

PLAN PARA UNA EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DEL ACUERDO GLOBAL DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA AELC Y EL MERCOSUR

Caroline Dommen¹

Contenido

ABREVIACIONES.....	3
RESUMEN EJECUTIVO	4
PARTE 1 - ANTECEDENTES Y CONTEXTO	6
I Antecedentes.....	6
II El acuerdo integral de libre comercio entre la AELC y el Mercosur	6
III Política comercial y obligaciones en materia de derechos humanos	7
(a) Objetivos de la política comercial de Suiza	7
(b) Obligaciones de Suiza en materia de derechos humanos.....	7
(c) Evaluación del impacto de los acuerdos comerciales de Suiza	8
PARTE 2 - EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS	10
IV Metodología	10
(a) Consultas con los interesados.....	10
(b) Reunión de pruebas y análisis.....	11
V Cuestión 1: Disposiciones sobre la propiedad intelectual y el acceso a los medicamentos	12
(a) Antecedentes.....	12
(b) Base jurídica	13
(c) Lo que es probable que esté en el acuerdo entre la AELC y el MERCOSUR ..	14
(d) Preocupaciones relativas a los derechos humanos.....	15
(e) Metodología aplicable.....	22
(f) Indicadores	24

¹ Investigador independiente sobre derechos humanos, política económica y desarrollo sostenible. Se agradece a Elisabeth Bürgi, James Harrison, Juana Kweitel, Maurice Tschopp y Simon Walker sus comentarios sobre un borrador de este estudio. Las opiniones expresadas, y los errores que subsistan, son responsabilidad del autor.

VI	Cuestión 2: Impacto del acuerdo comercial en los derechos de las mujeres	28
	(a) Antecedentes	28
	(b) Base legal	28
	(c) Lo que es probable que esté en el acuerdo AELC-Mercosur	29
	(d) Preocupaciones sobre los derechos humanos	29
	(a) Metodología aplicable.....	35
	(b) Indicadores	37
VII	Cuestión 3: Impacto de la liberalización del comercio en los derechos de los indígenas.....	39
	(a) Antecedentes.....	39
	(b) Base jurídica	39
	(c) Lo que es probable que esté en el acuerdo entre la AELC y el MERCOSUR ..	41
	(d) Preocupaciones relativas a los derechos humanos.....	42
	(e) Metodología aplicable.....	45
	(f) Indicadores	46
PARTE 3 -	RESULTADOS Y RECOMENDACIONES	49
VIII	Resultados	49
	(a) Suiza evalúa insuficientemente los efectos de sus acuerdos comerciales	49
	(b) EIDH - un instrumento para los acuerdos de comercio sostenible	49
	(c) Existen metodologías para la EIDH.....	50
	(d) La EIDH puede generar los conocimientos necesarios	50
	(e) Todas las partes de un acuerdo comercial afectan a los derechos humanos y al desarrollo sostenible.....	50
	(f) Causalidad y datos.....	51
IX	Recomendaciones.....	52
	(a) Recomendaciones para el Gobierno suizo:	52
	(b) Recomendación para el Parlamento:	53
ANEXO 1	EVALUACIÓN DE IMPACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS	54
	Evaluaciones de impacto	54
	Base jurídica de la obligación de llevar a cabo la EIDH.....	54
	Obligaciones en materia de derechos humanos en el extranjero.....	56
	¿Por qué llevar a cabo una EIDH de los acuerdos comerciales	58
	Lo que no hace una EIDH	60
ANEXO 2 -	ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA AELC Y EL MERCOSUR - CUADRO DE POSIBLES IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MERCOSUR	61

ABREVIACIONES

ADRIP / DAPRI	American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples / Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CERD	Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CRC	Convention on the Rights of the Child
EIGE	European Institute for Gender Equality
EFTA / AELC	European Free Trade Association / Asociación Europea de Libre Comercio
FTA	Free Trade Agreement
FPIC / CLPI	Free, prior and informed consent / consentimiento libre, previo e informado
FUNAI	Fundação Nacional do Índio (National Indian Foundation), Brazil
CGE	Computable General Equilibrium
GBA+	Gender-Based Analysis, Canada
HRIA / EIDH	Human Rights Impact Assessment / evaluación del impacto en los derechos humanos
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR / PIDESC	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
IPI	International Intellectual Property Institute
IP / P.I.	Intellectual Property / Propiedad intelectual
IWGIA	International Work Group for International Affairs
KILM	Key Indicators of the Labour Market Database, ILO
Mercosur	Southern Common Market
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
R&D	Research and Development
SDGs	Sustainable Development Goals
SECO	State Secretariat for Economic Affairs, Switzerland
TSD	Trade and sustainable development
TRIPs	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UN	United Nations
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development
UNDRIP	UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
US	United States of America
WECF	Women in Europe for a Common Future
WTO	World Trade Organisation

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente estudio se exponen los fundamentos y la metodología para llevar a cabo evaluaciones de los impactos de los acuerdos comerciales de Suiza en los derechos humanos. Recordando los objetivos de la política comercial de Suiza —así como las obligaciones del país en materia de derechos humanos— el estudio muestra que las evaluaciones de impacto de los acuerdos comerciales basadas en los derechos humanos son factibles y constituyen valiosos instrumentos para la formulación de políticas, además de ser una obligación jurídica.

Para demostrar por qué y cómo debe realizarse una Evaluación del Impacto en los Derechos Humanos (EIDH), en el presente estudio se toma como ejemplo el Acuerdo General de Libre Comercio entre los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, a saber, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y los Estados miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

Siguiendo la práctica óptima de la EIDH, la Alliance Sud celebró consultas con los interesados en Suiza y en los países del Mercosur, sobre la base de las cuales determinó las esferas de interés que debían estudiarse más a fondo. En la parte 2 de este estudio se presenta el contenido probable del acuerdo en relación con 1) las disposiciones sobre propiedad intelectual que afectan al derecho a la salud, 2) los derechos de las mujeres y 3) las disposiciones sobre comercio agrícola que afectan a los derechos de los indígenas.

Basándose en la experiencia previa, el presente estudio describe las preocupaciones relacionadas con los derechos humanos en cada una de estas áreas para los países del Mercosur, y cómo éstas deben ser evaluadas desde una perspectiva de los derechos humanos. Presenta la metodología pertinente para la evaluación *ex ante* de los efectos del acuerdo comercial entre la AELC y el Mercosur sobre los derechos humanos y sugiere cómo deben seleccionarse los indicadores para una evaluación *ex ante* más detallada, así como una evaluación continua después de la entrada en vigor del acuerdo.

En el estudio también se ofrece el contexto y la discusión de lo que una evaluación del impacto en los derechos humanos puede -y no puede- realizar, a fin de aclarar la función y el valor del enfoque metodológico propuesto. Demuestra que, a pesar de la complejidad de las cuestiones que se plantean, existen metodologías para la evaluación significativa de los impactos de los acuerdos comerciales en los derechos humanos.

Se recomienda al Gobierno suizo :

- llevar a cabo EIDHs sistemáticas *ex ante* y *ex post* de sus acuerdos comerciales.
- examinar los acuerdos comerciales existentes con los países en desarrollo respecto de sus impactos en los derechos humanos y utilizar los resultados de esos exámenes para determinar las esferas de riesgo particulares y seguir desarrollando la metodología para los análisis *ex ante* de futuros Acuerdos de Libre Comercio.
- incluir una amplia gama de opiniones y experiencias al formular posiciones y opciones en las negociaciones sobre política comercial. Debería encomendarse a un órgano independiente la realización y aplicación de una EIDH, y ese órgano independiente debería incluir necesariamente las opiniones de los grupos locales que no suelen participar en las negociaciones comerciales, como las comunidades

indígenas, los pequeños agricultores, los gobiernos locales, los grupos de mujeres o los funcionarios del Ministerio de Salud. Esas consultas deberán versar sobre temas específicos relacionados con el comercio y deberán incluir debates a fondo basados en datos fidedignos o en los mejores datos pertinentes disponibles.

- incluir una amplia gama de opiniones y experiencias en las negociaciones comerciales al incluir en sus delegaciones de negociación un número mínimo de mujeres y funcionarios de otros ministerios no comerciales.
- poner a disposición del público las posiciones de negociación y la base de estas.
- alentar a otros Estados de la AELC, así como a la Secretaría de la AELC a poner a disposición del público las posiciones de negociación y la base de estas.
- ría esforzarse por garantizar que se celebren consultas con la población local de los países asociados en el curso de las negociaciones del TLC, con la participación tanto del gobierno del país asociado como del gobierno suizo en dichas consultas.
- alentar a otros Estados de la AELC, así como a la Secretaría de la AELC, a poner a disposición del público las posiciones de negociación y las bases de estas.
- encabezar iniciativas, a nivel nacional e internacional, para asegurar que la modelización económica sobre la que se elaboren escenarios y posiciones de negociación comercial incluya una consideración más sofisticada de los impactos diferenciales sobre los diferentes grupos.
- encabezar iniciativas, a nivel nacional e internacional, para asegurar que la modelización económica integre consideraciones relativas a las pérdidas económicas que conlleva la no explotación de la fuerza de trabajo de las mujeres o el agotamiento de los recursos naturales.

Se recomienda que el Parlamento:

- antes de sus deliberaciones sobre la ratificación del acuerdo con el Mercosur, debería exigir que el Consejo Federal lleve a cabo una EIDH. Sin esa evaluación, el Parlamento carecerá de subsidios suficientes para la toma de decisiones. De hecho, para poder tomar una decisión con pleno conocimiento de causa, el Parlamento necesita un análisis sistemático de los impactos del acuerdo previsto en materia de derechos humanos y de sus consecuencias para el desarrollo sostenible mundial.

PARTE 1 - ANTECEDENTES Y CONTEXTO

I Antecedentes

El propósito de este estudio es demostrar que existen metodologías sólidas y aplicables para evaluar los posibles impactos en los derechos humanos de los acuerdos de libre comercio previstos. Este trabajo toma el acuerdo global de libre comercio entre la AELC y el MERCOSUR como un estudio de caso para demostrar cómo la metodología de Evaluación de los Impactos en los Derechos Humanos (EIDH) debe y puede aplicarse, a éste o a otros acuerdos comerciales. Presenta cómo se aplicaron los primeros pasos de la metodología de la EIDH —consultas con las partes interesadas, selección y determinación del alcance— para determinar las zonas de riesgo desde la perspectiva de los derechos humanos para su estudio ulterior. Se resume un examen exhaustivo de la bibliografía sobre cada una de esas esferas de riesgo. A continuación, el estudio presenta la metodología aplicable y los indicadores para el monitoreo continuo.

II El acuerdo integral de libre comercio entre la AELC y el Mercosur

En agosto de 2019, los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) concluyeron sus negociaciones para un "acuerdo integral de libre comercio" con los miembros del Mercosur (el Mercado Común Sudamericano, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

El alcance del acuerdo comercial previsto entre la AELC y el Mercosur ("acuerdo previsto") es aparentemente amplio y abarca, entre otras cosas, el comercio de bienes, el comercio de servicios, la propiedad intelectual, la competencia, las inversiones y las compras públicas.² Todas estas son áreas que pueden tener un impacto significativo en la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG) y el disfrute de los derechos humanos.

El Gobierno suizo ha subrayado la importancia económica del acuerdo para Suiza. Dado que el mercado interno del país es relativamente pequeño, el acceso a otros mercados es vital para las empresas suizas y, según el gobierno, para el crecimiento, la prosperidad y el empleo en Suiza. Además, evitará que los exportadores suizos se vean perjudicados en comparación con sus competidores de la UE, que en julio de 2019 concluyó un acuerdo comercial con el Mercosur.³ El acuerdo facilita el acceso a un mercado atractivo para la

² Los textos del acuerdo no se han hecho públicos, pero la AELC ha publicado una presentación de su alcance. Secretaría de la AELC (sin fecha) AELC- Conclusión en sustancia de las negociaciones de libre comercio AELC-Mercosur, <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/free-trade-relations/mercosur/2019-08-24-EFTA-Mercosur-Chapter-Description-of-FTA.pdf> (consultado el 12 de diciembre de 2019). Véase también Inter-American Development Bank (2019) *MERCOSUR-European Free Trade Association Agreement*.

³ Confederación Suiza, Secretaría de Estado de Asuntos Económicos (sin fecha) *MERCOSUR - Accord de libre-échange en négociations*, https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/Partner_weltweit/mercosur.html (consultado el 12 de diciembre de 2019).

industria exportadora suiza. Suiza exporta bienes por un valor de más de 3.600 millones de Francos Suizos al año a los países del Mercosur. Alrededor del 95% de estas exportaciones disfrutarán de acceso libre de impuestos después de la entrada en vigor del acuerdo previsto. Dado que los Estados del Mercosur imponen altos derechos de aduana, el gobierno suizo afirma que el acuerdo previsto facilitará el comercio y supondrá un ahorro sustancial, que podría alcanzar los 180 millones de Francos Suizos al año.⁴

El acuerdo también es significativo en el sentido de que es la primera vez que el Mercosur incluye la facilitación de normas de inversión en un acuerdo extrarregional, ofreciendo así la posibilidad de impulsar la inversión extranjera directa (IED) en la región por parte de los países de la AELC.⁵ Como décimo exportador mundial de capitales, la inversión extranjera es un "factor clave para el crecimiento económico y la prosperidad de Suiza."⁶

III Política comercial y obligaciones en materia de derechos humanos

(a) Objetivos de la política comercial de Suiza

El objetivo declarado de la política comercial de Suiza es promover y asegurar la apertura de los mercados, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo sostenible. Suiza reitera periódicamente su apoyo, en el contexto comercial, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2030, así como a las medidas que contribuyen a un crecimiento económico social y ambientalmente viable.⁷

(b) Obligaciones de Suiza en materia de derechos humanos

Suiza ha ratificado los principales tratados internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC). Muchos de estos derechos también están salvaguardados en la Constitución suiza. Por consiguiente, Suiza está obligada a

⁴ Esta cifra es una estimación del valor de los derechos de aduana que ya no tendrían que pagarse por las exportaciones de bienes de Suiza al Mercosur. En sus materiales públicos, la SECO no especifica quién hará estos ahorros; aplicando la teoría comercial, se puede asumir que serían los consumidores del Mercosur.

⁵ Inter-American Development Bank (2019) *supra nota 2*, página 2.

⁶ Confederación Suiza, SECO, *International Investments*,

https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationale_Investitionen.html (consultado el 20 de enero de 2020). Respecto a los países del Mercosur, el volumen de las inversiones suizas en Brasil ascendía a 10.600 millones de Francos Suizos a finales de 2017, y las empresas suizas empleaban allí a más de 65.000 personas.

⁷ Ver por ejemplo WTO, Trade Policy Review (2017) *Reports by Switzerland and Liechtenstein*, WTO Doc. WT/TPR/G/355, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/g355_e.pdf (accedido el 1 de diciembre de 2019).

defender derechos humanos específicos como el derecho a la vida, a un juicio justo, a la alimentación o a la salud, y a cumplir sus obligaciones generales y de procedimiento en materia de derechos humanos. Estas entrañan, entre otras cosas, la obligación de monitorear los impactos probables o reales de sus leyes, políticas y medidas en materia de derechos humanos, tanto en Suiza como en el extranjero. El fundamento jurídico completo de esta obligación se expone en el anexo 1 del presente estudio.

(c) Evaluación del impacto de los acuerdos comerciales de Suiza

La Constitución suiza establece la promoción de los derechos humanos como un objetivo de política exterior, basándose en la creencia de que la realización de los derechos humanos es una condición indispensable para un progreso económico y social verdaderamente sostenible. Así pues, se supone que los derechos humanos deben ser abordados sistemáticamente a nivel gubernamental y en los foros multilaterales.⁸

Sin embargo, este fuerte compromiso con los derechos humanos no se traduce adecuadamente en la política comercial de Suiza. El Gobierno parece no tomar las medidas necesarias para asegurarse de que sus acuerdos comerciales sean coherentes con lo que los derechos humanos exigen, ya sea en términos de proceso o de resultado.⁹

Muchas voces, dentro y fuera de Suiza, han pedido evaluaciones de los impactos probables y reales de los acuerdos comerciales.¹⁰ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha recomendado a Suiza que tenga en cuenta las obligaciones de sus socios al negociar y concluir acuerdos comerciales y de inversión. Ha alentado a Suiza a que realice sistemáticamente evaluaciones de impacto para determinar los posibles impactos de los acuerdos comerciales en los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y

⁸ Departamento Federal de Asuntos Exteriores, *Human rights policy*, <https://www.dfae.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/human-rights/human-rights-policy.html> (consultado el 20 de enero de 2020). De acuerdo con su estrategia de derechos humanos, el Gobierno afirma que Suiza trabaja a todo momento para promover y defender el carácter universal, interdependiente e indivisible de los derechos humanos, y considera que el Programa de Desarrollo Sostenible de 2030 es un instrumento importante para dar mayor consideración a los derechos humanos en el sistema de gobernanza mundial. Departamento Federal de Asuntos Exteriores, *Human Rights Strategy, 2016 – 2019*, página 16.

⁹ La Oficina Federal de Auditoría ha informado de que sólo una tercera parte de todos los mensajes del Consejo Federal (ya sea en relación con el comercio o con otros temas) cumplen los requisitos mínimos relativos a la evaluación del impacto en la sociedad y el medio ambiente. Oficina Federal de Auditoría de Suiza (2017) *Prévisions dans les messages du Conseil fédéral, Evaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs*, <https://biblio.parlament.ch/e-docs/389085.pdf> (consultado el 12 de diciembre de 2019).

¹⁰ Ver por ejemplo *Accords de libre-échange. Renoncer à exiger des lois plus strictes sur la protection des obtentions végétales, Interpellation du 18 mars 2015*, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153186>; Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national, 2016, *Évaluation concernant les effets des accords de libre-échange du 26 octobre 2016* ; Platform of Swiss NGOs for Human Rights (2019) *Civil society parallel report on the Swiss Government's obligations to respect and protect ESC Rights*, page 6 ; A. Eberhard et al. (2015) *Human Rights Impact Assessments*, <https://fian-ch.org/content/uploads/HRC-HRIA-Report.pdf> (consultado el 12 de diciembre de 2019).

culturales, en Suiza y en los países asociados.¹¹ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha hecho lo mismo.¹²

El Gobierno suizo nunca ha realizado una evaluación de los efectos basada en los derechos humanos. Ha ordenado una evaluación de impacto ambiental para estimar las posibles consecuencias ambientales del acuerdo comercial previsto entre la AELC y el Mercosur en Suiza y en los países del Mercosur.¹³ Sin embargo, la propuesta se publicó en una etapa avanzada de las negociaciones y el informe no estaba terminado cuando se concluyeron las negociaciones.

En general, el Gobierno se ha mostrado reacio a realizar evaluaciones de impacto *ex ante*, citando, entre otras razones, que la metodología para hacerlo es inadecuada, que faltan datos para las evaluaciones *ex ante* o que los resultados de dichas evaluaciones carecen de aplicación práctica. En marzo de 2019, la Comisión de Gestión del Parlamento Nacional Suizo pidió al Consejo Federal que elaborara una metodología para la evaluación de los probables impactos en el desarrollo sostenible de los acuerdos comerciales previstos¹⁴ y esto está pendiente.

En el Anexo 1 del presente estudio se expone el requisito legal de realizar la EIDH, así como el análisis de los beneficios económicos, sociales y políticos de su aplicación.¹⁵

¹¹ UN CESCR (2019) *Concluding observations on the fourth periodic report of Switzerland*, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/4; UN CESCR (2010) *Concluding observations on the third periodic report of Switzerland*, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2-3.

¹² UN CEDAW (2016) *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Switzerland*, UN Doc. CEDAW/C/CHE/CO/4-5.

¹³ Federal Department of Economic Affairs, Education and Research, State Secretariat for Economic Affairs SECO (2019) *Terms of Reference/Invitation to tender: Assessment of the potential environmental impact in Switzerland and the MERCOSUR States resulting from a Free Trade Agreement between the EFTA States and MERCOSUR*.

¹⁴ Confédération suisse, *Effets des accords de libre-échange – Avis du Conseil fédéral du 22 septembre 2017 et du 16 mai 2018, Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil national du 1er mars 2019*, página 7.

¹⁵ Al presentar este plan para una EIDH, el presente estudio responde a la objeción del Gobierno de que "la complejidad de los problemas, la dificultad de identificar y rastrear los vínculos causales y la falta de estadísticas desglosadas son cuestiones que hacen que las suposiciones y conclusiones de [las evaluaciones de impacto de amplio alcance en el contexto de las negociaciones sobre acuerdos de libre comercio] sean frágiles." UN CESCR, *Fourth periodic report submitted by Switzerland*, UN. Doc E/C.12/CHE/4, 26 July 2018, para. 27.

