

Ponencia presentada en el “Seminário Direitos Humanos e MERCOSUL”. A construção dos Sistema Sub-Regional do MERCOSUL de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos: Atualidade e perspectivas de proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL, organizado por la Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Porto Alegre, 18- 20 de noviembre, 2003.

El MERCOSUR y los Derechos Humanos.

Soportes e impedimentos institucionales para la inclusión de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales.

Luis Caputo

BASE, Investigaciones Sociales
Asunción, Paraguay
Diciembre, 2003



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - baseis@baseis.org.py

Contenido

1.	De un mero tratado comercial, a la integración democrática y humana de los pueblos.....	3
1.1	Inclusión gradual de los DDHH en el MERCOSUR	7
1.2	Entre la letra e insuficiencia institucional para la efectivización de los DDHH.....	17
1.3	El MERCOSUR de la sociedad civil	18
1.4	Excesiva burocracia y pequeño núcleo de toma de decisiones	20
2.	Breve balance de los logros comerciales y de lo avanzado en los Derechos.....	33
2.1	Las vicisitudes y logros comerciales.....	33
2.2	Las desigualdades en Derechos y protección en el MERCOSUR.....	37
3.	El MERCOSUR es “ <i>la</i> ” integración o un “ <i>tipo</i> ” de integración?.....	46
3.1	La integración neoliberal: el MERCOSUR del mercado.....	47
3.2	La integración de los DDHH.....	50
3.3	DESC y el prerrequisito de un Derecho Comunitario.....	51
3.4	Estados versus instituciones Supranacionales: resistencias y fracasos....	67
4.	Oportunidades y desafíos en el comienzo del nuevo milenio.....	72
4.1	Acciones generales desde una Comunidad de los DDHH.....	73
4.2	Acciones complementarias a niveles nacionales.....	76
	ANEXO I	76
	ANEXO II	87
	ANEXO III	88
	ANEXO IV	91
	ANEXO V	93
	ANEXO VI	96
	ANEXO VII	98
	Bibliografía.....	100

1. De un mero tratado comercial, a la integración democrática y humana de los pueblos*

El presente trabajo pretende hacer un breve análisis de algunas dimensiones que se estiman fundamentales para la puesta en vigencia de los Derechos Humanos (DDHH) en el espacio del sur de América Latina.

Está claro que para explicar fenómenos como la exclusión, la pobreza y la marginalidad ciudadana que expresan la imposibilidad de materializar la dignidad inherente a toda persona, es preciso hacer análisis a diversos niveles simultáneamente, mundial, regional, nacional y estatal. También, en el análisis de los fenómenos provocados por las políticas macroeconómicas, se superponen explicaciones históricas, estructurales, políticas y otras en directa vinculación con la política de integración contemporánea. La instauración del proceso de integración actual es solamente una de las dimensiones necesarias para un riguroso análisis, aunque resulta relevante y hasta estratégica, para superar las limitaciones que tiene la concreción práctica de los DDHH en esta parte del mundo.

Este trabajo deja de lado la crónica de los hechos y los análisis acerca del orden económico mundial, la estructura de generación y distribución de ingresos, los patrones de concentración que son fundamentales para ubicar los emprendimientos regionales, para abordar la variable “toma de decisiones”, pues se considera que ésta juega un papel preponderante en la estrategia integradora correspondiente al MERCOSUR.

Así, más que analizar las variables “resultados del MERCOSUR en términos del trayecto de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales” (DESC), con inclusión del Derecho al Desarrollo (que al decir de sus indicadores, existirían enormes contingentes de población al margen de tales Derechos que no pueden hacerlos efectivos con los mecanismos e instituciones previstos hasta ahora en el MERCOSUR), se hace un balance de la evolución y de reconocimiento institucional dentro del bloque regional, de tales Derechos.

Se pretende también levantar algunos aportes para la discusión, partiendo del hecho que el MERCOSUR continuará con el mismo patrón de integración o ya con un nuevo modelo que mejore la situación de las grandes mayorías que actualmente soportan problemas económicos, sociales, culturales y ambientales de gran magnitud y, que a su vez, no están “integrados” al paradójico proceso integrador en curso, o que al menos no están vinculados a sus beneficios.

Para vislumbrar el futuro de los DESC en relación a la integración regional, se señalan algunos desafíos y pautas que sirvan para una reflexión global y profunda que ayude a viabilizar un programa integrador más apropiado a la vigencia de los mismos.

En marzo de 1991 la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay se constituyen, en principio, como miembros

* Las ideas originales de este texto fueron presentadas en el “Seminário Direitos Humanos e MERCOSUL”, organizado por ESMPU, 18-20 de noviembre 2003, Porto Alegre. El autor desea aclarar que no es especialista jurídico, por lo cual pueden deslizarse algunas imprecisiones u omisiones.

plenos del MERCOSUR, al que luego se adhirieron como socios comerciales -sin membresía plena-, mediante acuerdos, Chile en 1995¹ y Bolivia en 1996² (también debe incluirse como Estado Asociado, a partir de la Cumbre realizada en Montevideo en diciembre de 2003, al Perú).

Surge el MERCOSUR en la década de los noventa, respondiendo a dos procesos.

Por un lado, el temor, fundamentalmente del eje brasileño-argentino de quedar al margen del arrollador clima competitivo del sistema comercial mundial y, frente al avance de poderosos bloques regionales.

Con esta idea inicial, aunque sin un horizonte claro, la evolución de más de una década de la experiencia integradora del Cono Sur latinoamericano no será lineal, sino como otros fenómenos económicos y políticos, tendrá también un período de transición, impasses, hasta momentos de eminente sensación de colapso e innumerables obstáculos de todo tipo: económicos, políticos, institucionales, diplomáticos, sanitarios, etc. Se alcanzaron, incluso, momentos de frustración en los cuales no solamente economistas y empresarios, sino la misma dirigencia política llegó a sentenciar que el MERCOSUR está muerto³.

La sensibilización y posteriormente la incorporación de una cierta institucionalidad por los DDHH en las discusiones sobre el MERCOSUR es temprana y se debe a las presiones, fundamentalmente de las centrales obreras y campesinas, organizaciones sociales y de DDHH, e intelectuales y, en ocasiones por conveniencias políticas.

Más allá de los retrasos y retrocesos que ha sufrido la dinámica integradora del MERCOSUR con su programa de un mercado común y de los durísimos momentos que le tocó atravesar y que pusieron en peligro su propia existencia, más sus permanentes relanzamientos, tal cual como efectivamente se está desarrollando el MERCOSUR, se trata en rigor de un modelo de integración sesgado por varias razones en relación a sus fines, institucionalidad, metodología, políticas y efectos en los DESC.

Estructura institucional básica del MERCOSUR

Resulta casi obvio advertir la orientación del programa mercosureño a partir de su institucionalidad, funcionamiento y productos de políticas concretas. En particular destaca la baja cobertura de actores sociales representativos del Cono Sur de todo el espectro de los DDHH, dadas las altas barreras que tienen los núcleos decisorios de las estructuras formales del MERCOSUR.

¹ El status de asociado quedó plasmado mediante el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) suscrito con el MERCOSUR.

² Por su parte, mediante el ACE-36, Bolivia prevé una liberalización gradual de su comercio, con excepción de un conjunto de productos agrícolas. Recuérdese que el Tratado de Asunción no le permite el status de socio pleno del MERCOSUR, hasta tanto deje de pertenecer al bloque de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

³ También, el reconocido especialista en temas latinoamericanos, el francés Alain Touraine, en una entrevista al diario *O Globo*, sostuvo que “Hablar del MERCOSUR no tiene mucho sentido”, opinando el sociólogo que este emprendimiento regional “se terminó” (ABC, 16.09.02, 21).

