

2005
Número 3 • Ano 2
Edição em Português

● **Caroline Dommen**

Comércio e direitos humanos: rumo à coerência

● **Carlos M. Correa**

O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos
nos países em desenvolvimento

● **Bernardo Sorj**

Segurança, segurança humana e América Latina

● **Alberto Bovino**

A atividade probatória perante a
Corte Interamericana de Direitos Humanos

● **Nico Horn**

Eddie Mabo e a Namíbia:
Reforma agrária e direitos pré-coloniais à posse da terra

● **Nlerum S. Okogbule**

O acesso à justiça e a proteção aos
direitos humanos na Nigéria: Problemas e perspectivas

● **María José Gumbre**

Reabertura dos processos pelos
crimes da ditadura militar argentina

● **José Ricardo Cunha**

Direitos humanos e justiciabilidade:
Pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

● **Louise Arbour**

Plano de ação apresentado pela Alta Comissária
das Nações Unidas para os Direitos Humanos



SUR – REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS é uma revista semestral, publicada em inglês, português e espanhol pela Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos. Está disponível na internet em <<http://www.surjournal.org>>

CONSELHO EDITORIAL

Christof Heyns

Universidade de Pretória (África do Sul)

Emílio García Méndez

Universidade de Buenos Aires (Argentina)

Fifi Benaboud

Centro Norte-Sul do Conselho da União Européia (Portugal)

Fiona Macaulay

Universidade de Bradford (Reino Unido)

Flavia Piovesan

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

J. Paul Martin

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

Kwame Karikari

Universidade de Gana (Gana)

Mustapha Kamel Al-Sayyed

Universidade do Cairo (Egito)

Richard Pierre Claude

Universidade de Maryland (Estados Unidos)

Roberto Garretón

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Chile)

EDITOR

Pedro Paulo Poppovic

COMITÊ EXECUTIVO

Andre Degenszajn

Daniela Ikawa

Juana Kweitel

Laura D. Mattar

PROJETO GRÁFICO

Oz Design

EDIÇÃO

Elzira Arantes

EDIÇÃO DE ARTE

Alex Furini

COLABORADORES

Denise Costa Felipe, Francis Aubert, Noêmia A. Ramos,

Regina M. Arantes Ramos

CIRCULAÇÃO

Camila Lissa Asano

Laura D. Mattar

IMPRESSÃO

Pro! Editora Gráfica Ltda.

ASSINATURA E CONTATO

Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos

Rua Pamplona, 1197 – Casa 4

São Paulo/SP – Brasil – CEP 01405-030

Tel. (5511) 3884-7440 – Fax (5511) 3884-1122

E-mail <surjournal@surjournal.org>

Internet <<http://www.surjournal.org>>

SUR – REDE UNIVERSITÁRIA DE DIREITOS HUMANOS é uma rede de acadêmicos com a missão de fortalecer a voz das universidades do Hemisfério Sul em direitos humanos e justiça social e promover maior cooperação entre estas e as Nações Unidas. Internet <<http://www.surnet.org>>

CONSELHO CONSULTIVO

Alejandro M. Garro
Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

Antonio Carlos Gomes da Costa
Modus Faciendi (Brasil)

Bernardo Sorj
Universidade Federal do Rio de Janeiro / Centro Edelstein (Brasil)

Bertrand Badie
Sciences-Po (França)

Cosmas Gitta
PNUD (Estados Unidos)

Daniel Mato
Universidade Central da Venezuela (Venezuela)

Eduardo Bustelo Graffigna
Universidade Nacional de Cuyo (Argentina)

Ellen Chapnick
Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

Ernesto Garzon Valdés
Universidade de Mainz (Alemanha)

Fateh Azzam
Universidade Americana do Cairo (Egito)

Guy Haarscher
Universidade Livre de Bruxelas (Bélgica)

Jeremy Sarkin
Universidade de Western Cape (África do Sul)

João Batista Costa Saraiva
Tribunal Regional de Crianças e Adolescentes de Santo Ângelo/RS (Brasil)

Jorge Giannareas
Universidade do Panamá (Panamá)

José Reinaldo de Lima Lopes
Universidade de São Paulo (Brasil)

Julia Marton-Lefevre
Universidade para a Paz (Suíça)

Lucía Dammert
FLACSO (Chile)

Luigi Ferrajoli
Universidade de Roma (Itália)

Luiz Eduardo Wanderley
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

Malak Poppovic
Fundação das Nações Unidas (Brasil)

Maria Filomena Gregori
Universidade de Campinas (Brasil)

Maria Hermínia de Tavares Almeida
Universidade de São Paulo (Brasil)

Mario Gómez Jiménez
Fundação Restrepo Barco (Colômbia)

Miguel Cillero
Universidade Diego Portales (Chile)

Milena Grillo
Fundação Paniamor (Costa Rica)

Mudar Kassis
Universidade Birzeit (Palestina)

Oscar Vilhena Vieira
Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (Brasil)

Paul Chevigny
Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Philip Alston
Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Roberto Cuéllar M.
Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Costa Rica)

Roger Raupp Rios
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

Shepard Forman
Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Victor Abramovich
Centro de Estudos Legais e Sociais (Argentina)

Victor Topanou
Universidade Nacional de Benin (Benin)

Vinodh Jaichand
Centro Irlandês de Direitos Humanos,
Universidade Nacional da Irlanda (Irlanda)

APRESENTAÇÃO



Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos é uma publicação semestral que apresenta uma perspectiva analítica e reflexiva sobre os direitos humanos no contexto dos países do Hemisfério Sul. Com o objetivo de fortalecer o diálogo Sul-Sul e Sul-Norte entre ativistas de direitos humanos, acadêmicos e funcionários das Nações Unidas, a revista promove um debate crítico sobre vários assuntos relacionados ao tema. Rompe consensos e abre espaços para o aperfeiçoamento dessa discussão. Assim, faz um convite ao dissenso, na convicção de que uma doutrina de direitos humanos consistente somente será estabelecida depois de um intenso intercâmbio de idéias.

Por estarmos convencidos da importância de uma ampla divulgação desse debate, produzimos a revista em três idiomas (inglês, português e espanhol). Cerca de 6 mil exemplares das duas primeiras edições foram distribuídos gratuitamente em mais de 100 países. Para estender ainda mais o alcance da publicação, colocamos disponível no site <www.surjournal.org> a versão integral dos artigos nos três idiomas.

Para esta edição, foram submetidos trabalhos de treze países (Argentina, Brasil, Camarões, Chile, Estados Unidos, Índia, Irlanda, Namíbia, Nigéria, Reino Unido, Suíça, Tanzânia e Uganda). Após a seleção feita por um Conselho Editorial Internacional, formado por professores e especialistas em direitos humanos e por funcionários das Nações Unidas, estamos publicando oito trabalhos, um dos quais relata um projeto de pesquisa. Os temas abordados são: segurança e direitos humanos; comércio e direitos humanos; acesso à justiça nos âmbitos nacional e internacional; e reforma agrária.

Dois dos artigos são colaborações de participantes do Grupo de Reflexão, organizado pela **Sur** em abril de 2005, e versam sobre o tema **comércio e direitos humanos**. Caroline Dommen discute mecanismos que, ao proteger os direitos humanos, favorecem as práticas comerciais nas quais estão inseridos. Carlos Correa descreve os avanços realizados no processo de flexibilização do Acordo TRIPS para medicamentos

e mostra como a Declaração de Doha e a Decisão do Conselho do TRIPS, de 2003, são insuficientes para garantir a redução dos preços e a negociação de licenças voluntárias.

Delineando uma ponte entre **segurança e direitos humanos**, o artigo de Bernardo Sorj aborda o tema sob o ponto de vista dos problemas latino-americanos.

