ALCA. De acuerdo a un estudio de la comisión de la UE, dicho bloque se beneficiaría en mayor medida de la concreción de un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR, que a la inversa. En este sentido, las ganancias adicionales alcanzarían los 6200 millones de dólares para la UE y 5100 millones para el MERCOSUR.³⁴⁶ Por ello se dice que las negociaciones de la UE con un grupo de países como el MERCOSUR representa claramente un intento de "racionalizar" sus relaciones de cooperación hacia otras regiones.

Los sudamericanos no consideran su relación con la UE como una alternativa excluyente del proceso del ALCA, sino que por el contrario, ven a ambos proyectos como complementarios; por lo que un eventual fracaso en el relanzamiento del eje UE-MERCOSUR puede llevar a ambas partes a révisar las prioridades, a la introspección o al reemplazo de los socios seleccionados.

³⁴⁶ Amalia Stuhldreher, *Op. cit.* P. 18

Teniendo en cuenta los objetivos del nuevo regionalismo, que como se vio en el Capítulo II guarda una estrecha relación con los procesos de integración y con la globalización misma, contemplándose incluso como una posible solución para revigorizar y actualizar el sistema multilateral, a partir de ello es donde la relación UE-MERCOSUR así como las negociaciones en torno al ALCA adquieren una connotación que supera los límites de los respectivos procesos en sí mismos. "Ante la incertidumbre que impera en el seno de la OMC a partir del dificultoso avance de las negociaciones sobre agricultura y servicios, toda coordinación puede convertirse en un aspecto positivo susceptible de ser recogido en los tratados multilaterales".³⁴⁷

3.12 La sociedad civil frente al ALCA

Otra cuestión a considerar es el papel de la sociedad civil dentro de las negociaciones del ALCA. La postura general de las ONGs de derechos humanos y ambientalistas entre otras es de total repudio. Y no hay que pensar mucho el origen de tal rechazo si nos percatamos de la gran vinculación que las cúpulas económicas de poder a nivel mundial tienen con el proyecto. Por ejemplo, la Organización *People for Fair Trade and Network Opposed to WTO*, ha expresado que la Organización Mundial de Comercio es quien dictará a los gobiernos las políticas que han de seguir una vez concretado el ALCA en sectores tan importantes como la seguridad alimentaria, la salud y la seguridad humana. Asimismo, concuerdan en que a dicha organización únicamente le conciernen los intereses comerciales, que están muy por encima del desarrollo de los pueblos y el medio ambiente. También aclaman que esta organización acentúa la brecha entre ricos y pobres; que estos últimos carecen de margen de maniobra para negociar y que además no tienen otra alternativa que ingresar a la OMC, la cual es un organismo plenamente antidemocrático.³⁴⁸

La Declaración Ministerial de San José acepta y reconoce las aportaciones e inquietudes de los diversos sectores de la sociedad en relación al ALCA, además de que anuncia la creación de un comité encargado de analizar las peticiones y tomarlas en consideración. Sin embargo, aunque se reconocen las demandas de varios grupos de interés, los sectores trabajadores y ambientalistas han cuestionado el grado en que dicho comité permite la participación sustantiva de la sociedad civil en las negociaciones, pues hay que

³⁴⁷ *Ibid.* P. 23

³⁴⁸ *People for Fair Trade and Network Opposed to WTO*, citado por Cristina Rosas, *Op. Cit.* P. 77.

recordar que aquél está formado por representantes de los países a nivel oficial, y no en sí, por miembros de la propia sociedad civil.

Este actor tan trascendente definirá en gran parte la legitimidad y el destino del ALCA pues la respuesta que hasta ahora ha tenido ha sido totalmente renuente. Ello se pudo constatar en la Tercera Cumbre de las Américas en Quebec, donde miembros de la sociedad civil se levantaron en contra del proceso en las calles cercanas al lugar de reunión de los Ministros.³⁴⁹ La concurrencia fue de más de treinta mil personas, teniendo un gran impacto en la sociedad canadiense. Entre otras cosas, pedían que el proceso de negociación se hiciera públicamente y que se diera a conocer lo que estaba sucediendo con el ALCA. A lo más que se llegó fue a que se publicara el borrador y se pusiera a disposición del público por internet. Ello no se hizo en el momento, sino tiempo después, lo cual organizaciones civiles y laborales calificaron como carente de transparencia, alegando que se les debía consultar sobre los movimientos y los acuerdos a que se llegara. Fue en la Sexta Reunión de Ministros de Comercio en Buenos Aires, Argentina, que se acordó publicar el borrador del ALCA en los cuatro idiomas oficiales, después de la Tercera Cumbre de las Américas.³⁵⁰

Hay que tomar en cuenta el Foro Social Mundial que tuvo lugar en Puerto Alegre, Brasil, como contra reunión del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, donde asistieron miles de delegados de sindicatos y ONGs de todo el mundo.³⁵¹ Los organizadores de este evento "promovieron alternativas a la ortodoxia neoliberal del libre mercado, libre comercio y la privatización: una lista de deseos, tales como la cancelación de la deuda externa, un impuesto mundial sobre las transacciones financieras, derechos laborales y mayor cuidado del medio ambiente en los acuerdos comerciales".³⁵²

³⁴⁹ Sobre protestas de la sociedad civil frente al ALCA en esta Cumbre, consultar los principales diarios después del 21 de abril del 2001, o <http://www.quebec2001.net/enintro.html>. La declaración más enérgica por parte de la sociedad civil en contra del ALCA fue la de WTO Action: "... hemos tratado de organizarnos para asegurarnos de que la Cumbre sea boicoteada efectivamente. Queremos ir más allá de la protesta simbólica o del reformismo para lograr que la Cumbre de las Américas no se lleve a cabo". Sobre esto, se puede consultar la página de internet de la organización: http://wtoaction.org/ftaa_phtml. La protesta mundial en contra de este proceso se ha hecho vía internet sobre todo, habiendo una enorme participación de la sociedad civil en todos los países del mundo.

³⁵⁰ Declaración Ministerial de Buenos Aires, http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Bamin_e.asp

³⁵¹ www.forumsocialmundial.org.br

³⁵² "Globalisation Trashed in Brazil", *The Economist*, 3 de febrero 2001, citado por Bruner, *Op. Cit.*

La participación de ONGs ha sido fundamental para la vinculación de los derechos humanos en el proceso de integración de las Américas; por ello, es necesario que se profesionalicen cada vez más a fin de que se constituyan como verdaderas instancias coadyuvantes en el tratamiento de los casos violatorios de derechos humanos en el marco del ALCA. Otro aspecto es legitimar la protesta y determinar su alcance. ¿Cómo articular la protesta social y su nivel de límite? Ello debido a que muchos actos de protesta han derivado en actos violentos e incluso vandálicos, donde se han anexado personas que nada tienen que ver con la causa, y la toman como pretexto para realizar todo tipo de daños y desperfectos. Así, es preciso organizar foros sociales de discusión, donde exista la figura de "secretario" que tome notas de los puntos más importantes, y posteriormente sean mostrados ante las instancias pertinentes.