Esto se desprende de una primera mirada a la estructura del MERCOSUR que se definió en el Tratado Fundacional de Asunción (TdA, marzo 1991) y sus sucesivas modificaciones, sobre todo con el Protocolo de Ouro Preto⁴ (POP, Brasil, diciembre 1994. Véase Anexo I), que si bien permite al MERCOSUR tomar algunas previsiones hacia los DDHH aún mantiene vigente su carácter cerrado a las respectivas sociedades.

En efecto, si se atiende a la composición de los órganos del MERCOSUR, (Véase Anexo II) éstos tienen un carácter parcial y sesgado respecto al tratamiento de los DDHH. Como se sabe, la estructura institucional del MERCOSUR cuenta con dos órganos máximos, el *Consejo del Mercado Común* (CMC) y el *Grupo de Mercado Común* (GMC).

Destaca como órgano supremo de conducción política del MERCOSUR el Consejo (CMC), que contando con la titularidad de la personalidad jurídica del bloque está compuesto por los Jefes de Estado, quienes celebran Cumbres Presidenciales semestrales y los Ministros de Relaciones Exteriores de los países socios originales, actores visibles del CMC, el cual se pronuncia y le compete toda la exclusividad en materia de “Decisiones”, consideradas obligatorias para los Estados Parte.

Luego del CMC como órgano superior, le sigue el Grupo (GMC) que funciona como órgano ejecutivo-intergubernamental, con facultades de iniciativa, encargado de concretar los objetivos y plazos previstos por CMC según los principales instrumentos jurídicos del bloque. De este modo, mediante “Resoluciones” también obligatorias para los Estados, el GMC es el responsable de reglamentar las decisiones tendientes a la aplicación de la liberalización comercial y la coordinación de políticas macroeconómicas. Para el efecto cuenta con el mandato de encargarse de negociar y firmar acuerdos en nombre del MERCOSUR con otros Estados, bloques y organismos internacionales. Este segundo nivel en el organigrama institucional del MERCOSUR está compuesto por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y los titulares de los Bancos Centrales de los Estados Parte.

En lo concerniente a la viabilización de la integración de las políticas comerciales y la compatibilización de las normativas de los Estados Parte, el GMC cuenta en su ámbito con la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), siendo su forma jurídica de pronunciamiento para el seguimiento de la política comercial en relación a acuerdos comerciales, a la aplicabilidad del arancel externo común y respecto al comercio intra y extramercosur el de las “Directivas” (también obligatorias). En su ámbito a su vez operan seis Comisiones Técnicas (CTs) y un Comité de Defensa Comercial y Salvaguardas.

Sobre la base del Art. 24 del TdA, se establece que para avanzar hacia el Mercado Común “se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR” (CPC), como órgano representativo de los Congresos y Parlamentos de los Estados socios. A fines de 1991 quedó constituida formalmente la CPC (16 parlamentarios por cada Legislatura nacional), luego en diciembre de 1994 con el POP se institucionalizará y reglamentará de manera más clara como

⁴POP. Protocolo Adicional sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR.

organismo del MERCOSUR⁵. Para concretar la CPC se realizan Reuniones Parlamentarias del MERCOSUR, las reuniones son de tres tipos, plenarias, ordinarias y las ejecutivas. No obstante, podría decirse que todavía no logra perfilarse como una institución con una participación preponderante en el proceso de integración.

También, dentro de los órganos duros del MERCOSUR, se va conformando sigilosamente una instancia particularmente relevante para la promoción de los DESC; el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), el cual merecerá aquí una atención particular.

Finalmente, otra estructura del bloque es la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), la cual funge como soporte y presta servicios a los órganos del bloque.

En materia de política exterior, recientemente se ha diseñado un nuevo órgano, la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, de cuatro miembros, cuya Secretaría es ejercida desde diciembre de 2003 por el ex mandatario argentino Eduardo Duhalde. La misma tendrá tareas de coordinación general con los órganos del MERCOSUR y las de representar al bloque ante otras instancias internacionales.

Quizá emulando a la experiencia de la Comunidad Económica Europea, el MERCOSUR cuenta con diferentes espacios de trabajo: Subgrupos de Trabajo (SGTs), Reuniones de Ministros (RMs), Reuniones Especializadas ad hoc (REs) sobre cuestiones no tratadas por los SGTs, y Comisiones Técnicas (CTs), entre los principales.

Con el objeto de coordinar políticas, se realizan las “Reuniones de Ministros” (RM) o Secretarios de Estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, de Seguridad (Interior), Justicia, Trabajo, Educación, Cultura, Agricultura, Ciencia y Tecnología (RECYT), Turismo y Medio Ambiente, así como de las Cortes de Justicia, donde regularmente se constituyen Comisiones Técnicas (CTs). A instancias de los diversos Ministros de los seis Estados, se intenta unificar criterios de políticas nacionales, elaborar planes estratégicos, se firman acuerdos de cooperación, muchos de los cuales refieren a problemáticas sociales (diálogo social, seguridad social, promoción de las cooperativas, explotación infantil, migraciones laborales, etc.).

Es de señalar que el GMC es el que tiene la facultad de crear en su estructura SGTs. Originalmente se constituyeron diez SGTs, aunque la fuerza de las circunstancias -como se verá más adelante- obligaron a la creación de otro SGT directamente relacionado con los Derechos laborales y sociales, el N° 10 de “Relaciones Laborales y Seguridad Social”, con la participación de las Centrales de Trabajadores, las Cámaras Empresariales y los Estados Parte.

Las comitivas nacionales de los SGTs ante las rondas de negociaciones del GMC, se constituyen en coordinadoras o negociadoras nacionales, siendo común que estén encabezadas por alguna autoridad para asuntos económicos de las cancillerías, además de estar conformadas por viceministros o secretarios de economía y comercio de los países miembros.

⁵ Si bien formalmente poco a poco se va haciendo realidad, enfrentará serias limitaciones para participar activamente en el MERCOSUR y mediar entre las demandas de los agentes de la sociedad civil de cada país y la estructura decisional del bloque.

En el esquema de los SGTs se desarrollan Reuniones Ordinarias. No poseen fuerza jurídica aunque generan insumos para el sistema de toma de decisiones. En efecto, los mismos cuentan con la participación de los sectores privados en donde, una vez acordadas las recomendaciones sobre temas específicos, elevan los proyectos de decisión al GMC para su posterior aprobación con o sin modificaciones, o desaprobación. En tanto, el circuito de decisiones puede terminar con la elaboración de proyectos para el CMC.

1.1 Inclusión gradual de los DDHH en el MERCOSUR

Ahora bien, ¿este modelo institucional del MERCOSUR prevé recursos y canales para que las sociedades civiles del Cono Sur puedan hacer visibles sus derechos y contribuir a generar cursos de acción que hagan posible el Derecho al Desarrollo?

A pesar de que las necesidades insatisfechas son rutinarias y para muchos irrelevantes, la médula de los Derechos esenciales emana de la naturaleza humana que se han puesto de manifiesto en la historia de la humanidad. La acción judicial, administrativa y de desarrollo social han evolucionado a través del tiempo moderno con ideas y documentos internacionales que se han sofisticado desde el advenimiento de la modernidad llegando a crear toda una retórica de los DDHH y un sistema legal internacional, aunque con dificultades y hasta de modo opuesto a muchos intereses.

El mundo moderno conoció desde antes de la revolución francesa los primeros Derechos humanos de *libertades* fundamentales que fueron problematizados con enorme fuerza revolucionaria, expresados en los Derechos civiles y políticos. A partir de la crisis de fin del siglo XIX y la aparición de la politización democrática de principios del siglo XX, la noción de DDHH cobra en segundo impulso jurídico y político, lográndose enriquecer con nuevos Derechos, que ahora apuntan a la *igualdad*, tanto con los movimientos socialistas, anarquistas, sindicalistas y la aparición de los partidos políticos de masas como, luego, por las exigencias sociales ante el Estado de bienestar. En efecto, es precisamente durante el siglo XX cuando se van consolidando en la doctrina los Derechos conocidos como de “segunda generación”, éstos son, los económicos, sociales, y culturales (DESC); los cuales incluyen desde los Derechos básicos que aseguren un nivel de vida digno a las personas, o sea, el Derecho a la alimentación, la vivienda, la salud, vestuario, pasando por condiciones de empleo y de trabajo, hasta los relativos a la educación.