Quatro artigos – de Alberto Bovino, Nlerum S. Okogbule, Maria José Guembe e José Roberto Cunha – discutem diferentes aspectos do tema **acesso à justiça**, nos âmbitos nacional e internacional. Sob uma perspectiva internacional, Bovino estuda as peculiaridades da valoração da prova pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, destacando a flexibilidade demonstrada por esse órgão jurisdicional ao apreciar graves violações de direitos. Okogbule avalia os obstáculos específicos que dificultam o acesso à justiça no contexto da Nigéria. Guembe discute a decisão da Corte Suprema da Argentina que julgou inconstitucionais as leis de anistia em benefício dos militares envolvidos em violações aos direitos humanos durante a ditadura. Cunha apresenta os resultados de sua pesquisa realizada no Rio de Janeiro, Brasil, sobre o grau de familiaridade dos magistrados com o direito internacional em questões relativas aos direitos humanos, bem como o uso que fazem desse conhecimento.

A reforma agrária na Namíbia é tema do texto de Nico Horn, que considera as implicações do processo de colonização e do direito consuetudinário.

Embora muito diversos em seus temas e abordagens, todos os artigos têm um ponto de partida em comum – a contextualização dos direitos humanos – e buscam contribuir para a reconstrução desses direitos, tendo em vista sua implementação e a garantia de um melhor atendimento às demandas locais e regionais.

Para encerrar esta edição, apresentamos o resumo do Plano de Ação da Alta Comissária para os Direitos Humanos, Louise Arbour, que propõe mecanismos para aumentar a efetividade na proteção aos direitos humanos nos diversos países-membros das Nações Unidas.

SUMÁRIO

CAROLINE DOMMEN	7	Comércio e direitos humanos: rumo à coerência
CARLOS M. CORREA	27	O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento
BERNARDO SORJ	41	Segurança, segurança humana e América Latina
ALBERTO BOVINO	61	A atividade probatória perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos
NICO HORN	85	Eddie Mabo e a Namíbia: Reforma agrária e direitos pré-coloniais à posse da terra
NLERUM S. OKOGBULE	101	O acesso à justiça e a proteção aos direitos humanos na Nigéria: Problemas e perspectivas
MARÍA JOSÉ GUEMBE	121	Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura militar argentina
JOSÉ RICARDO CUNHA	139	Direitos humanos e justiciabilidade: Pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
LOUISE ARBOUR	173	Plano de ação apresentado pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos

CAROLINE DOMMEN

Fundadora e diretora do 3D → Trade & Human Rights & Equitable Economy, Genebra, Suíça. Mestra em Direito e Desenvolvimento pela Universidade de Londres.

RESUMO

Este artigo aborda estratégias que podem ser adotadas pelos ativistas de direitos humanos para assegurar que o comércio e as normas comerciais promovam, em vez de enfraquecer, tais direitos. Conclui que um modo eficaz de conseguir o respeito pelos direitos humanos no comércio internacional é buscar o diálogo com os responsáveis por essa política nos governos nacionais, e demonstrar que os direitos humanos podem desempenhar um papel positivo no sentido de garantir um sistema de comércio internacional justo e democrático. O artigo mostra ainda que os ativistas atuantes nessa área compartilham preocupações acerca das transações comerciais com grupos desenvolvimentistas, defensores dos direitos da mulher, ambientalistas e outros que já atuam no comércio; e sugere que os defensores de direitos humanos demonstram, ao recorrer a mecanismos relevantes de *accountability*, como podem tornar as transações comerciais mais equitativas e mais favoráveis aos direitos humanos. [Artigo original em inglês.]

PALAVRAS-CHAVE

Comércio – Direitos humanos – OMC – Desenvolvimento

COMÉRCIO E DIREITOS HUMANOS: RUMO À COERÊNCIA

Caroline Dommen*

Nos últimos anos, têm sido levantadas muitas questões a respeito do papel da liberalização do comércio no fortalecimento – ou no enfraquecimento – dos direitos humanos, e sobre a possibilidade de os acordos comerciais fazerem mais – ou nada fazerem – em prol desses direitos.

As questões vêm dos mais diversos setores: os defensores dos direitos humanos querem garantir que o comércio e suas regulamentações não sejam prejudiciais ao gozo desses direitos (perspectiva da “coerência”); outros advogam o uso das sanções comerciais como instrumento para assegurar o respeito por padrões mínimos de direitos humanos (perspectiva da “condicionalidade”); os adeptos do livre-comércio e os países em desenvolvimento temem que a aplicação dos padrões de direitos humanos atue contra o livre-comércio, solapando assim o bem-estar econômico; os desenvolvimentistas, por sua vez, vêem nos “direitos humanos” um *slogan* útil.

Atores tão diversos oferecem perspectivas muito diferentes do que entendem por “comércio e direitos humanos” e, assim, uma boa dose de confusão envolve os debates acerca desses tópicos.

Este artigo aborda estratégias que podem ser usadas pelos defensores dos direitos humanos para garantir que o comércio e suas regulamentações se desenvolvam de modo a promover, mais do que a enfraquecer esses direitos. Após examinar o contraditório processo de negociações comerciais em relação aos direitos humanos, discute os riscos de debilitação desses direitos pela aplicação de normas comerciais. O artigo descreve então algumas formas de

* A autora agradece a Juana Kweitel pela colaboração no preparo deste artigo para publicação, ressaltando que se responsabiliza por todas as opiniões aqui expressas e por quaisquer erros que possam ter permanecido.

garantir que os direitos humanos sejam protegidos e promovidos no comércio mundial, e adverte contra certas iniciativas que podem ser contraproducentes.

Para concluir, mostra que um modo efetivo de obter o respeito pelos direitos humanos na política de comércio internacional (especialmente no âmbito da Organização Mundial do Comércio, a OMC) consiste em aumentar o interesse pelos direitos humanos dos responsáveis por tais políticas em nível nacional, demonstrando o papel positivo que uma atuação favorável aos direitos humanos pode desempenhar para garantir que se construa um sistema de trocas internacionais justo e democrático.

Falta de transparência e participação limitada: contradições dos direitos humanos

A política comercial é notória por ser pouco transparente e antidemocrática. A falta de transparência e participação, por si mesma, não é necessariamente prejudicial aos direitos humanos. Mas muitas vezes causa danos. Ela também se coloca em oposição direta aos princípios dos direitos humanos, como o direito de toda pessoa participar do governo de seu país, expresso no Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; o direito de acesso à informação, previsto no Artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP); e o direito dos cidadãos de participar da condução de assuntos públicos, estabelecido pelo Artigo 25 do PIDCP.

Embora o acesso a documentos e a assembléias tenha melhorado no âmbito da Organização Mundial do Comércio, muitos documentos-chave não são abertos ao público até deixarem de ser relevantes – se é que podem vir a se tornar públicos algum dia. E os avanços dentro da organização multilateral têm sido contrabalançados pelo crescente número de negociações comerciais bilaterais, tão secretas que, em comparação, a OMC parece ser absolutamente transparente.

Na verdade, as negociações comerciais bilaterais quase sempre transcorrem longe dos olhos do público. Com frequência, evoluem com tamanha rapidez que se torna impossível para os representantes de entidades da sociedade civil – ou, às vezes, até para ministros de Estado que não estejam participando da negociação – discutir as minutas, ou contribuir com seu conhecimento de áreas específicas envolvidas. Um exemplo pode ser encontrado na Tailândia: o grupo local Free Trade Agreements Watch (FTA Watch) informa que, nas negociações voltadas para o comércio bilateral com os Estados Unidos, os norte-americanos impuseram verbalmente ao governo tailandês que o processo fosse mantido em segredo.¹ Outro acordo comercial (com a Austrália) foi assinado pelo governo tailandês

1. Ver “Thailand’s Free Trade Agreements and Human Rights Obligations” (FTA Watch Thailand, mar. 2005). Disponível em <www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=21&s_id=8&d_id=8>. Acesso em 8 ago. 2005.

sem envolver o Parlamento, e sem revelar ao povo o conteúdo do acordo antes da conclusão do pacto que, mesmo assim, foi divulgado apenas em inglês.