Las fuerzas opositoras al proceso de creación del ALCA han obstaculizado la concreción de los acuerdos en hechos tangibles. Pero no obstante el ALCA, la tendencia política similar, las condiciones de seguridad, la larga historia de proyectos en común, la unidad geográfica, crearon condiciones relativamente favorables para la integración comercial. Además, las instituciones regionales existentes son catalizadores permanentes que empujan a sus miembros hacia las metas de cooperación. Sin embargo, las fuerzas opositoras tienen el suficiente poder para que el resultado final sea incierto. Por esta razón, debe prestarse mayor atención en los temas sociales y ambientales, porque al final, la población será la que sufrirá o se beneficiará de las consecuencias del ALCA.

3.13 Panorama de los DESC en el ALCA

Los DESC, como se trató en el Capítulo Primero, son cumplidos según sea el grado de desarrollo que el Estado promueva. La relación entre el nivel de desarrollo de un país, subregión o región, y el respeto a los DESC se debe a que por un lado, los DESC son un medio para realizar el desarrollo. Por otro lado, el desarrollo es un requisito para la vigencia de los derechos humanos ya que conforme la economía logra altas tasas de crecimiento económico y mejores niveles de desarrollo, la población obtiene acceso a mejores bienes y servicios. Evidentemente, los que gozan de estos niveles de bienestar económico y social son los países desarrollados.

Ante este panorama, se plantea la interrogante de si los DESC son sólo accesibles plenamente en países con altos grados de desarrollo, ¿qué podemos esperar de aquéllos países que conforman más de la mitad del continente americano? En este sentido, se

plantea también si un proceso de integración de tan amplia envergadura como el ALCA puede incidir de manera positiva en la observancia de los DESC en los países que lo conformarían, o bien, si el ALCA debiera replantearse a fin de asegurar la vigencia y aplicación futura de los DESC.

En América Latina las bajas tasas de crecimiento reflejadas en Producto Interno Bruto pequeño, alto desempleo, analfabetismo, además de un desarrollo económico limitado, explican por qué no se ha podido hacer de los DESC unos verdaderos instrumentos de progreso. Los derechos civiles y políticos como el derecho a votar y ser votado, la libertad de expresión, etc. Se vuelven inútiles o carentes de importancia si la gente no cubre sus necesidades mínimas de alimento, vivienda y salud. En esta tesis sostenemos la importancia vital que representan los DESC para los seres humanos.

Hemos visto que la globalización tiende a disminuir el papel del Estado en la regulación interna cediéndole el lugar a los mercados, mismos que se convierten en centros de la vida social relegando a aquél a un segundo término. Ello en parte debido al mal desempeño del sector público y al hecho de que éste no responde a las necesidades de las personas. Aprovechando esta debilidad, los mercados toman el papel de asignar y distribuir bienes y servicios. Pero si el Estado es – o debe ser – el garante de los derechos humanos en general y de los DESC en particular, ¿ qué futuro papel tendrá el Estado en el proceso de integración continental?

Por otro lado, tenemos a la apremiante situación de pobreza en el continente, la cual es una negación de los DESC, y además una violación a los derechos civiles y políticos. La pobreza es en sí, una violación a los derechos humanos. Por esta razón, el objetivo primordial del ALCA debería ser erradicar la pobreza y promover los DESC en la región; antes de liberalizar indiscriminadamente los mercados, insertar empresas transnacionales con una ínfima calidad de mano de obra, y reducir al mínimo el papel del Estado al interior de los países. El Informe para la Pobreza 2000 del Banco Mundial, destaca la ruptura del consenso sostenido entre los economistas de que la única vía para hacerlo es a través de mercados libres y abiertos. Ello da pie a la creación de una estrategia alternativa de lograr un desarrollo que cumpla realmente con los DESC.

Como se ha visto, el objetivo de cualquier proceso de integración es crear la posibilidad de que los países y sus habitantes accedan a mayores niveles de crecimiento y desarrollo; esto va estrechamente vinculado con hacer frente a las necesidades que

implican los DESC. Pero ello no se logra fácilmente, pues los gobiernos de cada país deben buscar la forma de que los beneficios de la integración sean accesibles a todos en sus respectivos países. No obstante, si en las negociaciones del ALCA no se concretiza la manera en que ello se transforme en una realidad visible para todos los habitantes del continente americano, entonces resulta obvio que el proceso de integración del ALCA NO llevará a cabo su objetivo ulterior.

Ante esto, algunos autores, entre ellos Jorge Witker señalan que los DESC en particular y los derechos humanos en general no son un tema que se analice en el ALCA de forma particular porque se trata de una "materia en la que existen antecedentes en el continente que datan de 1948 y que aunque existen diferencias importantes en la consagración y observancia de los mismos en cada país del continente, como miembros de la OEA la mayoría son suscriptores de diversos instrumentos internacionales en la materia".³⁵³ Sin embargo, hay que criticarle a estos autores que ello no es una cuestión generalizada en el continente, y por ello es imprescindible incluir dichos aspectos de derechos humanos en le ALCA, para así coadyuvar a que los Estados que aun no hayan firmado algunos convenios en materia de derechos humanos, lo hagan, aunque hay que recordar que lo que realmente importa no es la parte formal de la consagración de los DESC en los diversos ordenamientos jurídicos del continente, sino más bien su observancia real.

En este sentido, también hay que señalar que el ALCA no será la panacea para lograr el consenso americano en materia de derechos humanos, ni para los DESC en particular, pero sí puede ser una gran vía para lograr que se cree un consenso de respeto a los derechos humanos. "El ALCA debe ser un instrumento para reforzar los mercados nacionales (empresarios, trabajadores y consumidores) articulando políticas públicas que hagan efectivos los DESC, legitimando de paso a los gobierno democráticos sustentados en un Estado social de derecho".³⁵⁴

"La estructura de las violaciones a los DESC ha dependido en América del modelo económico neoliberal con o sin integración: el abandono de ideas de las políticas públicas encierra una noción de la violación de los derechos humanos".³⁵⁵

³⁵³ Jorge Witker, *Op. cit.* P. 602

³⁵⁴ *Ibid.* P. 604

³⁵⁵ Héctor León Moncayo, "La Comunidad Andina de Naciones y su impacto en la violación de los derechos humanos", ponencia pronunciada en el Congreso sobre "Derechos Humanos en los procesos de Integración de las Américas", México, D.F. 2002.

3.14 Desafíos para el ALCA

A continuación se explicarán los desafíos que los países latinoamericanos deberán enfrentar en caso de que el ALCA sea concretizado.