PARTE 2 - EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS

IV Metodología

Según una metodología generalmente aceptada, la EIDH de los acuerdos relacionados con el comercio comprende las siguientes etapas: preparación, consultas, selección y determinación del alcance, reunión de pruebas, análisis, recomendaciones y presentación de resultados. Algunas de estas medidas se realizan en paralelo o se repiten durante la evaluación. En general, se recomienda una evaluación y monitoreo rigurosos.¹⁶

(a) Consultas con los interesados

En el presente estudio de la EIDH se emprendieron consultas con los interesados como medida primaria. Estas sirvieron para informar a los interesados sobre el posible contenido del acuerdo y para determinar las esferas prioritarias para un análisis más detallado. Para preparar las consultas, se emprendieron tres líneas de trabajo principales, que constituyeron las etapas iniciales de las fases de selección y alcance:

- (1) Identificación de los posibles contenidos del acuerdo comercial previsto. Como ni las negociaciones ni los proyectos de texto son públicos, las hipótesis sobre los contenidos probables se basaron en otros acuerdos comerciales recientes de la AELC, así como en las corrientes comerciales existentes entre los países de la AELC y el MERCOSUR.¹⁷
- (2) Identificación de los sectores de la economía de Suiza y de los países del Mercosur que podrían beneficiarse y los que podrían salir perdiendo como resultado del acuerdo previsto.
- (3) Identificación de los grupos más vulnerables de los países del Mercosur que podrían verse afectados por las nuevas medidas relacionadas con el comercio o los nuevos modelos comerciales.

Se compartió con los interesados un cuadro en el que se indicaban las principales esferas en las que se habían identificado posibles impactos en los derechos humanos en los países del Mercosur¹⁸ para que formularan observaciones, por correo electrónico, mediante cuestionarios en línea, así como en persona. En mayo de 2019, se celebró en Buenos Aires un curso práctico al que se invitó a una amplia gama de interesados.¹⁹

¹⁶ Para una presentación más detallada de cada uno de estos pasos, véase S. Walker (2009) *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements*; UN Human Rights Council (2011) *Special Rapporteur on the Right to Food - Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements*, UN Doc. A/HRC/19/59/Add.5, 19 [hereinafter *Guiding Principles on HRIA*]; C. Dommen (2013) *Research Methodology for conducting a Human Rights Impact Assessment (HRIA) of UPOV*.

¹⁷ AELC, *Global trade relations*, <https://www.efta.int/free-trade> (consultado el 12 de diciembre de 2019)

¹⁸ El cuadro se incluye como Anexo 2.

¹⁹ Para una exposición de las opiniones de algunos interesados, véase I. Agazzi (2019) *L'accord de libre-échange avec le Mercosur va dans le mur*, <https://blogs.letemps.ch/isolda-agazzi/2019/10/08/laccord-de-libre-échange-avec-le-mercotur-va-dans-le-mur> (consultado el 12 de diciembre de 2019)

La conclusión que se extrajo de estas consultas fue que una EIDH del acuerdo comercial entre la AELC y el MERCOSUR debería prestar atención prioritaria a las siguientes áreas:

En los países del Mercosur:

- Disposiciones sobre la propiedad intelectual y el acceso a los medicamentos;
- Disposiciones sobre la propiedad intelectual y el acceso a las semillas;
- Disposiciones sobre contratación pública y política social;
- Reducción de los ingresos arancelarios, la política fiscal y la inversión social;
- Aumento de la exportación de productos agrícolas y del derecho a un nivel de vida adecuado y de los derechos culturales de los pequeños agricultores y otras personas cuyos medios de vida dependen de la tierra;
- Exportaciones de materias primas e importación de materiales procesados facilitados por el acuerdo e implicaciones para el derecho al desarrollo de los países del Mercosur;
- Impactos diferenciales del acuerdo comercial sobre los derechos de las mujeres, con especial preocupación por los salarios y los derechos laborales;
- Efectos diferenciales del acuerdo comercial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en particular sus derechos a la tierra, a la cultura y a la salud.

En Suiza:

- Aumento de las exportaciones de productos farmacéuticos, maquinaria y relojes de lujo y del derecho al trabajo de los jóvenes y las personas poco calificadas;
- El aumento de las importaciones de alimentos de los países del Mercosur con normas de producción más bajas y el derecho a la salud;
- La competencia de las importaciones de alimentos a bajo precio y el derecho al trabajo y a un nivel de vida adecuado de los productores suizos.

En el Mercosur y en Suiza:

- El aumento del comercio y los derechos a la salud y a un medio ambiente sano.

(b) Reunión de pruebas y análisis

Habida cuenta de la naturaleza de este estudio -un plan diseñado para demostrar cómo Suiza debería evaluar los posibles impactos de los acuerdos comerciales sobre los derechos humanos en los países asociados del Sur global— se eligieron tres áreas prioritarias para el análisis. Se trata de las cuestiones sobre las que los interesados expresaron especial preocupación.

- Cuestión 1: Disposiciones en materia de propiedad intelectual y acceso a los medicamentos
- Cuestión 2: Impacto del acuerdo comercial previsto en los derechos de las mujeres
- Cuestión 3: Impacto del acuerdo comercial previsto en los derechos de los pueblos indígenas

La sección sobre cada una de estas cuestiones se estructura de la siguiente manera:

a) Breves antecedentes.

b) Base jurídica de la obligación de derechos humanos de que se trate.

c) Contenido probable del acuerdo comercial entre la AELC y el MERCOSUR.

Se examinaron los acuerdos comerciales existentes de la AELC para determinar qué disposiciones del acuerdo comercial previsto con el Mercosur podrían afectar al ámbito temático en cuestión.

d) Preocupaciones en materia de derechos humanos.

Para cada área temática, se realizó una revisión profunda de la investigación y la literatura para determinar cómo las disposiciones comparables, del tipo que probablemente se incluya en el acuerdo comercial AELC-Mercosur, han impactado en los derechos humanos en los países del Mercosur o en otros lugares. La investigación y la revisión bibliográfica procuraron centrarse principalmente en análisis *ex post*, a fin de identificar áreas de riesgo que merecen atención desde la perspectiva de los derechos humanos, incluso en ausencia de datos concretos o del conocimiento del contenido real del acuerdo comercial AELC-MERCOSUR.

e) Metodología aplicable.

Sobre la base de las conclusiones extraídas del examen de la literatura, en cada sección se presenta la metodología o metodologías pertinentes que deberían aplicarse para evaluar los posibles efectos del acuerdo con el Mercosur en los derechos humanos.

f) Indicadores

En el estudio se describe la forma de definir indicadores para el monitoreo *ex ante* y la posterior monitoreo permanente de los derechos humanos en discusión y se incluye una lista ilustrativa para cada esfera temática.

V Cuestión 1: Disposiciones sobre la propiedad intelectual y el acceso a los medicamentos

(a) Antecedentes

Las consultas con las partes interesadas revelaron la preocupación generalizada de que las normas de propiedad intelectual del acuerdo previsto restringirían el acceso a los medicamentos. Los productos farmacéuticos constituyen, con mucho, la mayor categoría de bienes comercializados entre los países de la AELC y el MERCOSUR (en valor), que fluyen principalmente de Suiza al MERCOSUR. Valorados en 1.728 millones de euros en 2018,²⁰ los productos farmacéuticos procedentes de Suiza representan casi el 47% del total de las exportaciones de la AELC al Mercosur. Por lo tanto, no es sorprendente que la propiedad intelectual sea una cuestión prioritaria para Suiza en estas negociaciones, como lo es en otras negociaciones comerciales.

²⁰ AELC, *Trade between EFTA and Mercosur 2018*, <http://trade.efta.int/#/country-graph/EFTA/MERCOSUR/2018/HS2> (consultado el 20 de enero de 2020)

(b) Base jurídica

El acceso a los medicamentos es un derecho en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, protegido, entre otras cosas, como parte de los derechos a la vida y a la salud. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que han ratificado todos los países de la AELC y todos los países del Mercosur, impone el deber de proporcionar acceso universal a los medicamentos esenciales como un deber fundamental y, por lo tanto, prioritario, en el marco del derecho a la salud.²¹ Además, el deber de garantizar que todos los servicios de atención de la salud estén disponibles, sean accesibles, aceptables y de buena calidad implica la obligación del Estado de garantizar el acceso a medicamentos asequibles y seguros.²² La Asamblea General de las Naciones Unidas ha confirmado que el acceso a los medicamentos es un elemento fundamental para lograr la realización del derecho a la salud, y los objetivos acordados para lograr el SDG3 de vidas saludables y bienestar incluyen el acceso a los medicamentos.²³ En resumen, la norma de que el acceso a los medicamentos forma parte integrante del derecho a la salud está ahora ampliamente aceptada, incluso, al menos en parte, por la industria farmacéutica multinacional.²⁴

Los Estados tienen el deber de garantizar los derechos humanos hacia sus propios ciudadanos. También tienen obligaciones internacionales en virtud de su ratificación de los instrumentos de derechos humanos y por aplicación del derecho internacional general. En relación con el derecho a la salud, los Estados deben respetar el disfrute del derecho a la salud en otros países, impedir que terceros violen el derecho a la salud en otros países y velar para que en las medidas que adopten los Estados Partes, como partes en acuerdos internacionales, se tenga debidamente en cuenta el derecho a la salud. El hecho de que un Estado no tenga en cuenta sus obligaciones jurídicas con respecto al derecho a la salud al concertar acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados constituye una violación de la obligación de respetar el derecho a la salud.²⁵ En 2015, el Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el acceso a los medicamentos recomendó que los gobiernos realizaran evaluaciones del impacto de sus tratados comerciales y de inversión en la salud pública a fin de garantizar que esos acuerdos no

²¹ L. Forman & G. MacNaughton (2016) "Lessons learned: a framework methodology for human rights impact assessment of intellectual property protections in trade agreements," 34(1) *Impact Assessment and Project Appraisal*.

²² UN, CESCR (2000) General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, UN Doc. E/C.12/2000/4 [hereinafter CESCR General Comment Right to Health].

²³ Sustainable Development Goals Knowledge Platform, *Sustainable Development Goal 3, Targets & Indicators*, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg3> (consultado el 20 de enero de 2020).

²⁴ S. Moon (2013) "Respecting the right to access to medicines: Implications of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights for the pharmaceutical industry," 15(1) *Health and Human Rights*.

²⁵ ICESCR Article 12, as interpreted by CESCR General Comment Right to Health; Committee on the Rights of the Child (2003) *General Comment No. 5: General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child*, UN Doc. CRC/GC/2003/5, at para. 5.

incluyan disposiciones que interfieran con sus obligaciones de hacer efectivo el derecho a la salud.²⁶

En virtud de su deber de garantizar que los acuerdos comerciales que celebre tengan en cuenta el derecho a la salud de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de sus socios comerciales, Suiza debe garantizar que las normas de propiedad intelectual incluidas en este acuerdo no pongan en peligro el disfrute del derecho a la salud en los países del Mercosur. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido los riesgos para el derecho a la salud que plantean los acuerdos comerciales de Suiza, observando en particular que las normas de propiedad intelectual que van más allá del Acuerdo sobre los ADPIC pueden afectar negativamente al acceso a los medicamentos y, por consiguiente, poner en peligro el derecho a la salud.²⁷ Como se ha señalado en la presentación de la obligación de llevar a cabo una evaluación del impacto en los derechos humanos (véase el anexo 1), el Comité ha pedido, en más de una ocasión, a Suiza que lleve a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos de sus acuerdos comerciales previstos, y ha pedido a Suiza que preste especial atención al capítulo de la propiedad intelectual de estos.²⁸

(c) Lo que es probable que esté en el acuerdo entre la AELC y el MERCOSUR ²⁹

En general, Suiza presiona para que se apliquen normas elevadas de propiedad intelectual en sus acuerdos comerciales y se espera que lo haga en sus negociaciones con el Mercosur. Se prevé que el acuerdo incluirá una serie de disposiciones en materia de propiedad intelectual que van más allá de lo que exige el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que ya han acordado los ocho Estados de la AELC y el Mercosur. Estas disposiciones denominadas "ADPIC plus" podrían incluir ampliaciones de las patentes (por ejemplo, si el proceso administrativo de aprobación de un medicamento retrasa la concesión de una patente o la entrada en el mercado del producto patentado), disposiciones ampliadas sobre el agotamiento, garantías de patentabilidad para nuevos usos del mismo medicamento, protección de la exclusividad de los datos, imposición de una vinculación (coordinación) entre las autoridades

²⁶ UN (2016) *The United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Access to Medicines Report: Promoting Innovation and Access to Health Technologies*.

²⁷ UN CESCR (2010); UN CESCR (2019), *supra nota 14*.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Otros elementos de los acuerdos comerciales de la AELC pueden tener consecuencias significativas y directas para el derecho a la salud. Aunque son importantes, no se consideran aquí, ya que no surgieron de las consultas con los interesados como cuestiones prioritarias. Por ejemplo, las disposiciones relativas a la contratación pública han suscitado la preocupación de que reducen el espacio de políticas para la atención de la salud, ya que en la mayoría de los países los gobiernos participan en la adquisición de medicamentos y dispositivos. Las normas de propiedad intelectual han permitido que las medicinas tradicionales se apropien, adapten y patenten sin el consentimiento fundamentado previo de los titulares originales de los conocimientos o con una compensación escasa o nula para ellos. Véase D. Gleeson et al. (2019) "Analyzing the impact of trade and investment agreements on pharmaceutical policy: provisions, pathways and potential impacts," 15(1) *Globalization and Health* and S. Reid Smith (2015) *Potential human rights impacts of the TPP*, Third World Network.

sanitarias y las de patentes, condiciones para la concesión de licencias obligatorias de medicamentos, prohibiciones de las importaciones paralelas, mecanismos más estrictos para la aplicación de las patentes o restricciones de los motivos por los que se pueden revocar las patentes.

En otros acuerdos comerciales de la AELC se ha especificado que sus disposiciones en materia de propiedad intelectual se aplicarán sin perjuicio de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública, así como de la Enmienda de 2005 del Acuerdo sobre los ADPIC que facilita el acceso a los medicamentos.³⁰ Se espera que el acuerdo con el Mercosur incluya una redacción similar. Un grupo especial de la OMC ha reconocido que la decisión por la que se adopta la Declaración de Doha expresa "un acuerdo entre los miembros de la OMC sobre el enfoque que debe seguirse para interpretar las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC."³¹ No obstante, sigue preocupando que el enfoque que favorece normas más estrictas de propiedad intelectual pueda causar escalofríos en la reglamentación y la negociación y, en la práctica, si no en la legislación, prevalecer sobre los acuerdos que piden normas de propiedad intelectual que faciliten el acceso a los medicamentos.

(d) Preocupaciones relativas a los derechos humanos

La experiencia adquirida en los acuerdos comerciales con normas estrictas de propiedad intelectual demuestra que las normas ADPIC-Plus sobre productos farmacéuticos pueden influir en la disponibilidad y el precio de los medicamentos, así como en el espacio de políticas de los Estados en esferas como la definición de los procesos y criterios de patentamiento o el establecimiento de un equilibrio adecuado entre el fomento de la innovación y la salvaguardia de la salud pública.³² Las normas del Acuerdo sobre los ADPIC plus también pueden afectar a la capacidad de los países en desarrollo para sostener la producción nacional de medicamentos y otras tecnologías, lo que repercute en la política industrial y de desarrollo, así como en las políticas sanitarias.

Precios de las medicinas

Las patentes son la principal forma de protección de la propiedad intelectual de los productos farmacéuticos. Su objetivo es alentar y recompensar a los inventores garantizando un período de exclusividad en un mercado que permita al titular de la patente recuperar los costos invertidos en el desarrollo del producto. Sin embargo, al excluir a terceros, el titular puede fijar precios más altos que en un escenario con

³⁰ Véase, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre los Estados de la AELC y los Estados de América Central, 2013, Annex XIX, Intellectual Property Rights, <https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/free-trade-relations/central-america/annexes-en/annex-xix-ipr.pdf> (consultado el 20 de enero de 2020).

³¹ WTO, Dispute Settlement Body, *DS467: Australia — Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging*, Report of the Panels, WTO Doc. WT/DS435/R, 18 June 2018.

³² S. Barazza (2014) "The Draft Trans-Pacific Partnership Agreement and its Implications for Public Health and Access to Medicines: The UNITAID Report," 5(3) *European Journal of Risk Regulation*, páginas 366-373.

competencia.³³ Tanto la teoría económica (el hecho de que la protección de patentes suele conducir a una posición de monopolio) como los estudios empíricos sugieren que el aumento de la protección de patentes de los medicamentos va acompañado de un aumento de los precios de los medicamentos,³⁴ aunque existen dificultades para establecer conclusiones generales, ya que estas diferirán según el medicamento de que se trate y el período de tiempo del estudio, sin mencionar los aspectos específicos de la protección de la propiedad intelectual y otros factores en el país estudiado.³⁵

En varios estudios *ex post* se encuentran precios más altos a raíz del aumento de la protección de la propiedad intelectual. Después de que se introdujeron las patentes en Malasia, los precios de los medicamentos aumentaron un promedio del 28% anual entre 1996 y 2005.³⁶ La introducción de patentes sobre productos farmacéuticos en el Brasil en 1996 ha hecho que las medicinas pesen cada vez más en el presupuesto de salud pública brasileño.³⁷ Se estima que el retraso en la entrada en el mercado de los genéricos debido a la mayor protección de la propiedad intelectual ha costado a los consumidores privados jordanos aproximadamente 18 millones de dólares de los Estados Unidos en 2004³⁸, además de tener efectos perjudiciales para la salud pública del país.³⁹ Un estudio de 2018, sobre los precios en los países de la OCDE, concluye que normas de propiedad intelectual más estrictas se correlacionan con un mayor gasto farmacéutico nacional.⁴⁰ En otros estudios se ha demostrado que la propiedad intelectual puede aumentar considerablemente la probabilidad de que no se tenga acceso a los medicamentos prescritos, incluso después de controlar la situación socioeconómica individual y las características nacionales relacionadas con el acceso a los medicamentos.⁴¹

Aunque el precio es sólo uno de los diversos factores determinantes del acceso a los medicamentos, la atención de la salud y el derecho a la salud, el presente estudio parte de la base de que el aumento de los precios de los productos farmacéuticos afecta negativamente a los derechos humanos. El aumento del gasto gubernamental en

³³ G. C. Chaves et al. (2017) *Mercosur-EU Free Trade Agreement: Impact analysis of TRIPS-plus measures proposed by the EU on public purchases and domestic production of HIV and Hepatitis C medicines in Brazil*.

³⁴ Ver por ejemplo K. Maskus (2009) "A review of the economic literature," in R. Meléndez-Ortiz and P. Roffe P (eds) *Intellectual property and sustainable development. Development agendas in a changing world*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, páginas 71–95.

³⁵ K. Shadlen et al. (2019) "Patents, trade and medicines: past, present and future," *Review of International Political Economy*.

³⁶ R. D. Smith et al. (2009) "Trade, TRIPS, and Pharmaceuticals," 373 *The Lancet*.

³⁷ M. S. Guise Rosina & A. de Oliveira Novaes (2014) "Brazil and the Case of Patents and Access to Medicines: A Medical Condition?" in *Balancing Wealth and Health: The Battle over Intellectual Property and Access to Medicines in Latin America*.

³⁸ R. Abbott et al. (2012) "The price of medicines in Jordan: The cost of trade-based intellectual property," 9 (2) *Journal of Generic Medicines*, páginas 75-85

³⁹ Oxfam International (2007) *All costs, no benefits: How TRIPS-plus intellectual property rules in the US-Jordan FTA affect access to medicines*.

⁴⁰ Y. Jung & S. Kwon (2018) "How Does Stronger Protection of Intellectual Property Rights Affect National Pharmaceutical Expenditure? An Analysis of OECD Countries," 48(4) *International Journal of Health Services*.

⁴¹ Y. Jung & S. Kwon (2015) "The Effects of Intellectual Property Rights on Access to Medicines and Catastrophic Expenditure," 45(3) *International Journal of Health Services*.

productos farmacéuticos estira los presupuestos de salud pública y reduce los fondos disponibles para otros gastos sociales.⁴² Renunciar a otras necesidades para pagar el tratamiento médico o rechazar el tratamiento médico por completo puede afectar a la salud y a otros derechos humanos. Estos constituyen un paso adelante en la realización progresiva del derecho a la salud en sí mismo, aunque también están ausentes otros factores necesarios para la realización del derecho a la salud.

La función de la propiedad intelectual en el estímulo de la innovación

Los defensores de una mayor protección de la P.I. se refieren al papel que desempeña en el fomento de la inversión en la innovación, la investigación y el desarrollo (I+D) de nuevos medicamentos, al dar a los titulares de patentes certidumbre sobre sus invenciones.⁴³ Señalan que la propiedad intelectual puede sostener la inversión continua y proporcionar el marco para financiar la investigación de nuevos tratamientos y curas. La industria farmacéutica señala que los países con sistemas de P.I. que no ofrecen una protección adecuada desalientan la innovación médica y, en última instancia, disminuyen el acceso de los pacientes a nuevos tratamientos y curas.⁴⁴ En otras palabras, los posibles aumentos de precios se compensan con otros beneficios que pueden aportar unos regímenes de propiedad intelectual más sólidos. De hecho, un nuevo medicamento, más caro, puede contribuir a la realización del derecho a la salud al curar a un paciente o mejorar su calidad de vida, por ejemplo, al permitir visitas menos frecuentes al médico y al hospital.⁴⁵

Aunque la investigación y el desarrollo son indispensables para el derecho a la salud y la innovación es valiosa para el desarrollo de un país, no es seguro que disposiciones estrictas de propiedad intelectual sean la mejor manera de financiarlo. El sector farmacéutico es conocido por su elevada tasa de beneficios,⁴⁶ y muchos creen que los costos de investigación y desarrollo pueden recuperarse tras sólo meses de ventas de un producto en régimen de monopolio.⁴⁷ Pero el secreto que rodea la financiación de la I+D hace que no sepamos hasta qué punto los privilegios monopolísticos ofrecidos a través de la protección ampliada de la P.I. son realmente necesarios para financiar la I+D de nuevos medicamentos y hasta qué punto sólo alimentan los beneficios.⁴⁸ El Instituto

⁴² S. Walker (2009) *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements*, page 173.