Além de contrariar os padrões internacionais de direitos humanos acima referidos, isso vai também contra a Constituição tailandesa, que promove a participação pública nas tomadas de decisão políticas e no monitoramento do exercício do poder por parte do Estado;² opõe-se ainda às normas comerciais dos Estados Unidos destinadas a obter a mais ampla transparência no processo de negociação. Situações desse tipo se repetem em inúmeros acordos comerciais bilaterais entre países industrializados e países em desenvolvimento.³

Essa falta de transparência favorece resultados que contrariam os direitos humanos. Em muitos casos, atribui papel mais importante aos grupos empresariais do que aos grupos de interesse público, na medida em que os governos tendem a consultar o meio empresarial e a beneficiá-lo, em detrimento da sociedade civil.⁴ Por exemplo, os interesses da Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PhRMA)* se refletem em quase todos os acordos comerciais bilaterais recém-firmados pelo país,⁵ o que acaba por deixar fora do alcance de muitos os remédios disponíveis no mercado, contrariando o princípio do direito à saúde de facilitar o acesso aos medicamentos.⁶

* Associação de Fabricantes de Remédio e de Pesquisa Farmacêutica dos Estados Unidos. [NT]

2. A Seção 76 da Constituição da Tailândia diz: "O Estado promoverá e incentivará a participação pública nas políticas de planejamento, na tomada de decisões sobre questões políticas, na preparação de planos de desenvolvimento econômico, social e político e na fiscalização do exercício de poder estatal".

3. Bipartisan Trade Authority Bill (Seção 2102 b.5, 2002).

4. Para uma discussão sobre a representação de interesses empresariais na OMC, ver C. Dommen, "The WTO, International Trade, and Human Rights", in: Windfuhr (ed.), *Beyond the Nation State – Human Rights in Times of Globalization* (Global Publications Foundation, 2005). Disponível em <www.3dthree.org/en/page.php?IDpage=13&IDcat=5>. Acesso em 6 set. 2005.

5. Ver M. Asif Ismail, "Exporting Prices, Drug Makers' Trade Group Makes the Industry's Priorities US Trade Policy" (Washington DC, Center for Public Integrity, jul. 2005). Disponível em <www.bilaterals.org/article.php3?id_article=2233>. Acesso em 8 ago. 2005.

6. Ver *press release* das Nações Unidas, "US-Peru Trade Pact Negotiations: Special Rapporteur on Right to Health Reminds Parties of Human Rights Obligations" (jul. 2005). Disponível em <www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/502C4F87F9FF119BC125703D00396440?opendocument>. Acesso em 8 ago. 2005. Para uma discussão dos benefícios e desvantagens dos acordos comerciais bilaterais, com foco no impacto das leis de propriedade intelectual no acesso a medicamentos, ver Hamed El-Said & Mohammed El-Said, "TRIPS, Bilateralism, Multilateralism & Implications for Developing Countries: Jordan's Drug Sector" (*Manchester Journal of International Economic Law*, abr. 2005). Disponível em <www.bilaterals.org/article.php3?id_article=2192>. Acesso em 8 ago. 2005.

Além disso, uma transparência maior nas negociações poderia promover a *accountability* requerida para ajudar os países em desenvolvimento a realizar acordos comerciais mais favoráveis, atendendo a necessidades das camadas mais vulneráveis de sua população e compatíveis com os princípios de direitos humanos. Este é particularmente o caso de negociações comerciais bilaterais com significativo desequilíbrio de poder, nas quais os países em desenvolvimento se vêem freqüentemente pressionados a assinar acordos que não atendem a seus próprios interesses.

Mesmo na Organização Mundial do Comércio, em que a ampla participação dos países em desenvolvimento ajuda os membros economicamente mais fracos a negociar em conjunto e a resistir a pressões, os países em desenvolvimento têm dificuldade em fazer seus interesses serem levados em consideração. Em teoria, a OMC é democrática, pois os votos de todos os membros são iguais. Mas, na realidade, não é fácil a participação igualitária dos países em desenvolvimento.⁷ Um dos motivos é a falta de recursos. Muitos dos países mais pobres nem conseguem ter representantes na OMC, em Genebra. Outros contam apenas com um delegado em tempo parcial para cobrir toda a amplitude dos assuntos discutidos naquele organismo, além de pequeno corpo de funcionários dedicado à política comercial em suas próprias capitais. Em contraste, o Japão tem 23 delegados na OMC, em Genebra, e os Estados Unidos têm 14 – assim como grandes e bem-equipados gabinetes comerciais em Tóquio e em Washington, respectivamente.⁸

Soma-se ainda o fato de os países pobres com freqüência serem obrigados a fazer concessões para poder negociar com os mais ricos. Assim, na prática, as novas normas comerciais pendem a favor dos ricos, e não refletem necessariamente os interesses de longo prazo dos países mais pobres e seus cidadãos. Mesmo defensores ferrenhos da Organização Mundial do Comércio admitem que, no processo de criação desse organismo, os países em desenvolvimento assumiram uma quantidade substancial de obrigações a mais que os desenvolvidos.⁹ Na seqüência, estes últimos manifestaram pouca vontade política ao tratar de questões caras aos países em desenvolvimento. Isso é exacerbado pelo fato de que o Secretariado da Organização Mundial do Comércio, supostamente neutro, em geral age no sentido de apoiar o que os

7. Um estudo de 1998 mostrou que dos 97 países em desenvolvimento que eram membros da OMC, 56 não participavam efetivamente de suas ações. Constantine Michalopoulos, "The Participation of the Developing Countries in the WTO" (relatório de pesquisa sobre a política do Banco Mundial, 1998).

8. Ver Fatoumata Jawara & Aileen Kwa, *Behind the Scenes at the WTO – The Real World of International Trade Negotiations* (Londres & Nova York: Zed Books, 2003).

9. Jeffrey Schott, "WTO 2000: Setting the Course for World Trade" (1998).

países industrializados querem, em detrimento dos demais. Em junho de 2005, por exemplo, tanto o Secretariado da Organização Mundial do Comércio quanto o presidente das negociações de serviços fizeram forte oposição às propostas apresentadas por vários países em desenvolvimento.¹⁰

Embora os países em desenvolvimento tenham, em anos recentes, aumentado sua força conjunta na Organização Mundial do Comércio e obtido alguns sucessos – tanto em termos de resultados quanto de procedimentos – há um outro lado nesse sucesso. À medida que os países em desenvolvimento passaram a ter participação mais significativa nos trabalhos da entidade e ter seus pleitos levados em consideração, surgiu um movimento no sentido de afastar de Genebra a tomada de decisões comerciais, em direção a algo como “microexecutivas” da OMC – encontros extra-oficiais promovidos por um membro da Organização, que desempenha papel crucial na determinação do resultado das negociações. Em geral, apenas os ministros de alguns países seletos são convidados para tais reuniões, nas quais as economias mais poderosas têm um papel desproporcional.

Um aspecto ainda mais preocupante é o fato de que a tomada de decisões comerciais tem ocorrido em acordos regionais ou bilaterais. Esse afastamento do multilateralismo e do escrutínio público desperta as mais significativas inquietações em relação aos direitos humanos descritas neste artigo.

A mudança de um único foro multilateral para uma infinidade de negociações bilaterais é motivo importante para que se busque responsabilizar os governos nacionais por suas posições na política comercial, exigindo, por exemplo, que levem a público todos seus posicionamentos nas negociações comerciais, e garantam estar conscientes das implicações de suas propostas no que tange aos direitos humanos.