En su tercera fase, como una parte de los DDHH, ya en un marco de regionalismo y globalización, merece destacarse la otra generación de Derechos, los relativos a la protección ante la contaminación, al Desarrollo activo de las personas y al Derecho al Desarrollo. Este último en su Declaración (Véase en Anexo III) define que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (Art. 1º). Como lo han comentado ambientalistas y estudiosos del Derecho, como parte de los Derechos de tercera generación, el Derecho al medio ambiente sano, “reconoce un volumen normativo muy considerable, pues abarca más de trescientos tratados multilaterales y

más de novecientos bilaterales” (Zaffaroni, 2000, 195).

Si bien histórica y evolutivamente se pueden identificar dichas categorías “generacionales” (1º, 2º y 3º) de Derechos, en los últimos años desde la doctrina internacional, teniendo como centro a la dignidad de la persona humana en toda su dimensión, se evita la polarización y se focaliza el interés en la vigencia del “conjunto” de los Derechos. Se incorpora y defiende así “los conceptos de indivisibilidad, complementariedad y exigibilidad de los derechos humanos, considerando que los DESC, al igual que los civiles y políticos, son parte indisolubles de los derechos humanos y del derecho internacional a su respeto (...) por parte del estado y de otros agentes (...) La violación de uno de estos derechos, cualquiera sea su naturaleza, atenta contra la dignidad del ser humano en su totalidad e impide su pleno desarrollo como persona” (Carrasco, 2003, 32). De allí que actualmente la doctrina de DDHH, garantizada por normativas internacionales, vale decir, regulada por los Tratados internacionales, considera a los DDHH como intrínsecamente individuales⁶.

Una primera nota resaltante en el plano de los DDHH, es quién denuncia y quién es el denunciado. En un marco de fronteras abiertas, tanto personas jurídicas como Estados pueden reclamar la vigencia de algún Derecho o su reparación ante Tribunales Internacionales (Organización de Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Unión Europea.). Zaffaroni recuerda lo que expresamente está contemplado en las normas internacionales, que son solamente los Estados los sujetos activos de las violaciones a los DDHH, y lo explica diciendo: “Los estados pueden desproteger a las personas, dejando que otros particulares cometan impunemente delitos contra ellas, lo que viola la cláusula frecuentemente consagrada en los tratados (*Las altas partes contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar...*), e implica un justo jushumanismo por omisión, pero los particulares que al amparo de esta omisión estatal lesionan los derechos ajenos incurrir en delitos, nacionales o internacionales...” (195-6).

De tenerse en cuenta el marco jurídico-legal, la responsabilidad de cada Estado Parte del bloque regional para la realización de los DDHH, tanto los estilos de desarrollos nacionales, la extensión de los Derechos y la participación de las respectivas sociedades no se constituyeron con características fuertes en el actual MERCOSUR.

Hasta se puede afirmar que el modelo integrador del MERCOSUR es fuertemente excluyente en lo social, siendo muy restrictivo hacia la incorporación de la participación social y política dentro de sus estructuras de decisión. “Los derechos sociales y de ciudadanía no aparecen en los tratados constitutivos del MERCOSUR salvo, muy escasamente, en el plano laboral, a pesar de que se reconoce la existencia de una importante dimensión social de la integración” (Ermida, s/f, 1).

Una primera constatación a reconocer es que gradualmente, el MERCOSUR va incorporando documentos, o a veces solo párrafos, representando avances con distintos grados de Derecho, así como algunos órganos dentro de su institucionalidad, los cuales incorporan ciertos espacios para el planteamiento de la promoción y defensa de los DESC.

⁶ Entre los principales Tratados Internacionales de DDHH vigentes se encuentran: el Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1966; el Protocolo Adicional al Pacto de San José de Costa Rica, el Protocolo de San Salvador de 1988 (Véase Anexo IV).

Seguidamente se reseñan algunos de los principales hechos y acciones encaminados a incorporar la perspectiva de los DDHH en clave social, en la vida institucional del MECOSUR.

Los cimientos de los DDHH en el seno de los órganos del MERCOSUR

Como señalan desde el inicio de la década del noventa varios especialistas y las propias organizaciones de trabajadores, la integración comercial implicaría ganadores y perdedores. El predominio de un contexto cada vez más competitivo y la necesaria elevación de eficiencia productiva, adelantan distintos actores, provocará que las condiciones de los trabajadores y los indicadores de desempleo se resientan.

De allí que al intentar prever dichos problemas que además ya afectaban en momentos de la firma del TdA a enormes segmentos de trabajadores -vía los procesos de liberalización y privatización internos- con el liderazgo de los sindicatos, se comienza a sentar una clara posición respecto a lo que podría acarrear el proceso de integración comercial en su interior.

Evidentemente, a lo largo del TdA y sus anexos, no se ofrecen contenidos preponderantes en torno a la integración social, cultural y respecto a la construcción de un bloque donde predomine la promoción de los DDHH. Por eso se podría afirmar, la excesiva impronta comercial e, incluso, poco productivista del programa de integración.

Pero sí, en cambio, se considera en uno de los objetivos del Prefacio del TdA: “el desarrollo económico con justicia social”, que al decir del distinguido especialista en relaciones laborales, Ermida, sería el único diminuto germen existente en el TdA, que daría pie a la “ofensiva “sociolaboral” por parte de los trabajadores y laboristas, con frutos nada despreciables, aunque como se verá, resultan todavía insuficientes desde el plano de la materialización de los DESC.

Es por ello que el jurista, Ermida, señala que dicha idea-fuerza se plasmó en la Declaración de la Reunión Especial de Ministros de Trabajo (Montevideo, mayo 1991) en la cual se recomienda que el MERCOSUR cuente con su Carta Social y un órgano específico para tratar la cuestión laboral, el cual en mayo de 1992, corresponderá a la destacada Subcomisión 11. En efecto, a poco más de un año de vida del nuevo bloque regional, se logró la constitución de este órgano, que tratará hasta 1995 los asuntos y Derechos laborales, al cual se le debe en buena parte, la existencia actual de foros y órganos específicamente sociolaborales y la promoción de lo que luego será la Carta Social y las ratificaciones del bloque a algunos convenios de la OIT.

De hecho, en el mismo año de la firma del TdA, diferentes voces y especialistas se alzaban para reclamar y procurar contar con una Carta Social del MERCOSUR⁷. Luego, tras ocho años de MERCOSUR, en plena crisis desatada por las políticas de ajuste estructural implementadas en el

⁷El juez argentino, Rodolfo Capón Filas, lo cita en su trabajo de 1991 “Derecho del trabajo y reformas laborales en América Latina (Carta Social o ajuste neoliberal)”, también a Gerardo Von Potobsky “El MERCOSUR: antecedentes y experiencias de la problemática social en la integración económica” y a Omar Moreno, “Bases para una Carta de derechos sociales fundamentales” (Capón Filas, 1992, 72).