⁴³ Global Program for Intellectual Property Rights (GPIPR) (2019) *Factsheet*.

⁴⁴ Phrma, *Advocacy – Intellectual Property*, <https://www.phrma.org/en/Advocacy/Intellectual-Property> (consultado el 20 de enero de 2020).

⁴⁵ European Public Health Alliance 2018 citado en BKP Development Research & Consulting (2018) *Sustainability Impact Assessment in Support of the Negotiations for the Modernisation of the Trade Part of the Association Agreement with Chile*, en la página 109.

⁴⁶ WHO, WIPO & WTO (2013) *Promoting Access to Medical Technologies and Innovation: Intersections between Public Health, Intellectual Property and Trade*.

⁴⁷ C. Correa (2006) "Implications of bilateral free trade agreements on access to medicines," 84(5) *Bull. World Health Organ.* páginas 400-402.

⁴⁸ E. t'Hoen, quoted in J. Zarocostas (2017) "Perspectives on access to medicines and IP rights," *WIPO Magazine*, https://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2017/06/article_0002.html (consultado el 20 de enero de 2020).

Internacional de la Propiedad Intelectual informa de que, incluso dentro de la comunidad de políticas de propiedad intelectual, la percepción es que una mayor protección de las patentes en el contexto farmacéutico beneficia principalmente a los grandes titulares de derechos de los países industrializados.⁴⁹ Los defensores del acceso a los medicamentos sostienen que, además de la propiedad intelectual, existen otros mecanismos de estimulación de la investigación y la innovación médicas que son menos costosos para los bolsillos públicos y los pacientes.⁵⁰

Desde la perspectiva del presente estudio, quienes defienden el papel de la P.I. en el fomento de la innovación tendrían que exponer sus argumentos específicamente en relación con los países que participan en las negociaciones de un determinado acuerdo comercial, sobre la base de las condiciones que prevalecen en los países en cuestión. Habida cuenta de los aumentos de precios que conlleva la P.I., correspondería a quienes piden normas más estrictas de P.I. demostrar que los medicamentos no se producirían o no estarían disponibles en ausencia de dichas normas.

¿Beneficios comerciales a cambio de medicamentos más caros?

El punto clave a recordar en esta discusión es que el Estado tiene el deber de asegurar que los precios de los medicamentos no contribuyan a un retroceso en la realización del derecho a la salud. Los Estados conservan la obligación primordial de proteger el derecho a la salud cuando las actividades comerciales pueden estar socavándolo y, por lo tanto, deben garantizar, entre otras cosas, que el marco de la propiedad intelectual no permita un precio excesivo de los medicamentos. Por consiguiente, en el contexto de una EIDH de un acuerdo que contenga normas ADPIC-Plus, incumbe al Estado demostrar cómo los beneficios que pueden derivarse de unos derechos de propiedad intelectual más amplios —u otros beneficios en virtud del acuerdo comercial⁵¹— pueden compensar directamente a aquellos cuyo derecho a la salud se verá afectado negativamente. Las cifras globales (del aumento de los volúmenes comerciales o de otros beneficios presentados por los defensores de la propiedad intelectual, como se examina en la siguiente subsección) no bastarán; se deben considerar las repercusiones en los más vulnerables a los aumentos de precios.

⁴⁹ A. Koff et al. (2011) *Study on the Economic Impact of "TRIPS-Plus" Free Trade Agreements*, International Intellectual Property Institute [hereinafter Economic Impact TRIPS-Plus FTA Study].

⁵⁰ See for instance Ellen 't Hoen, *supra nota* 48.

⁵¹ Según el Gobierno suizo, "los tratados de libre comercio y de protección de las inversiones suscritos por Suiza promueven la apertura de las economías de sus países asociados y contribuyen así al desarrollo económico y al crecimiento de esas economías, lo que repercute positivamente en el acceso a los medicamentos". Es importante proteger los derechos de propiedad intelectual en el sector de la atención de la salud y mejorar la salud de las poblaciones desfavorecidas. Los esfuerzos realizados en estas dos esferas pueden complementarse entre sí. La protección de la propiedad intelectual no sólo puede contribuir a la prosperidad y al desarrollo de la sociedad, sino que también sirve de motor para el desarrollo de medicamentos más eficaces y mejores tecnologías y servicios." UN CESCR (2018) *Fourth periodic report submitted by Switzerland*, UN Doc. E/C.12/CHE/4.

Otros beneficios de la propiedad intelectual para los países en desarrollo

Se ha publicado una cantidad sustancial de investigaciones sobre si las demás promesas de las normas TRIPs-plus se han confirmado en la práctica. El tema principal de esta sección es el precio, pero aún así vale la pena señalar brevemente algunas de las conclusiones con respecto a los argumentos de que una propiedad intelectual más sólida en los países en desarrollo puede atraer inversiones o dar lugar a un aumento de la producción y las exportaciones de productos farmacéuticos de los países que han aceptado las normas del Acuerdo ADPIC-Plus a través de acuerdos comerciales.

En la actualidad, los países desarrollados producen y exportan productos farmacéuticos patentados de alto valor, mientras que los países en desarrollo tienden a importar esos productos y a producir medicamentos genéricos o alternativos de bajo valor. Esto hace que muchos países en desarrollo tengan un déficit comercial de medicamentos modernos, lo que a menudo se traduce en un déficit general del sector de la salud. Hay pocas pruebas de que este modelo se haya invertido mediante la adopción de normas de propiedad intelectual más estrictas; por el contrario.

En un estudio *ex ante* realizado en 2009, en Costa Rica, utilizando el modelo IPRIA (Intellectual Property Rights Impact Aggregate) se llegó a la conclusión de que la protección de la propiedad intelectual de los medicamentos extranjeros reduciría la competitividad nacional y la cuota de mercado local,⁵² lo que suscitaba la preocupación de que la propiedad intelectual pudiera aumentar la dependencia de los países en desarrollo respecto de las empresas farmacéuticas de los países ricos, aumentando aún más el poder de mercado de estas últimas y desincentivando la inversión en la capacidad de producción nacional. No parece haberse realizado ningún estudio de seguimiento, por lo que no es posible decir si las preocupaciones se confirmaron en la práctica, aunque los datos de otros lugares sugieren que podría ser así. En el decenio hasta 2009, por ejemplo, Tailandia aumentó su dependencia de las importaciones de productos farmacéuticos, aunque había reforzado su régimen de propiedad intelectual.⁵³ Asimismo, a pesar de tener un sistema de propiedad intelectual compatible con el Acuerdo sobre los ADPIC, el Uruguay duplicó sus importaciones de productos farmacéuticos en el último decenio.⁵⁴ En el país las patentes son utilizadas predominantemente por no residentes de la industria farmacéutica; los residentes uruguayos presentaron poco más del 4% de todas las solicitudes de patentes farmacéuticas en el período 1995-2012.⁵⁵

Los estudios sobre si unos derechos de propiedad intelectual sólidos ayudan a atraer IED han llegado a conclusiones diferentes dependiendo de factores como los niveles de protección de la propiedad intelectual del país y el canal de inversión en cuestión. No obstante, parece haber poca conexión general entre la ampliación de la protección de la

⁵² G. Hernández-González et al. (2009), *Evaluación del impacto de las disposiciones de ADPIC + en el mercado institucional de medicamentos de Costa Rica*, ICTSD: Geneva, Switzerland.

⁵³ R. D. Smith et al. (2009) *supra nota* 36.

⁵⁴ Trading Economics, *Uruguay imports of pharmaceutical products*, <https://tradingeconomics.com/uruguay/imports/pharmaceutical-products> (consultado el 20 de enero de 2020).

⁵⁵ WIPO, Committee on Development and Intellectual Property (2014) *Study on the impact of intellectual property on the pharmaceutical industry of Uruguay*, WIPO Doc. CDIP/13/INF/5.

P.I. en los países en desarrollo y las decisiones de las empresas farmacéuticas de aumentar los gastos en I+D, de realizar investigaciones para el tratamiento de enfermedades endémicas;⁵⁶ o los flujos de inversión de la industria farmacéutica en un país determinado.⁵⁷ Las investigaciones han revelado que la protección de patentes en los países ricos está asociada al aumento de la I+D, pero que la introducción de patentes en los países en desarrollo no ha ido seguida de un aumento de las inversiones en I+D en las enfermedades más frecuentes en esos países.⁵⁸

Un estudio del Instituto Internacional de la Propiedad Intelectual (IIPI) sobre las disposiciones TRIPs-plus de 14 acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos evalúa los efectos de esas disposiciones en el socio comercial de los Estados Unidos mediante un análisis econométrico y entrevistas *in situ*. El estudio demostró que Jordania, el primer país que adoptó las normas TRIPs-plus mediante un acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos, no vio prácticamente ninguna IED por parte de empresas farmacéuticas extranjeras entre 2001 y 2007 para sintetizar o fabricar medicamentos en asociación con empresas locales de genéricos. En cuanto a la inversión, los cables filtrados más recientemente revelaron que el gobierno no pudo persuadir a Bristol Myers Squibbs de que cambiara su decisión de 2008 de cerrar sus operaciones en Jordania, a pesar de los altos niveles de protección de la propiedad intelectual del país.⁵⁹ El examen del acuerdo de libre comercio entre Singapur y los Estados Unidos en el mismo estudio del IIPI se hizo eco de las conclusiones de Jordania, en el sentido de que la existencia de normas estrictas de P.I. no es en sí misma una condición para atraer o retener la inversión extranjera.⁶⁰ Las patentes son la principal forma de protección de la propiedad intelectual de los productos farmacéuticos.⁶¹ Esto confirma la conclusión de que la propiedad intelectual no es más que uno de los muchos factores que atraen la IED y estimulan la innovación.⁶²

El estudio del IIPI encontró aumentos en el comercio: Las importaciones estadounidenses de productos farmacéuticos y medicamentos procedentes de Jordania aumentaron en más de un 8000% en los diez años siguientes a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) —en comparación con un aumento del 200% durante el mismo

⁵⁶ W. Park (2007) "Intellectual property rights and international innovation," in K. Maskus (ed.) *Frontiers of economics and globalization*. Elsevier: New York, páginas 289-327.

⁵⁷ M. Palmedo (2013) "Do pharmaceutical firms invest more heavily in countries with data exclusivity?" 21(2) *Curr Int Trade Law J.* páginas 38-47.

⁵⁸ M. Kyle & A. McGahan (2012) "Investments in Pharmaceuticals Before and After TRIPS," 94(4) *The Review of Economics and Statistics*.

⁵⁹ M. El Said (2012) *The Morning After: TRIPS-Plus, FTAs and Wikileaks - Fresh Insights on the Implementation and Enforcement of IP Protection in Developing Countries*. PIJIP Research Paper no. 2012-03. American University Washington College of Law: Washington, D.C.

⁶⁰ Economic Impact TRIPS-Plus Study, *supra nota* 49.

⁶¹ R. Smith et al. (2009) *supra nota* 36.

⁶² Economic Impact TRIPS-Plus Study, *supra nota* 49. Ver también Yi Qian (2007) "Do National Patent Laws Stimulate Domestic Innovation in a Global Patenting Environment? A Cross-Country Analysis of Pharmaceutical Patent Protection 1978–2002," 89(3) *The Review of Economics and Statistics*, which finds that national patent protection alone does not stimulate domestic innovation; W. Park (2007) *supra nota* 57.

período en las importaciones estadounidenses de productos farmacéuticos y medicamentos procedentes del mundo—. Los resultados del estudio del IPI también sugieren que una mayor protección de la propiedad intelectual en el extranjero se asocia generalmente con un mayor nivel de importaciones de productos estadounidenses procedentes de esos países.⁶³ Sin embargo, en general, otro estudio concluyó que, si bien el Acuerdo sobre los ADPIC generó beneficios claros para la industria farmacéutica y el mundo desarrollado, no generó beneficios sustanciales para los países en desarrollo en forma de un aumento de las exportaciones.⁶⁴

A pesar de cualquier aumento del comercio, desde la perspectiva de los derechos humanos, la cuestión principal sigue siendo el impacto de la protección de la propiedad intelectual en la disponibilidad y el costo de los medicamentos para quienes los necesitan. Incluso si aumenta la producción interna y la exportación de medicamentos, habría que demostrar que los beneficios de estos fluyen, en forma de aumento de los salarios o reducción de los gastos en otros bienes y servicios esenciales, por ejemplo, directamente a los más vulnerables.

El entorno de la propiedad intelectual del Mercosur

Los países del Mercosur introdujeron las patentes farmacéuticas a través del acuerdo TRIPs, y aún conservan una considerable flexibilidad en el TRIPs. Uruguay permitió por primera vez la solicitud de patentes basadas en sustancias y productos químicos en 1999.⁶⁵ Las patentes farmacéuticas se introdujeron en Brasil en 1996 y en Argentina en 2000. En Paraguay, la primera patente farmacéutica fue concedida en 2013.⁶⁶

Argentina y Brasil se destacan especialmente por sus esfuerzos por equilibrar el régimen de patentes y la protección del derecho a la salud. Brasil es el único país que ha hecho un uso efectivo de las disposiciones sobre licencias obligatorias. Argentina margina el papel de las patentes en la determinación del costo de los medicamentos y reduce el impacto de las decisiones sobre patentes en el acceso justo y eficiente a la atención de la salud.⁶⁷ Desde 2002, las directrices de examen de la oficina de patentes de Argentina han prohibido las patentes en la mayoría de las formas de patentes farmacéuticas secundarias.⁶⁸ Argentina también permite las importaciones paralelas, las licencias obligatorias y otras flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC. En 2017, el 70%

⁶³ Economic Impact TRIPS-Plus Study *supra nota* 49.

⁶⁴ R. Smith et al. (2009) *supra nota* 36.

⁶⁵ WIPO, Committee on Development and Intellectual Property (2014) *supra nota* 55.

⁶⁶ Lexology, *The first patent for pharmaceutical products in Paraguay*, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f50b1f10-2146-4ce4-8612-daf6ef688c7c> (consultado el 20 de enero de 2020).

⁶⁷ P. Bergallo & A. Ramón Michel (2014) "The Recursivity of Global Lawmaking in the Struggle for an Argentine Policy on Pharmaceutical Patents," in R. Dreyfuss & César Rodríguez-Garavito *Balancing Wealth and Health: The Battle over Intellectual Property and Access to Medicines in Latin America*.

⁶⁸ B. N. Sampat & K. C. Shadlen (2017) "Secondary pharmaceutical patenting: a global perspective," 46(3) *Research Policy*, páginas 693-707.

del mercado interno del país se abastecía de medicamentos producidos localmente.⁶⁹ Paraguay cuenta con una importante industria farmacéutica con laboratorios nacionales sólidos y prevé la participación del Ministerio de Salud en el examen de las patentes farmacéuticas.⁷⁰

Los gobiernos del Mercosur emprenden procesos de compras públicas y estrategias para reducir el precio de los medicamentos. Lo hacen de forma individual y colectiva: desde 2015 los países latinoamericanos del bloque comercial del Mercosur han unido sus fuerzas con éxito para negociar precios más bajos para varios medicamentos, incluidos los fármacos para el tratamiento del VIH, los antivirales de la hepatitis C y los medicamentos oncológicos.⁷¹

Se han realizado evaluaciones *ex ante* del impacto en la salud para modelar los posibles efectos en la salud pública del acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur sobre los medicamentos utilizados para tratar el VIH/SIDA y la hepatitis C. En una de ellas, relativa a Brasil, se estimó el impacto de las medidas ADPIC-Plus en el gasto público en esos medicamentos y en las ventas de la producción nacional en Brasil. Se constató que las disposiciones del Acuerdo ADPIC-Plus sobre la exclusividad de los datos y la ampliación de las patentes que la UE había propuesto (y que finalmente no se incluyeron en el acuerdo) habrían aumentado los precios de esos medicamentos y reducido las ventas de los medicamentos producidos localmente.⁷² Un estudio relativo a Argentina llegó a conclusiones similares.⁷³

Si el acuerdo comercial entre la AELC y el MERCOSUR contiene alguna disposición ADPIC plus,⁷⁴ es probable que afecte a la disponibilidad y los precios de los medicamentos en los países del MERCOSUR y, por lo tanto, repercute en el derecho a la salud. Esto aboga a favor de la evaluación de impacto *ex ante* para determinar el alcance de los riesgos en función de los diferentes escenarios de negociación, y para facilitar la adopción de un texto que promueva y no perjudique el derecho a la salud.

(e) Metodología aplicable

La metodología más detallada para la EIDH de los acuerdos comerciales ha sido establecida por Simon Walker en una evaluación *ex ante* del derecho a la salud de las

⁶⁹ Embassy of India in Argentina (2018) *Pharmaceutical Industry in Argentina*, <https://www.indembarg.gov.in> (accessed 12 December 2019).

⁷⁰ Lexology, *supra nota* 66.

⁷¹ F. Bruce (no date), *Lessons From Mercosur Multi-Country Pricing Negotiations*, <https://pharmaintelligence.informa.com/resources/product-content/lessons-from-mercosur-multi-country-pricing-negotiations> (consultado el 20 de enero de 2020); C. Mota Soares, B. Nascimento et al. (2019) Public procurement of medicines: scoping review of the scientific literature in South America, 12 *J of Pharm Policy and Pract.*

⁷² Chaves et al. (2017) *supra nota* 33, páginas 7-9.

⁷³ Fundación Grupo Efecto Positivo (FGEP) (no date) *EU-Mercosur Bi-Regional Association Agreement: impact of the intellectual property chapter on public procurement of medicines in Argentina*.

⁷⁴ Provisions relating to public procurement can also impact medicine prices and would therefore warrant separate human rights-based analysis.

disposiciones de propiedad intelectual previstas que Costa Rica iba a introducir mediante la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA).⁷⁵ Walker advierte que su trabajo no es más que una ilustración de la metodología, pero la experiencia posterior confirma la continua validez de su enfoque. En particular, la aplicación de la metodología de instrumentos analíticos tanto cuantitativos como cualitativos, y su enfoque en un conjunto reducido de disposiciones de propiedad intelectual esperadas y un derecho humano, permiten el nivel de enfoque detallado necesario para obtener conclusiones que tengan aplicación práctica.

En el presente estudio ya se han llevado a cabo las etapas de "consulta" y "selección" de la EIDH (descritas en la sección IV). Estas dieron lugar a la identificación de la posible inclusión de las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC plus en el acuerdo previsto como motivo de preocupación. La metodología de Walker, desde el paso de "scoping" en adelante, se presentará brevemente aquí. Ese ejercicio de alcance describió el panorama jurídico de la propiedad intelectual de Costa Rica antes del CAFTA, el marco normativo de derechos humanos del país relativo al acceso a los medicamentos, y analizó los cambios que introducirían las disposiciones del CAFTA sobre la propiedad intelectual que afectan al acceso a los medicamentos. También presentó la elección de las técnicas de evaluación y los criterios de selección de los indicadores.

La metodología de Walker utiliza tres técnicas en el análisis. La primera es la modelización económica basada en el modelo IPRIA (Intellectual Property Rights Impact Aggregate).⁷⁶ Esto proporciona un modelo de simulación para evaluar el impacto de los cambios en las normas de propiedad intelectual sobre el acceso a los medicamentos, basado en una "metodología de escenarios". Un escenario base refleja el comportamiento del mercado en función de los parámetros seleccionados, así como los efectos de la legislación y la reglamentación ya aprobadas en el año inicial del período analizado. A continuación, el escenario base se compara con una serie de escenarios alternativos que incorporan el impacto de los posibles cambios en la propiedad intelectual. Un enfoque de escenarios como este es valioso para identificar la posición óptima de negociación comercial, así como para proporcionar la base de información necesaria para abordar los posibles efectos adversos.

El análisis de la cadena causal y el juicio de los expertos son las otras técnicas que Walker utiliza. Basándose en el análisis que producen estas herramientas, formula conclusiones en cuanto a los efectos de normas de propiedad intelectual más estrictas en el derecho a la salud, y presenta recomendaciones para hacer frente a los efectos adversos identificados.

Muchos observadores han notado lo complejo que resulta cuantificar todas las implicaciones de la nueva protección de la propiedad intelectual; así pues, como se ha señalado anteriormente, una de las ventajas de la metodología de Walker es reducir el

⁷⁵ S. Walker (2009) *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements*, páginas 123-186 [hereinafter Walker HRIA methodology].

⁷⁶ J. Rovira et al. (2009) *Guide to the IPRIA (Intellectual Property Rights Impact Aggregate) Model*, <https://www.ictsd.org/sites/default/files/event/2010/03/guide-to-the-ipria-model.pdf> (accessed 12 December 2019).

campo de investigación y combinar los métodos cuantitativos con los cualitativos para establecer cuáles son los riesgos para los derechos humanos. Además, la rigurosa selección de los indicadores permite aplicar el mismo enfoque en una etapa posterior, para evaluar los efectos *ex post* de las nuevas disposiciones sobre la propiedad intelectual. Los nuevos métodos e instrumentos de investigación pueden integrarse fácilmente en la metodología de Walker. Por ejemplo, un equipo de investigadores está elaborando actualmente una guía de investigación de prácticas óptimas que incluirá una lista de indicadores empíricos para el acceso a la investigación médica,⁷⁷ algunos de los cuales serán pertinentes para una EIDH de las disposiciones de propiedad intelectual en los acuerdos comerciales.