Ingerências nacionais da OMC: restrição do espaço político

As normas da Organização Mundial do Comércio afetam os direitos humanos principalmente ao restringir a capacidade dos governos de regulamentar ou tomar outras medidas para promover o respeito a esses direitos em seus países. Na verdade, ao promover o “livre-comércio”, tanto os acordos da OMC quanto os bilaterais buscam afastar de uma vez quaisquer possíveis interferências de regulamentação no livre fluxo de bens e serviços, limitando assim a capacidade dos governos de adotar regras favoráveis ao desenvolvimento, à proteção ambiental e à defesa dos setores vulneráveis da sociedade. Isso tem motivado inquietações em relação a

10. Alexandra Strickner & Carin Smaller, “Formula One Racing: Who’s Going to Win the Grand Prix?” (IATP/TIP Geneva Update, jun. 2005).

fatores essenciais à subsistência, como alimentação e saúde,¹¹ e ao fornecimento de serviços básicos, como educação, saúde ou abastecimento de água.¹²

A lista de casos em que as regras comerciais da Organização Mundial do Comércio e outras similares têm prejudicado o gozo dos direitos a alimentação, saúde, educação e moradia, entre outros, seria longa. Além disso, muitos desses casos não são divulgados publicamente ou permanecem ligados de forma complexa a diversos aspectos da política econômica, tornando difícil para a população distinguir qual o papel dos acordos comerciais. Este artigo focalizará uma área em que as regulamentações impostas pela OMC podem limitar a capacidade dos países de tomar medidas que favoreçam os direitos humanos: as normas da OMC referentes ao comércio de serviços.

*Liberalização comercial no setor de serviços e dever regulador dos governos*¹³

A efetivação dos direitos humanos requer políticas nacionais eficazes. Tais políticas não são as mesmas para todos os países; não existe uma solução única para todas as situações. Os governos precisam ter seu espaço de regulamentação e flexibilidade para criar políticas normativas adequadas às necessidades e especificidades do país, da sociedade e do direito humano em questão. As normas internacionais e as negociações envolvendo liberalização comercial no setor de serviços ameaçam limitar o espaço político e a flexibilidade dos governos. Embora os serviços estejam contemplados na maioria dos acordos comerciais bilaterais, o marco global continua a ser a Organização Mundial do Comércio. Por isso, enfocaremos aqui a liberalização comercial dos serviços no quadro da OMC.

Um serviço é o resultado de uma atividade humana que não gera um bem tangível. Liberalizar significa permitir a competição entre fornecedores domésticos e estrangeiros na prestação de tais serviços. O alcance da liberalização comercial

11. Ver uma discussão da liberalização do comércio agrícola em relação aos direitos humanos em 3D & IATP, "Planting the Rights Seed – A Human Rights Perspective on Agriculture Trade and the WTO" (2005). Disponível em <www.3dthree.org/en/page.php?IDpage=38&IDcat=5>. Acesso em 7 set. 2005.

12. Ver também C. Dommen, "Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization – Actors, Processes and Possible Strategies" (*Human Rights Quarterly*, v. 24, pp. 1-50, 2002); e OHCHR, "Human Rights and Trade" (relatório apresentado à 5ª Conferência Ministerial da OMC em Cancun, 2003). Disponível em <www.unhchr.ch/html/menu2/trade/index.htm>. Acesso em 7 set. 2005.

13. Para uma discussão mais detalhada sobre a interferência das normas de liberalização comercial do setor de serviços nos direitos humanos, ver 3D & Forum-Asia, "Practical Guide to the WTO for Human Rights Advocates" (2004). Disponível em <www.3dthree.org/en/complement.php?IDcomplement=36>. Acesso em 7 set. 2005.

dos serviços no âmbito da Organização Mundial do Comércio e de outros acordos comerciais é enorme, englobando contabilidade, propaganda, telecomunicações, turismo e transporte. Tal liberalização pode interferir, como tem ocorrido, no acesso aos serviços básicos – e, assim, nos direitos humanos – em áreas como educação, saúde, segurança no trabalho ou acesso à água. No entanto, as regras dessa liberalização podem ir ainda mais longe no espaço de regulamentação de um governo e afetar os direitos humanos, como demonstra o caso “United States – Gambling” que discutiremos mais adiante.

A Organização Mundial do Comércio não impõe a privatização nem a desregulamentação de serviços, tampouco requer que qualquer país abra determinado setor de serviços para a competição internacional. Então, por que a OMC é responsabilizada pelas questões de direitos humanos surgidas a partir da liberalização dos serviços? Para responder a essa pergunta, este artigo examinará algumas dimensões dos direitos humanos sob três aspectos: privatização, desregulamentação e serviços protegidos.

Os serviços foram introduzidos no sistema de comércio multilateral no final da década de 1980, resultando, em 1995, na adoção do General Agreement on Trade in Services, GATS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, em português) como parte integrante do Acordo da OMC. Os esforços da OMC para liberalizar o comércio de serviços incluem-se em uma ampla tendência global no sentido de incrementar a participação do setor privado (e, de modo crescente, a entrada de grandes e poderosas corporações multinacionais) na realização de funções próprias do Estado, gerando competição em áreas nas quais, até então, a prestação de serviços cabia ao governo.

A liberalização não requer de modo explícito a privatização de determinado setor de serviços. Na prática, contudo, acaba por envolver a erradicação de monopólios – inclusive monopólios públicos –, na medida em que torna possível a competição. Com frequência, esse processo equivale ao de privatização. Desse modo, na vida real, há nítidas ligações entre liberalizar e privatizar, mas os acordos internacionais de comércio, incluindo os da OMC, se esquivam de dar preferência explícita ao fornecimento privado de serviços, em detrimento do público.

Em alguns setores, como o de telecomunicações na Ásia, houve substancial melhoria dos serviços após a privatização e a liberalização: a qualidade e a disponibilidade aumentaram e os preços caíram. Em outros, porém, o sistema criado tornou disponível, para os que podem pagar, um segmento de alta qualidade, enquanto restou para os pobres um segmento precariamente subsidiado pelo governo. Houve situações em que a privatização tirou determinados serviços do alcance das camadas pobres da sociedade: em Gana, por exemplo, até mesmo o preço da água – que o governo e o Banco Mundial consideram abaixo da taxa de mercado – está fora das possibilidades da maioria

das famílias. Na verdade, como o setor privado é guiado por objetivos comerciais e de lucro, a competição privada em serviços básicos não é o meio mais eficaz de assegurar acesso universal a serviços que são essenciais, mas não lucrativos.

A legislação de direitos humanos não obriga os Estados a serem os únicos provedores de serviços essenciais. No entanto, exige que os Estados garantam o fornecimento de serviços essenciais, sobretudo para os pobres, vulneráveis e marginalizados. A crescente oferta de serviços diferenciados para camadas distintas da população constitui uma discriminação *de facto* contra os setores mais vulneráveis ou marginalizados, indo contra os direitos humanos. Na verdade, o princípio de não-discriminação, central na legislação desses direitos, proíbe a discriminação baseada na capacidade de pagar pelos serviços básicos.

Além de criar obstáculos para o acesso a serviços essenciais, a privatização e a liberalização podem tornar mais difícil a regulamentação por parte dos governos. Em termos de direitos humanos, regulamentar é não só uma necessidade como também um **dever**. De fato, a legislação referente aos direitos humanos exige que os Estados assumam medidas legislativas, administrativas, orçamentárias, judiciais e outras, adequadas ao atendimento de tais direitos.

Como outras normas comerciais, as do setor de serviços visam eliminar obstáculos ao comércio, inclusive possíveis interferências reguladoras. Enquanto as barreiras ao comércio de bens em geral são impostas nas fronteiras nacionais (por exemplo, mediante tarifas), barreiras ao comércio de serviços são mais complexas. Além do mais, as barreiras ao comércio de serviços com frequência afetam áreas cruciais da regulamentação doméstica, como critérios de licenciamento (por exemplo, licença para o estabelecimento de clínicas e laboratórios ou concessões para manejo do lixo), padrões profissionais mínimos, subsídios para provedores de serviços essenciais ou, ainda, objetivos sociais que devam ser observados por investidores e provedores de serviços estrangeiros.