1. La agenda y los tiempos de las negociaciones es el primero. En vista de que las negociaciones para profundizar en la regionalización a nivel continental continuarán, existe el riesgo de que la OMC haga que se empaten con las negociaciones comerciales multilaterales. En caso de que los países americanos se pasen por alto el estancamiento de la OMC, podrían tomar más en serio las negociaciones regionales que las multilaterales, acentuando la brecha entre el regionalismo y el multilateralismo.³⁵⁶
2. Aunado al punto anterior, los encargados de formular políticas enfrentan el desafío de mantener la concordancia del ALCA con el sistema multilateral, por lo que se vuelve imperativo que se consoliden los procesos de integración en bloques mediante una fuerte institucionalidad a fin de que los compromisos de los países más pequeños no sean ignorados³⁵⁷ o dejados de lado por los estadounidenses.
3. Las negociaciones hemisféricas y multilaterales significarán un gran desafío para América Latina, por lo que deben tomar las negociaciones bilaterales y regionales como una especie de entrenamiento para cuando llegue el momento de entablar este tipo de negociaciones. Deberán crearse alternativas para evitar que dicha desviación obstaculice la consolidación del multilateralismo en las relaciones interamericanas.
4. Otro desafío es la incertidumbre que genera en los sectores nacionales una mayor liberalización en el flujo comercial y de inversión. Se debe apuntar más hacia el desarrollo de mecanismos financieros regionales³⁵⁸ ya que como se ha percibido en la práctica, existe una gran vulnerabilidad en los sistemas financieros de los países que integran la región, además de que aún existen diferencias en las regulaciones y procedimientos de los países de la región, que afectan

³⁵⁶ UNCTAD, citado por Cristina Rosas, en *Op. Cit.* P. 191

³⁵⁷ Ocampo 2001 en *ibid.* P. 22

³⁵⁸ *Ibidem.*

particularmente a los pequeños empresarios que no pueden acceder a algunos mercados por no poder enfrentar costos cada vez mayores.³⁵⁹

5. En lo comercial, los bloques existentes deben lograr la concreción de acuerdos pendientes y profundizar los existentes. Ello con la finalidad de que asuman con mayor fortaleza los compromisos que adquirirán una vez que firmen el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.
6. Deberán, en lo normativo, iniciar un proceso de armonización y convergencia de las normas para incrementar el comercio intrarregional y reforzar la posición de los países miembros en la negociación del hemisferio.³⁶⁰ Las principales normas que deberán reforzarse son las que guardan una relación directa con los flujos comerciales, como las reglas de origen y las referentes a defensa comercial. Asimismo, deberá analizarse los temas de inversiones, servicios y compras del sector público y regularizarse.
7. El reto para la sociedad civil no parte de un reacomodo de modificaciones simbólicas que legitimen la democracia del organismo, al incorporar los textos oficiales sus aspiraciones y cláusulas laborales y ambientales, los derechos humanos y la democracia bajo el rechazo absoluto del tratado comercial, sino para poner en duda la legitimidad general del ALCA y los planes de propuesta de zonas de libre comercio a partir de un proceso muy abarcador que destruye las instituciones nacionales, elimina el derecho de los gobernantes a negociar con sus acreedores y empobrece a millones de personas.

3.15 Perspectivas del ALCA

El énfasis en el civilismo por la vida, la autoridad descentralizada mediante la fragmentación regional del poder estatal a través de nuevos pactos y la apertura pluralista son nuevos elementos de la democracia participativa que pueden reorientar los modelos democráticos de la sociedad sobre los que se cierne la nueva ola global del ALCA.³⁶¹

³⁵⁹ Bárbara Kotschwar, *Op. Cit.* P. 39

³⁶⁰ Bonfiglio (2001) citado por Juan F. Rojas Penso *Op. Cit.* P. 21

³⁶¹ Otazo Conde, Rubén, "Sociedad civil y nuevos movimientos sociales en Centroamérica. De cara a los dilemas y desafíos del ALCA", en Cuadernos de Nuestra América, Vol. XIV, No. 28, julio-diciembre 2001. P. 146

El proyecto ALCA está cerca de llegar a su fecha límite, aunque definitivamente no cuenta aún con la infraestructura jurídica, política, económica ni mucho menos social para llevarse a cabo efectivamente. Además, la correlación de fuerzas y la gran diversidad de factores al interior de los Estados que lo conformarían constituyen una variable de gran peso en el futuro de este proceso de integración continental, por lo que su concreción aún no es un hecho.

Hay que entender que la apertura comercial no es un fenómeno negativo; simplemente depende de la manera en que se le hace frente y en la estrategia que un Estado y su sociedad tome para aprovecharla. Se asume que los beneficiados de la apertura debieran ser los consumidores porque éstos podrían tener una mayor variedad de productos a precios mucho menores de los que podrían obtener sin la apertura comercial. Por su parte, los productores logran vender sus productos en otros mercados y adquirir insumos a más bajos costos. Sin embargo, en los países latinoamericanos los productores generalmente emplean insumos nacionales vendiendo únicamente al mercado doméstico. Así se verían afectados los productores nacionales generándose desempleo. Éste provocaría que aunque hubiera gran variedad de productos disponibles, la gente no pueda adquirirlos. De esta manera, sería muy difícil garantizar la alimentación si se impactara negativamente a los productores agrícolas. Es por ello que la seguridad alimentaria sea el principal motor del ALCA, acompañado de la erradicación de la pobreza, el desarrollo económico regional con equidad y hacia una prosperidad compartida. De no contar con un proyecto con esta base, la integración continental y la liberalización comercial no tendrán sentido.

Los derechos humanos, incluyendo dentro de una dimensión integral los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, además de los ambientales, deben ser el eje de todo proceso de integración económica, y por tanto, del ALCA. Sólo en la medida en que el ALCA genere mayores oportunidades de crecimiento económico y de desarrollo para los países latinoamericanos, los DESC podrán adquirir un nuevo estatus dentro de los sistemas jurídicos latinoamericanos. Y es que el problema no se reduce a plasmarlo en las constituciones nacionales, sino que se requiere además que las condiciones económicas permitan observarlos plenamente, para lo cual se debería aspirar a una integración regional gradual simétrica, flexible y solidaria que funja como un instrumento de progreso compartido. Es necesario que los derechos humanos constituyan la base de

todo acuerdo internacional y cuenta con formas específicas de implementación, entendiendo estos derechos desde su dimensión integral.

Como se estableció en el Foro Social Mundial de Porto Alegre y en la Cumbre de los Pueblos, consideramos que la defensa de los derechos de los migrantes, grupos étnicos y comunidades indígenas, deben ser uno de los ejes de este proceso. En este sentido, es necesario que se instale una agenda social para la integración en donde el respeto a los derechos humanos ocupe un lugar central. La estructura deberá abarcar todas las políticas continentales y deberá incluir mecanismos e instituciones que garanticen su instrumentación total. Esta agenda deberá promover la más amplia definición de derechos humanos cubriendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, así como la equidad de género, y los derechos en torno a los pueblos y comunidades indígenas.³⁶² El discurso empleado políticamente deberá constituir un mecanismo emancipador y repolitizado en sentido democrático, de la globalización.

La simple liberalización de capitales, bienes y servicios no garantiza el desarrollo equitativo de los países involucrados en el Proyecto ALCA; es necesario que venga acompañada de una libre movilidad de mano de obra. Para ello en cada país involucrado deberán sembrarse las condiciones ya que ello contribuiría mucho a la observancia de los DESC, pues coadyuvaría al mejoramiento de niveles de trabajo y de vida de los trabajadores y sus familias. En este sentido se deberá prestar especial atención al tema de la inmigración, recordando que en el marco continental aún no existe un acuerdo multilateral sobre movimiento de personas naturales. Un acuerdo en esta materia puede ser esencial para que los países en desarrollo de la región exploten sus ventajas comparativas en ciertos servicios intensivos en trabajo, tales como la construcción.³⁶³

³⁶² Ver propuesta de una agenda social para la integración realizada por el Partido de la Revolución Democrática de México, en "Hacia una agenda social para la integración de las Américas" preparado por Juan José García Ochoa en "ALCA. Análisis y alternativas", P. 47

³⁶³ Joseph E. Stiglitz apuntaba que de haber libre movilidad de trabajadores, en caso de que un país no tratara bien la mano de obra calificada, ésta se marcharía, al igual que lo hace el capital cuando las condiciones de dicho país no le son favorables. Entonces los trabajadores se preocuparían por la calidad de la educación que el Estado brinda a sus hijos, por la atención de salud para su familia, por la calidad del medio ambiente y de sus salarios y condiciones laborales; exigirían al gobierno que cumpliera con ello, de lo contrario se irían a otra parte donde se le garantizaran estas condiciones. De esta forma, el Estado recuperaría su importante papel como regulador de la seguridad social y como garante de los DESC y el mercado estaría subordinado al cumplimiento de los derechos humanos antes que en obtener las ganancias esperadas.