(f) Indicadores

Los indicadores son necesarios para evaluar en qué medida las disposiciones sobre propiedad intelectual del acuerdo comercial entre la AELC y el MERCOSUR afectan al derecho a la salud. Existe un gran número de indicadores para medir los resultados en materia de salud y derecho a la salud. En los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se establecen algunos de ellos, pero serán más útiles los elaborados por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que también ha ofrecido una orientación detallada sobre la forma de seleccionar los indicadores de forma que se pueda supervisar la realización de un derecho humano concreto.⁷⁸

Un indicador de derechos humanos es una información específica sobre el estado o la condición de un objeto, evento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas y estándares de derechos humanos, que aborda y refleja los principios y preocupaciones en materia de derechos humanos, y que puede utilizarse para evaluar y monitorear la promoción y aplicación de los derechos humanos.⁷⁹ Las raíces de los indicadores de derechos humanos en los tratados de derechos humanos aseguran una base precisa y objetiva para su identificación y medición, basándose en las definiciones internacionalmente reconocidas de las cuestiones en juego.⁸⁰ Los indicadores de derechos humanos se dividen generalmente en tres categorías:

1. *Indicadores estructurales*, que reflejan el marco institucional de los derechos humanos necesario para facilitar la realización del derecho humano en cuestión y proporcionan una medida del compromiso de las "instancias protectoras" con los derechos humanos. Los indicadores estructurales incluyen la ratificación de instrumentos internacionales, el reconocimiento de los derechos en las leyes nacionales y la

⁷⁷ R. Thrasher et al. (2019) *Rethinking Trade Treaties and Access to Medicines: Toward a Policy-Oriented Research Agenda*, Global Development Policy Centre: Boston.

⁷⁸ OHCHR (2012) *Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation*, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ In particular in contrast to the different understandings of more general indicators under headings such as poverty or health.

identificación de mecanismos institucionales para la promoción y protección de los derechos.

2. *Indicadores de proceso*, que miden el esfuerzo realizado para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos mediante programas, políticas y otras intervenciones. El respeto de los derechos humanos en los procesos gubernamentales influye considerablemente en la medida en que las personas efectivamente disfrutan de los derechos humanos.
3. *Indicadores de resultados*, que captan los logros, individuales y colectivos, que reflejan el nivel real de disfrute de los derechos humanos, es decir, los resultados del compromiso y el esfuerzo de las instancias protectoras con respecto a los derechos humanos. Así pues, un indicador de proceso podría evaluar la existencia y la cobertura de un programa de inmunización, mientras que los indicadores de resultados captarían la esperanza de vida o las tasas de mortalidad.⁸¹

La elección de los indicadores es importante. Se debe incluir un número suficiente de indicadores para que el evaluador pueda discernir un panorama completo de la situación en cuestión, pero no tantos como para que el ejercicio de medición se vuelva inmanejable. Los indicadores deben ser fiables, válidos, pertinentes y adecuados para la medición a lo largo del tiempo. Siempre que sea posible, deben estar desagregados o susceptibles de serlo, y debe disponerse de datos para su medición. Sin embargo, en algunos casos no se dispondrá de datos, desglosados o no. La ausencia de datos pertinentes será en sí misma un indicador de la importancia que se atribuye al factor objeto de la evaluación. En algunos casos, la EIDH podrá generar datos o encargar la reunión de datos, que serán útiles para futuras investigaciones o la formulación de políticas en la esfera de que se trate. La objetividad es también un criterio para la selección de un indicador, teniendo en cuenta que los indicadores subjetivos serán a veces pertinentes.⁸² El punto clave en tal caso es dejar claro si el indicador es objetivo o no.

Los indicadores elegidos para la EIDH *ex ante* pueden y deben volver a examinarse al cabo de un cierto número de años, como parte de una evaluación *ex post* de los efectos del acuerdo en los derechos humanos. De hecho, la utilización de los mismos indicadores a lo largo del tiempo permite obtener un panorama más claro y coherente.

A continuación se enumeran algunos indicadores para evaluar las posibles repercusiones de las disposiciones sobre propiedad intelectual del acuerdo comercial entre la AELC y el MERCOSUR. Otros podrían añadirse en función del enfoque específico de la EIDH, para garantizar que lo que se mide ofrezca un panorama lo más completo posible.

- Tratados internacionales de derechos humanos, pertinentes al derecho al disfrute del derecho a la salud, ratificados por el Estado

⁸¹ Walker HRIA methodology, *supra nota* 75, page 108.

⁸² The OECD Better Life Index includes several subjective indicators, such as “self-reported health.” OECD, *Better Life Index*, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/health> (accessed 19 December 2019).

- Fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a la salud en la Constitución u otras formas de ley superior
- Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes nacionales para la aplicación del derecho a la salud
- Calendario y cobertura de la política nacional de acceso a los medicamentos
- Protección jurídica contra la discriminación
- Nivel de autonomía, independencia y capacidad de la institución nacional de derechos humanos del país
- ¿Es justiciable el derecho a la salud y/o el acceso a los medicamentos en el sistema jurídico nacional? (incluida la identificación de cualquier caso legal presentado para garantizar el acceso a los medicamentos)
- Existencia de estructuras para el uso de la importación paralela o la concesión de licencias obligatorias de medicamentos
- Capacidad de producir medicamentos en cada uno de los países del Mercosur (midiendo la proporción, en valor y en número de medicamentos, de los medicamentos de consumo nacional que se importan, y qué proporción se produce localmente; la proporción de las patentes trabajadas en los países del Mercosur son propiedad de nacionales de esos países)
- Porcentaje del mercado interno abastecido por medicamentos producidos localmente
- Nivel de autonomía, independencia y capacidad de los organismos reguladores y de salud encargados de aprobar los medicamentos en el mercado interno, independientemente del comercio o los regímenes de propiedad intelectual (midiendo, por ejemplo, cuántas autorizaciones de comercialización de medicamentos utilizan criterios de derecho a la salud y cuántas utilizan criterios relacionados con la propiedad intelectual)
- Participación de la sociedad civil y de los círculos académicos en el acceso a los procesos políticos relacionados con los medicamentos (lo que podría medirse sería la regularidad de la participación de los grupos de la sociedad civil en los debates sobre la autorización de comercialización, las adquisiciones gubernamentales y temas conexos, y el número de veces que las propuestas de la sociedad civil se convierten en políticas)
- Grado de implicación del gobierno en la adquisición de medicamentos y dispositivos, ya sea a través de la adquisición directa, la fijación o regulación de precios, o la negociación con las empresas (podría medirse en términos del valor de dicha adquisición en relación con el gasto total en medicamentos y dispositivos dentro del país, o en términos del número de medicamentos/dispositivos que cubren los programas de adquisición del gobierno)
- Existencia en el país de un sistema de seguro médico público y su alcance (porcentaje de personas en el país con cobertura pública, proporción de los gastos de salud cubiertos por el sistema público)
- Proporción de personas dentro del país cubiertas por un seguro de salud (planes públicos o privados)

- Incidencia de las personas que renuncian a los medicamentos prescritos (incluidos datos desglosados por nivel de ingresos/renta, género, región geográfica y otros factores pertinentes)
- Incidencia de personas que renuncian a otros gastos relacionados con los derechos humanos para adquirir medicamentos prescritos.

VI Cuestión 2: Impacto del acuerdo comercial en los derechos de las mujeres

(a) Antecedentes

Los cuatro países del Mercosur tienen una puntuación baja en cuanto a la igualdad de género: las mujeres son más vulnerables que los hombres a la pobreza y la inseguridad alimentaria y pasan más del doble de tiempo que los hombres en trabajos domésticos y de cuidado de personas, los cuales no son remunerados. A pesar de que el promedio de años de escolaridad es similar, la brecha salarial entre los géneros sigue siendo significativa. La participación de las mujeres en el mercado laboral es menor que la de los hombres y es más probable que estén desempleadas.⁸³

Se reconoce ampliamente que el comercio y las normas comerciales afectan de manera diferente a las mujeres y a los hombres. Desde el punto de vista de los derechos humanos, puede ser necesario adoptar medidas especiales de carácter temporal para no afianzar aún más la desigualdad a la que se enfrentan las mujeres. Esto apunta a la necesidad de anticipar cuáles podrían ser los efectos específicos de los cambios económicos relacionados con el comercio en las mujeres.

(b) Base legal

Suiza, como todos los países de la AELC y el Mercosur, está obligada por ley a respetar los derechos de las mujeres. Los ocho países han ratificado la Convención CEDAW, así como otros instrumentos que protegen a las mujeres de la discriminación, como el PIDESC y el PIDCP. Además, en el Mercosur existen directrices políticas para la igualdad de género. Estas ordenan la inclusión de una perspectiva de género en el diseño de objetivos, políticas, reglamentos y acciones.⁸⁴ Los acuerdos comerciales que Chile ha celebrado desde entonces con el Uruguay (en 2016)⁸⁵ y la Argentina (2017)⁸⁶ incluyen disposiciones sobre género. El género es un elemento clave en los SDG, que establecen una serie de objetivos y metas. El objetivo 5 se centra específicamente en el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

⁸³ M. I. Terra et al. (2008) *Trade Openness and Gender in Uruguay: A CGE Analysis*; OECD (2019) OECD Economic Surveys: Argentina, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Argentina-2019-OECD-economic-survey-overview.pdf> (consultado el 20 de enero de 2020); UNDP, *Human Development Reports, Gender Inequality Index (GII)*, <http://hdr.undp.org/en/content/table-5-gender-inequality-index-gii> (accessed 12 December 2019); World Bank, *Women, Business and the Law Database, 2018*; UNCTAD (2018) *Trade and Gender Linkages: An Analysis of Mercosur*, página 9; Equal Measures, 2030 Data Hub, *Latin America and the Caribbean*, <https://data.em2030.org/regions/latin-america-and-the-caribbean> (consultado el 12 de diciembre de 2019); LSE Consult (2019) *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, Draft Interim Report*, páginas 99-102.

⁸⁴ Mercosur (2014) *Directrices de la Política de Igualdad de Género del Mercosur*, Mercosur/CMC/DEC. N° 13/14.

⁸⁵ *Acuerdo de libre comercio entre la República de Chile y la República oriental del Uruguay* (2016).

⁸⁶ *Acuerdo comercial entre la República Argentina y la República de Chile* (2017).

Aunque Suiza reafirma periódicamente su compromiso con la igualdad de género en sus actividades de promoción de los derechos humanos en todo el mundo,⁸⁷ el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres ha expresado su preocupación por la falta de evaluación por parte de este país de los efectos en los derechos humanos de las mujeres antes de la negociación de los acuerdos internacionales de comercio e inversión. El CEDAW ha recomendado recientemente que el país se asegure de que sus acuerdos de comercio e inversión reconozcan la primacía de sus obligaciones en virtud de la Convención y consideren explícitamente sus Impacto en los derechos de las mujeres.⁸⁸

(c) Lo que es probable que esté en el acuerdo AELC-Mercosur

En base a los anteriores acuerdos comerciales de la AELC, es probable que no haya una mención específica a las mujeres o al género en el acuerdo con el Mercosur. A lo sumo cabría esperar un artículo en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en el que se subraye la necesidad de proteger el bienestar y mejorar los medios de vida de los grupos vulnerables como las mujeres, los niños o los agricultores de subsistencia.⁸⁹ Es probable que el texto esté salpicado de referencias al desarrollo sostenible, al desarrollo social y a la necesidad de mantener las normas laborales y eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación, que podemos leer para incluir las cuestiones de igualdad de género.

Aunque el acuerdo no mencione específicamente a las mujeres, estas se verán afectadas por él. En efecto, los nuevos modelos de producción y comercio de bienes, la liberalización del comercio de servicios, las normas que rigen las inversiones, las adquisiciones públicas o los derechos de propiedad intelectual pueden afectar a las mujeres de manera diferente que a los hombres, ofreciendo a veces nuevas oportunidades y, a veces, presentando desafíos.

(d) Preocupaciones sobre los derechos humanos

Por consiguiente, toda evaluación de las repercusiones de las nuevas normas y modalidades comerciales debe tener en cuenta sus posibles efectos en las mujeres en sus diferentes funciones, ya sea como trabajadoras, productoras, comerciantes, consumidoras, administradoras del hogar, contribuyentes o usuarias de los servicios públicos. El aumento de las oportunidades de empleo y de los salarios de las mujeres se suele presentar como un efecto positivo de la liberalización del comercio, pero las partes interesadas consultadas expresaron sus dudas sobre si la "retórica sobre el empoderamiento económico de las mujeres" se confirma realmente en la práctica. Varios consideraron que no era probable que el acuerdo comercial entre la AELC y el

⁸⁷ Ver por ejemplo FDFA, *Human Rights Strategy, 2016 – 2019*, supra nota 8, página 13.

⁸⁸ UN CEDAW (2016) *Concluding observations on the reports of Switzerland*, UN Doc. CEDAW/C/CHE/CO/4-5, para 41b.

⁸⁹ Como es el caso en el 2018 AELC-Indonesia Comprehensive Economic Partnership Agreement, *Article 8.5 Social Development*.

MERCOSUR mejorara el disfrute por parte de las mujeres del derecho a un nivel de vida adecuado, ni que diera lugar a la creación de puestos de trabajo de calidad. Más bien, expresaron su preocupación por que los menores ingresos arancelarios pudieran dar lugar a recortes en el gasto social y por que el aumento de la competencia internacional empujara a la baja los salarios de las mujeres, poniendo así en peligro los derechos al trabajo y a un nivel de vida adecuado, así como contraviniendo las obligaciones de garantizar la no discriminación entre mujeres y hombres.⁹⁰

Por lo tanto, en esta sección se consideran los posibles efectos del acuerdo comercial entre la AELC y el MERCOSUR en los salarios de las mujeres y en su acceso a los servicios públicos,⁹¹ teniendo en cuenta las repercusiones positivas del respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos económicos de las mujeres. Dado que las mujeres tienden a invertir en la educación, la salud y el bienestar familiar de sus hijos en mayor medida que los hombres, el aumento de los recursos a su disposición contribuye de manera significativa a la realización, en toda la sociedad, de los derechos a un nivel de vida adecuado, a la educación y a la salud.

El salario de las mujeres

La mayor parte de las investigaciones sobre los impactos de la liberalización del comercio en las mujeres se centran en las mujeres que tienen un empleo asalariado y evalúan la forma en que su empleo e ingresos se ven afectados por el aumento (o la disminución) de las exportaciones e importaciones. Este considerable conjunto de investigaciones ofrece modelos para explicar las vías y condiciones por las que el aumento del comercio conduce a más (o menos) empleos o a mejores (o menores) salarios para las mujeres. También incluye estudios por países sobre la forma en que la liberalización del comercio ha afectado a las oportunidades y condiciones de trabajo de las mujeres en muchos países y sectores específicos. La única conclusión que se puede sacar de estos estudios empíricos realizados en los países es que no existe un modelo mundial claro que relacione comercio y género. Más bien, el que la liberalización aporte oportunidades positivas para las mujeres dependerá del sector, del país y de una serie de otros factores, como las oportunidades de cuidado de los niños o las opiniones sobre los roles de género prevalecientes en la sociedad.

Algunas investigaciones indican, por ejemplo, que la liberalización del comercio puede mejorar la igualdad entre los géneros en materia de salarios y empleo gracias a los efectos favorables a la competencia de la liberalización que estimulan la inversión de las empresas en nuevas tecnologías. Los estudios realizados en México han demostrado que el perfeccionamiento de la tecnología puede ampliar las oportunidades de las mujeres en relación con los hombres, ya que los nuevos empleos se consideran más adecuados para las mujeres.⁹² Sin embargo, en otros países, la modernización tecnológica ha ido seguida

⁹⁰ Véase también una publicación de los participantes en las consultas con las partes interesadas: F. Partenio et al. (no date) *Tratado de Libre Comercio entre Argentina y Chile - Análisis del Capítulo de Género y Comercio*.

⁹¹ Hay muchas otras formas en que el comercio y las normas comerciales pueden repercutir en las mujeres; como surgieron con menos fuerza de las consultas con las partes interesadas, no se examinarán aquí.

⁹² J. Pieters, (2018) *Trade liberalization and gender inequality*. IZA World of Labor 2018.

a menudo de una contracción de la demanda relativa de mujeres en los sectores de exportación.⁹³

La mayoría de los estudios no encuentran apoyo al argumento de que la competencia comercial reduce la discriminación salarial por motivos de género.⁹⁴ La apertura comercial tiende a crear una presión de precios en los sectores menos competitivos y la consiguiente reestructuración del mercado laboral con pérdida de puestos de trabajo a corto plazo. La volatilidad económica que suele acompañar a la producción en los sectores de exportación puede afectar a la calidad y la seguridad del empleo, y los productores en pequeña escala y los trabajadores menos cualificados —a menudo mujeres— tienden a verse más perjudicados.⁹⁵

No es sorprendente que los estudios realizados en los países del Mercosur presenten resultados igualmente desiguales. En Brasil, en la década de 1990, la liberalización del comercio no condujo a una reasignación de trabajadores hacia sectores de ventaja comparativa o empresas exportadoras. La reducción unilateral de los aranceles de importación redujo la participación de la fuerza de trabajo masculina y femenina y las tasas de empleo en el sector comerciable, con lo que los trabajadores pasaron al desempleo, la inactividad y el sector no comerciable. Como en Brasil el sector comercial en su conjunto es relativamente masculino, los efectos en los hombres fueron significativamente mayores. En otras palabras, la liberalización contribuyó a la convergencia de género en la participación de la fuerza laboral y las tasas de empleo, pero con una presión a la baja tanto en los hombres como en las mujeres.⁹⁶

En un estudio sobre el Uruguay, realizado en 2008, se comprobó que una mayor apertura comercial mejoraba tanto el empleo como los salarios de las mujeres, pero sus efectos en las diferencias entre los géneros dependían de las corrientes comerciales específicas. Las exportaciones netas del Uruguay a la Argentina, por ejemplo, tendían a ser intensivas en mano de obra femenina calificada. Así pues, si las exportaciones netas a la Argentina aumentaban, la demanda de mano de obra femenina aumentaba y la brecha de género disminuía, mientras que un aumento de las exportaciones netas a otros países hacía que aumentara la demanda de mano de obra masculina, lo que ampliaba la brecha de género.⁹⁷

Más recientemente, la UNCTAD utilizó análisis tanto macroeconómicos como microeconómicos para evaluar los efectos de la integración comercial en el empleo de las mujeres y las desigualdades de género en el empleo en el Mercosur. El análisis macroeconómico determinó que la apertura comercial tenía un ligero efecto positivo en

⁹³ UNCTAD (2019) *Making Trade Policies Gender-Responsive: Data requirements, methodological developments and challenges*, en la página 7.

⁹⁴ UNCTAD (2014) *Virtual Institute Teaching Material on Trade and Gender, Volume 1: Unfolding the Links*, en la página 44.

⁹⁵ M. von Hagen (2014) *Trade and Gender – exploring a reciprocal relationship: Approaches to mitigate and measure gender-related trade impacts*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

⁹⁶ J. Pieters, *supra nota* 92; I. Gaddis & J. Pieters (2017) “The Gendered Labor Market Impacts of Trade Liberalization: Evidence from Brazil,” *The Journal of Human Resources*.

⁹⁷ M. I. Terra et al. (2008) *Trade Openness and Gender in Uruguay: A CGE Analysis*.

la proporción de empleo de las mujeres en la industria y los servicios, y ningún efecto en la agricultura. El análisis microeconómico mostró que el efecto de la liberalización de los aranceles de importación en la proporción de empleo de mujeres y hombres era negativo, pero con variaciones según el país y el tipo de tarea. En Paraguay, por ejemplo, el impacto fue positivo en las tareas de producción pero negativo en las tareas no productivas.⁹⁸

En consonancia con un nuevo conjunto de investigaciones sobre los efectos de la liberalización del comercio en diversos resultados del mercado laboral nacional,⁹⁹ el panorama anterior demuestra la importancia de los estudios contextuales específicos para discernir los posibles resultados de la liberalización en materia de empleo para las mujeres.