Há um aspecto prático e outro legal na dificuldade dos governos em regulamentar os assuntos de interesse público, de modo a cumprir seu papel de principal responsável pelos direitos humanos. A dimensão prática relaciona-se às dificuldades de estabelecer regras para um setor privado cada vez maior e mais poderoso. No setor da saúde, por exemplo, a Organização Mundial do Comércio tem dado a entender que as empresas privadas podem subverter os sistemas de saúde por meio de pressão política e “apropriação reguladora”, isto é, pela cooptação de agentes reguladores para que atuem a seu favor. Quando o prestador de serviço é estrangeiro, é ainda mais difícil para os governos impor condições, em especial quando o Estado quer atrair investimentos estrangeiros.

O aspecto legal refere-se às regulamentações que serão autorizadas pelo Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços. Embora o GATS de fato reconheça o direito dos membros da Organização Mundial do Comércio de “regular e introduzir novos regulamentos no fornecimento de serviços dentro de seus territórios, a fim

de ir ao encontro dos objetivos políticos nacionais”, ele estabelece certos limites e pode, assim, desafiar as prerrogativas reguladoras nacionais.

Uma recente decisão judicial do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC referente ao caso United States – Gambling levantou importantes questões a esse respeito.¹⁴ Antígua e Barbuda apresentaram ao sistema de solução de controvérsias da OMC uma objeção à proibição do jogo via internet pelos Estados Unidos, alegando que era uma violação dos compromissos firmados pelo país no GATS. O Órgão de Solução de Controvérsias estabeleceu que, no caso do jogo na internet, a proibição estado-unidense era justificada pela exceção de “moralidade pública” do GATS, que possibilita aos países derrogar cláusulas do acordo. Os defensores dos direitos humanos podem ver nessa decisão um incentivo para que outros países derroguem obrigações impostas pelo Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços no futuro, em apoio a objetivos de interesse público reconhecidos pelo próprio GATS.¹⁵

Entretanto, as preocupações persistem. Uma delas, bem significativa, refere-se ao risco de que a ampla interpretação do Órgão de Solução de Controvérsias quanto às restrições proibidas no âmbito do GATS possam ameaçar a validade de muitas regulamentações domésticas sobre serviços até agora consideradas lícitas.¹⁶

Outra questão reside nas determinações dos acordos bilaterais referentes a serviços. O Acordo de Livre-Comércio da América Central, ou CAFTA (Central American Free Trade Agreement, recém-concluído entre os Estados Unidos e vários países centro-americanos), inclui cláusulas que permitem a investidores estrangeiros contestar medidas governamentais incompatíveis com o tratado. O CAFTA não contém uma exceção similar à da “moralidade pública” do GATS; assim, uma empresa centro-americana pode ter êxito ao fazer uma objeção legal para derrubar medidas de interesse público, do tipo da proibição ao jogo na internet pelos Estados Unidos.¹⁷

Um aspecto específico das preocupações relacionadas aos direitos humanos

14. “United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services (Complaint Brought by Antigua and Barbuda)”. Relatório ao Órgão de Solução de Controvérsias, WT/DS285/AB/R, emitido em 7 abr. 2005.

15. Isso inclui as medidas necessárias para proteger a moralidade pública ou para manter a ordem pública; ou necessárias para proteger a vida e o bem-estar animal ou vegetal. Ver GATS, Artigo XIV: Exceções Gerais.

16. Joost Pauwelyn, “WTO Softens Earlier Condemnation of US Ban on Internet Gambling, but Confirms Broad Reach into Sensitive Domestic Regulation” (abr. 2005). Disponível em <www.asil.org/insights/2005/04/insights050412.html>. Acesso em 8 ago. 2005.

17. Peace Through Interamerican Community Action (PICA), “CAFTA Jeopardizes Maine’s Gambling Regulations” (jul. 2005, arquivo do autor).

no GATS envolve os serviços públicos. Não há certeza em relação à legitimidade da regulamentação governamental nessa área, que inclui serviços básicos; tampouco fica claro se está, ou não, no âmbito de atuação do GATS (o que significaria que as regulamentações governamentais, mesmo aquelas voltadas para o cumprimento dos direitos humanos, como subsídios para os provedores do governo, poderiam ser proibidas). De fato, as regulamentações nacionais estão sujeitas às obrigações gerais do GATS, incluindo a proibição de discriminação entre provedores de serviço de diferentes países.

Suponhamos que o governo de um país-membro da OMC (país A) não tenha assumido compromissos para liberalizar o comércio de serviços educacionais e administre a maioria das escolas, embora ainda disponha de ensino privado. Diante da falta de professores nas escolas públicas, e do impacto adverso dessa carência sobre o direito à educação, o país A decide firmar um acordo bilateral com o país B, para permitir que os professores de B solicitem a anulação dos requisitos para imigração, de forma que possam lecionar no país A. Apesar de o país A não ter compromissos na área da educação, o acordo com B pode ser considerado uma violação ao princípio de não-discriminação do GATS, por dar tratamento preferencial aos fornecedores de serviço do país B, em detrimento do país C. Mas a preferência concedida a B pode representar um genuíno propósito de política pública se a língua falada no país B for a mesma do país A, ou ainda, se ambos compartilharem de maior identidade cultural e histórica do que A com C.

No entanto, nesse cenário, se os serviços de educação não se enquadrarem no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, não haveria violação alguma. O motivo dessa dúvida a respeito do enquadramento no GATS de serviços públicos como a educação e outros deriva do fato de o acordo não se aplicar a “serviços prestados no exercício da autoridade governamental”. O Acordo define isso como sendo “qualquer serviço que não seja aplicável nem em bases comerciais, nem em competição com um ou mais fornecedores de serviço”; mas o verdadeiro alcance desse dispositivo não fica claro para ninguém, nem mesmo para os principais especialistas mundiais em GATS. De fato, o crescente fornecimento de serviços pelo governo em bases comerciais tem desafiado as distinções claras entre prestação de serviços governamentais e não-governamentais.

Outro modo pelo qual o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços pode reduzir a flexibilidade de um país para fazer regulamentações que sejam de interesse público é pela limitação da capacidade governamental de adotar medidas econômicas em favor de grupos desfavorecidos. A legislação sobre direitos humanos exige que os governos tomem medidas para garantir o gozo desses direitos a grupos particularmente vulneráveis. Em seus compromissos com o GATS, alguns governos se protegem em relação às medidas tomadas para esse fim. A Nova Zelândia, por exemplo, se salvaguarda, nas obrigações com o GATS, de “medidas atuais ou

futuras nos acordos principais e periféricos concedendo tratamento mais favorável a uma pessoa ou a uma organização maori para adquirir, estabelecer ou operar qualquer empreendimento comercial ou industrial”. A Austrália e a Malásia agem exatamente da mesma forma com seus povos nativos.

Os defensores do GATS podem se apoiar nesses exemplos para argumentar que o Acordo não restringe a capacidade de um governo buscar objetivos de interesse público, pois os países dispõem de um amplo leque de escolhas para decidir quais setores comerciais devem se comprometer com o GATS e quais ficarão isentos. Segundo argumentam, os países que precisam de isenções de política social podem construir o espaço político necessário para obtê-las. Contudo, se o país possui uma política para propiciar a um grupo desfavorecido o acesso a determinado serviço, mas não inclui essa medida como isenção no compromisso com o GATS, pode estar transgredindo esse acordo; o mesmo ocorrerá com um país que venha a introduzir políticas similares no futuro. Além do mais, a dinâmica da política, os desequilíbrios de poder ou simplesmente a complexidade das negociações comerciais às vezes levam os países a fazer acordos em áreas nas quais a liberalização ou a desregulamentação vão contra seus interesses nacionais. E isso não afeta apenas os países pequenos: o caso United States – Gambling baseou-se em um compromisso assumido pelos negociadores estado-unidenses, ao que parece de forma errônea, e o equívoco permaneceu sem ser detectado por quase dez anos, até ser contestado por Antígua e Barbuda na OMC.