Un proceso de integración económica con apertura gradual puede ayudar a los países que lo conforman a alcanzar tasas de crecimiento mayores así como niveles de desarrollo mejores, siempre y cuando los gobiernos apliquen políticas económicas congruentes con dichos objetivos y el sector privado logre incrementar sus niveles de competitividad hasta hacerlos equiparables a los de sus contrapartes comerciales. Si el Estado no participa activamente en la integración económica y no contribuye en la elaboración y aplicación de políticas económicas que ayuden a su población a hacer frente a esta integración, entonces los beneficios de dicha integración no permearán a toda la sociedad. Es por ello que no podemos permitir que quede en las manos del mercado y del capital privado el proyecto de creación del ALCA.

Es preciso promover el fortalecimiento de los mecanismos de participación democrática de la sociedad civil en el proceso de creación del ALCA, así como instaurar medidas de control democrático. Ello incluiría articular y fortalecer la organización de distintos sectores interesados en la promoción de un movimiento de integración de los derechos humanos como prioridad a cumplir en el proceso de transición o consolidación democrática. La democracia planteada deberá poner énfasis en la democracia participativa e incluyente que articule y fortalezca la organización de los distintos sectores de la sociedad civil interesados en la promoción de un movimiento de integración de los derechos humanos.

Asimismo, deberá haber un control democrático de los ciudadanos sobre las estructuras democráticas. Con cambios de esta naturaleza enfocados a los derechos humanos además de una nueva política económica justa y equitativa se podrán revertir los efectos perniciosos del ALCA.

Hay que recordar que a nivel económico, político y civil, si no hay control democrático en el continente por parte de la población en el marco de la integración regional, ésta fracasará. Ello implicaría establecer un sistema de rendición de cuentas. Sólo puede plantearse una integración si se fortalece la soberanía de cada uno de los países; de lo contrario, la fuerza de las empresas transnacionales y otros actores ajenos al Estado, prevalecerá. No obstante, hay que tener cuidado con la forma en que los países manejen el concepto de soberanía, pues los latinoamericanos lo han utilizado numerosas veces como instrumento de veto de propuestas internacionales de defensa de derechos humanos, por la supuesta violación a su soberanía nacional, siendo que en su interior se cometen violaciones recurrentes a los derechos humanos.

El Estado debe recuperar un papel asistencial imprescindible, el cual actualmente están adquiriendo las ONGs con mayor fuerza – a fin de que la asistencia transite a través de derechos entre iguales, para que así se entablen sí relaciones de solidaridad. El Estado, asimismo debe articular las responsabilidades de los ciudadanos en el sentido de si su déficit no le permite sufragar ciertos daños, al menos deberá obligar a quienes los han provocado. Sin embargo, no puede dejarse de lado la función que pueden desempeñar particulares Estados-nación a la hora de ofrecer garantías de respeto en caso de vulneración de derechos de sujetos particulares, cometidos por otros sujetos particulares, incluso perteneciendo a otros Estados.

Las resoluciones tomadas en las Cumbres de las Américas han sido criticadas por quedar en palabras, sin llegarse a nada en concreto, o porque la implementación de sus resoluciones ha sido desigual. Es necesario dar mayor fortaleza a las resoluciones que en ellas se adopten, además de sensibilizar e informar a la sociedad civil acerca del ALCA y de sus posibles repercusiones. Asimismo, se debe promover la participación de las ONGs en los procesos preparativos y en todas las etapas y espacios de negociación del ALCA, incluyendo las Cumbres Ministeriales y Presidenciales, los diversos Foros económicos y sociales. Empero es necesario que esto se haga de forma pacífica, organizada y sobre todo, bien fundamentada, presentando documentos propositivos, serios y convincentes.

Exigir a los organismos gubernamentales encargados de difundir una cultura de los derechos humanos, que instrumenten mecanismos efectivos para garantizar la aplicación de la normatividad regional en materia de derechos humanos, al tiempo que se exija a los gobiernos infractores rendir cuentas en los foros regionales, subregionales y continentales creados para dicho fin.

Es necesario elaborar una estrategia de mediación entre la ética y los derechos humanos, por un lado, y la integración económica y el libre comercio por otro. El marco jurídico e institucional del ALCA deberá responder a premisas de igualdad de derechos y oportunidades para todos los agentes económicos públicos y privados, propiciando un desarrollo económico sustentable de pleno respeto al medio ambiente, los recursos naturales y a los derechos humanos integrales e indivisibles vigentes en los instrumentos internacionales de la región.

Hay que promover el principio de justiciabilidad frente a las violaciones de derechos humanos, sancionando las violaciones a los derechos humanos en cualquier país. La

exigencia de justiciabilidad debe ejercerla la propia sociedad civil, y debe ir en el sentido de respetar, proteger, satisfacer y promover los DESC. En este sentido, es imperativo retomar el Protocolo de San Salvador de 1999, que en su artículo primero al hacer referencia a la obligación de tomar medidas y disposiciones de derecho interno, prevé la justiciabilidad de los derechos humanos.

Los violadores a ser juzgados, deberán ser tanto los individuos, como los Estados e incluso las empresas transnacionales. Retomamos el "constitucionalismo global" de Luigi Ferrajoli, pero proponiendo mejor un "constitucionalismo continental" donde, como también señala Miguel Carbonell, se considere como normas vinculantes de Derecho positivo a aquellos compromisos asumidos en el marco de los foros continentales, además de proponer el reforzamiento de los verdaderos mecanismos judiciales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recordando que "los organismos internacionales de protección a los derechos humanos son interlocutores en relación con la "globalización" de estos bienes fundamentales y en el respeto de la dignidad humana, y ulteriormente, referente obligado en la consecución de la democracia.

364

La OEA debe destinar mucho más recursos a estos organismos de protección de derechos humanos, ya que la Corte y la Comisión Internacional de Derechos Humanos no reciben sino el 3% de recursos de aquella organización. En ello se reflejaría el interés tangible que a nivel continental se tiene por un verdadero respeto y promoción de los derechos humanos en todos los países.

Se requiere que se analice más a fondo los puntos del contenido del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas que afecten los derechos humanos. Para ello, es preciso que cada gobierno analice conjuntamente con sus tres órganos representativos, y con la sociedad civil, acerca de los puntos mencionados.