Menores ingresos arancelarios

Los ingresos fiscales nacionales pueden verse afectados por la liberalización del comercio, ya que los aranceles sobre los bienes importados disminuyen con las reducciones arancelarias acordadas a través del acuerdo comercial.¹⁰⁰ Los aranceles sobre las importaciones de los países del Mercosur son más altos que los de muchos otros países (véase el gráfico 1) y estos países dependen de esos ingresos para una proporción relativamente alta de los ingresos gubernamentales (véase el gráfico 2). Como ya se ha señalado, Suiza espera que el 95% de sus exportaciones anuales de 3.600 millones de francos al Mercosur se beneficien de exenciones arancelarias después de la entrada en vigor del acuerdo.¹⁰¹ Por consiguiente, las concesiones arancelarias a través del acuerdo podrían equivaler a una reducción de los ingresos arancelarios de los países del Mercosur de cientos de millones de francos anuales. En el caso de la Argentina, la OCDE ha estimado que el impacto en el equilibrio fiscal de la reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias representaría una reducción del 0,6% del PIB.¹⁰²

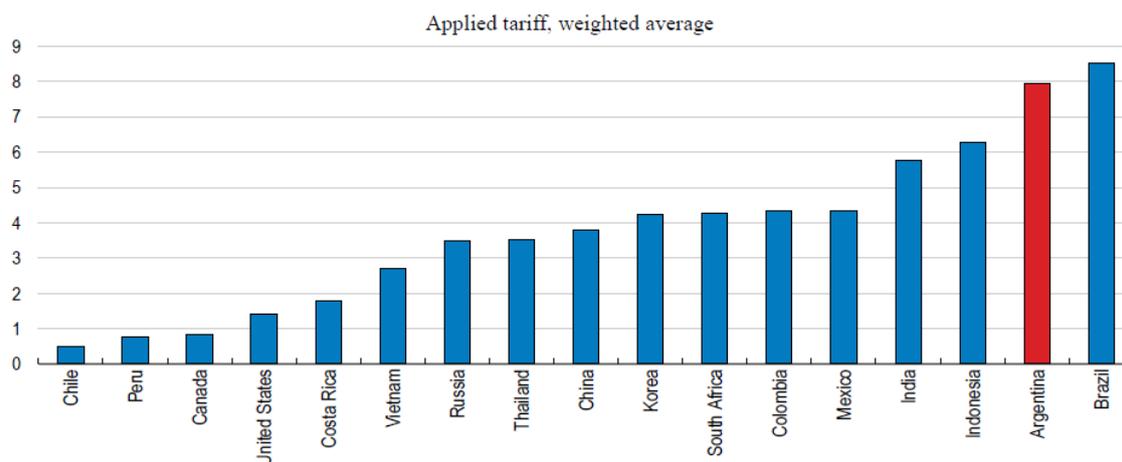
⁹⁸ UNCTAD (2018) *Trade and Gender Linkages: An Analysis of Mercosur*, páginas 27-33.

⁹⁹ See I. Gaddis & J. Peters (2017). Ver también B. K. Kovak (2013) *Regional Effects of Trade Reform: What is the Correct Measure of Liberalization?* American Economic Review 2013, 103(5).

¹⁰⁰ En teoría, el mayor volumen de importaciones como resultado de la liberalización generará una cantidad compensatoria de ingresos arancelarios, pero en la práctica esto rara vez ocurre; las simulaciones del CGE predicen que sólo en el caso de una demanda de importaciones muy elevada y de elasticidades de sustitución el aumento generado en las importaciones sería suficiente para compensar las reducciones arancelarias. X. Cirera et al. (2011) *What is the evidence of the impact of tariff reductions on employment and fiscal revenue in developing countries?* Technical report. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. IMF (2011) *Revenue Mobilization in Developing Countries*, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf> (consultado el 12 de diciembre de 2019).

¹⁰¹ Confederación Suiza (2019) Accord de libre-échange AELE-Mercosur : aboutissement des négociations quant au fond, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-76159.html> (consultado el 20 de enero de 2020).

¹⁰² OECD (2019) OECD Economic Surveys: Argentina, *supra nota* 83, en la página 38.



Source: World Integrated Trade Solution database (WITS).

Figura 1: De la OCDE, Estudio económico: Argentina 2019, página 50.



Figure 2: <https://data.worldbank.org/share/widget?end=2017&indicators=GC.TAX.INTT.RV.ZS&locations=CH-AR-PY-UY-BR&start=1996&view=chart>

Sobre la base de la experiencia de otros países, cabe esperar que la reducción del gasto público se produzca después de la reducción de los aranceles, incluso en los servicios públicos, como la infraestructura, los servicios de salud o las guarderías, de los que las mujeres tienden a depender más que los hombres.¹⁰³ Tal disminución de los ingresos gubernamentales, si se traduce en una menor asignación de recursos para el gasto social, es contraria al deber de los gobiernos de movilizar recursos para la realización

¹⁰³ J. Cagé & L. Gadenne (2018) "Tax revenues and the fiscal cost of trade liberalization 1792–2006," 70 *Explorations in Economic History*, páginas 1-24.

progresiva de los derechos humanos.¹⁰⁴ En países como Argentina, la reducción de la financiación de los servicios públicos puede afectar doblemente a las mujeres, no sólo como consumidoras de servicios públicos, sino también porque esos son los sectores que emplean altas proporciones de mujeres.¹⁰⁵

La receta normativa estándar para recuperar los ingresos es combinar la reducción de los aranceles con el aumento de los impuestos sobre el consumo (como el impuesto sobre el valor añadido o el impuesto sobre las ventas). Sin embargo, esto puede entrañar costos administrativos, ya que los aranceles son una fuente de ingresos de fácil aplicación, en particular en países como el Paraguay o Argentina, que tienen un nivel considerable de informalidad en la economía.¹⁰⁶ Los estudios sugieren que a los países en desarrollo les ha resultado difícil sustituir los aranceles por ingresos procedentes de fuentes internas, y puede llevar décadas para los que han recuperado los niveles de ingresos fiscales anteriores a la liberalización.¹⁰⁷

Además, los impuestos sobre el consumo son problemáticos desde la perspectiva de los derechos humanos, ya que esos impuestos suelen ser regresivos, es decir, constituyen una proporción mayor de los ingresos de las personas más pobres.¹⁰⁸ Por ejemplo, en 2013, en América Latina, el impuesto sobre las ventas representaba el 13,7 por ciento de los ingresos del 20 por ciento más pobre de la población, pero sólo el 5,8 por ciento de los ingresos del 20 por ciento más rico.¹⁰⁹ Una vez más, las mujeres, que tienden a utilizar mayores porciones de sus ingresos en bienes básicos, soportan el peso regresivo de los impuestos al consumo.¹¹⁰ El recurso a los impuestos sobre la renta para compensar la pérdida de ingresos comerciales también puede ir en contra de los derechos de las mujeres si esos impuestos se aplican a los ingresos familiares conjuntos y no a los individuales, lo que disuade a las mujeres de participar en el mercado laboral, como ocurre en Suiza.¹¹¹

¹⁰⁴ C. Dommen & M. Sepulveda (2017) *The Obligation to Mobilise Resources: Bridging Human Rights, Sustainable Development Goals, and Economic and Fiscal Policies*. London: International Bar Association.

¹⁰⁵ B. Paz & G. Carracedo (2018) *El mercado de trabajo argentino desde una perspectiva de género*, in *Aportes de la Economía Feminista desde Argentina*, Friedrich-Ebert-Stiftung; Argentina.

¹⁰⁶ M. Vargas (2015) *Informality in Paraguay; Macro-Micro Evidence and Policy Implications*, IMF Working Paper.

¹⁰⁷ Como en el caso de Turquía, véase Y. Bayar & N. Ece Çelik (2019) *Tax Revenue Effect of Trade Liberalization: Evidence from Turkey*. See also [J. Cagé](#) & [L. Gadenne](#), *supra nota* 103; P. I. Nwosa et al. (2012) "The Effect of Trade Liberalization On Trade Tax Revenue in Nigeria," 10 (2) *African Economic and Business Review* (La conclusión de que la liberalización del comercio aumentó las importaciones y se tradujo en un aumento de los ingresos por concepto de aranceles comerciales para Nigeria.)

¹⁰⁸ I. Ortiz & M. Cummins (2012) *A Recovery for All*, UNICEF, en la página 210.

¹⁰⁹ Inter-American Development Bank (2013) *Recaudar No Basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*, en la página 247.

¹¹⁰ UNDP (2010) *Gender Equality and Poverty Reduction: Taxation*, Issues Brief, No. 1; UN Human Rights Council (2014) *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, fiscal policy and taxation*, UN Doc. A/HRC/26/28.

¹¹¹ UNCTAD (2016) *Implementing gender-aware ex ante evaluations to maximize the benefits of trade reforms for women*, Policy Brief 51. See also U. Kuhn & L. Ravazzini (2017) *The Impact of Female Labour Force Participation on Household Income Inequality in Switzerland*; OECD (2017) *OECD Economic Surveys - Switzerland*.

Por lo tanto, es necesario analizar los cambios en los ingresos del gobierno a través de los recortes arancelarios para conocer sus repercusiones en el gasto, así como en otros medios de aumentar los ingresos públicos. El análisis debe tener en cuenta los efectos de estos cambios en función del género, teniendo presente que las políticas comerciales repercuten en las mujeres tanto en el mercado como en las esferas no comerciales. El análisis basado en el género será necesario para que los encargados de la formulación de políticas consideren explícitamente los nuevos modelos de ingresos y gastos que se derivan del acuerdo comercial. Y para diseñarlas de manera que no socaven los derechos de las mujeres.

(a) Metodología aplicable

Se pueden utilizar varias metodologías para evaluar los posibles efectos del acuerdo comercial previsto sobre los derechos de las mujeres. Entre ellas cabe mencionar la metodología general para la evaluación de los impactos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos (EIDH), presentada en las secciones IV y V (páginas 9 y 11), el conjunto de instrumentos de la UNCTAD sobre comercio y género, el análisis de Canadá basado en el género (GBA+), el instrumento de evaluación y supervisión de los efectos de los acuerdos sobre el género del Fondo Mundial para la Naturaleza y el conjunto de instrumentos de incorporación de la perspectiva de género del Instituto Europeo para la Igualdad de Género (IEG).¹¹² Todos estos ofrecen valiosas ideas. El conjunto de herramientas de EIGE nos recuerda que la integración de un análisis de género debe tener lugar desde la etapa de "definición" del ciclo de políticas. El GBA+ de Canadá incita a los evaluadores a tener en cuenta la gama de factores de diferenciación o discriminación a los que todos nos enfrentamos (por ejemplo, el origen étnico, la edad, el nivel de educación, la clase social o la orientación sexual), así como las barreras culturales (como las actitudes, las costumbres y las prácticas). A pesar de las cualidades inherentes a todos estos enfoques, el presente estudio concluye que la aplicación de la metodología general de las EIDHs, combinada con elementos del conjunto de instrumentos de la UNCTAD en materia de comercio y género, es la más adecuada para la evaluación basada en los derechos humanos de los posibles efectos del acuerdo previsto sobre las mujeres. La razón es que la primera combina el análisis cuantitativo y cualitativo, incluye un enfoque específico de los derechos humanos y subraya la importancia de la participación de las mujeres y de los grupos de mujeres en los procesos de evaluación. El segundo integra diferentes niveles de análisis económico,

¹¹² Status of Women Canada, *Gender-based Analysis Plus*, <https://cfc-swc.gc.ca/gba-acs/approach-approche-en.html> (accessed 12 December 2019); Women in Europe for a Common Future (WECF) (2019) *Gender impact assessment and monitoring tool*; European Institute for Gender Equality (2016) *Gender Impact Assessment Gender Mainstreaming Toolkit*; UNCTAD (2017) *Trade and Gender Toolbox*.

utilizando principalmente instrumentos analíticos macroeconómicos y microeconómicos, y siendo también capaz de tener en cuenta factores a nivel de los hogares.¹¹³

Lo ideal sería que se examinen todas las posibles consecuencias para las mujeres del acuerdo comercial previsto. Teniendo en cuenta que el acuerdo afectará a las mujeres de manera diferente según su ubicación geográfica, nivel educativo o sector de trabajo, y que la evaluación detallada requiere mucho tiempo, en esta EIDH se recomienda reducir el número de sectores económicos o zonas geográficas para un estudio específico. Un enfoque estrecho salvaguarda la solidez del enfoque y los resultados. La extracción de conclusiones a partir de cifras globales puede ocultar las realidades de las mujeres en diferentes sectores y, dado que puede haber varias razones para la desigualdad de género preexistente, también hay múltiples canales a través de los cuales la liberalización del comercio puede afectar a esa desigualdad. La experiencia ha demostrado que las pruebas empíricas más convincentes sobre los efectos causales de la liberalización del comercio las proporcionan los estudios que se centran en uno o más de estos canales.¹¹⁴

La metodología de las EIDHs parte de consultas para orientar la elección de los principales sectores o regiones geográficas en que se debe centrar la atención. El siguiente paso se describe en el conjunto de herramientas de la UNCTAD sobre comercio y género, similar a la etapa de "alcance" de las EIDHs, tal como se describe en la sección sobre P.I. y salud supra (Sección V e) página 20).¹¹⁵ Se trata de un análisis descriptivo de las desigualdades entre los géneros y los contextos económicos de los países en cuestión, que comprende una cartografía general de las funciones de las mujeres en la economía de los cuatro países para determinar los sectores o regiones en que las mujeres son particularmente vulnerables. Por ejemplo, ¿dónde es más baja (o más alta) la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo? ¿En qué sectores son más altas las diferencias salariales entre los géneros? ¿Qué sectores tienen más probabilidades de expandirse o contraerse debido a las nuevas modalidades de comercio o a las reglamentaciones relacionadas con el comercio? ¿Qué servicios públicos son de particular importancia para las mujeres más vulnerables del país estudiado?

El ejercicio de cartografía debería dar lugar a una lista lo más amplia posible de los efectos previstos de una política comercial utilizando una matriz de evaluación exhaustiva, similar a las etapas de selección y alcance de la metodología general de las EIDHs. Sobre esta base, se deberían elegir las cuestiones que serán objeto de un análisis más detallado. La elección deberá guiarse por consideraciones de derechos humanos, dando prioridad a aquellas en las que las mujeres parecen ser más vulnerables, ya sea en la actualidad o debido a posibles cambios relacionados con el comercio, e incluyendo la participación de las mujeres en la elección de las esferas de interés.

La segunda etapa consiste en un análisis cuantitativo de las consecuencias previstas de la reforma del comercio en la economía, centrándose en el sector o sectores elegidos. Son

¹¹³ M. I. Terra et al. (2008) *supra nota* 83; UNCTAD (2018) *Trade and Gender Linkages: An Analysis of Mercosur*, páginas 48-49.

¹¹⁴ Pieters (2018) *supra nota* 92.

¹¹⁵ See also Walker HRIA methodology *supra nota* 75.

posibles varios enfoques. Uno consiste en la estimación con un modelo microeconómico, utilizando datos a nivel individual, familiar o empresarial restringidos a un determinado segmento de la economía. Otro consiste en estimaciones basadas en modelos de equilibrio general computable (CGE), que se basan en datos sobre una serie de sectores de la economía.¹¹⁶ En esta etapa, los datos cuantitativos pueden complementarse con datos cualitativos a fin de evaluar las opciones de las mujeres a nivel del hogar o de la empresa que son pertinentes para el disfrute de los derechos humanos, como los gastos en el hogar, la división del trabajo, las relaciones de poder y la agencia.¹¹⁷

A diferencia de muchos otros países,¹¹⁸ se dispone de muchos datos pertinentes para los cuatro países del Mercosur. Las fuentes incluyen los ministerios de economía ¹¹⁹ y las oficinas de estadística de los países.¹²⁰ Los Indicadores de Desarrollo Mundial o Encuestas de Empresas del Banco Mundial, la Base de Datos de Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM) de la OIT y las estadísticas de población y fuerza laboral de la UNCTAD también ofrecen información pertinente. La falta de datos para el análisis basado en el género no representa un callejón sin salida para los investigadores. Más bien es en sí misma un indicador de si se presta suficiente atención a las mujeres dentro de un país, y se presta a una recomendación claramente aplicable: reunir datos en esa esfera.

(b) Indicadores

Un tercer paso de la metodología propuesta consiste en el análisis de los datos con referencia a indicadores mensurables de derechos humanos. Esos indicadores también pueden utilizarse para monitorear la situación antes y a intervalos regulares después de la aplicación del acuerdo comercial previsto.¹²¹ En la sección V (página 11) se presentaron las principales características de los indicadores de derechos humanos, así como los criterios de orientación para la selección de los indicadores destinados a evaluar los efectos del acuerdo previsto en los derechos humanos. Esos factores también serán pertinentes en este caso. A continuación se exponen algunos indicadores para evaluar si las diferentes opciones de negociación mejoran o menoscaban los derechos de las mujeres. Estos deberán afinarse, y otros añadirse en función del enfoque específico de la EIDH, para garantizar que lo que se mide dé un panorama lo más completo posible.

¹¹⁶ UNCTAD (2014) page 22. For details of the methodology, see UNCTAD (2018) *Trade and Gender Linkages: An Analysis of Mercosur, Annex 1. Empirical analysis: Methodology*.

¹¹⁷ WECF *supra nota* 112.

¹¹⁸ Measuring gender impacts of trade has proved a challenge with regard to some countries and sectors due to insufficient sex-disaggregated data about employment, income and other economic indicators. A. Frohmann (2017) *Gender Equality and Trade Policy*, World Trade Institute: Bern.

¹¹⁹ For instance Brasil, *Relação Anual de Informações Sociais*, <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf> (consultado el 20 de enero de 2020).

¹²⁰ Aunque vale la pena comprobar con fuentes externas la fiabilidad de las oficinas nacionales de estadística de un país, ya que no todas se consideran siempre fiables. Véase B. Mander (2016) "Argentina counts on credible statistics," *Financial Times*, 16 de junio de 2016.

¹²¹ UNCTAD (2016) *supra nota* 111.

Debe tenerse en cuenta que, siempre que sea posible, los datos deberán desglosarse según la región geográfica, el sector económico, el nivel de ingresos o de riqueza y otros factores pertinentes.

- Tratados internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres y que el país ha ratificado
- Cobertura de los derechos de las mujeres y disposiciones contra la discriminación en la Constitución u otras formas de ley superior
- Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes y políticas nacionales pertinentes para los derechos de las mujeres
- Protección jurídica contra la discriminación
- Nivel de autonomía, independencia y capacidad de la institución nacional de derechos humanos del país
- Existencia de mecanismos o medidas de reparación a disposición de las mujeres o grupos de mujeres en caso de discriminación
- Número de casos presentados en el marco de la medida de reparación y proporción de esos casos resueltos en un plazo determinado
- Proporción de los ingresos del gobierno que se obtiene de los aranceles comerciales
- Brecha salarial general entre los géneros
- Participación general de las mujeres en la fuerza de trabajo y relación entre mujeres y hombres en la fuerza de trabajo
- Número de centros de atención infantil públicos o asequibles disponibles por cada 1.000 niños
- Proporción de solicitudes de cuidado de niños que reciben una respuesta favorable
- Disponibilidad de la licencia parental remunerada: duración, para las mujeres y para los hombres y en qué condiciones
- Intensidad femenina y porcentajes de la mano de obra femenina en sectores de exportación clave, brecha salarial entre los géneros en cada uno de esos sectores, promedio de la remuneración por hora y por mes de las mujeres en esos sectores en comparación con los promedios nacionales o regionales
- Intensidad femenina y porcentajes de la mano de obra femenina en sectores clave que se espera se contraigan como resultado del acuerdo comercial AELC-Mercosur, brecha salarial entre hombres y mujeres en cada uno de estos sectores, promedio de la remuneración por hora y por mes de las mujeres en estos sectores en comparación con los promedios nacionales o regionales
- Participación del organismo gubernamental responsable de la igualdad de género en las negociaciones comerciales
- Proporción de mujeres negociadoras comerciales que participan en las negociaciones del acuerdo comercial entre la AELC y el MERCOSUR
- Existencia dentro del acuerdo comercial de flexibilidades para ajustar los compromisos de los países si parece que las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por la aplicación del acuerdo
- Si los aranceles representan una proporción menor de los ingresos del gobierno en el momento de la evaluación en relación con un período de tiempo anterior, ¿qué otros impuestos han aumentado proporcionalmente?

- La mayoría de los indicadores elegidos para la EIDH *ex ante* pueden y deben revisarse después de un cierto número de años, como parte de una evaluación *ex post* de los efectos del acuerdo en los derechos humanos. De hecho, la utilización de los mismos indicadores a lo largo del tiempo permite obtener un panorama más claro y coherente.

VII Cuestión 3: Impacto de la liberalización del comercio en los derechos de los indígenas

(a) Antecedentes

Los pueblos indígenas constituyen sólo el cinco por ciento de la población mundial, pero representan el quince por ciento de los pobres del mundo. Se enfrentan a niveles más altos de mortalidad infantil y les va peor en la mayoría de los indicadores sociales que a los grupos no indígenas. En Paraguay, por ejemplo, las tasas de pobreza y de extrema pobreza entre los pueblos indígenas se sitúan en el 75 y el 60 por ciento respectivamente, superando con creces la media nacional. Estas cifras son tanto más preocupantes cuanto que los territorios tradicionales indígenas suelen coincidir con zonas biológicamente diversas y ricas en recursos. Los pueblos indígenas suelen actuar como administradores de los recursos naturales y guardianes de la biodiversidad, pero tienden a ser ignorados en las políticas y discriminados en la práctica.¹²² Este es el caso también de los países del Mercosur, donde las comunidades indígenas se enfrentan a una discriminación estructural, se ven amenazadas por la explotación de recursos naturales como la minería, la tala y la ganadería, y son regularmente victimizados por tratar de defender sus recursos.¹²³

(b) Base jurídica

Obligación de respetar los derechos de los indígenas

La comunidad internacional adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) en 2007. Todos los países miembros de la AELC y el Mercosur apoyaron la adopción de este instrumento. Argentina, Brasil, Noruega y Paraguay han ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, conocido como "Convenio 169 de la OIT". Los derechos de los pueblos indígenas

¹²² UN Human Rights Council (2015) *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples - The situation of indigenous peoples in Paraguay*, UN Doc. A/HRC/30/41/Add.1; P. Hanna & F. Vanclay (2013) "Human rights, Indigenous peoples and the concept of Free, Prior and Informed Consent," 31(2) *Impact Assessment and Project Appraisal*, page 146-157; FAO (2016) *Free Prior and Informed Consent An indigenous peoples' right and a good practice for communities – Manual for project practitioners*.