Cono Sur, se logra concretizar la “Declaración Socio Laboral del MERCOSUR” (DSL, diciembre 1998, véase Anexo V).

a. El Protocolo de Ouro Preto

En esta perspectiva, la evaluación de lo hecho en materia jurídica y respecto a las estructuras de toma de decisiones, en términos de incorporación de inquietudes en pro de la participación ciudadana y en relación a los DESC, es preciso detenerse a analizar un momento destacado de la “institucionalidad y sensibilidad social del MERCOSUR”, con las decisiones producidas en la Cumbre de Ouro Preto. Vale decir, avances en la ampliación consultiva a algunos sectores de la sociedad civil, aunque persista el mantenimiento de las murallas a los DESC como a la participación en la toma de decisiones a sectores novedosos de la sociedad civil, a sectores sindicales nuevos y a las organizaciones sociales no sindicales.

Dadas las presiones de diferentes sectores de la sociedad civil de los países del MERCOSUR, más que por vocación o voluntad política de los gobiernos, se alcanza un punto de inflexión en este proceso de tensiones y demandas desde las sociedades del Cono Sur hacia el MERCOSUR, con la Reunión Cumbre de Ouro Preto de fines de 1995.

En la ocasión, los mandatarios firman el Protocolo de Ouro Preto (POP), que permitió, por un lado, reafirmar que el motivo que anima al bloque sudamericano es la integración comercial y, por el otro, implementar las siguientes decisiones:

- Simplificar el Protocolo Adicional al TdA sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR;
- Contar desde entonces con la Personería Jurídica en términos del Derecho Internacional, vale decir, la posibilidad de establecer acuerdos con otros bloques regionales;
- Crear la Secretaría Administrativa (SAM) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), una como apoyo de gestión, la otra con capacidad de decisión.
- Institucionalizar y operacionalizar definitivamente al MERCOSUR, mediante lo cual pretenderá ser a partir de entonces, una “Unión Aduanera Regional”, a través del
- Establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC), el cual funge como impuesto fiscal, para las importaciones de extrazona con la cual, a su vez, se
- Prohíbe a los países miembros firmar acuerdos individuales de comercio con terceros países.

Pero aún más, con el impulso del POP se producen tres hechos políticos fundamentales con implicancias sociales, encaminados al menos a tratar indirectamente los DESC:

- Se completa la institucionalización de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC),
- La Subcomisión 11 se convierte en SGT 10 “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”,
- Se establece otro órgano laboral que oficializa la participación de representantes privados, el Foro Consultivo Económico y Social (FCES).

En efecto, la otra variable de análisis es el espacio legislativo del bloque, el cual todavía no ha sido delegado a una instancia parlamentaria comunitaria, es la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). Las atribuciones asignadas se centran en “acelerar los procedimientos internos para la

pronta entrada en vigencia de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR”, realizar informes y acompañar al proceso integrador, y remitir recomendaciones sobre normas de Derecho Comunitario. Cuenta con una Mesa Ejecutiva y Subcomisiones, por ejemplo, Educación y Cultura, Políticas Laborales, Salud, Desarrollo Humano, entre otras.

Sin embargo, una de las características que ha signado el funcionamiento de la Comisión ha sido sus limitadas atribuciones desde el punto de vista decisional y el escaso atendimiento de las demandas de las ciudadanías, basado en atribuciones que descansan en formas consultivas y de formulación de recomendaciones para el CMC. En concreto, dicha Comisión no ha avanzado de manera unívoca hacia otra de sus atribuciones, “facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR”, que podría ir cimentando las necesarias estructuras supranacionales y se avance en la incorporación de las riquezas y demandas sociales al proceso de integración.

Como se verá más adelante, más allá de la debilidad institucional de este organismo, es preciso reconocer que ésta constituye un espacio de poder incipiente que aún no ha alcanzado a convertirse en una institución claramente dirigida hacia la parlamentarización del MERCOSUR. De todas maneras, constituye un buen punto de partida para iniciar el debate sobre su rol como fuente de Derecho Comunitario y, en particular, para el atendiendo de los DESC. Como recuerda Ermida, el “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000” pone de relieve la participación ciudadana para profundizar el proceso de integración, “atribuyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico-Social la función de garantizar”, tal cual lo indica dicho documento, “la adecuada participación de los sectores involucrados” (s/f, 2), entre otros mandatos.

El SGT 10, en cuyas deliberaciones participan cada uno de los Estados, los empresarios y sindicatos de mayor peso de cada país, se divide en Comisiones Temáticas (I, II y III): “Relaciones Laborales” la cual desde 1996 cuenta con su Grupo Ad-Hoc Dimensión Social; le sigue “Empleo, Migraciones, Calificación y Formación Profesional” con su comisión Ad-Hoc Migraciones y también el “Grupo de Implementación del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR”. Finalmente, “Salud y Seguridad en el Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad Social”, Comisión temática que ésta conformada por el Grupo de Experiencias Conjuntas de Inspección de Trabajo.

En los tres espacios temáticos del SGT 10, las respectivas delegaciones de cada país analizan propuestas y acuerdan acciones tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y de vida en los respectivos países, además de elevar a los órganos superiores, las conclusiones y recomendaciones de las Reuniones Ordinarias, que a su vez, son reanalizadas en las Reuniones de Ministros de Trabajo (RMT) del MERCOSUR.

Cabe destacar como importante, que dentro de dicho SGT se creó durante el año 1997 un auspicioso programa denominado “Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR”⁸ donde mediante su Consejo Gestor, se compatibilizan indicadores laborales, se sistematiza la evolución y situación del empleo, se reseñan novedades jurídicas, sindicales y laborales surgidas

⁸ Véase en Internet su sitio: www.observatorio.net/

en el bloque, entre otras actividades.

La labor del SGT 10 se define también en 1997 con el “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social”, en el cual se hace un reconocimiento formal de los mismos Derechos laborales a los trabajadores de los países miembros del bloque.

Además de experiencias piloto y otros proyectos importantes, también el SGT es artífice de la comentada “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR”, como de la creación en 1999 de la “Comisión Sociolaboral”, encargada esta última de efectivizar los Derechos contemplados en dicha Declaración, mediante estudios y proyectos de acción.

Resulta particularmente importante, el contenido de la dicha Carta Sociolaboral de fines de 1998, la cual es bastante conocida en el mundo sindical pues es producto de una valorable lucha del sector. La misma consagra Derechos laborales internacionales fundamentales (Convenios de la OIT).

Cabe aclarar que un componente central que está vinculado con los DESC son las “Reuniones de Ministros del MERCOSUR, Bolivia y Chile, de Desarrollo Social” (RMADS). A partir de estas se propone articular políticas sociales de lucha contra la pobreza y para sectores vulnerables específicos. Como señala Di Pietro (2003) un avance concreto de las RMADS es “la elaboración de un Sistema Estadístico de Indicadores Sociales (el cual) surge de la necesidad de desarrollar un sistema de indicadores sociales homogéneo entre los Estados partes y asociados que refleje la situación social de la región (...). Los Campos temáticos son: Situación socioeconómica, Pobreza, Salud, Educación, Gasto Social, Empleo y seguridad social, Vivienda y Situación socio demográfica” (13).

b. La formación de la agenda social

Luego de más de cinco años de la tradicional escasez de participación ciudadana y de casi un año de prever -por parte del POP- un ámbito institucional exclusivo para tratar lo que sería el Capítulo Social, en abril de 1996 se constituye realmente el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES), que a diferencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta ha tenido un rol mucho más activo que los propios legisladores de la CPC.

En efecto, otro ámbito que destaca, además del SGT 10, y la RDMAS, que promueven los DDHH y las demandas sociales, es el FCES regional. Órgano de carácter no decisorio, cuyo propósito es el de proponer a los gobiernos y al MERCOSUR directrices de políticas y acciones específicas en materia económica y social, además de monitorear las implicancias socio económicas de las políticas adoptadas por los máximos órganos del bloque sudamericano.