Se debería fomentar de un diálogo político entre México y Brasil para resolver sus diferencias, ya que por un lado México podría allanar el camino para una asociación con el MERCOSUR, lo cual constituye un aspecto importante para su política comercial exterior, además de que ello le daría un margen de maniobra más alto con respecto a

³⁶⁴ J.L. Caballero Ochoa, *Op. Cit.* P. 618

EUA, frente al TLCAN y en la definición del ALCA. Por su parte, a Brasil le permitiría reafirmar su liderazgo en la consolidación del proyecto latinoamericano de regionalismo.

La mayoría de los países latinoamericanos pone énfasis en que las asimetrías nacionales y el acceso desigual a los recursos hace imposible la aplicación de un marco jurídico homogéneo en sectores clave como el de trabajo y medio ambiente. Es necesario instrumentar mecanismos que realmente implementen un posible marco jurídico en materia de medio ambiente y de trabajo, sin los cuales será imposible llegar a una conciliación entre la sociedad civil y las élites gubernamentales y empresariales que dirigen el proceso del Área de Libre Comercio.

1. El ALCA requiere imponer una mayor disciplina en la toma de decisiones y construir mecanismos más fuertes para implementar los acuerdos y controlar su seguimiento. Mientras más confíen los miembros en esta organización, más dispuestos estarán a compartir su soberanía. Una mayor cooperación con organizaciones privadas y otras asociaciones civiles podría permitir una implementación eficiente del acuerdo. La asociación efectiva con los bancos regionales de desarrollo, asimismo, ofrece un apoyo técnico y financiero prometedor. Las decisiones tomadas en Miami en 1994 en busca de un libre comercio regional no fueron un resultado inevitable de la estructura de poder o de la economía.

2. Hay que comprender que no es suficiente ratificar y firmar los instrumentos internacionales; hay que adoptar medidas que se traduzcan en beneficios tangibles para la sociedad. En este sentido es necesario llevar a cabo una serie de acciones:
 - Cumplir con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
 - Emitir sentencias soportadas en la jurisprudencia internacional y verificar que éstas se ejecuten.
 - Introducir mecanismos de exigibilidad de los DESC, así como garantizar su cumplimiento por parte del Estado.
 - Lograr una reparación efectiva de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los servidores públicos a lo largo de las últimas décadas, no sólo mediante las indemnizaciones económicas, sino a través de juicios, en donde se

finquen las responsabilidades correspondientes ante crímenes que no pueden prescribir.³⁶⁵

5. Por otro lado, debemos impedir que el ALCA adquiera una forma que no deseamos:

- El ALCA no debe propiciar que la liberalización de mercados de bienes, servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual conduzca a una mera integración corporativa.
- Impedir que los gobiernos nacionales fomenten políticas que fortalezcan la demanda interna y se hagan dependientes por completo de los mercados extranjeros.
- Permitir que aumente el desempleo y proliferen las maquilas, la explotación y los bajos salarios.
- Postular que la agricultura quede expuesta a una competencia ruinosa frente al poder tecnológico subsidiado por EUA.
- Fomentar inversión extranjera especulativa que nulifiquen políticas públicas de fomento industrial.
- Aceptar que sea sólo un proceso de integración mercantil, alejada de las necesidades sociales culturales del área americana, aspirando a establecer un fondo compensatorio regional aportado por EUA y Canadá para apoyar a países más pobres de la región.

6. Para lograr un mejor cumplimiento de los DESC es necesario:

- Enfocar los programas de desarrollo en los grupos más desfavorecidos y eficientizarlos en la obtención de sus objetivos
- Establecer mecanismos de control y evaluación (accountability) que permitan resguardar el cumplimiento de las metas planteadas
- Aumentar la inversión en recursos humanos, retirándolos de otras actividades públicas menos prioritarias.
- Extender la protección de los sistemas de seguridad social al conjunto de la población, llegando hasta los más pobres.

³⁶⁵ José Luis Caballero Ochoa, "México y el sistema interamericano de protección a los derechos humanos", en Méndez Silva, Ricardo (Comp.), "Derecho Internacional de los derechos humanos", Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ *et al.* México, 2002. P. 615

- Atender las causas de reproducción de la pobreza, como la sobrepoblación, la falta de atención médica y alimentaria prenatal y posnatal, y el acceso inadecuado a la educación.³⁶⁶
- Adoptar o construir una nueva institucionalidad de lucha popular
- Fortalecer las instancias de debate y discusión de la sociedad civil
- Reforzar el concepto de universalidad de los derechos humanos para reconstruir la fuerza social, o sea, enfatizar su indivisibilidad y la importancia al mismo nivel de los DESC y los derechos civiles y políticos.

³⁶⁶ CEPAL, 1992, P. 187, Citado por Rolando Franco, *Op. Cit.* P. 79

Conclusiones

"(...) la economía no es el único motor del desarrollo. También deben funcionar bien la salud pública, la cultura y la política (...). Lo único cierto es que la libertad, sea de comercio u otra, sólo es alcanzable y sostenible entre iguales. Cuando no hay igualdad, los fuertes tienden a apoderarse de los débiles".

- Mario Bunge

Para que los derechos humanos se transformen en una realidad palpable y no sólo en un mero instrumento de legitimación falsa de la globalización; para combatir los efectos perversos de la globalización en los derechos humanos, aquélla debe ir acompañada de una acción política democrática y de los derechos humanos, con la finalidad de que aquellos que estén excluidos del proceso (los más vulnerables), puedan tomar parte en él así como participar en las decisiones que influyan en cada ámbito. De esta manera, los derechos humanos y la acción política democrática realizaría el papel de medios y fin del otro, ya que los primeros constituirían un mecanismo crucial para lograr que la globalización adquiriera una nueva ruta público democrática.

Por otro lado, para que dichos derechos humanos sean posibles, sería necesario instaurar la democracia participativa, como tan a menudo se ha señalado. Para tal fin, los derechos humanos deberían someterse a una revisión crítica constructiva toda vez que en muchos países siguen estando supeditados al desarrollo y a la misma globalización. Asimismo, los derechos humanos deberían ser incluidos dentro de contextos específicos, esto es, contextualizarse. Esto significa que deberán poder adaptarse a la gran diversidad de situaciones que plantea la globalización. El discurso de los derechos humanos tendría que ser, luego entonces, dinámico y flexible para hacerlos potencialmente realizables.

Es vital recuperar el control público y democrático de las decisiones políticas y de las reglamentaciones jurídicas que se refieren a la globalización, empezando por las que se originan dentro de los Estados. En este nuevo escenario global, jurídico-político y económico, se trata de extender la globalización, pero en su dimensión político democrática y de derechos humanos.

En la polarización democrática de la globalización, entendida como la expansión de la democracia a consecuencia de la globalización de una manera efectivamente vinculante

con la defensa y promoción de los derechos humanos, estos últimos deberán adquirir una nueva función como instrumentos de la acción política democratizadora. De esta forma, los derechos humanos constituirán un mecanismo más o menos generalizado mediante el cual se logre romper la dinámica impuesta por el proceso de globalización del libre mercado.

Percibidos los derechos como elementos o instrumentos de la acción política, será más sencillo detectar las incongruencias que existen entre la teoría de los derechos humanos y las condiciones reales de su práctica, puesto que ésta no se limita a lograrlos en una esfera personal, subjetiva, sino que debe orientarse a la acción que se aprecie tangiblemente en la convivencia diaria.