¹²³ UN CERD (2017) *Concluding observations on the combined twenty-first to twenty-third periodic reports of Argentina*, UN Doc. CERD/C/ARG/CO/21-23, para 6; UN Human Rights Council (2015) - *The situation of indigenous peoples in Paraguay*, *supra nota* 122, en la página 12 ; Minority Rights Group, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples – Paraguay*, <https://minorityrights.org/directory> (consultado el 20 de enero de 2020); S. Cowie (2019) "Brazilian 'forest guardian' killed by illegal loggers in ambush," *The Guardian*, 2 November 2019; International Work Group for Indigenous Affairs, *Indigenous Peoples in Argentina*, <https://www.iwgia.org/en/argentina> (consultado el 20 de enero de 2020).

también están protegidos por los tratados de derechos humanos jurídicamente vinculantes en los que Suiza y los países del Mercosur son parte, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.¹²⁴ En virtud de esos instrumentos, así como del derecho internacional general, Suiza tiene el deber de velar por que los acuerdos comerciales que concierte tengan en cuenta y no menoscaben los derechos de los pueblos indígenas dentro de la jurisdicción de sus socios comerciales.

La confirmación de que los deberes de los Estados en materia de derechos humanos se extienden a los pueblos indígenas fuera de sus fronteras puede encontrarse en diversas fuentes. En 2007, por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación por los informes sobre los efectos adversos para los pueblos indígenas de las actividades económicas relacionadas con la explotación de los recursos naturales en países fuera de Canadá por empresas transnacionales registradas en ese país. El Comité recomendó que el Canadá adoptara medidas para impedirlo y para que las empresas transnacionales registradas en Canadá rindieran cuentas.¹²⁵ También relevante es el Artículo 104a de la Constitución suiza, que exige que las relaciones comerciales del país contribuyan para el desarrollo sostenible de la agricultura en Suiza y en otros países.

Cuestiones específicas de los pueblos indígenas

Los principios jurídicos específicos se aplican a los pueblos indígenas. Dos que vale la pena mencionar en este contexto son: 1) los derechos colectivos 2) el "consentimiento libre, previo e informado" (CLPI). Varios instrumentos reconocen derechos colectivos de importancia para los pueblos indígenas. La DNUDPI lo hace al igual que la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI) acordada por todos los Estados del Mercosur en 2015. Los derechos colectivos incluyen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a no ser privados de sus propios medios de subsistencia, ambos consagrados también en el PIDESC y el PIDCP.¹²⁶ Las declaraciones de los gobiernos ante el Grupo de Trabajo sobre la Propiedad Intelectual y otros órganos durante los dos últimos decenios demuestran que los Estados están de acuerdo en que los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a controlar sus destinos económicos, políticos y sociales.

¹²⁴ C. Dommen (2020) "Assessing Impacts of Trade Agreements - Human Rights and Indigenous Rights," in Borrows & Schwartz (eds), *Indigenous Peoples and International Trade - Building Equitable and Inclusive International Trade and Investment Agreements*; El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales ha sido ratificado por Argentina, Brasil y Paraguay, pero no por Uruguay.

¹²⁵ UN CERD (2007) *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Canada*, UN Doc. CERD/C/CAN/CO/18.

¹²⁶ PIDCP y PIDESC, Artículo 1. La DNUDPI establece la "autodeterminación interna", entendida como una "demanda colectiva de derechos humanos en lugar de una reclamación de la condición de estado" C. Dessanti (2015) *Indigenous Peoples' Right to Self-Determination in International Law*.

La DNUDPI y la ADRIP también afianzan el principio del consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Esto se basa en el derecho a la participación, que es un principio establecido de la legislación sobre derechos humanos, y es un mecanismo clave para la realización de los derechos de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas tienen una reivindicación especialmente fuerte de participar en las negociaciones comerciales internacionales, dado el potencial que tienen los acuerdos comerciales y de comercio para influir en sus derechos. En Canadá, los representantes indígenas han argumentado que al no incluirlos en las negociaciones, la firma por parte de Canadá del Acuerdo de Asociación Transpacífico fue inconstitucional, dado el requisito legal de que los pueblos indígenas sean informados, consultados, acomodados y que den su consentimiento a las negociaciones del TPP.¹²⁷

Además de los requisitos generales de las normas de derechos humanos relativos a la participación, este derecho se establece en el Convenio 169 de la OIT; de hecho, los principios de consulta y participación representan la piedra angular del Convenio.¹²⁸ Las consultas inadecuadas (o inexistentes) a los pueblos indígenas en relación con las disposiciones sobre comercio o inversiones que afectan a sus recursos han llevado a la Comisión de Expertos en Aplicación del Convenio 169 de la OIT a expresar su preocupación por el hecho de que no se haya consultado a los pueblos indígenas sobre la legislación que puede afectarlos y sobre las decisiones relativas a la utilización de los recursos naturales en sus territorios tradicionales.¹²⁹

(c) Lo que es probable que esté en el acuerdo entre la AELC y el MERCOSUR

Varios de los elementos que se incluirán en el acuerdo comercial previsto pueden afectar a los derechos de los indígenas, directa o indirectamente:¹³⁰ el capítulo sobre los derechos de propiedad intelectual podría afectar a los conocimientos tradicionales, las normas de inversión podrían atraer a nuevos inversores en los sectores de la minería, la explotación forestal o la agricultura en tierras tradicionalmente ocupadas por grupos indígenas, poniendo así en peligro sus derechos. En cuanto al comercio de bienes, las nuevas exportaciones agrícolas de los países del Mercosur podrían poner en peligro los derechos de los indígenas. Se espera que Suiza otorgue concesiones anuales para los productos agrícolas del Mercosur, en particular la carne (3.000 t de carne de vacuno,

¹²⁷ N. Gombay (2017) "A Role for Indigenous Peoples in Canada's Trade Talks," *Policy Options*, <https://policyoptions.irpp.org/magazines/december-2017/a-role-for-indigenous-peoples-in-canadas-trade-talks> (consultado el 20 de enero de 2020).

¹²⁸ ILO (no date) *Contribution to the Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples on Indigenous peoples and the rights to participate in decision-making*.

¹²⁹ Ver por ejemplo International Labour Conference 98th Session (2009), *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Peru*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_103484.pdf (consultado el 20 de enero de 2020).

¹³⁰ Secretaría de la AELC (2019) *EFTA-Mercosur Free Trade Agreement – Conclusion in Substance of the EFTA-Mercosur Free Trade Negotiations*, <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/free-trade-relations/mercosur/2019-08-24-EFTA-Mercosur-Chapter-Description-of-FTA.pdf>

1.000 t de carne de pollo y 200 t de carne de cerdo), los aceites comestibles (2.000 t de aceites de soja y de cacahuete), el trigo (1.500 t) y el vino tinto (35.000 hl).¹³¹

(d) Preocupaciones relativas a los derechos humanos

Las investigaciones realizadas para este estudio no dieron ninguna indicación de que se hubiera consultado a los grupos indígenas sobre el contenido del acuerdo comercial previsto ni de que hubieran participado en el proceso hacia su adopción. Además de la falta de respeto de los derechos de los indígenas a ser consultados, a participar o a dar su consentimiento libre, previo e informado al acuerdo, se ha vinculado una serie de posibles efectos negativos sobre los derechos de los indígenas a la expansión de la producción agrícola atribuible al aumento de las exportaciones de productos agrícolas del Mercosur.¹³² El acuerdo comercial entre la AELC y el MERCOSUR puede contribuir a ello, aunque la AELC sólo represente una pequeña fracción de los productos agrícolas exportados de la región sudamericana.¹³³

Sobre la base de las preocupaciones prioritarias que surgieron de las consultas con los interesados realizadas para este estudio, en esta sección se examinan las repercusiones en los derechos indígenas de la expansión de la carne de vacuno, la soja y otras exportaciones agrícolas de producción intensiva de Argentina, Brasil y Paraguay.¹³⁴

La agricultura comercial ha sido la causa de la mayor parte de la deforestación en América Latina en los últimos decenios. El 71% de la deforestación en Argentina, Colombia, Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Venezuela se debió al aumento de la demanda de pastos y el 14% a los cultivos comerciales como la soja y el aceite de palma.¹³⁵ Con el tiempo, la concentración de la tierra, la apropiación y la expropiación se han convertido en características generales en casi todos los países del Mercosur. Paraguay es el octavo exportador mundial de carne y cuero y el sexto productor mundial de soja; en la región del Gran Chaco, que está parcialmente dentro de sus fronteras, el pastoreo de ganado, así como las exportaciones de carbón vegetal, han contribuido significativamente a la pérdida de la cubierta forestal. En otros lugares, la producción intensiva ha llevado a la pérdida de la biodiversidad.¹³⁶ En Brasil, el mayor exportador

¹³¹ DEFR (no date) *Fiche d'information : Accord de libre-échange (ALE) AELE-Mercosur.*

¹³² FERN (2018) *Civil society letter calling for the EU to put human rights and sustainability front and centre of the Free Trade Agreement negotiations*, https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/EU-Mercosur%20FTA%20NGO%20letter_2.pdf

¹³³ El valor de las importaciones de carne de vacuno del Mercosur a la AELC ascendió a unos 41 millones de euros en 2018; los ingresos de Brasil por las exportaciones de carne de vacuno a China solamente superaron los 1.300 millones de euros ese año. Véase <http://trade.efta.int/#/country-graph/CH/MERCOSUR/2018/SVHS4>; Global Meat News.com (2019) *Brazil closes 2018 with largest-ever beef volume exports*, <https://www.globalmeatnews.com/Article/2019/01/22/Largest-ever-beef-exports-by-volume-for-Brazil> (consultado el 20 de enero de 2020).

¹³⁴ En muchas zonas, los pequeños agricultores son tan vulnerables como los pueblos indígenas a las violaciones de sus derechos debido al aumento de las exportaciones agrícolas o de recursos naturales.

¹³⁵ FAO, *Commercial agriculture accounted for almost 70 percent of deforestation in Latin America*, <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/425600> (consultado el 20 de enero de 2020).

¹³⁶ C. Ávila & A. Monroy Sarta (2019) *Mapeando el agronegocio en Paraguay.*

de carne de vacuno del mundo, el ganado y la soja son los principales responsables de la necesidad de despejar la tierra. Los niveles de deforestación allí entre el 1 y el 22 de julio de 2019 fueron 111% más altos que en 2018.¹³⁷ La escala de la amenaza —no sólo para los grupos indígenas, sino también para la salud del medio ambiente en todo el mundo— es tan descarnada que incluso la publicación de libre comercio *The Economist* ha pedido que los socios comerciales de Brasil hagan depender los acuerdos de una buena administración de los bosques de la cuenca del Amazonas por parte del país.¹³⁸

Se ha calculado que la tala de bosques y la mayor expansión de la frontera agrícola hacia la Amazonia brasileña o la región del Gran Chaco reducirán los recursos naturales —tierra y biodiversidad— de los que dependen los pueblos indígenas. Esto es particularmente delicado en la región del Amazonas, debido a los costos adicionales de la pérdida de la diversidad biológica, que a su vez amenaza los medios de vida de los pueblos indígenas, algunos de los cuales no tienen contacto con el mundo exterior y no se cuentan en las estadísticas oficiales. Más allá de la deforestación, si la liberalización del comercio contribuyera al crecimiento del sector agrícola, implicaría la continuación del proceso de concentración de tierras —y, tal vez, el despojo de tierras indígenas— para permitir economías de escala.¹³⁹

Examinemos brevemente dos efectos conexos del aumento de la producción orientada a la exportación en los derechos de los indígenas. En primer lugar, en el sector agrícola orientado a la exportación se utilizan cantidades importantes de plaguicidas, incluso en zonas habitadas por indígenas, lo que tiene efectos adversos para el derecho a la salud.¹⁴⁰ En segundo lugar, los tres países han sido testigos de intimidaciones o asesinatos de indígenas que se oponen a la explotación comercial de sus recursos. En Argentina, por ejemplo, los grupos indígenas informan que debido a la decisión política del gobierno de generar ingresos por la venta de las materias primas del país, y la importancia clave de estas para la economía, los territorios indígenas son cada vez más valiosos, por lo que la "neutralización" de las demandas indígenas ahora tiene que lograrse por la fuerza.¹⁴¹ En Paraguay, se informa de que las potencias asociadas a la agroindustria participan habitualmente en actos de violencia, incluidas desapariciones y amenazas en respuesta a reivindicaciones territoriales.¹⁴² El asesinato de un guardián forestal indígena en Brasil en

¹³⁷ Gesellschaft für bedrohte Völker (2019) *Indigenenrechte in Brasilien – Schweiz muss handeln*, https://www.gfbv.ch/wp-content/uploads/fact-sheet_amazonas.pdf (consultado el 20 de enero de 2020).

¹³⁸ *The Economist*, *Deathwatch for the Amazon*, <https://www.economist.com/leaders/2019/08/01/deathwatch-for-the-amazon> (consultado el 20 de enero de 2020).

¹³⁹ L. Hinojosa (2009) "EU-Mercosur Trade Agreement: Potential Impacts on Rural Livelihoods and Gender," *Sustainability*, page 1120-1143.

¹⁴⁰ J.-F. Obregón et al. (2019) *Beef, banks and the global context behind Brazil's deforestation*; <https://globalforestcoalition.org/paraguay-cas-photo-essay>; *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples - The situation of indigenous peoples in Paraguay*, *supra nota* 122.

¹⁴¹ IWGIA (2019) *The Indigenous World 2019*, https://www.iwgia.org/images/documents/indigenous-world/IndigenousWorld2019_UK.pdf (consultado el 20 de enero de 2020), en la página 122.

¹⁴² *Ibid.* en la página 193.

noviembre de 2019 es un incidente reciente en lo que, según se informa, es un patrón de impunidad en toda la región.¹⁴³

Brasil es uno de los mayores consumidores de plaguicidas del mundo. Sigue utilizando docenas de plaguicidas que han sido prohibidos en otros países por razones sanitarias o ambientales. La mayor parte de la producción alimentaria y agrícola del Brasil se destina a la exportación. Existen preocupaciones bien fundadas de que en Brasil persisten normas de protección más bajas contra los plaguicidas en beneficio de un conjunto reducido de intereses privados relacionados con la exportación de productos agrícolas.

Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y las sustancias y desechos peligrosos, Baskut Tuncak en su visita a Brasil, diciembre de 2019

En algunos casos, la liberalización o la inversión en las industrias de recursos han brindado oportunidades de empleo o de generación de ingresos a los pueblos indígenas, con efectos positivos, por ejemplo, en los ingresos o la autoestima de las mujeres indígenas.¹⁴⁴ Si bien las nuevas oportunidades de generación de ingresos o de empleo pueden ser una forma de realizar los derechos humanos de los habitantes de las zonas rurales en general, esas oportunidades pueden ser insuficientes para salvaguardar los derechos indígenas de quienes desean mantener sus vínculos con sus tierras, recursos y cultura tradicionales. Ya sea por esto o por patrones de discriminación más arraigados, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas señaló que Paraguay ha experimentado una "fenomenal tasa de crecimiento económico" durante los años anteriores a 2014, pero a costa de la destrucción del medio ambiente y las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. Además, el Relator Especial señaló que el crecimiento económico en Paraguay no condujo a reducciones significativas en los niveles de pobreza de los pueblos indígenas.¹⁴⁵

Antes de examinar la metodología aplicable, es importante recordar que la responsabilidad primordial de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de los pueblos indígenas dentro de sus fronteras recae en los países del Mercosur, independientemente de cualquier negociación comercial. No obstante, es un hecho que Suiza tiene la responsabilidad jurídica de velar por que los acuerdos que celebre no menoscaben el disfrute de los derechos humanos en los países asociados.

¹⁴³ C Muñoz Acebes (2019) "Brazil's Amazon—and Its Defenders—Are Under Attack From Illegal Loggers," *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2019/11/14/brazil-amazon-indigenous-defenders-deforestation-illegal-loggers> (consultado el 20 de enero de 2020)

¹⁴⁴ S. Manning et al. (2018) *Strengthening Impact Assessments for Indigenous Women*. See also, for discussion of possible employment-generating possibilities of agricultural trade liberalization in the Mercosur region, L. Hinojosa (2009) *supra nota* 139.

¹⁴⁵ UN General Assembly (2015) *Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples - Rights of Indigenous Peoples*, UN Doc. A/70/301, para. 4.

(e) Metodología aplicable

La metodología general de las EIDHs descrita en la sección V supra (página 11) puede aplicarse para evaluar los posibles efectos del acuerdo comercial previsto sobre los derechos de los indígenas. Pueden extraerse otras ideas de los enfoques concebidos específicamente para incluir la experiencia y los conocimientos de los pueblos indígenas, como las Directrices Akwé: Kon sobre la realización de evaluaciones de impacto de los acontecimientos que puedan tener repercusiones en los lugares tradicionalmente ocupados o utilizados por las comunidades indígenas y locales. Las Directrices Akwé: Kon son, entre otras cosas, útiles para establecer formas de asegurar la participación efectiva de los indígenas en todas las etapas de la evaluación de los impactos.¹⁴⁶

Las consultas con las partes interesadas son el punto de partida para determinar las cuestiones que surgen como principales preocupaciones en relación con el acuerdo previsto. Como ya se ha señalado, la principal preocupación que surgió de las consultas para este estudio fue el impacto en los derechos indígenas, sobre los bosques y las tierras indígenas a través de la liberalización del comercio de productos agrícolas, por lo que esta sección se centrará en estos aspectos. Una evaluación completa debería tomar medidas en una etapa temprana para consultar a los grupos indígenas a fin de que informen sobre el contenido y el enfoque de la EIDH. De hecho, las críticas de las evaluaciones que tienen en cuenta los impactos en los pueblos indígenas han observado con regularidad la falta de comprensión y respeto adecuados de los conocimientos indígenas.¹⁴⁷

El siguiente paso —la etapa de estudio del alcance descrita en la sección V supra (página 11)— sería identificar los grupos indígenas de la región que están particularmente expuestos o son vulnerables a la preocupación particular relacionada con el comercio en cuestión, en este caso, el aumento de la producción de carne de vacuno y de soja para la exportación. Lo ideal sería identificar dos o tres (o más, si el tiempo y los recursos lo permiten) comunidades con características diferentes (ya sea una ubicación geográfica diferente o una exposición diferente a la cultura dominante del país) para su evaluación. Esto debería hacerse en colaboración con grupos y organismos indígenas de los cuatro países, como la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) de Brasil. Entre las preguntas pertinentes figuran las siguientes: ¿cuáles son las regiones críticas (es decir, en las que la proporción de población indígena rural es mayor y/o en las que están más expuestos a

¹⁴⁶ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) *Akwé:Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to Take Place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities*. Ver también H. Ross (1990) "Community Social Impact Assessment: A framework for Indigenous peoples", *Environ. Impact Assess Rev*, páginas 185-193 para conocer la práctica de la evaluación del impacto con los grupos indígenas.

¹⁴⁷ T. Duong (2015) *Human Rights Impact Assessment of Trade Agreements*, 2015.

riesgos para sus medios de vida o su cultura)? ¿Cuáles son los lugares de producción de los cultivos de exportación que facilita el acuerdo AELC-Mercosur?¹⁴⁸

A través de los procesos consultivos indígenas, deben definirse uno o dos derechos clave (estos podrían ser el derecho a no ser discriminado, a la alimentación, a la salud, a la participación o al agua), a fin de que el análisis se base explícita y claramente en el contenido normativo específico de esos derechos. También será necesario considerar las intersecciones:¹⁴⁹ Los derechos de las mujeres indígenas, por ejemplo, pueden verse afectados de manera diferente a los de los hombres indígenas, por lo que será necesario asegurarse de que todos los sectores de los pueblos indígenas puedan compartir sus perspectivas.¹⁵⁰ Como ya se ha señalado, la metodología exige que se evalúen los efectos de una, dos o más opciones de negociación, a fin de determinar la opción más compatible con los derechos de los indígenas y permitir la adopción de las medidas complementarias y compensatorias necesarias en caso de riesgos de efectos adversos.

(f) Indicadores

A fin de evaluar si el acuerdo comercial previsto puede afectar, y de hecho afecta, a la realización de los derechos de los indígenas, deben definirse indicadores específicos y supervisarse a lo largo del tiempo. En la sección V (página 11) se presentaron las principales características de los indicadores de derechos humanos, así como los criterios para ayudar en su selección. Vale la pena recordar que un enfoque de derechos humanos requiere indicadores tanto cuantitativos como cualitativos. Los indicadores de carácter cualitativo pueden incluir la experiencia indígena o encuestas sobre sus percepciones. Además de ser de interés en sí mismos, proporcionan líneas de base para la evaluación futura cuando no existen líneas de base iniciales.¹⁵¹

Los indicadores elegidos para esta parte de la EIDH deben ser contextualmente relevantes, es decir, diseñados para recoger información sobre si ha habido una realización progresiva de los derechos de los pueblos indígenas con más probabilidades de verse afectados por la producción de carne de vacuno y soja para la exportación. Siempre que sea posible, los datos deberán desglosarse según los posibles motivos de discriminación, como la edad, el género, el grupo indígena o la ubicación geográfica. Entre las fuentes para ayudar a identificar o desarrollar indicadores relevantes se encuentran la Guía de indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto

¹⁴⁸ Hay que tener en cuenta que la producción no destinada a la exportación podría trasladarse a las tierras indígenas para dejar espacio en las tierras ya explotadas para la producción destinada a la exportación. L. Hinojosa (2009) *supra nota* 139.