Debe destacarse que las máximas autoridades de los Estados Parte lograron consensuar y darle fuerza, como postulado fundamental para el bloque, al pleno compromiso hacia las instituciones democráticas para participar del proceso de integración, mediante la inclusión de lo que se conoce como la cláusula democrática, establecida por el Protocolo de Ushuaia de 1998. Específicamente, desde su vigencia efectiva en enero de 2002, se establece que cualquier país

integrante del bloque que trastoque el régimen democrático, es posible de ser automáticamente separado del MERCOSUR.

Teniendo como antecedente la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (DSLML) comentada, hacia fines de junio de 2000, también se logra otro hito importante para el avance en la protección de los DDHH, los seis mandatarios del bloque sudamericano reunidos en el Consejo (CMC) firman un documento trascendental, al menos simbólicamente: la “Carta Social del MERCOSUR” (Buenos Aires, junio 2000, véase en Anexo VI).

En efecto, la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social propone el compromiso de los Estados Parte en pos de los DDHH. Entre las principales consideraciones los mandatarios firmantes sostienen literalmente que:

- “el desarrollo económico y la plena integración regional solo pueden lograrse en un marco de justicia y equidad social”;
- “el compromiso con la consolidación y defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y con las declaraciones e instrumentos internacionales y regionales que los resguardan”;
- “que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una mejor calidad de vida, erradicar la pobreza y eliminar la discriminación social y la exclusión social”
- “resulta prioritario profundizar la dimensión social del MERCOSUR...”

Seguidamente a dichos compromisos, que sin duda denotan un avance alentador en términos de promoción de los DESC, se hacen importantes propuestas entre las cuales figuran las siguientes:

- Reconocer la responsabilidad primordial del Estado en la formulación de políticas destinadas a combatir la pobreza y otros flagelos sociales...”
- “Intensificar los esfuerzos de sus Gobiernos para mejorar la calidad de vida en sus respectivos países y en la región, mediante la atención prioritaria a los sectores más desprotegidos de la población en materia de educación, salud, empleo, vivienda y educación”
- Fortalecer los mecanismos de apoyo a los grupos sociales más afectados, dando prioridad a los campos de la nutrición, con atención especial a la niñez, la juventud, la tercera edad, las mujeres cabeza de familia y madres menores de edad, las comunidades indígenas, las comunidades rurales críticas, los trabajadores migrantes y sus familias, las personas discapacitadas y otros grupos sociales vulnerables”
- “Velar por el estricto cumplimiento de las respectivas normas legales que prohíben la discriminación y resguardan la efectiva igualdad de derecho, trato y oportunidades para todos, sin distinción o exclusión de ningún tipo”.

Ciertamente todo un verdadero documento de DDHH que es preciso reconocer, susceptible de convertirse en fuente legal de la defensa y promoción de los DESC, la cual debería enlazarse e incorporarse con fuerza jurídica en el Derecho Comunitario del bloque regional.

Otro espacio que se agrega a las demandas y complejidad creciente del MERCOSUR, es el

mundo cooperativo. Cabe destacar que por recomendación del FCES, durante 1999, el Foro solicita al GMC la creación de una “Reunión Especializada” en materia de cooperativas. Aún cuando pasaron más de diez años de vigencia del MERCOSUR, el GMC crea recién en octubre del 2001 la “*Reunión Especializada de Cooperativas*” (REC), integrada por representantes gubernamentales de los cuatro países socios. Dicho espacio se constituye, según lo dispuesto por el GMC, como un “Foro destinado al análisis y desarrollo de las cooperativas en el ámbito del Mercosur” tendiente, por ejemplo, a armonizar los aspectos legislativos y las políticas públicas del sector, a promover la libertad de instalación de cooperativas productivas o de servicios en el bloque, etc. De modo similar al FCES, la REC también cuenta con sus respectivas Secciones Nacionales en las cuales están representadas las entidades cooperativas de alcance nacional, invitadas por cada Estado, cada cual con su reglamento.

También hay avances en el plano ambiental. El contar con poblaciones enteras de varios de los países socios del MERCOSUR ubicadas en el Gran Chaco, y siendo que sus socios originales de hecho se encuentran integrados en torno a los ejes de la Cuenca del Plata, se hacía preciso contemplar los Derechos ambientales en el proceso de integración. Aunque éste no fuera el espíritu inicial, el tema ambiental también será gradualmente tratado por el MERCOSUR.

Téngase presente que el Preámbulo del TdA apenas mencionaba las palabras Medio Ambiente. Sin embargo, bajo la presión de organismos y la opinión pública generada con ECO/92-Río de Janeiro, en la II Cumbre de Presidentes (julio 1992), se crea la “Reunión Especializada de Medio Ambiente” (REMA), encargada de alimentar al GMC con recomendaciones que favorezcan acciones de protección ambiental en el proceso integrador y directrices de políticas y legislación ambiental.

Por resolución del GMC, dicha instancia se reconvierte en 1995 en el *SGT 6 “Medio Ambiente”*, conformado por los cuatro países socios fundantes. En su estructura orgánica cuenta con la “Comisión Ad-Hoc del Sistema de Información Ambiental” y la “Subcomisión de Seguimiento y Control del Área Ambiental”. El SGT 6 ha elaborado interesantes proyectos que se están discutiendo como instrumentos de Derecho ambiental ampliado, tendiente a encaminar soluciones a los problemas ambientales. En principio son siete los temas prioritarios encomendados por el GMC al nuevo SGT. Al analizar todos los aspectos priorizados, Achkar (1999) ha señalado sobre este particular: “...las actividades anteriores a 1995, es posible afirmar que la incorporación de aspectos vinculados a la dimensión ambiental en los acuerdos y tratados que dan origen y funcionamiento al MERCOSUR, responden a requerimientos externos del mercado” (1).

Otro aspecto lo constituye lo contenido en la Declaración Conjunta de la XXV Cumbre (CMC, Montevideo, Diciembre 2003) en el cual se expresa la implementación del Proyecto de Protección Ambiental y el Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní, la más importante reserva de agua subterránea presente en los cuatro países socios originales del MERCOSUR.

Dentro de los 14 SGTs actuales que emiten proyectos de resolución al GMC, se podrían

mencionar al *SGT 11 Salud*⁹ y el *SGT 8 Agricultura*, los cuales se organizan en una estructura en la que contienen un buen número de Comisiones con Subcomisión y Grupos Ad Hoc.

En cuanto al SGT de Salud, se concentra en compatibilizar normas de fabricación de diferentes productos y reactivos, además de avanzar en sistemas de información en salud. Lo más directamente relacionado con el Derecho a la salud tiene que ver con las acciones de vigilancia y control sanitario en fronteras, el acuerdo sobre la notificación obligatoria que tienen los Estados Parte de informar sobre la existencia de 14 enfermedades (cólera, *Aedes aegypti*, etc.).

Por su parte, la tarea del SGT Agricultura, se orienta a compatibilizar las normas de sanidad animal y vegetal, con un fuerte énfasis en coordinar el incremento de la producción de la agricultura, mediante la incorporación de tecnologías de punta y la racionalización de la producción. Todo esto orientado a la libre circulación de productos agrícolas y agroindustriales. Hay dos aspectos que sí atraviesan de modo directo con los DESC, que si bien son tratados, todavía el trabajo no arrojó resultados: la coordinación del abastecimiento alimentario regional y la problemática de los subsidios agrícolas de los países desarrollados.

Sobre el tratamiento a las conductas discriminatorias hacia la mujer trabajadora así como respecto a la necesaria promoción de la igualdad de género, en cuanto a oportunidades y condiciones de trabajo, si bien tienen una importancia relativa a nivel de países, la situación cambia en el ámbito de discusión sindical a nivel del MERCOSUR. En efecto, la incorporación de las demandas de género en las discusiones de negociaciones colectivas, así como en eventuales normas y mecanismos legales a nivel supranacional en el proceso de integración del MERCOSUR, aparecen actualmente desdibujados, requiriendo afirmarlos con estudios rigurosos y estrategias tripartitas claras. “La incorporación de los temas de género en ese proceso aún es incipiente, pero cuenta con algunos instrumentos relevantes, como por ejemplo la Declaración Socio-Laboral, que explícitamente resguarda y revela el principio de la no discriminación por razones de sexo, y el protocolo aprobado por el Subgrupo de Trabajo 10, que determina que se debe incorporar una dimensión de género en todos los temas ahí tratados” (Abramo y Rangel, 2003, 234).