Isso remete a outro assunto central no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços: seu efeito “*lock-in*”. Na prática, ao assumir um compromisso com o GATS, o país não mais poderá mudá-lo, mesmo que isso se torne necessário diante de circunstâncias posteriores. Do ponto de vista técnico, é possível reverter esse compromisso, dependendo da negociação de “compensações” com todos os parceiros comerciais afetados, o que pode representar um custo proibitivo. Isto quer dizer que, se eventos subseqüentes revelarem efeitos econômicos ou sociais negativos, talvez seja tarde demais para empreender uma ação corretiva, sendo limitado o raio de ação do governo para tomar medidas dedicadas a um problema social que só se manifestou após o estabelecimento do compromisso com o GATS.

Em resumo, parece que a liberdade dos governos para criar suas regras só existe na medida em que adotarem regulamentações compatíveis com o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços. A ameaça de ser levado a um painel de solução de controvérsias da OMC, devido a uma nova regulamentação que afeta prestadores de serviços estrangeiros, pode esfriar a disposição do governo para criar regras destinadas a promover os direitos humanos ou o interesse público. Do ponto de vista da democracia e da responsabilização, há uma preocupação adicional: em última instância, o julgamento sobre a compatibilidade de uma regulamentação doméstica com o GATS não será feita pelos governos, mas sim pelo painel de solução de controvérsias da OMC. E a função desse painel é aplicar a legislação comercial – e

não garantir a proteção do interesse público nos países-membros da OMC.

No momento, estão em andamento negociações para liberalizar os serviços no âmbito da OMC, bem como nos acordos bilaterais, e muitos países estão sendo submetidos a considerável pressão para liberalizar mais setores de serviço, ou para eliminar limitações nos compromissos já existentes. Além disso, os países em desenvolvimento estão sendo instados a assumir compromissos de liberalização do GATS em um espectro tão amplo de setores de serviço que se tornam incapazes de analisar as potenciais perdas de benefícios envolvidas em tal liberalização, sem falar no acesso ao mercado de serviços dos países industrializados.¹⁸

Na perspectiva dos direitos humanos, é importante que os países não se comprometam com novos setores abordados pelo GATS, até ser possível avaliar seu efeito sobre esses direitos. O próprio Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços estipulava que uma avaliação abrangente dos impactos da liberalização comercial de serviços deveria ter sido empreendida antes de 2000, mas esse compromisso permanece em aberto, para grande dissabor dos países em desenvolvimento. Ministros do comércio africanos, por exemplo, observaram em junho de 2003 que o “Conselho de Serviços não cumpriu satisfatoriamente a exigência de levar a termo a avaliação do comércio de serviços, conforme estipulado pelo GATS”. Representantes dos países latino-americanos e organizações não-governamentais do mundo todo têm manifestado preocupações semelhantes.

De forma construtiva, defensores dos direitos humanos juntaram suas vozes às reivindicações por uma avaliação do potencial e do impacto real das políticas de serviços, considerando que elas são fundamentais para garantir políticas e regulamentações mais apropriadas ao desenvolvimento e aos direitos humanos. O Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, por exemplo, reconheceu que cabe aos Estados a responsabilidade de evitar que compromissos firmados em outras áreas, inclusive no comércio, reduzam sua capacidade de estabelecer e implementar uma política de desenvolvimento nacional. Num estudo detalhado sobre os direitos humanos e a liberalização do comércio de serviços, o Alto Comissariado concluiu que os direitos humanos exigem um exame constante da política e da legislação comercial, na medida em que estas afetam o gozo desses mesmos direitos, e que tal avaliação é o principal meio de evitar a implementação de qualquer medida retrógrada que restrinja seu exercício.¹⁹

18. Ver por exemplo “Statement by Jamaica to the WTO Trade Negotiations Committee” (28 jul. 2005, arquivo do autor).

19. ONU, Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, “Liberalization of Trade in Services and Human Rights – Report of the High Commissioner” (E/CN.4/Sub.2/2002/9, 25 jun. 2002). Disponível em <[www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.2002.9.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.2002.9.En?Opendocument)>. Acesso em 8 ago. 2005.

Em defesa dos direitos humanos no comércio

Os defensores dos direitos humanos têm pela frente uma importante tarefa para garantir que o comércio e suas normas respeitem, promovam e cumpram esses direitos. Esta seção indica alguns pontos que vale a pena ter em mente para assegurar o êxito dos esforços de incorporação de tais preceitos aos acordos comerciais.

Em primeiro lugar, é essencial ter muita clareza sobre o que realmente queremos, ao falar em incorporação dos direitos humanos. Este artigo parte do pressuposto de que o desejo de seus defensores é que o comércio internacional e as normas comerciais, inclusive as elaboradas e aplicadas por meio da OMC, constituam um apoio, e não uma ameaça aos direitos humanos. Qual a melhor forma de se conseguir isso?

Alguns reivindicam abolir a Organização Mundial do Comércio como solução para as políticas comerciais incompatíveis com os direitos humanos. Outros pleiteiam o acréscimo da expressão “direitos humanos” nos textos da OMC e de outros tratados comerciais. Sustentamos aqui que essas reivindicações estão equivocadas, e que a melhor forma de assegurar que o comércio e as normas comerciais promovam os direitos em questão é ampliar o foco da lente sobre eles no âmbito da OMC, para integrar temas como não-discriminação, monitoramento, participação democrática e *accountability* a cada etapa do processo de elaboração e aplicação da política comercial. Esta seção indicará, então, algumas formas eficazes pelas quais defensores dos direitos humanos podem contribuir, por meio de sua própria experiência, para apoiar esforços de promoção de um regime comercial internacional mais justo e compatível com os direitos humanos.

A Organização Mundial do Comércio é muitas vezes acusada de ser a causa de injustiças econômicas; não faltam exemplos de normas e procedimentos injustos. Porém, mesmo entre os críticos, há diferenças categóricas de opinião sobre a possibilidade de abolir a OMC como solução para o problema. Alguns argumentam que as falhas da instituição são tão profundas que inviabilizam uma eventual reforma e que, portanto, ela precisaria ser extinta. Outros, contudo, apontam a importância de uma estrutura multilateral para o comércio internacional, já que somente uma estrutura multilateral pode ajudar a proteger as economias pequenas das mais fortes.

De fato, o processo e o conteúdo dos acordos comerciais bilaterais e regionais têm fornecido um vislumbre de como as normas comerciais externas à estrutura multilateral ameaçam muito mais a equidade econômica global e o gozo dos direitos humanos do que o sistema da Organização Mundial do Comércio. O modo de negociar esses acordos é muito mais secreto, embora as disparidades de poder sejam mais extremas e os resultados ainda menos equilibrados e mais prejudiciais ao interesse público do que os oriundos da OMC. Como afirmou recentemente George Monbiot, um crítico aberto da liberalização, a “única coisa pior do que um mundo

com normas de comércio internacional erradas é um mundo sem norma comercial alguma”.²⁰ Ele faz então um apelo para que a Organização Mundial do Comércio não seja sucateada, “mas transformada numa Organização do Comércio Justo, cujo propósito seja conter os ricos e ao mesmo tempo emancipar os pobres”.