¹⁴⁹ La interseccionalidad es el entendimiento de que múltiples factores interconectados de discriminación pueden afectar a las personas, por ejemplo, por motivos de raza, edad, sexo, género, nivel de educación, filiación política, clase social o religión. Estos factores conforman la experiencia de los individuos en el mundo y no pueden ser considerados separadamente de otro.

¹⁵⁰ S. Manning et al. (2018) *Strengthening Impact Assessments for Indigenous Women*.

¹⁵¹ UN Economic Commission for Africa, Friedrich-Ebert-Stiftung (2017) *The Continental Free Trade Area (CFTA) in Africa – A Human Rights Perspective*, páginas 143-144.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,¹⁵² los indicadores del SDG de la ONU, la red de navegantes indígenas¹⁵³ o el trabajo de fortalecimiento de las evaluaciones de impacto para las mujeres indígenas.¹⁵⁴ Naturalmente, los indicadores deben elegirse y elaborarse en consonancia con las opiniones de las comunidades indígenas y locales.

Entre los indicadores pertinentes podrían figurar los que se indican a continuación. Estos deberían ajustarse o añadirse en función del sector específico, la región geográfica u otros factores en los que se centre la EIDH.

- Tratados internacionales de derechos humanos en vigor que son pertinentes para el derecho al disfrute de los derechos de los indígenas
- Fecha de entrada en vigor y cobertura de los derechos indígenas en la Constitución u otras formas de ley superior; Fecha de entrada en vigor y cobertura de las leyes y políticas nacionales de protección de los derechos indígenas
- Existencia de un órgano independiente o autónomo de derechos indígenas
- Protección jurídica contra la discriminación
- Existencia y cobertura de políticas como las medidas especiales y temporales para garantizar o acelerar la igualdad en el disfrute de los derechos humanos
- Si el pueblo o la comunidad en cuestión tiene títulos de propiedad u otros acuerdos vinculantes que reconozcan sus derechos sobre las tierras o territorios en cuestión. En caso afirmativo, cuál es la extensión de las tierras cubiertas por esos acuerdos y qué proporción de las tierras de la comunidad está cubierta
- Número de problemas planteados por los pueblos o comunidades indígenas para la explotación de sus tierras tradicionales; proporción de esos problemas que se han resuelto en un plazo determinado; proporción de las tierras en cuestión que se utilizan para la producción de bienes para la exportación
- Número de consultas realizadas con grupos indígenas sobre el contenido propuesto del acuerdo comercial AELC-Mercosur. Si se celebraron consultas, ¿en qué idioma se celebraron y quién definió el orden del día?
- Si se celebraron consultas, ¿qué vías se pusieron a disposición de los pueblos indígenas para que expresaran sus preocupaciones o preguntas adicionales después de una reunión, y qué tiempo y recursos disponibles había para que los pueblos indígenas formularan sus respuestas a las opciones que se estaban negociando?
- ¿Se incorporó al proceso de negociación comercial la información obtenida en las consultas con los pueblos indígenas?
- Evolución de los volúmenes y el valor de las exportaciones de productos que tienden a ejercer presión sobre las tierras indígenas (incluida la carne de vacuno y la soja)
- En qué medida la legislación de aplicación del acuerdo comercial prevé mecanismos para compartir de manera justa y equitativa los beneficios de las actividades relacionadas con las tierras, los conocimientos o los recursos indígenas

¹⁵² OHCHR (2012) *Human Rights Indicators*, *supra nota* 78.

¹⁵³ *Integration of global SDG Indicators in the Indigenous Navigator monitoring framework*, <http://nav.indigenousnavigator.com/index.php/en/resources-en/monitoring>

¹⁵⁴ S. Manning et al. (2018) *supra nota* 144.

- En qué medida los pueblos o comunidades indígenas tienen capacidad para impugnar las actividades facilitadas por el acuerdo comercial que afectan a sus tierras, conocimientos o prácticas tradicionales.

PARTE 3 - RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

VIII Resultados

(a) Suiza evalúa insuficientemente los efectos de sus acuerdos comerciales

Este estudio confirma que acuerdos como el acuerdo de libre comercio entre la AELC y el Mercosur pueden traer beneficios económicos y sociales. También pueden tener efectos adversos para algunos sectores de la población. A pesar de su fuerte retórica en apoyo de los SDG y del papel central de los derechos humanos en su política exterior, este estudio no encontró pruebas de que el Gobierno suizo evaluara los posibles impactos diferenciales de las diferentes opciones de negociación de los capítulos sustantivos del acuerdo comercial entre la AELC y el MERCOSUR en los diferentes grupos de los países del Cono Sur.

Este estudio pone de relieve lo poco que sabemos acerca de los impactos del comercio y los acuerdos comerciales en las pautas económicas, y mucho menos en los derechos humanos. Pocos acuerdos comerciales son monitoreados después de su implementación para medir si las promesas hechas durante las negociaciones han sido confirmadas en la práctica.¹⁵⁵ Cuando se dispone de pruebas, se hace referencia a ellas en las secciones pertinentes del presente estudio. La mayor parte de estas pruebas son generadas por investigadores independientes, no por organismos gubernamentales.

(b) EIDH - un instrumento para los acuerdos de comercio sostenible

Este estudio confirma que la obligación legal de realizar EIDHs es fuerte, y que los argumentos económicos y políticos a favor de hacerlo son convincentes. Las EIDHs no sólo son un medio para que Suiza cumpla sus obligaciones en materia de derechos humanos, sino que también pueden ser un instrumento central para garantizar la coherencia de la política exterior de Suiza.

El estudio revela que la integración de las necesidades y preocupaciones de los grupos vulnerables, como las mujeres o los pueblos indígenas, puede dar lugar a acuerdos comerciales más coherentes con las prerrogativas del desarrollo sostenible. Por ejemplo, la aplicación de una perspectiva de derechos de los indígenas a la política comercial obliga a los encargados de la formulación de políticas a hacer de la gestión ambiental responsable de los recursos naturales una parte integrante de los acuerdos comerciales. Asimismo, un lente de derechos indígenas o de igualdad de género pone de relieve la necesidad de garantizar una distribución justa de los beneficios de las nuevas políticas de comercio e inversión. Dado que la opinión pública se está volviendo cada vez más contraria a los acuerdos comerciales por la percepción de una distribución injusta de los

¹⁵⁵ En un estudio reciente se ha comprobado que el gobierno federal suizo sólo dispone de información limitada sobre los efectos de los acuerdos de libre comercio. S. Giger (2017) *How free trade agreements benefit Switzerland* <https://www.s-ge.com/en/article/news/how-free-trade-agreements-benefit-switzerland> Véase también un informe reciente de la Oficina Federal de Auditoría de Suiza (CDF) (2017) *Die Qualität der Botschaften des Bundesrates ist insgesamt zufriedenstellend* que estudió unos cincuenta mensajes del Consejo Federal y constató que las evaluaciones de impacto no se utilizan suficientemente.

beneficios y de los efectos negativos sobre el medio ambiente, las EIDHs son un instrumento especialmente pertinente y oportuno para lograr políticas comerciales más sostenibles desde el punto de vista social, ambiental y político.

(c) Existen metodologías para la EIDH

En este estudio se han presentado las principales metodologías que existen para evaluar los efectos de los acuerdos comerciales en los derechos humanos y se ha ilustrado cómo pueden contribuir a que los acuerdos comerciales sean coherentes con los objetivos de desarrollo sostenible. Este estudio ha demostrado que mediante la selección de un enfoque específico y la aplicación rigurosa de la metodología EIDH, es posible que estas produzcan resultados útiles, incluso en el propio proceso de realización de las mismas. Hay que subrayar que la elección de las esferas de interés debe basarse en la metodología EIDH, incluida una base rigurosa en la legislación sobre derechos humanos y la participación de una serie de interesados directos, a fin de evitar que los grupos de interés más poderosos capten las esferas de interés. Así pues, la aplicación de la metodología EIDH puede evitar la decepción que han causado algunas de las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad de gran alcance realizadas hasta la fecha.

(d) La EIDH puede generar los conocimientos necesarios

Además, las evaluaciones periódicas de los efectos de los acuerdos comerciales ayudarán a los encargados de la formulación de políticas a hacerse una idea exacta de cómo las normas comerciales se traducen en efectos sobre el terreno, incluso en las comunidades no comerciales. Al construir este cuerpo de conocimientos, los responsables de las políticas desarrollarán una herramienta para obtener argumentos más precisos y convincentes a favor de los acuerdos comerciales que están negociando.

En la actualidad, hay poco monitoreo de los efectos económicos de los acuerdos comerciales después de su entrada en vigor, y mucho menos en los diferentes grupos de un país. La evaluación de los efectos *-ex ante* y *ex post*— es un paso clave para generar los conocimientos y datos de los que el mundo carece actualmente. El desarrollo de la práctica de la EIDH contribuirá a ello, mediante esfuerzos para reunir datos pertinentes y mediante la sensibilización tanto de las comunidades comerciales como de las de derechos humanos acerca de los objetivos y desafíos de la labor de cada una de ellas. Se argumenta que esta mejor comprensión y colaboración en torno a la política económica y social puede conducir no sólo a unas EIDHs cada vez más sólidas, sino también, lo que es más importante, a unos acuerdos comerciales más sólidos.

(e) Todas las partes de un acuerdo comercial afectan a los derechos humanos y al desarrollo sostenible

Las cuestiones relativas a los derechos humanos y la sostenibilidad deben considerarse en cada parte de un acuerdo comercial, ya que muchas de sus disposiciones tendrán

repercusiones en esas esferas, al igual que las corrientes comerciales reales, las nuevas pautas económicas y los ajustes fiscales posteriores a la aplicación del acuerdo.

Los países de la AELC merecen el reconocimiento por haber introducido capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible (TSD) en sus acuerdos comerciales. Aunque este estudio no tenía como objetivo considerar la eficacia de estos capítulos para salvaguardar los derechos humanos, la conclusión de que los impactos sobre los derechos humanos y la sostenibilidad fluyen desde todas las partes del acuerdo apunta al hecho de que los capítulos de TSD tal y como están redactados actualmente son insuficientes. De hecho, tratan de responder a los posibles efectos adversos después de los hechos. Pero lo que más se necesita es garantizar que los acuerdos comerciales se conciben y apliquen de manera que se eviten los efectos adversos para los derechos humanos, por ejemplo, adoptando todas las medidas posibles para evitar que se favorezca a un sector de la población a expensas de otro.

Al mismo tiempo, para que los capítulos de la DST sean eficaces es necesario, como mínimo, integrar las funciones de monitoreo y supervisión con respecto a todos los demás capítulos del acuerdo comercial. Los capítulos deben, entre otras cosas, establecer indicadores mensurables y especificar fechas para que el Comité Conjunto realice, o delegue, la evaluación continua a lo largo del tiempo.

(f) Causalidad y datos

Las EIDHs no tratan de predecir lo que se derivará de un acuerdo comercial; su objetivo es más bien indicar las esferas de riesgo, de manera similar a una evaluación de riesgos o un enfoque de diligencia debida. Los acuerdos comerciales no son más que un elemento del amplio y complejo panorama de la política económica. La dinámica que el acuerdo podría desencadenar es imposible de predecir. No obstante, deben explorarse en el contexto de la política comercial general en la que se inscribe el acuerdo.¹⁵⁶ Incluso las técnicas de modelización económica que se utilizan a menudo para informar las posiciones de negociación comercial no tratan de predecir los resultados, sino que proporcionan una visión de las posibles consecuencias de los escenarios definidos, a menudo basados en información incompleta, y con la conciencia de que los acontecimientos futuros podrían alterar sus conclusiones.

Al estar claramente arraigadas en el marco normativo de los derechos humanos y al centrarse en determinadas cuestiones para un análisis riguroso, las EIDHs pueden dar lugar a conclusiones claramente definidas de aplicación práctica, incluso cuando las temáticas del objeto de negociación son complejas, faltan datos completos y es difícil establecer la causalidad. Esto ha quedado demostrado por la práctica anterior en esta esfera. En la EIDH del Acuerdo Continental de Libre Comercio de África,¹⁵⁷ por ejemplo,

¹⁵⁶ E. Bürgi & I. Musselli (2019) "HRIA of trade agreements involving agriculture: Enabling innovative trade options that protect human rights," in N. Götzman, *Handbook on Human Rights Impact Assessment*, en la página 222.

¹⁵⁷ UN Economic Commission for Africa & Friedrich-Ebert-Stiftung (2017) *The Continental Free Trade Area (CFTA) in Africa – A Human Rights Perspective*.

se presentaron propuestas concretas para modificar la redacción de los proyectos de texto, que fueron aceptadas por los negociadores, así como recomendaciones para la aplicación y la futura supervisión del acuerdo, algunas de las cuales ya se están aplicando.

IX Recomendaciones

(a) Recomendaciones para el Gobierno suizo:

- El Gobierno suizo debería llevar a cabo EIDHs sistemáticas *ex ante* y *ex post* de sus acuerdos comerciales.
- El Gobierno suizo debería examinar los acuerdos comerciales existentes con los países en desarrollo en lo que respecta a sus impactos en los derechos humanos y utilizar los resultados de esos exámenes para determinar las esferas de riesgo particulares y seguir desarrollando la metodología para los análisis *ex ante* de futuros acuerdos de libre comercio.
- El Gobierno suizo debería incluir una amplia gama de opiniones y experiencias en las negociaciones comerciales, incluyendo en sus delegaciones de negociación un número mínimo de mujeres y funcionarios de otros ministerios no comerciales.
- El gobierno suizo debería poner a disposición del público las posiciones de negociación y la base para estas.
- El Gobierno suizo debería alentar a otros Estados de la AELC, así como a la Secretaría de la AELC, a que pongan a disposición del público las posiciones de negociación y las bases de estas.
- El Gobierno suizo debería incluir una amplia gama de opiniones y experiencias al formular posiciones y opciones en las negociaciones sobre política comercial. Debería encomendarse a un órgano independiente la realización y aplicación de las conclusiones de una EIDH, y ese órgano independiente debería incluir necesariamente las opiniones de los grupos locales que no suelen participar en las negociaciones comerciales, como las comunidades indígenas, los pequeños agricultores, los gobiernos locales, los grupos de mujeres o los funcionarios del Ministerio de Salud. Esas consultas deberán versar sobre temas específicos relacionados con el comercio y deberán incluir debates a fondo basados en datos fidedignos o en los mejores datos pertinentes disponibles.
- El Gobierno suizo debería esforzarse por garantizar que se celebren consultas con la población local de los países asociados en el curso de las negociaciones del TLC, con la participación tanto del Gobierno del país asociado como del Gobierno suizo en esas consultas.
- El Gobierno suizo debería trabajar a través de sus programas de cooperación para el desarrollo a fin de fortalecer las capacidades (de los organismos gubernamentales, la sociedad civil y/o las instituciones nacionales de derechos humanos) en los países

asociados para reunir los datos necesarios para que esos países realicen EIDHs de sus acuerdos comerciales previstos.

- El Gobierno suizo podría encabezar iniciativas, a nivel nacional e internacional, para garantizar que la modelización económica sobre la que se elaboren los escenarios y posiciones de negociación comercial incluya una consideración más sofisticada de los impactos diferenciales sobre los distintos grupos. Estas iniciativas podrían incluir asociaciones con el mundo académico, los grupos de reflexión o las organizaciones internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

(b) Recomendación para el Parlamento:

- El Parlamento, antes de sus deliberaciones sobre la ratificación del acuerdo con el Mercosur, debería exigir que el Consejo Federal lleve a cabo una EIDH. Sin esta evaluación, el Parlamento carecerá de una base suficiente para la toma de decisiones. En efecto, para poder tomar una decisión con pleno conocimiento de causa, el Parlamento necesita un análisis sistemático de los impactos del acuerdo previsto en materia de derechos humanos y de sus consecuencias para el desarrollo sostenible mundial.

ANEXO 1 EVALUACIÓN DE IMPACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Evaluaciones de impacto

Las evaluaciones de impacto son instrumentos que proporcionan un enfoque estructurado para reunir y analizar pruebas para la formulación de políticas. Al señalar a la atención de los encargados de la formulación de políticas los posibles efectos de las opciones de política propuestas, las evaluaciones de los efectos pueden proporcionar una base sólida para la elaboración de nuevas políticas y servir de ayuda para ello. Entre los objetivos principales de la evaluación de los efectos figuran el suministro de información como base de las políticas, la promoción de la transparencia, el fomento de la participación de todos los sectores de la población potencialmente afectados en la adopción de decisiones, la prevención de las consecuencias imprevistas de los acuerdos de comercio e inversión y la posibilidad de determinar medidas para evitar, mitigar o compensar las posibles consecuencias negativas.

Base jurídica de la obligación de llevar a cabo la EIDH

El derecho internacional da a los Estados margen para aplicar progresivamente ciertos derechos humanos, pero también impone obligaciones inmediatas. Estas consisten en *adoptar medidas* y asegurar la no discriminación en la realización progresiva de los derechos humanos, *garantizar el disfrute* de elementos básicos mínimos de los derechos humanos y *monitorear la situación* con respecto a los derechos pertinentes. Cuando sea necesario, los Estados deben *movilizar recursos*, en el plano nacional o mediante la asistencia y la cooperación internacionales, para la realización progresiva de los derechos humanos. Estas obligaciones se sustentan en los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia y estado de derecho.

El cumplimiento de los derechos sustantivos y procesales implica obligaciones de conducta y obligaciones de resultado. Las primeras requieren una acción razonablemente calculada para realizar el disfrute de un derecho concreto. Las segundas requieren que los Estados alcancen objetivos específicos para satisfacer una norma sustantiva detallada.¹⁵⁸

La evaluación de los efectos es, pues, un instrumento para que los Estados cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos. Hay cuatro razones principales para ello. En primer lugar, todos los Estados están comprometidos con sus tratados de obligaciones preexistentes cuando negocian acuerdos comerciales, por lo que el derecho internacional les impide concertar acuerdos incompatibles con esas obligaciones. De ello se desprende que existe el deber de detectar posibles incoherencias entre los tratados de derechos humanos preexistentes y los acuerdos comerciales previstos, y de abstenerse de concertar nuevos acuerdos cuando se encuentren incoherencias.¹⁵⁹ En este sentido, las

¹⁵⁸ *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, 1997.

¹⁵⁹ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 1969, arts. 26 y 30, para. 4 (b).

evaluaciones del impacto en los derechos humanos son también un instrumento para asegurar la consistencia y la coherencia entre las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional y, por consiguiente, para superar, o al menos mitigar, los problemas que pueden derivarse de la fragmentación del derecho internacional.¹⁶⁰ Esto se ajusta al objetivo de establecer un marco de referencia internacional coherente y un marco normativo internacional adecuado, que es uno de los principales objetivos de la política exterior de Suiza en materia de derechos humanos.

En segundo lugar, el cumplimiento de las obligaciones generales de Suiza de adoptar medidas y monitorear la situación en lo que respecta a los derechos pertinentes exigirá evaluar las repercusiones posibles y reales de las nuevas leyes y políticas en los derechos humanos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado acertadamente que "el primer paso esencial para promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es el diagnóstico y el conocimiento de la situación existente."¹⁶¹ En la legislación sobre derechos humanos, "tomar medidas" implica la elaboración de estrategias y programas específicos y la aplicación de medidas legislativas dirigidas deliberadamente a la plena realización de los derechos a los que se ha comprometido el país. La obligación de adoptar medidas entraña la prohibición de retroceso, es decir, de las medidas que directa o indirectamente conducen a retrocesos en el disfrute de los derechos humanos. La única manera de saber si las estrategias, programas y medidas legislativas constituyen un progreso hacia el pleno disfrute de los derechos humanos, y no un retroceso, es mediante el monitoreo y la evaluación.

En tercer lugar, los derechos humanos exigen el cumplimiento de obligaciones de procedimiento de participación y transparencia. El reconocimiento por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos es una de las muchas articulaciones del derecho de las personas afectadas por decisiones clave a participar en los procesos de adopción de decisiones pertinentes.¹⁶² Esto implica que no debe celebrarse ningún acuerdo comercial o de inversión en ausencia de un debate público. Además, en los instrumentos jurídicos de derechos humanos se hace hincapié en que se requiere un esfuerzo especial para garantizar la participación de los miembros de la sociedad civil, las minorías, las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y otros grupos identificados que, en general, están débilmente representados en los procesos normales de adopción de decisiones.¹⁶³ Al hacer más accesibles las cuestiones, a menudo complejas, que intervienen en las

¹⁶⁰ UN, International Law Commission (2006) *Study Group of the International Law Commission on the fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law* UN Doc. A/CN.4/L.682.

¹⁶¹ UN CESCR (1989) *General comment No. 1. Reporting by States parties*, para. 3.

¹⁶² UN CESCR (2001) *Statement on Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN ESCOR, UN Doc E/C.12/2001/10.