El fundamento de los derechos humanos no puede permanecer por más tiempo de espaldas a la acción política, ante la sociedad globalizada y testigo (a pesar de adoptar el discurso, prácticamente universalizado, de los derechos) de un reparto injusto de la riqueza y de privar a los ciudadanos de tomar parte en las decisiones más importantes del Estado, que son aquéllas que tienen que ver con la satisfacción de sus necesidades y con su libertad misma. Es menester poner énfasis en que la promoción de una democracia meramente formal no es suficiente para resguardar los derechos humanos, y en que la discusión en torno a la implementación de la cláusula democrática no debe limitarse a su aportación para la democracia, sino que dicha discusión debe girar en torno a las repercusiones que tendría a nivel interno en América Latina.

En vista de lo anterior, debe entenderse los derechos humanos son exigibles para todos los seres humanos, sin someterlos a ninguna condición. Es por ello que "la libertad y su realización en la acción política que transforma esos entornos es lo que forma parte de la condición humana"³⁶⁷ o mejor dicho, de la propia dignidad humana.

La crisis económica amén de la crisis política, ponen de manifiesto las vulnerabilidades de un proyecto que, de superar sus contradicciones, podrían dar nuevos bríos a las relaciones interhemisféricas, no sólo entre los países sudamericanos, sino también en términos de los vínculos de América Latina y el Caribe con EUA y otras regiones.³⁶⁸

³⁶⁷ Josefa D. Ruiz, *Op. Cit.* P. 113

³⁶⁸ Rosas, *Op. Cit.* P. 393

El estado actual del proyecto ALCA es una propuesta de una serie de acuerdos básicos, el tiempo en que se negociará, aspectos del acuerdo final (los tradicionales acuerdos comerciales bilaterales o regionales y la incorporación de temas nuevos a la negociación como las mercancías, los servicios y contratos gubernamentales, las inversiones, patentes), un insignificante ámbito de expresión de la sociedad civil en las discusiones, y finalmente un escenario latinoamericano con una ausencia de ámbitos de diálogo entre actores sociales y gobiernos nacionales para discutir la mejor posición de países particulares en las negociaciones.

Las perspectivas de la concreción del Área de Libre Comercio de las Américas son diversas, ya sean muy optimistas o pesimistas. Algunos autores como Feinberg señalan que los resultados de este proyecto no reflejarían intereses subyacentes, sino que son vulnerables y podrían ser revertidos en futuras problemáticas. Los líderes más audaces podrían tratar de alterar el equilibrio de las fuerzas políticas, por ejemplo, fortaleciendo las coaliciones que apoyan dichos resultados. El ALCA fue pensado como consecuencia de este tipo de decisiones circunstanciales y subjetivas, y al carecer de un liderazgo consensado, está fundado sobre bases frágiles, por lo que su futuro es incierto.³⁶⁹

El desarrollo de las relaciones hemisféricas mediante la diplomacia de cumbres ha desencadenado una serie de compromisos que corren el riesgo de contraponerse dado que la lógica en la que operan es a partir del beneficio de las partes contratantes, no de terceros, conforme a lo que estipula el artículo XXIV del GATT/OMC. Sin embargo, retomando a Feinberg, podríamos agregar que el fortalecimiento de los vínculos comerciales y políticos entre los países del continente, podría coadyuvar a que éstos solidifiquen sus vínculos. En este sentido, el continente debería unir sus fuerzas y desarrollar una estrategia económica hemisférica sin un juego de suma cero en el que todos los países participen plenamente y disfruten el privilegio de formar parte de un área de libre comercio tan amplia como la propuesta.

En vista de todas estas cuestiones que actualmente se debaten, coincidimos con Bruner en tres variables que serán determinantes en la conclusión del proceso ALCA; de ellas dependerá si dicho proyecto se lleva a la práctica o no.

³⁶⁹ Feinberg, *Integración y comercio*, P. 303

1. Por un lado tenemos que la preeminencia de EUA y Brasil en las negociaciones nos lleva a inferir que la conclusión de las negociaciones del ALCA dependerá en gran parte de la reconciliación de las demandas contendientes de ambos países.
2. En segundo término, encontramos que el proceso ALCA será legítimo y viable únicamente si responde a las demandas de los diversos sectores de la sociedad civil y se incluyen dichas demandas en el texto final, y si, además, EUA y Canadá aceptan llegar a un trato con aquellos sectores domésticos renuentes al impacto de la globalización sobre la mano de obra y el medio ambiente.
3. También está el deseo de muchas naciones de negociar en bloque, y el reto particular que representa para Brasil crear una coalición lo suficientemente fuerte y estable como para hacer frente a EUA.

Los países latinoamericanos deben tomar bajo consideración que la creación de un Área de Libre Comercio de esta magnitud podría generarles dudosos beneficios. Para evitar que esto suceda, es necesario que los gobiernos se anticipen a los estragos que provocará su entrada en vigor y aplicar políticas económicas congruentes con la realidad de cada país. También se deberá fomentar la competitividad del sector privado. Todo ello, deberá respaldarse con un marco jurídico e institucional constituyente, además de que la política pública deberá decidirse democráticamente por los ciudadanos de cada país.

Al concebir a la globalización como un proceso natural automático al cual se debe ingresar para poder salir adelante, se obstaculiza todo intento y esperanza por instaurar un cambio a través de la reconducción política de la economía. Ello es lo que se conoce como los efectos perversos de la globalización, que apuntan a que mientras más se haga por cambiar algo, menos se logra. La globalización manifestada con la liberalización económica se ha encargado de globalizar – valga la redundancia – ciertos ámbitos dejando fuera otros, como son precisamente los derechos humanos. Lo anterior, a pesar de que el discurso político oficial haya difundido a nivel internacional la idea de que efectivamente está dándose paralelamente una globalización de los derechos humanos, mediante la cual éstos son observados y respetados en y por todos los Estados.

Empero, dicha globalización ha estado pervertida por una selección parcial e interesada de lo globalizable, que, de acuerdo con Josefa Dolores Ruiz Resa, es el sistema de libre mercado. En este sentido, los derechos humanos se tornan en uno de los instrumentos de legitimación y canalización de la globalización, sin lograr efectivamente la globalización de

los propios derechos humanos, sino a un mero formalismo acompañado de una democracia representativa igualmente formal.

Sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento de temor y de la miseria, si se crean las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael (Eds.) *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Universidad de Salamanca, España, 1995. 306 pp.
- Al Camp, Roderic (Comp.), Trad. Nuria Parés, *La democracia en América Latina*, Siglo XXI, México, 1997. 377 pp.
- Americas Watch, *Derechos Humanos en México ¿Una política de impunidad?*, Planeta, México, 1992. 253 pp.
- Arroyo Pichardo, Graciela, *Metodología de las Relaciones Internacionales*, Oxford University Press México, México, 1999. 165 pp.
- Asociación Latinoamericana de Sociología y Centro de Estudios sobre América, *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Torino, Venezuela, 1992. 300 pp.
- Atkins, G. Pope, (Trad. Ma. Elisa Moreno Canalejas), *América Latina en el sistema político internacional*, Guernika, México, 1980. 466 pp.
- Borja, Arturo, Guadalupe González y Stevenson, Brian J.R. (Coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Porrúa-CIDE, México, 1996. 495 pp.
- Brown, Seyom, "Human Rights in World Politics", Longman, EUA, 1989. 195 pp.
- Carbonell, Miguel, "Los derechos humanos en la actualidad: temas y problemas", *Documento de trabajo 13, Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, México.
- Carbonell, Miguel (Comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, Porrúa, México, 2000. 321 pp.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, España, 1995. 174 pp.
- Cassese, Antonio, "Self determination of peoples", Cambridge University Press, Reino Unido, 1996. 375 pp.
- Coloquio de Invierno. "Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México. La situación mundial y la democracia". Tomo I, UNAM-CONACULTA-FCE, México, 1992. 301 pp.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de diciembre de 1982, Serie A, No. 2.
- Craig Roberts, Paul y Lafollette Araujo, Karen, *La revolución capitalista en Latinoamérica. La transformación económica que está ocurriendo en los países de América Latina*, Oxford University Press, México, 1999. 232 pp.
- Díaz Müller, Luis, *América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos*, FCE, México, 1986. 375 pp.