Alguns têm reivindicado a inclusão das palavras “direitos humanos” nos textos da Organização Mundial do Comércio. Trata-se de um caminho perigoso, por três razões principais. Primeiro, a idéia de “nenhuma referência explícita” como ponto de partida no debate entre direitos humanos e OMC tem sido usada para apoiar visões fundamentalmente opostas. Quem não quer ver tais direitos discutidos no âmbito do organismo multilateral declara que, como os textos legais silenciam sobre a questão, a organização não tem obrigações ou incumbências relacionadas a eles. Os que querem ver a entidade se responsabilizar segundo padrões de direitos humanos dizem que uma linguagem explícita de direitos deveria ser incorporada a seus textos. Ambos parecem presumir que o único modo de responsabilizá-la pelos direitos humanos seria fazer clara menção a eles. A conclusão é que, sem explicitar a expressão “direitos humanos” em seus textos, a OMC não terá mandato para defendê-los.

Dada a dificuldade dos membros da OMC para entrar em acordo sobre as questões mais simples, uma mudança em seus textos legais requereria muito tempo e muita discussão. Isso é ainda mais real se levarmos em conta que, para muitos profissionais da organização, as expressões “direitos humanos” e “padrões trabalhistas” são equivalentes, e eles reagem com tenacidade à idéia de expandir as incumbências da OMC em ambos os casos. O segundo motivo que torna arriscado incluir as palavras “direitos humanos” nos textos da entidade é, pois, o tempo que seria necessário para tanto. Como o objetivo fundamental – e real – de explorar no âmbito da OMC os direitos humanos é lhes assegurar um apoio que não seja só de fachada, fazendo com que os atores econômicos efetivamente os promovam e protejam em suas negociações, reivindicar uma mudança nos textos não é uma boa maneira de os defensores dos direitos humanos gastarem seu tempo.

Uma terceira razão pela qual a explicitação da expressão “direitos humanos” talvez não traga resultados satisfatórios pode ser tirada da experiência do movimento ambientalista. As questões ambientais começaram a ser discutidas com seriedade pela comunidade comercial internacional a partir do início da década de 1990 – quer dizer, os ativistas ambientais têm dez anos de vantagem em negociações de política comercial sobre os defensores dos direitos humanos. Ainda que um pouco acanhadas, referências ao meio ambiente, já estavam presentes no Acordo de Marrakesh, de 1995, que criou a Organização Mundial do Comércio.

20. G. Monbiot, “I Was Wrong about Trade” (*The Guardian*, UK, 24 jun. 2003). Disponível em <www.monbiot.com>. Acesso em 7 set. 2005.

À época da Conferência Ministerial de Doha, tais referências eram freqüentes: a Declaração Ministerial de Doha contém inúmeras menções ao meio ambiente.

No entanto, quase nenhum ambientalista está satisfeito com o compromisso formulado pelos agentes comerciais, tampouco com a maneira como as negociações sobre o meio ambiente têm sido conduzidas na Organização Mundial do Comércio. É importante ressaltar que muitos ambientalistas hoje lamentam o fato de a inclusão formal das questões ambientais ter dado à OMC um papel grande demais na discussão da matéria. Baseados nessa experiência, especialistas em comércio e meio ambiente aconselham os defensores dos direitos humanos a se certificar de que qualquer reconhecimento desses direitos e princípios correlatos pela entidade sejam isoladas das normas do regime comercial, a fim de evitar que se proporcione à organização uma autoridade excessiva nas questões referentes aos direitos humanos.²¹ Numa tendência similar, outros grupos de interesse público estão buscando reduzir o alcance da OMC e limitar estritamente suas atividades à regulamentação dos aspectos técnicos do comércio.²²

Supondo que os defensores da integração dos direitos humanos às normas comerciais pretendam obter do comércio e de suas regras – inclusive as criadas e aplicadas por intermédio da OMC – mais apoio do que ameaças, a discussão até aqui indica que sua reivindicação seria mais bem atendida com a aplicação de instrumentos dos direitos humanos às políticas comerciais, no momento em que elas são criadas e implementadas, em vez de levar os direitos humanos à Organização Mundial do Comércio.

Como já comentamos, os processos de redução do espaço político para a regulamentação de interesse público não acontecem apenas na Organização Mundial do Comércio, mas também nos acordos bilaterais e na forma como os acordos comerciais são implementados em âmbito nacional. Vimos ainda que, quando as potências econômicas – países ou empresas privadas – não podem atingir seus objetivos por meio da OMC, se deslocam do foro multilateral para as negociações regionais ou bilaterais, nas quais podem exercer maior pressão e, com freqüência, atuar de modo mais reservado. Isso recomenda que se concentre o foco no nível nacional, espaço no qual a política comercial é formulada e aplicada, mesmo que existam regras estabelecidas na OMC ou em outras instâncias.

21. 3D → Trade – Human Rights – Equitable Economy and Rights & Democracy, “Towards Development: Human Rights and the WTO Agenda” (relatório de um debate realizado durante a Conferência Ministerial da OMC em Cancún, set. 2003). Disponível em <www.3dthree.org/en/page.php?IDpage=21&IDcat=5>. Acesso em 7 set. 2005.

22. Ver International Gender and Trade Network, “IGTN at Cancún”, reivindicando a redução do alcance da OMC em questões de comércio específicas (2003). Disponível em <<http://www.igtn.org/page/404>>. Acesso em 7 set. 2005.

Além disso, enquanto se preocupam com a OMC, os defensores dos direitos humanos tendem a deixar em segundo plano os mecanismos de direitos humanos. No entanto, as normas relativas a esses direitos e os mecanismos para sua implementação constituem uma base poderosa para assegurar que o comércio e os preceitos comerciais sejam equitativos, trabalhem pelo bem do interesse público e ofereçam mais apoio do que ameaças aos direitos humanos.

Paul Hunt, relator especial para o direito à saúde das Nações Unidas, por exemplo, tem indicado caminhos para que os direitos humanos possam desempenhar um papel positivo na definição de políticas domésticas de comércio equitativas, atentas às necessidades particulares dos mais vulneráveis e respeitadoras dos direitos humanos. Ele demonstrou como uma análise sob o ponto de vista do direito à saúde pode, em relação a medicamentos essenciais, ajudar a identificar intervenções políticas precisas e práticas para que o uso de remédios seja um benefício garantido pelo direito à saúde. Isso implica, entre outras coisas, certificar-se da **disponibilidade** de uma droga essencial em um dado país. Com tal objetivo, um país em desenvolvimento poderá se valer da flexibilidade existente em certas partes do Acordo TRIPS* para assegurar a disponibilidade de versões de baixo custo do remédio em questão. Este deve ser **acessível** a todos dentro do país, sobretudo aos que vivem na pobreza. Talvez seja necessária certa criatividade nos mecanismos de entrega (por exemplo, motonetas para as enfermeiras), e também pode ser preciso que o país evite impor taxas de importação que tornem o medicamento inacessível para o pobre. Finalmente, um remédio essencial tem de ser de **boa qualidade**, requerendo como condição que o país tenha um sistema para monitorar e checar essa qualidade.²³

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos chama a atenção também para maneiras de aplicar os direitos humanos no contexto comercial. O relatório de 2002 sobre comércio de serviços, por exemplo, afirma que a abordagem de direitos humanos na apreciação do impacto da liberalização do comércio de serviços introduz uma metodologia de avaliação que promove a participação popular e a consulta aos afetados pela liberalização – pobres, pessoas que dependem do serviço público, pequenas empresas e grupos industriais, bem como os ministérios das áreas social, comercial e de finanças. O relatório acrescenta que uma abordagem de direitos humanos nessas análises enfatiza a

* Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (ADPIC), conhecido no Brasil por sua sigla em inglês, TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). [NT]

23. Para uma análise mais detalhada, ver 3D → Trade – Human Rights – Equitable Economy and Rights & Democracy (op. cit., 2003).

transparência e a *accountability*, pois os resultados das avaliações e dos processos de negociação em foros comerciais ficam abertos ao escrutínio público.²⁴

Além disso, os defensores dos direitos humanos podem deixar claro que são capazes de desempenhar um papel positivo participando da elaboração e da formulação de políticas comerciais no nível doméstico. Em alguns países já tem ocorrido a intervenção de coalizões de grupos da sociedade civil na elaboração de políticas comerciais, mas – com exceção de sindicatos – os grupos de direitos humanos raramente participam. Seu envolvimento em tais processos não só ampliaria o leque de representações como também melhoraria o entendimento entre os defensores dos direitos humanos que atuam nos assuntos de política comercial.