En este ámbito que es preciso mencionar es la *Reunión Especializada de la Mujer* (REM), creada por el GMC en 1998. La REM está integrada por representantes gubernamentales y su función es la de analizar la situación de la mujer respecto a las normas nacionales, “en lo que se refiere al concepto de igualdad de oportunidades con el objeto de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los Estados Parte del MERCOSUR”. Un aspecto que merece señalarse es que el GMC ha permitido a la REM poder ser asesorada por redes de mujeres y especialmente, por el Foro de Mujeres del MERCOSUR, con participación de mujeres empresarias, del mundo de la cultura, sindicalistas, aunque al parecer vinculadas a partidos políticos.

En la historia de creación de la REM resalta el rol de dicho Foro (creado en 1995), pues ha logrado que en julio de 1998 el GMC atendiera el pedido de crear la REM, como un espacio especializado para la mujer del MERCOSUR, “siendo el Foro de Mujeres del MERCOSUR el

⁹ Véase portal en Internet: www.mercosulsalud.org

único organismo no gubernamental regional reconocido como órgano de consulta de la mencionada Reunión (y recientemente) ha sido designado para prestar asistencia técnica, sostenibilidad y monitoreo a la problemática de la mujer del MERCOSUR”¹⁰.

Actualmente, las delegaciones ante las Reuniones Especializadas de la Mujer del MERCOSUR más Chile y Bolivia, dan lugar a diversas recomendaciones, entre las que figuran la transversalización de la perspectiva de género en los SGTs, fundamentalmente de Industria, Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad y Salud, además de contar con mayores presupuesto y permitir la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en este caso, en las REM.

Un frente de Derechos del consumidor se tiene en el Comité Técnico 7 “Defensa al Consumidor” de la Comisión de Comercio (CCM) y con una primera declaración al respecto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR en Florianópolis (diciembre 2000). En la ocasión, los mandatarios se comprometieron expresamente a “armonizar las legislaciones en el área de Defensa al consumidor”, dejando clara constancia de los “Derechos fundamentales de los consumidores del MERCOSUR”, que van desde la protección a la vida, la salud, la seguridad del consumidor y del medio ambiente, hasta el Derecho a la información y educación para el consumo en el espacio económico ampliado.

Es preciso reseñar como otra instancia que gradualmente se hace sentir en las estructuras del bloque, en este caso desde la perspectiva del desarrollo local, las *Reuniones Especializadas de Municipios e Intendentes* del MERCOSUR (REMI) que han logrado constituir la Red de Mercociudades (1995), levantando principios de integración, tales como la equidad, cooperación y solidaridad¹¹, espacios de deliberación y producción también limitado por ser una instancia consultiva.

El Consejo de Mercociudades ha llegado a emitir declaraciones con profundo contenido social, llamando a crear la Agenda Social del MERCOSUR y, a su vez, a tener una mayor participación de los municipios en el proceso integrador.

También, hacia mediados de 2001 se llevó a cabo una reunión en Asunción con representantes diplomáticos de los países del MERCOSUR, más Chile y Bolivia, para proteger los DDHH dentro del bloque económico¹², cuyas conclusiones se elevaron como sugerencias a las NN.UU y a la OEA, como para ser internalizadas en las legislaciones de cada uno de los seis países.

Por lo que se ha visto, se emiten comunicados y declaraciones presidenciales conjuntos, se cuenta con una Comisión Parlamentaria, cerca de 12 instancias de diversas temáticas que tratan la agenda social, con directa vinculación a los DESC y algunas de las cuales cuentan con participación de ciertos sectores de la sociedad civil. Congruentemente con esta transición que podría considerarse auspiciosa, se puede visualizar un acrecentamiento del sistema y subsistemas

¹⁰ Véase sitio web: www.foromujeres.org.ar

¹¹ Entendemos a la integración regional no como integración de mercados, sino un proceso orientado a mejorar las oportunidades de desarrollo de nuestros pueblos sobre la base de la equidad y con un fuerte compromiso solidario...” (REMI, Declaración de Asunción, junio, 2001)

¹² ABC, 28.05.01.

del MERCOSUR, a medida que aumentan las reuniones y la suscripción por parte de sus múltiples órganos, de todo tipo de documentos. Se verifica así en lo escrito, en los instrumentos institucionales del MERCOSUR, una paulatina inserción de los DDHH y la dimensión social, que representan progresos nada despreciables.

Con todos estos logros, se podría argüir que es una muestra cabal de decisión política de tener previstos mecanismos para procesar las demandas sociales y, como que en cualquier democracia moderna, se hace imposible un modelo de democracia directa, por tanto estas son respuestas viables y efectivas de democratización. Más aún teniendo en cuenta la complejidad de una arquitectura institucional en una eventual Unión Política o Comunitaria, que permita la amplia y diversa participación de los ciudadanos comunitarios.

1.2 Entre la letra y la insuficiencia institucional para la efectiva vigencia de los DDHH

Lo señalado hasta aquí permite abordar el problema planteado por innumerables sectores sociales ¿Es el MERCOSUR un modelo de participación abierto o cerrado para que las sociedades civiles puedan hacer visibles sus derechos y contribuir a generar cursos de acción que hagan posible el Derecho al Desarrollo? La respuesta es, al parecer, no.

Aún teniendo en cuenta todos estos avances plasmados en instituciones y documentos, salvo la utilidad demostrada en el recordado Marzo Paraguayo de 1999¹³, por la cláusula democrática que se acordó en las Reunión de Jefes de Estado de Ushuaia, los resultados concretos en términos de efectivización de instancias de protección y promoción de DDHH, hasta el año 2003, han sido francamente magros. En la realidad concreta, tanto los progresos medidos por el intercambio comercial o aquellos reflejados en la institucionalidad del MERCOSUR, solo contienen a una fracción mínima de las sociedades, con sectores y agrupaciones sociales mucho más amplias y diversas que los segmentos que actualmente participan de los beneficios del MERCOSUR y tienen alguna vinculación en sus estructuras.

Si bien en la institucionalidad del MERCOSUR se fueron construyendo logros que a simple vista se presentan con gran fuerza en las portadas de periódicos y noticieros, no logran alterar el problema de la falta de la efectiva vigencia de los DESC. ¿A qué razones obedece?

En el caso de los documentos, declaraciones y resoluciones, todo termina ante las severas restricciones jurídico-políticas del bloque, como en las estrechas vías institucionales internas de cada Estado. Limitaciones expresadas en la carencia de un poder judicial supranacional -que será examinado más adelante- y en la deficiencia de aplicación de la legislación que ya existe en cada país. Esencialmente, es también en razón de que muchas veces existe falta de reglamentación de leyes existentes en pos de algún DESC, o de la inadecuación y/o desactualización por parte de los poderes legislativos nacionales y locales respecto a todo lo ganado en Derecho Internacional en

¹³ Gracias a la presión decisiva de los países del MERCOSUR se pudo resolver la crisis desatada en el conocido “Marzo Paraguayo”, tras el asesinato del vicepresidente Luis Argaña, que provocó una violenta represión a la ciudadanía que se había manifestado en defensa de la democracia, con más de 400 heridos y ocho jóvenes fallecidos.

materia de DESC.