¹⁶³ O. De Schutter et al. (2012) "Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights," 34 *Human Rights Quarterly* 34, páginas 1084–1169.

negociaciones comerciales, las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos sirven para informar el debate y asegurar una amplia participación en él.¹⁶⁴

Obligaciones en materia de derechos humanos en el extranjero

La legitimidad adicional de las evaluaciones de impacto basadas en los derechos humanos puede derivarse de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 2030, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG) para promover un sistema de comercio multilateral equitativo y basado en normas, y para mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. La Agenda 2030 es un importante marco de orientación para Suiza, un medio para formar la opinión política tanto para la política interna como para la externa. En ella se sustenta el "compromiso del país en pro de un desarrollo económico ambientalmente racional dentro de las fronteras del planeta, así como en pro de la paz, el respeto del derecho humanitario y los derechos humanos, con los que el desarrollo sostenible está inextricablemente vinculado".¹⁶⁵

Esto también demuestra la preocupación extraterritorial de Suiza por los derechos humanos. De conformidad con la doctrina de los derechos humanos, los Estados deben respetar los derechos humanos no sólo en sus políticas internas sino también en sus políticas exteriores. Para Suiza, la promoción del respeto de los derechos humanos es un objetivo de política exterior, consagrado en la Constitución, y como tal debe integrarse en la negociación de los acuerdos comerciales.

Al ratificar la Carta de las Naciones Unidas, Suiza se comprometió a adoptar medidas conjuntas o por separado para lograr el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), ampliamente reconocida como expresión de los principios generales del derecho, establece un deber de cooperación internacional en el Artículo 22.¹⁶⁶ Su artículo 28 especifica que "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la presente Declaración se hagan plenamente efectivos".

Según las normas de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos dentro de sus territorios y extraterritorialmente.¹⁶⁷ En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Suiza se ha comprometido a adoptar medidas "individualmente o mediante la asistencia y la cooperación internacionales" para lograr la plena realización

¹⁶⁴ Guiding Principles on HRIA, *supra nota* 16.

¹⁶⁵ Confederación Suiza (2018) Switzerland implements the 2030 Agenda for Sustainable Development - Switzerland's Country Report 2018, https://www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/en/documents/laenderbericht-der-schweiz-2018_EN.pdf (consultado el 20 de enero de 2020).

¹⁶⁶ O. De Schutter et al. *supra nota* 163.

¹⁶⁷ Incluso antes de la DUDH, el derecho internacional prohibía a un Estado permitir que su territorio fuera utilizado para causar daños en el territorio de otro Estado. Véase Trail Smelter Case (United States v. Canada), 3 R.I.A.A. 1905 (1941).

de los derechos del Pacto.¹⁶⁸ Análogamente, la Convención sobre los Derechos del Niño exige a sus Estados Partes no sólo que la apliquen dentro de su jurisdicción, sino también que contribuyan, mediante la cooperación internacional, a su aplicación a nivel mundial.¹⁶⁹ Esto implica que Suiza debe respetar el disfrute de los derechos en otros países, impedir que terceros violen los derechos humanos en otros países y asegurar que sus acciones como miembro de organizaciones internacionales o partes en acuerdos internacionales tengan debidamente en cuenta los derechos humanos.¹⁷⁰ Ha habido muchas reafirmaciones de la importancia de cooperar internacionalmente para promover los derechos económicos, sociales y culturales, siendo el compromiso más significativo actual el establecido en el SDG17.

El corolario de la obligación de los Estados de cooperar para la realización de los derechos humanos en todo el mundo es que no deben, mediante acciones individuales o colectivas, socavar la realización de los derechos humanos en otros países. Esto es pertinente para el análisis de este estudio, que se centra en los efectos de los acuerdos comerciales de Suiza en los países asociados del Sur global.

Vinculando este razonamiento a la evaluación de los efectos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha recomendado que Suiza cumpla sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y tenga en cuenta las obligaciones de sus asociados al negociar y concertar acuerdos comerciales y de inversión. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado específicamente la necesidad de realizar una evaluación de los efectos para determinar las posibles consecuencias de sus políticas y acuerdos de comercio exterior en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de la población de los países asociados del Estado parte, y ha señalado dos esferas especialmente destacadas en las que los acuerdos comerciales de Suiza podrían afectar negativamente a los derechos humanos: 1) Las normas de propiedad intelectual ADPIC-plus que pueden afectar negativamente al acceso a los medicamentos, comprometiendo así el derecho a la salud, y 2) las disposiciones ADPIC-plus relativas a la protección de las obtenciones vegetales que podrían menoscabar el disfrute del derecho a la alimentación.¹⁷¹ Análogamente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha expresado su preocupación por el hecho de que Suiza no haya realizado evaluaciones de los efectos para tener en cuenta los derechos humanos de las mujeres antes de la negociación de acuerdos internacionales de comercio e inversión, y ha recomendado que Suiza se asegure de que los acuerdos de comercio e inversión que negocie reconozcan la primacía

¹⁶⁸ ICESCR El artículo 2.1, tal como se interpreta por UN CESCR (1990) *General Comment No. 3*.

¹⁶⁹ Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (2003) *General Comment No. 5: General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child*, UN Doc. CRC/GC/2003/5, para. 5.

¹⁷⁰ ICESCR Article 12, as interpreted by UN CESCR (2000) *General Comment No. 14*.

¹⁷¹ UN CESCR (2019) *Concluding observations on the fourth periodic report of Switzerland*, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/4; UN CESCR (2010) *Concluding observations on the third periodic report of Switzerland*, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2-3, para 24.

de sus obligaciones en virtud de la Convención y considere explícitamente sus repercusiones en los derechos de las mujeres.¹⁷²

Por qué llevar a cabo una EIDH de los acuerdos comerciales

Más allá del imperativo jurídico, la Evaluación del Impacto en los Derechos Humanos (EIDH) es un instrumento valioso para elaborar acuerdos comerciales justos y sólidos.

La evaluación *ex ante* de los efectos es fundamental en la fase de formulación de políticas por tres razones. Puede utilizarse para determinar un diseño óptimo de políticas para alcanzar objetivos específicos (como la mitigación de la pobreza o la igualdad entre los géneros). En segundo lugar, puede contribuir a evitar la adopción o aplicación de políticas que serían ineficaces. En tercer lugar, proporciona información sobre los efectos tanto previstos como no previstos de una política determinada y, por lo tanto, puede utilizarse al elegir las medidas correctivas o de acompañamiento.¹⁷³

La EIDH aporta un valor adicional en el sentido de que permite examinar las diferentes repercusiones de las nuevas normas y modalidades de comercio. La medición o la predicción del crecimiento general —de una economía o de los volúmenes de comercio— no siempre refleja plenamente la gama de repercusiones de un acuerdo comercial en el bienestar de los diferentes sectores de la población de los socios comerciales, o en sus efectos económicos o sociales a largo plazo. Incluso en ausencia de datos detallados, la EIDH ofrece las herramientas que permiten el análisis desglosado de los efectos de una medida comercial prevista.

Cada vez se reconoce más que para que los acuerdos de comercio e inversión sean sólidos desde el punto de vista político y social, así como económico, deben tener en cuenta sus impactos más amplios, así como sus efectos en los diferentes sectores de la población. Dado que el comercio y las normas comerciales afectan a las personas de forma diferente en función de una amplia gama de factores como el sector de actividad, la ubicación geográfica o el género, la EIDH ayuda a hacer explícitas las compensaciones.¹⁷⁴

La legitimidad política de los acuerdos internacionales está cada vez más relacionada con la percepción pública de la medida en que estos satisfacen sus necesidades. En los últimos años ha aumentado la reacción contra la globalización, con escepticismo sobre la integración económica y hostilidad hacia las élites. Esto se ha debido en parte a la aprensión de la gente a que los beneficios del comercio y la globalización no se distribuyan equitativamente, lo que justifica la necesidad de considerar explícitamente los beneficios y riesgos percibidos de los nuevos acuerdos comerciales desde una etapa temprana de las negociaciones, a fin de integrar los mecanismos de ajuste y

¹⁷² UN CEDAW (2016) Concluding observations on the reports of Switzerland, UN Doc. CEDAW/C/CHE/CO/4-5, para 41.

¹⁷³ UNCTAD (2019) Policy Brief 51, *supra nota* 111.

¹⁷⁴ WTO, Trade Policy Review (2019) *Canada*, WTO Doc. WT/TPR/G/389.

compensación necesarios.¹⁷⁵ Así pues, una segunda forma en que la EIDH apoya la formulación de políticas es sacando a la luz las preocupaciones del público y demostrando que se les está dando respuesta. El debate público sobre los riesgos y beneficios previstos de un acuerdo comercial planificado también contribuye a aumentar el uso de las nuevas concesiones por parte de los comerciantes una vez que el acuerdo está en vigor.¹⁷⁶

Las evaluaciones de los efectos sociales, ambientales o sanitarios de las políticas o programas son instrumentos conocidos y pueden cumplir en cierta medida las funciones señaladas anteriormente. Las EIDHs, que han surgido más recientemente, comparten los enfoques metodológicos y los objetivos de otras evaluaciones, al tiempo que ofrecen ventajas adicionales. Tiene una base jurídica clara, precisa y aceptada mundialmente, al basarse explícitamente en el marco normativo de derechos humanos, que todos los Estados de la AELC y del MERCOSUR han aceptado, y que establece claramente quién tiene obligaciones y deberes y quién no, y cuáles son esas obligaciones y deberes. La EIDH mide los posibles efectos de una intervención propuesta en relación con las normas de derechos humanos, en lugar de hacerlo en relación con el *statu quo*, y nos recuerda que el proceso de la negociación comercial, así como la propia evaluación de impacto, deben basarse en los derechos humanos.¹⁷⁷

Gracias a su requisito de colaborar con una amplia gama de interesados, incluida la comunidad de derechos humanos, es intersectorial en cuanto a su enfoque y contenido y ayuda a identificar los grupos más vulnerables de un país que otros tipos de evaluación pueden pasar por alto. Al tener en cuenta tanto lo cuantitativo como lo cualitativo. La experiencia ha demostrado que al abordar los riesgos percibidos, así como los riesgos reales, puede calmar las percepciones erróneas y al mismo tiempo fortalecer las posiciones de los gobiernos en las negociaciones comerciales.¹⁷⁸

El enfoque de los derechos humanos expone las raíces de la vulnerabilidad y la marginación y puede ampliar la gama de respuestas.¹⁷⁹ Al contribuir al desarrollo de las capacidades de los titulares de obligaciones y derechos, la EIDH no sólo refuerza la capacidad de los más vulnerables para mejorar sus condiciones, sino que también contribuye, a largo plazo, a un debate público más informado sobre cuestiones económicas. La EIDH también puede ser un instrumento importante para la rendición de cuentas, contribuyendo a garantizar que los encargados de la formulación de políticas comerciales hayan considerado adecuadamente los riesgos y beneficios para los distintos sectores de la sociedad de las diferentes opciones de política.

¹⁷⁵ IMF, World Bank, WTO (2017) *Making Trade an Engine of Growth for All - The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment*.

¹⁷⁶ P. Ziltener & G. Blind (2015) *Switzerland's new Free Trade Agreements (FTA): Opportunities in Asia, Middle East and America for Swiss Exporters*, <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/122868/1/75485.pdf>

¹⁷⁷ G. MacNaughton (2015) "Human Rights Impact Assessment: A Method for Healthy Policymaking," 17(1) *Health and Human Rights Journal*.

¹⁷⁸ C. Dommen (forthcoming) *Applying the human rights framework to economic policy: Insights from an impact assessment of services trade liberalization in Mauritius*.

¹⁷⁹ FAO (2009) *The right to adequate food and indigenous peoples*, page 31.

Las EIDHs de los acuerdos comerciales pueden llevarse a cabo antes de que concluya la negociación (*ex ante*) o después de la entrada en vigor de un acuerdo (*ex post*). Lo ideal sería que la EIDH se llevara a cabo tanto antes de la conclusión de un nuevo acuerdo como en momentos definidos después de su entrada en vigor. Esto ayudaría a generar conocimientos sobre los efectos de los acuerdos comerciales a lo largo del tiempo, información de la que en la actualidad se carece de forma acuciante.¹⁸⁰

Podría decirse que la generación de información es la función más importante de una EIDH, ya que proporciona la base de conocimientos para fundamentar las futuras orientaciones y opciones de política. Sobre la base de esos conocimientos, las EIDHs *ex ante* pueden considerarse una forma de evaluación de los riesgos, que permite examinar los riesgos y beneficios de las diferentes opciones y mitigar o evitar las medidas necesarias.

Lo que no hace una EIDH

Es importante tener claro lo que no hace la evaluación de los efectos en los derechos humanos. No se trata de una técnica para predecir los resultados que podrían derivarse de una determinada medida comercial. No trata de establecer una causalidad; las complejidades inherentes a la formulación de políticas económicas hacen difícil aislar un posible factor causal de los posibles resultados. Obsérvese que este es también el caso de la modelización de los efectos económicos de los acuerdos comerciales. La EIDH no es ni mejor ni peor que esto, pero es más realista en el sentido de que no pretende prever los resultados.

La EIDH no pretende establecer violaciones de los derechos humanos, sino más bien ser un instrumento de política para ayudar a la realización progresiva. La metodología de la EIDH exige la selección de una serie de áreas específicas para un examen en profundidad, centrado y riguroso basado en los derechos humanos, a través de las partes de selección y alcance del ejercicio. Por lo tanto, no trata de abarcar la totalidad de los posibles impactos de un acuerdo comercial sobre los derechos humanos, ni de abordar la totalidad del historial de derechos humanos de un país.

Es importante recordar que las normas internacionales de derechos humanos no adoptan una posición ni a favor ni en contra de ninguna norma o política comercial concreta, con sujeción a dos condiciones: en primer lugar, la norma o política en cuestión debe, en la práctica, mejorar efectivamente el disfrute de los derechos humanos, incluso en el caso de los desfavorecidos y marginados; en segundo lugar, el proceso mediante el cual se formula, aplica y supervisa la norma o política debe ser compatible con los principios de derechos humanos.

¹⁸⁰ En un estudio reciente se ha comprobado que el gobierno federal suizo sólo dispone de información limitada sobre los efectos de los acuerdos de libre comercio, y que sólo ha considerado los aspectos económicos. S. Giger, 2017, *How free trade agreements benefit Switzerland* <https://www.s-ge.com/en/article/news/how-free-trade-agreements-benefit-switzerland>

ANEXO 2 - ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA AELC Y EL MERCOSUR - CUADRO DE POSIBLES IMPACTO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MERCOSUR

Acuerdo integral de libre comercio entre los Estados del MERCOSUR y los Estados de la AELC - Posibles impacto en los derechos humanos en el MERCOSUR

Área bajo negociación ¹⁸¹	Posible impacto en los derechos humanos	Positivo o negativo
Comercio de bienes (productos agrícolas)	Aumento de la presión sobre la tierra y el agua debido a la producción intensiva (derechos del niño, derecho a la alimentación, derecho al agua, derecho a la salud, derechos de los pueblos indígenas, derechos de las minorías) ¹⁸² Producción cada vez más intensiva con insumos químicos (derecho a la salud, derecho a un medio ambiente limpio, derechos laborales)	negativo negativo
Reducciones de tarifas	La disminución de los aranceles podría reducir los costos de ciertos bienes en los países del Mercosur, reduciendo el costo de la vida (derecho a la salud, derecho a un nivel de vida adecuado) (por ejemplo, la reducción de los aranceles sobre las importaciones de aparatos ortopédicos o de fractura podría reducir los costos médicos de las personas con discapacidad (derechos de las personas con discapacidad) La reducción de los ingresos arancelarios podría limitar la capacidad de un gobierno de financiar las medidas y programas necesarios para la realización de los derechos humanos (obligación de los derechos humanos de movilizar recursos y dedicar el máximo de recursos disponibles para la realización de los derechos humanos)	positivo positivo negativo
Normas sanitarias, fitosanitarias y técnicas relativas al comercio de mercancías	Podría ser utilizado por los países de la AELC como una forma de limitar las exportaciones de productos agrícolas del Mercosur (derecho a un nivel de vida adecuado, derecho al trabajo) Podría favorecer los altos estándares de salud y medio ambiente (derecho a la salud, derechos de los niños)	Negativo si limita el potencial de desarrollo económico Positivo si limita los efectos negativos para la salud o el medio ambiente
Propiedad intelectual (PI)	Unas normas de propiedad intelectual más estrictas en relación con los productos farmacéuticos podrían aumentar el costo y/o reducir la disponibilidad de tratamiento médico (derecho a la salud) Unas normas más estrictas de propiedad intelectual sobre los	negativo

¹⁸¹ Estas áreas se asumen sobre la base de los recientes acuerdos comerciales de la AELC.

¹⁸² La mención de los derechos específicos afectados es sólo indicativa.

	<p>productos agrícolas (en particular las semillas) podrían estimular la investigación de cultivos mejorados y adaptados a las condiciones locales (derecho a la alimentación, derecho a un nivel de vida adecuado)</p> <p>La aplicación de normas más estrictas de propiedad intelectual a los productos agrícolas (en particular a las semillas) podría limitar el acceso de los pequeños agricultores a las semillas y perturbar los sistemas de conocimientos tradicionales (derechos culturales, derechos indígenas, derechos de las mujeres, derecho a la alimentación)</p> <p>Permitir la protección de la propiedad intelectual para los remedios que han sido utilizados por las comunidades indígenas en la medicina tradicional puede infringir los derechos humanos de los titulares de los conocimientos originales (derecho a la salud, derechos culturales, derechos indígenas)</p>	<p>positivo</p> <p>negativo</p> <p>negativo</p>
Compras del gobierno	Las disposiciones relativas a la contratación pública podrían limitar la capacidad de un gobierno de favorecer a los proveedores locales o de promover objetivos de interés público en la adjudicación de contratos gubernamentales (derechos sociales, obligación de dedicar el máximo de recursos disponibles a la realización de los derechos humanos, los derechos de las mujeres, los derechos de las personas con discapacidad)	negativo
Inversión	<p>Podría aportar divisas y conocimientos técnicos (derecho a un nivel de vida adecuado, derecho al trabajo)</p> <p>Podría limitar la capacidad de los Estados para introducir medidas con fines ambientales, de salud pública u otros fines de interés público (derecho a la salud, derecho al agua, derechos de los indígenas) (véase el caso Philip Morris contra el Uruguay)</p> <p>Podría limitar la capacidad de los Estados para adoptar medidas en favor de los derechos de los trabajadores, como el aumento del salario mínimo (derechos de los trabajadores)</p> <p>Podría conceder a los inversores el derecho a iniciar controversias contra un Estado (derecho a la libre determinación)</p>	<p>positivo</p> <p>negativo</p> <p>negativo</p> <p>negativo</p>
Servicios de telecomunicaciones	<p>La liberalización podría aumentar la competencia y mejorar los servicios, mejorar la cobertura y reducir los precios</p> <p>La liberalización podría limitar el derecho de los gobiernos a garantizar el servicio universal (derecho a no ser discriminado, derecho a la seguridad social)</p> <p>La liberalización podría poner en peligro la confidencialidad (derecho a la privacidad)</p>	<p>positivo</p> <p>negativo</p> <p>negativo</p>
Servicios de energía	<p>Podría afectar a la distribución de la energía y al costo de la energía (derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a no ser discriminado)</p> <p>La liberalización del sector de los servicios energéticos podría afectar a la capacidad de los gobiernos para regular en un sector de interés estratégico nacional clave (derecho a la autodeterminación, obligación de movilizar recursos)</p>	<p>negativo</p> <p>negativo</p>

La liberalización de los servicios que afecta a los datos	Las disposiciones que afectan a los datos digitales podrían hacer que se perdiera el control de los datos procedentes de los países del Mercosur (derecho al desarrollo, obligación de movilizar recursos, derecho a la intimidad)	negativo
Liberalización de los servicios financieros	<p>La liberalización de los servicios bancarios podría perpetuar la desigualdad de género, ya que las mujeres podrían tener menos acceso a garantías (como el título de propiedad de la tierra), lo que podría restringir su capacidad de acceso a los servicios financieros (derechos de las mujeres, derecho a no sufrir discriminación)</p> <p>La liberalización del sector financiero podría limitar la flexibilidad del gobierno para regular en favor de la estabilidad financiera (derecho a la autodeterminación, obligación de movilizar recursos)</p> <p>La liberalización del sector de los seguros podría dejar a los grupos vulnerables (los que no tienen ingresos o tienen problemas de salud crónicos, por ejemplo) sin seguro (derecho a la salud, derecho a la seguridad social)</p>	<p>negativo</p> <p>negativo</p> <p>negativo</p>
Los cambios en los patrones de comercio y las estructuras económicas que podrían derivarse del acuerdo comercial entre la AELC y el Mercosur	<p>La nueva actividad económica contribuirá al crecimiento económico, aumentando así los ingresos fiscales que pueden dedicarse al gasto público en salud, educación y otros servicios públicos</p> <p>La nueva actividad económica contribuirá al crecimiento económico y a la transformación de la economía hacia nuevos sectores, abriendo nuevas posibilidades de empleo</p> <p>Los beneficios y desventajas del acuerdo comercial AELC-MERCOSUR se repartirán de forma desigual entre los diferentes grupos de la población del país (derecho a no ser discriminado, obligación de evitar el retroceso en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los indígenas)</p>	<p>positivo</p> <p>positivo</p> <p>negativo</p>