Mesmo em relação a questões comerciais mais complexas, é possível adotar medidas bem simples para contribuir com uma abordagem voltada para os direitos humanos. Uma delas seria consultar o Ministério do Comércio para saber quais são os procedimentos adotados nas negociações comerciais para evitar a perda de flexibilidade e espaço político na adoção de medidas de proteção aos direitos humanos. Na área da saúde, por exemplo, os defensores dos direitos humanos poderiam perguntar aos funcionários do setor comercial do governo se eles se certificaram de que as propostas em áreas como propriedade intelectual ou serviços não ameaçam o benefício do direito à saúde.

Se a informação não for pública, ou se os funcionários manifestarem desconhecimento, os defensores dos direitos humanos podem alertá-los para a obrigação, em termos de direitos humanos, de permitir que as pessoas participem da tomada de decisões em assuntos que lhes dizem respeito e que possam monitorar a situação desses direitos em seu país. Eles poderão também lembrar aos responsáveis pela política comercial do governo seu dever de assegurar a não-discriminação em matéria de direitos humanos. Isso implica que, se uma determinada política comercial discrimina certo setor da população – e há consideráveis evidências de que a liberalização do comércio frequentemente tem efeitos adversos sobre as mulheres –,²⁵ ela será incompatível com as leis sobre direitos humanos. Conforme mostrou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o respeito à exigência dos direitos humanos de evitar a discriminação não significa apenas proteger grupos e indivíduos da discriminação

24. OHCHR (op. cit., 2003, nota 12). O Grupo de Trabalho da Comissão dos Direitos Humanos para o Direito ao Desenvolvimento também enfatizou a necessidade de introduzir e fortalecer os padrões e princípios dos direitos humanos ao empreender avaliações sobre o impacto de políticas e normas de comércio e desenvolvimento. Ver "Right to Development", relatório da 6ª sessão do Grupo de Trabalho (2005), disponível em <www.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/61chr/E.CN.4.2005.25.pdf>. Acesso em 8 ago. 2005.

25. Mariama Williams, *Gender Mainstreaming in the Multilateral Trading System – A Handbook for Policy-Makers and other Stakeholders* (Londres: Commonwealth Secretariat, 2003).

mais evidente, mas também impedir que determinados grupos e indivíduos sejam excluídos do cenário comercial.²⁶

Lembrar aos responsáveis pela política comercial sua obrigação de reprimir a discriminação é também uma forma de tornar explícito o *trade-off*. O conhecimento público de quem está sendo favorecido por uma determinada política comercial é um pré-requisito essencial para responsabilizar os atores econômicos – inclusive os do setor privado – por suas ações e por possíveis efeitos sociais adversos, derivados dos benefícios por eles obtidos com uma dada política comercial.

Conforme mostrou Mary Robinson, antiga Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, aumentar a participação das pessoas afetadas por uma política comercial contribui para que esta seja mais transparente, responsável e receptiva às necessidades daqueles que afirma servir, bem como mais sustentável e mais legítima.²⁷ A experiência em muitos países confirma isso. Em Uganda, por exemplo, onde há um processo de participação da sociedade civil na formulação das políticas comerciais, um funcionário do Ministério do Comércio afirmou recentemente que “os grupos desfavorecidos deste país, como os pequenos agricultores, são, em última instância, os mais afetados pelas políticas comerciais e econômicas. Com o contínuo envolvimento da sociedade civil nesse processo, mediante o estabelecimento de posições nacionais e o endosso de funcionários do governo presentes nas negociações, a voz desses grupos se fará ouvir”.²⁸

Também se dissemina o reconhecimento de que os países em desenvolvimento podem fortalecer sua voz nas negociações comerciais internacionais e aperfeiçoar sua capacidade de resistir às pressões dos mais poderosos – para que assumam, na área comercial, compromissos prejudiciais a seu desenvolvimento ou ao interesse público – se houver participação mais ampla de todos os interessados, em nível nacional. A experiência do Quênia, por exemplo, demonstrou que a influência exercida pela sociedade civil sobre o Ministério do Comércio permitiu que o país se tornasse apto a submeter propostas de negociação oportunas à OMC, e assim participar do processo de forma significativa.

A estrutura dos direitos humanos pode fornecer um instrumento adicional de resistência às pressões para concordar com normas comerciais que reduziriam a flexibilidade e o espaço político que protegem o interesse público e os direitos humanos. Na verdade, os países em desenvolvimento poderiam, nas negociações comerciais, usar suas obrigações em direitos humanos como um escudo para poupá-los de se envolver em compromissos de liberalização comercial que reduziriam sua

26. OHCHR (op. cit., 2003, nota 12).

27. 3D → Trade – Human Rights – Equitable Economy & Rights & Democracy (op. cit., 2003).

28. Apud David Ddamilura & Halima Noor Abdi, *Civil Society and the WTO: Participation in National Trade Policy Design in Uganda and Kenya* (Londres: Cafod Trade Justice Campaign, 2003).

capacidade de proteger esses direitos. O Brasil fez isso a partir de 2001, apresentando uma série de resoluções sobre acesso a medicamentos à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Essas resoluções fizeram parte de uma bem-sucedida estratégia global liderada pelo Brasil para obter o reconhecimento do acesso a medicamentos como um direito humano, e que apoiou os esforços dos países em desenvolvimento na OMC para garantir o reconhecimento de seu direito de produzir remédios genéricos de baixo custo e disponibilizá-los à população.²⁹

Os defensores dos direitos humanos poderiam fazer melhor uso dos mecanismos internacionais, como os órgãos de supervisão dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas, em apoio à ação nacional dirigida à garantia de que tais direitos sejam levados em conta nas políticas referentes ao comércio internacional. Às vezes, os membros dos órgãos de supervisão levantam questões relativas ao comércio,³⁰ mas não de forma coordenada, e raramente como parte de uma estratégia específica movida pelo interesse em integrar os direitos humanos às políticas comerciais.

A preocupação com a falta de transparência e participação na política comercial é compartilhada por grupos desenvolvimentistas como Focus on the Global South e Oxfam; grupos ambientalistas como o Center for International Environmental Law (CIEL); e grupos de mulheres como o International Gender and Trade Network (IGTN). No entanto, embora muitas vezes façam referências aos direitos humanos, poucos de fato recorrem ao arcabouço específico para apoiar sua atuação em relação ao comércio. Os defensores dos direitos humanos poderiam fazer avançar de modo significativo a agenda de interesse público em relação ao comércio, demonstrando a especial utilidade do monitoramento internacional desses direitos e dos mecanismos de *accountability* para outros ativistas do interesse público.

Na verdade, os defensores dos direitos humanos compartilham inúmeras preocupações com outros defensores do interesse público. Assim, para que possam assegurar a incorporação dos direitos humanos à política comercial internacional, o melhor caminho é levar ao conhecimento de outros ativistas sua força e sua habilidade, e promover a união dos esforços para conseguir que o comércio internacional e suas normas – inclusive as promovidas e aplicadas pela Organização Mundial do Comércio – representem mais um apoio do que uma ameaça aos direitos humanos.

29. Ver C. Dommen, "WTO and Human Rights Bodies Reach Out to Each Other", in: *Between Trade and Sustainable Development* (Bridges 7:3, abr. 2003). Disponível em <www.ictsd.org/monthly/archive.htm>. Acesso em 7 set. 2005.

30. Ver em <www.3dthree.org> um guia prático para elucidar questões referentes a comércio e direitos humanos.