Pero fundamentalmente, las limitadas posibilidades de justiciabilidad y la necesaria efectivización de los Derechos que se van reconociendo en el bloque, sea a los trabajadores, migrantes, niños, en materia de medio ambiente y otros, se explican en razón de que los intereses económicos puestos en juego con la integración comercial, desempeñan un importante papel en el camino del MERCOSUR, cuya corta historia presenta un panorama constante y creciente de tensiones entre los Estados Parte; acompañado además de tensiones internas, entre Estado-poderes dominantes y, fundamentalmente, de éstos con los sectores económicos y sociales más débiles.

1.3 EL MERCOSUR de la sociedad civil

Cabe recordar que desde el mismo inicio del MERCOSUR, han sido innumerables las actividades sobre diferentes temáticas desplegadas por sindicatos, ONGs, organismos y agencias internacionales, con participación de trabajadores, campesinos, cooperativistas, mujeres, jóvenes, profesionales, etc.

Si bien buena parte de los encuentros signados por lo comercial y el marketing, usaban el término MERCOSUR a la denominación de sus eventos, en otros se pretendía discutir diferentes aspectos sensibles del proceso integrador, así como las políticas públicas regionales. En muchos de ellos se hacían rigurosos análisis sobre el MERCOSUR, llevando a los actores participantes a plantear fuertes dudas respecto a sus políticas y fines, además de problematizar la falta de democratización con la metodología adoptada en las negociaciones del proceso integrador¹⁴.

Asimismo, desde el punto de vista académico y de algunas agencias de cooperación, diferentes iniciativas se desplegaron para analizar el componente social de la integración. Uno de los principales temas convocantes de estos primeros años, aunque no explícitamente desde la perspectiva de los DESC, era el del Capítulo Social, con variados estudios y seminarios desde distintas posiciones¹⁵.

En efecto, la enorme brecha entre los tomadores de decisión en el MERCOSUR y la sociedad civil, condujo a diferentes sectores sociales, no solamente de los países miembros plenos y asociados al MERCOSUR, sino de otros países de Sudamérica al impulso, casi de manera

¹⁴ Véanse al respecto, por ejemplo, las inquietudes recogidas en la Declaración de Porto Alegre (diciembre, 1991), “Resumen y Conclusiones del Seminario MERCOSUR y su impacto en el área rural del Cono Sur” en el libro titulado *Las economías campesinas ante la integración* (BASE-IS/CIPAE), Asunción, 1992. También el rechazo al MERCOSUR efectuado tanto en el “Primer Encuentro de Dirigentes de Organizaciones de Pequeños Productores del MERCOSUR”, publicado en el DT 14/ Red Interamericana Agriculturas y Democracia (RIAD), Montevideo, marzo 1994, el VI Seminario Binacional sobre Brasiguayos, Asunción, junio 1994, así como el Quinto Encuentro de Organizaciones Comunitarias y Sociales del MERCOSUR, 2001, véase en www.revistatrabajosocial.com/redmercotur/Html/encuentro5

¹⁵ Véanse por ejemplo, “Los problemas sociales en el proceso de integración en el Cono Sur” Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)/Fundación Konrad Adenauer (Buenos Aires, agosto de 1992), y Documentos del Seminario “Las Organizaciones No Gubernamentales en los procesos de Integración Regional”, organizado por ICD/NOVIB (Montevideo, diciembre de 1992).

simultánea con el lanzamiento del MERCOSUR, de encuentros, seminarios y reuniones, sobre temas específicos bajo el formato de su sigla, aunque de carácter no oficial.

Dada las preocupaciones de los movimientos obreros, de trabajadores rurales y otras corrientes sociales y de pensamiento que descalificaban el tipo de integración en ciernes, con el argumento que sólo servirían a los grandes grupos económicos y, por lo tanto podía ser un dispositivo novedoso de dominación de los pueblos latinoamericanos, resulta muy probable que con el afán de dar respuestas a la presión de la sociedad civil, surjan entonces hacia mediados de los noventa y lo que va del nuevo siglo -como se señalara más arriba- órganos y documentos “auspiciosos” dentro de la estructura del MERCOSUR, donde por ejemplo, organizaciones como la de los “pequeños y medianos” agricultores van quedando al margen, pero de todas maneras, como bien recuerda Jaime Ruiz-Tagle (2000), otros movimientos sociales logran incidir: “Las organizaciones sindicales han sido las más activas en impulsar la institucionalidad social del Mercosur (11).”

Dichas experiencias por fuera de las estructuras oficiales del bloque, tienen el valor de ir dándole “visibilidad” a varios de los DESC. Son sobre todo los Derechos de los trabajadores, que a veces son asumidos como puntos problemáticos por la conducción del MERCOSUR, o desde donde se reconoce la necesidad de tener que abordarlos.

Por otro lado, dicho proceso paralelo (por parte de los movimientos sindicales, sociales y ONGs) contribuyó a integrar capitales dispersos, permitiendo generar lazos asociativos y redes en la subregión del Cono Sur y el resto de Latinoamérica e incluso, a nivel mundial, afianzando de este modo las capacidades y el capital social para la lenta construcción de una ciudadanía comunitaria. Eso puede apreciarse en el intercambio de información y visiones de los distintos actores respecto a la realidad y a las políticas de integración, que lograron ir afianzando una mirada más globalizadora -latinoamericana-, o la producción de diagnósticos y la discusión de modelos alternativos de integración.

De tener en cuenta lo hecho por el primer órgano tripartito, centrado en “Asuntos Laborales” la Subcomisión 11, como la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el actual SGT 10 (ex Subcomisión 11), el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), todo lo contenido en la Declaración Sociolaboral, la Carta Social y entre otros documentos, pronunciamientos y proyectos, la respuesta sobre la inclusión de la sociedad civil en las estructuras del bloque es intermedia: los gobiernos y el MERCOSUR como sistemas políticos se ven obligados a producir determinadas respuestas de parte de sus órganos de poder, aunque más de las veces en el plano declarativo y simbólico.

Además de las decisiones directamente relacionadas con lo comercial, hasta ahora las decisiones concretas del CMC -y el de las Cumbres Presidenciales- en materia de DDHH pasan por la suscripción de documentos de cooperación o “acuerdos marcos”, cuando no meros comunicados, donde se prometen o reafirman esfuerzos. Por ejemplo, se establece el intercambio de informaciones sobre leyes, políticas, reglamentos sobre cuestiones sociales, laborales, ambientales, culturales, de salud, se reafirma la institucionalidad democrática de los países, etc.

En lo que se refiere a los mencionados factores institucionales en favor de los DDHH, es preciso ahora hacer algunas consideraciones sobre las tensiones entre las estructuras formales del MERCOSUR y los actores sociales que tratan de elevar sus planteos a las cúpulas de máxima decisión.

Seguidamente se hace una descripción esquemática del grado de acercamiento/exclusión que tendrían los diferentes sujetos económicos, políticos y sociales en el proceso de toma de decisiones del bloque regional.

1.4 Excesiva burocracia y pequeño núcleo de toma de decisiones

Si bien el MERCOSUR sólo está dando señales de supranacionalidad con tímidos avances en la ampliación e independencia de su estructura institucional, al mantenerse los actuales órganos relativamente expeditivos y flexibles para la toma de decisiones, al analizarse el organigrama del MERCOSUR (véase Anexo II) y el mundo existente en cada Grupo, Subgrupo, Comisión, Reunión Especializada, Comisión Técnica, Equipo de Estudio, Grupo Especial de Alto Nivel y Citas Protocolares, además de lo discutido en las duras negociaciones entre los Estados Parte, la institucionalidad del MERCOSUR parece un rompecabezas de nunca terminar de encastrar. Más aún si se siguen todas las cumbres, reuniones ordinarias y extraordinarias, agendas formales, normativas, planteos sin tratar, declaraciones, decisiones y controversias del bloque, como aquellas decisiones de carácter unilateral de los países socios.