Domínguez, Jorge I. Y Abraham F. Lowenthal, Johns Hopkins University, "*Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*".

Donnelly, Jack, *Derechos Humanos Universales en teoría y en la práctica*, Gernika, México, 1994. 394 pp.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2ª ed., Trotta, Madrid, 2001.

Fix Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999. 161 pp.

Forum Deusto, *Los derechos humanos en un mundo dividido*, Universidad de Deusto, España, 1999. 304 pp.

Forsythe, David P. "*Human Rights in International Relations*", Cambridge University Press, Reino Unido, 2000. 247 pp.

González Casanova, Pablo, *No intervención, autodeterminación y democracia en América Latina*, S.XXI, 1983.

Held, David, (Trad. Teresa Albero), *Modelos de Democracia*, Patria, México, 1992. 435 pp.

Holden, Barry (Ed.), "*Global Democracy. Key Debates*", Routledge, EUA, 2000. 224 pp.

Hollifield James F., y Calvin Jillson, eds. "*Pathways to democracy. The political economy of Democratic Transitions*", Routledge, Gran Bretaña, 2000. 336 pp.

Huntington, Samuel P. Trad. Josefina Delgado, *La Tercera Ola*, Paidós, España, 1994. 329 pp.

Jonas, Susanne y Edward J. McCaughan, eds., "*Latin America faces the Twenty-First Century*", Westview Press, EUA, 1994. 222 pp

Krauze, Enrique, *América Latina: desventuras de la democracia*, México, 1984.

Labastida, Julio, (Coord.), *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina*, IIS, S.XXI, 2001.

Lehman, David, "*Democracy and Development in Latin America*", Temple University Press, Reino Unido, 1990. 235 pp.

Little, Richard y Michael Smith (Eds.), "*Perspectives on World Politics*", 2ª ed, Routledge, EUA, 1994. 478 pp.

Londoño Álvarez, Luis Fernando, *Un nuevo orden internacional*, Colección Estudios de Derecho Internacional, No. 1, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 1997. 254 pp.

Méndez Silva, Ricardo (Comp.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ et al., México, 2002. 699 pp

- Moreno Pino, Ismael, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, SRE-FCE, México, 1999. 855 pp.
- O'Donnell, Guillermo, Phillippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, (Comps.) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 2, PAIDOS, Buenos Aires, 1988. 359 pp.
- Oman, Charles, *Globalization and Regionalization: The Challenge for Developing Countries*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Centro de Desarrollo, París, 1994.
- Pharr, Susan J. Y Robert Putnam, "*Disaffected Democracies. What's Troubling the Triateral Countries?*", Princeton University Press, EUA, 2000. 362 pp.
- Plattner, Marc F. Y Aleksander Smolar, "*Globalization, Power, and Democracy*", The Johns Hopkins University Press, EUA, 2000. 163 pp.
- "Gobernabilidad democrática y derechos humanos", PNUD, CNDH de Venezuela, Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República de Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1997. 190 pp.
- América 500, Europa 93: un estudio sobre las relaciones económicas, políticas, culturales y de seguridad democrática entre Europa y América Latina*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Ramírez Bulla, Germán, *Política exterior y tratados públicos*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1999. 534 pp.
- Ramos Sánchez, Daniel, *La inserción de México en la globalización y regionalización de los servicios profesionales*, SEP, México, 1995.
- Rodríguez Pinzón, Diego; Claudia Martín y Tomás Ojeda Quintana, *La dimensión internacional de los derechos humanos. Guía para la aplicación de normas internacionales en el derecho interno*, Banco Interamericano de Desarrollo – American University, EUA, 1999. 550 pp.
- Rojas Aravena, Francisco(ed.), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Nueva Sociedad, Chile, 1999. 117 pp.
- Rosas, Ma. Cristina, *La economía internacional en el siglo XXI: OMC, Estados Unidos y América Latina*, UNAM, México, 2001. 447 pp.
- Saxe-Fernández, John (Coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, Plaza & Janes-UNAM, México, 1999. 365 pp.
- Sepúlveda, César, *El Sistema Interamericano*, Porrúa, México, 1974.
- Smith, Hazel, Ed. "*Democracy and International Relations. Critical Theories/Problematic Practices*", MacMillan Press Ltd. 2000, Gran Bretaña, 278 pp.
- Stevens, Willy J., Trad. Víctor Valembos, *Desafíos para América Latina*, Taurus, México, 1999. 454 pp.

Tacson, Joaquín, *The Dynamics of International Law in Conflict Resolution*" Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 1992. 307 pp.

The Carter Center, " *The Journey to democracy: Latin American and Caribbean Program 1986-1996*", Emory University, EUA, 1996. 57 pp.

Thomasm, Ann, "*Non intervention; The Law and its Import in the Americas*", Southern Methodist University, EUA, 1956.

Triana Martínez, Azucena (Comp.), *Democracia en América Latina: seis contribuciones al debate*, Triana, México, 1994.

Turner, Barry, ed. "*Latin America Profiled*", St. Martin's Press, EUA, 2000. 293 pp.

UNAM-The American Society of International Law, *El papel del derecho internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*, IJ-UNAM, Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público, No. 25, México, 1997. 454 pp.

"*Economic Globalism and Political Democratic Universalism: Conflicting Issues?*", UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1999.

Vellinga, Menno, Coord. *Democracia y política en América Latina*, S. XXI ed, México, 1993. 431 pp.

Wallerstein, Immanuel, *Después del liberalismo*, Siglo XXI-UNAM, México, 1996. 268 pp.

Whitehead, Laurence, "*The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*", Oxford University Press, Inglaterra, 1996. 431 pp.

Wiarda, Howard y Harvey F. Kline, "*Latin American Politics and Development*", 5ª ed., Westview Press, Reino Unido, 2000. 610 pp.

Hemerografía

Baumann, Zygmunt, "Globalisierung oder Was für die einen Globalisierung, ist für die anderen Lokalisierung", en "Das Argument: Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften", No. 2117, Alemania, 1996.

Bruner, Christopher M, "Hemispheric Integration And The Politics of Regionalism: The Free Trade Area of The Americas", en *Inter-American Law Review*, The University of Miami, Vol. 33, No. 1, primavera 2002, EUA. P.1-68

Bullen Navarro, Marcia M. Y Fernando Coronado Franco, "Estudio Comparativo de las Normas Constitucionales Mexicanas que protegen los Derechos Humanos y el Pacto de San José de Costa Rica", en *Revista Mexicana de Justicia*, Vol. IV, No. 1, enero-marzo 1986, México. P. 131-165

David M. Gilmore, "Free Trade Area of the Americas: is it desirable?" en *Inter American Review*, Vol. 31, No. 3, invierno 2002, EUA. P. 383 - 410

Dispatch, Departamento de Estado de EEUU, vol. 4, núm. 39, 27 de septiembre de 1993.

Espada Ramos, María Luisa "¿Un derecho internacional alternativo?", *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, vol. 80, Alemania, 1994.

Espinosa, J. Enrique, "El Área de Libre Comercio de las Américas desde la perspectiva del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en "ALCA y la integración americana. Segunda parte", *Revista Contribuciones*, Vol. 4, 2001. Buenos Aires, Argentina.

Franco, Rolando, Artigas, Carmen y Franco Guzmán, Carmen F., "Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: su situación actual", en *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, No. 35, Universidad de Granada, España, 2001. Pp.59-82

Fuentes Sosa, Ninfa M., "Acuerdo de Libre Comercio para las Américas", *Urbí et Urbí*, Vol. 9, No. 22, marzo-abril 2001. P. 15-18.

Grossman, Carlos, "El fortalecimiento de la democracia. El sistema interamericano de derechos humanos", en *Foreign Affairs en español*, Vol. 1, No. 3, Otoño-invierno, 2001

Held, David "¿Hay que regular la globalización?", *Claves de razón práctica*, No. 99, 2000

Kotschwar, Bárbara, "El Área de Libre Comercio de las Américas: origen, objetivos y situación", en "ALCA y la integración americana. Segunda parte", *Revista Contribuciones*, Vol. 4, 2001. Buenos Aires, Argentina.

Lipsey, Richard G. y Patricio Meller. Eds., "Western Hemisphere Trade Integration: A Canadian-Latin American Dialogue", en *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 2, 1999. P. 131-136.

Loria Ramirez, Max, "La agenda hemisférica: una visión desde Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, Vol. 8, No. 2, agosto 2000, Asamblea Legislativa 2000, Costa Rica. P.461-482

Martínez Cortés, José Ignacio y Ma. Rosa López González "La transición del GATT a la OMC y su impacto en el comercio internacional", *Relaciones Internacionales*, México, octubre-diciembre, 1994, Pp. 61-78

Ministerio para el Enlace entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso de la República, Congreso Nacional de la República de Venezuela, "La integración y la democracia del futuro en América Latina", *Nueva Sociedad*, Venezuela, 1997. 312 pp.

Moreno Pino, Ismael, "Orígenes y Evolución del Sistema Interamericano", *Colección del archivo histórico diplomático mexicano*, 3a época, Obras monográficas 9, México, 1977. 429 pp.

"Argentina ante el ALCA", Comité de Acción Jurídica (CAJ) de Argentina, constituido por Horacio González, Vilma Bisceglia, Juan Carlos Capurro, en el Seminario Regional "Los Procesos de Integración Regional de las Américas", organizado por la Fédération Internationale des ligues des droits de l'Homme y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. los días 3,4 y 5 de octubre del 2002 en México, D.F. *

Ortiz Monasterio, Luis, "Los Derechos Humanos y nuestra transición democrática", en *Acta*, Vol. 1, No. 1, diciembre 1990. México. P.4-6

Otazo Conde, Rubén, "Sociedad civil y nuevos movimientos sociales en Centroamérica. De cara a los dilemas y desafíos del ALCA", en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XIV, No. 28, julio-diciembre 2001. P. 127-148

Pereira Valls, Lia, "MERCOSUR y ALCA: principales temas de debate", en "ALCA y la integración americana. Segunda parte", *Revista Contribuciones*, Vol. 4, 2001. Buenos Aires, Argentina.

Pérez López, Miguel, "Decreto de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en *Alegatos*, No. 18, mayo-agosto 1991. México, P. 3-13

Rabasa, Emilio O. " Reforma al Artículo 102 Constitucional: creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a nivel Constitucional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. XXV, No. 74, mayo-agosto 1992, México. P. 573-580

Revista del Sur No. 113 a 116, Instituto del Tercer Mundo, marzo-abril y mayo-junio del 2001

Robinson, William I. "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado", *Revista Web mensual de Economía, Sociedad y cultura*, enero, 2001.

Rodríguez Lozano, Amador "El reconocimiento y protección de los derechos humanos en México", en *Quórum*, Vol. 1, No. 8, 1992. México. P. 33-42

Rojas Penso, Juan F., "El acervo de la integración latinoamericana" en "ALCA y la integración americana. Segunda parte", *Revista Contribuciones*, Vol. 4, 2001. Buenos Aires, Argentina.

Shelton, Dinah, "*Representative Democracy and Human Rights in the Western Hemisphere*" en *Human Rights Law Journal*, Vol. 12, No. 10, 31 de octubre de 1991. P. 353-359

Stiglitz, Joseph E., "El descontento con la globalización", *La Jornada*, México, sábado 19 de enero del 2002.

Stuhldreher, Amalia, "La UE y el MERCOSUR: dos bloques regionales buscan fortalecer sus vínculos" en *Estudios Internacionales*, No. 30, Año XXXIII, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, abril-junio, 2000.

Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, "El Derecho Internacional Penal y la justicia penal en el tercer milenio" en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, IJ-UNAM, Vol. 1, México, 2001. P. 363- 443.

Ciberografía

"VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Declaración de Viña del Mar" en www.oei.es

"En la Cumbre del Milenio. ONU-NY. 6-8 de septiembre del 2000. en www.mmrree.gov.ec/espanol/Discursos/PRINCIPAL.htm

"Palabras de Kenneth H. "Buddy" MacKay Jr., enviado especial del Presidente de EUA a las Américas, Jefe de la delegación EU. Asamblea General de la OEA en Canadá", México D.F., 7 de junio de 2000, en www.usembassy.org.mx/sp000607Canada.html

"Total apoyo a medidas que contribuyan a la paz en el continente", 21 de abril de 1997, en www.unam.mx/nacional/1997/abr97/21abr97/21pa033.html

Montemayor, Carlos, "La seguridad hemisférica", 25 de Octubre de 2000, en www.jornada.unam.mx/2000/oct00/001025/007a1pol.html

González Guyer, Julián, "Del Sistema Interamericano de Seguridad al Sistema Militar Panamericano. Democracia, control civil y prerrogativas militares". Preparado para su presentación en el III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 23 a 25 de Octubre de 2000.

Maude Barlow, "Área de Libre Comercio de las Américas y la amenaza para los programas sociales, la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia social en las Américas", 18 enero 2001, The Council of Canadians, en www.canadians.org

Aguilar Zinser, Adolfo, "La nueva seguridad internacional", <http://www.elpais.es> 17 de mayo del 2001.

World Bank, Total GDP 2000, <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>
<http://www.quebec2001.net/enintro.html>

Página oficial del Área de Libre Comercio de las Américas www.ftaa-alca.org/alca_e.asp
www.stopftaa.org

www.alltheweb.com

www.umanizales.edu.co

Página de la Secretaría de Relaciones Internacionales www.sre.gob.mx