En este sentido, cabe mencionar la posición del mandatario venezolano, Hugo Chávez, con la cual se puede graficar y explicitar de modo muy claro, la visión de un observador externo del MERCOSUR. Chávez, en su mensaje como invitado a la XX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR fustigó el modelo de integración por considerarlo como sinónimo de zona de libre comercio, así como las trabas a la integración por causa de la burocracia que rodea el trajín de las excesivas reuniones que se mantienen en las ciudades sudamericanas. De manera contundente destacó la equivocación de jerarquizar lo técnico, como lógica de la integración, puesto que, según el polémico Presidente, los técnicos hurgan hasta en los mínimos detalles y mantienen interminables discusiones macrotécnicas siendo que, según su opinión, debería ser al revés, la voluntad política es la que tendría que imponerse en un programa integrador.

Así, Chávez advirtió en dicha Cumbre que: “La integración es tan seria que no puede dejársela solo a los técnicos (...) No se puede poner a la carreta delante de los caballos”, y además llamó a dar “fuerza política” a la integración latinoamericana¹⁶. Por su parte, el nuevo canciller de Argentina, Rafael Bielsa, expresó en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado, en Asunción (agosto de 2003) que es preciso “anteponer criterios políticos de integración, antes que económicos”.

Dejando de considerar las quejas de los países más pequeños que sufren las asimetrías en el bloque en cuanto a la falta de igualdad en el manejo de las decisiones, hay especialistas que focalizan otros aspectos negativos del actual proceso de integración mercosuriano.

¹⁶ ABC, 24.06.2001, 8

a. Graves preocupaciones en tono al proceso decisorio

Tras una mirada al problema de la efectividad de un Derecho Comunitario, Lavopa (2002) pone de relieve “la gran confusión que se advierte entre el derecho comunitario y el derecho del MERCOSUR”, preguntándose si los conflictos solo se solucionan en las cumbres presidenciales, cuando los presidentes suelen ser más bien representantes de los lobbies de cada país (al limitarse a resolver problemas de sectores) y menos un órgano comunitario del MERCOSUR. Considerando como el neo-presidencialismo que *estructura a los sistemas políticos* del Cono Sur, así como la *idiosincrasia*, hacen que el poder ejecutivo tome “preponderancia directa o indirectamente sobre los otros dos poderes. Con lo cual podemos concluir que el MERCOSUR puede llegar a ser algo realizable en pocos años y también destruido en pocos segundos” (5).

A dichos factores sistémicos y de la cultura política se le debe agregar la influencia clave que podría tener un Parlamento del MERCOSUR. Sin embargo, si bien está agendado como una cuestión a tratar en las negociaciones del MERCOSUR, tampoco hasta ahora se cuenta con un Parlamento Supranacional-Regional, constituido por representantes de cada una de las sociedades de los países miembros, sobre la base de los partidos políticos, que al menos pueda tener un cierto poder de codecisión junto con el Consejo (CMC) y que logre influir en las políticas de integración. No obstante, Jelin (2001) al focalizar el “déficit democrático” de las negociaciones del MERCOSUR ha advertido, siguiendo a Bull (1993) “que el mismo no se resuelve simplemente con la creación de un Parlamento Regional con elecciones directas, como lo demuestra el caso europeo. Se requieren mecanismos de control y monitoreo social de la institucionalidad regional, y mecanismos alternativos de participación” (Jelin, 274).

Es preciso reconocer que la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC), que se reúne en un promedio de tres veces al año, viene trabajando muy informalmente, dada la limitación de sus competencias, restringidas al seguimiento y al pedido de informes sobre el proceso integrador. Además al tener una función intermediaria hacia el GMC, aunque signada también por la producción de recomendaciones consultivas, hace que tanto sus pronunciamientos y resoluciones no tengan carácter vinculante.

Sin ánimo de agotar las debilidades, algunos de los rasgos que deben mencionarse para explicar la poca eficacia del organismo y lo lejos que aún se está de alcanzar la meta de un Parlamento supranacional, debe mencionarse que hasta el presente, la Comisión (CPC) adolece de una serie de carencias que la han llevado a una inercia y mutismo ante la sociedad civil y la misma capacidad de producción ante el bloque. En efecto, esta desconexión entre el MERCOSUR y las ciudadanías, es producto de varios factores: bajísimo perfil decisorio, el bajo apoyo técnico y de insumos de know-how, los dilemas de tener que administrar diversos mandatos, entre otros.

Caetano y Pérez Antón (2001) muestran las razones de las limitaciones que exhiben los parlamentarios, ya sea en los cuatro legislativos nacionales o en la CPC, al explicar que tropiezan con exigencias excepcionales dada las enormes transformaciones que provoca toda integración, que lleva a tener que lidiar con desafíos a los cuales aún no se están preparados, dado un cúmulo de precariedades existentes. En la nueva maraña de hechos, efectos y causas, el parlamentario

enfrenta una serie de desconocimientos en materia de tratados integradores, de legislación para mercados liberados respecto al trabajo parlamentario supranacional, etc. Tal es el desconocimiento en muchas áreas, que hasta los asesores se sienten inseguros ante lo nuevo. Los primeros no saben a quién recurrir y qué solicitar, por su parte, los asesores (jurista, historiadores, sociólogos) adolecen de un déficit en sus saberes. “¿Dónde recurrir para respaldarse en materia de Derecho de Integración, constitucional, o derivado: a los especialistas en Derecho Internacional Público o a los especialistas en Derecho Comercial o Laboral, Interno o Internacional? ¿O a otros? Perplejidades análogas suscitan las especializaciones de los economistas o de los politólogos” (132).

A lo anterior se agrega también para los mismos autores la insuficiencia o inexistencia del Parlamentario-Estadista con perfil mercosurianos que (como cuando se discuten las privatizaciones) coadyuven desde los Legislativos a perfilar liderazgos integracionistas entre los parlamentarios.

Dicha actitud política, si embargo “paga un alto precio de cesión de funciones a los Poderes Ejecutivos, redundando en desequilibrio en la estructura decisional del proceso de integración (una vez más el *déficit democrático*)” (Caetano y Pérez Antón, 135). La precariedad se relaciona también al “modo de funcionamiento de la Comisión (sustentado en reuniones esporádicas y a distintos niveles, que producen recomendaciones más o menos vagas sobre una agenda muy amplia de temas y asuntos)” (149). A raíz de este poco óptimo accionar es que la actual Comisión Parlamentaria despierta poco entusiasmo entre los dirigentes de DDHH y agentes de la sociedad civil.

Pero esta CPC adolece, aún más que el FCES, de distanciamiento con la enorme gama de agentes de la sociedad civil, producto de lógicas políticas convencionales y del encapsulamiento en actividades puntuales de seguimiento, así como por el desconocimiento de las implicancias de la construcción de una Comunidad, sin relacionamientos con sus representantes, los diversos sectores sociales y menos aún con las organizaciones nuevas. Por el contrario, hasta es dable verificar que el FCES ha avanzado mucho más en término de representación (aunque como se verá reducida) y ha demostrado mayor capacidad de tematizar la búsqueda de mejores condiciones laborales y de condiciones de vida para la población del MERCOSUR.

b. La naturaleza y conformación del FCES

En virtud de las incesantes presiones desde las comunidades y entidades sociales recientemente comentadas, y quizá para suplir el hueco en la información y debate por parte de la ciudadanía, hasta de los respectivos parlamentos y partidos políticos, se producen algunas modificaciones e introducciones en la estructura institucional del MERCOSUR, como es el caso del Foro Consultivo Económico y Social (FCES)¹⁷. Oficialmente está planteado como un órgano que “representa” a los sectores económicos y sociales de carácter privado, tanto ante el MERCOSUR como ante cada Estado Parte.

¹⁷ Resulta oportuno destacar que la idea del Foro fue propuesta por la Comisión Parlamentaria Conjunta (Recomendación N° 4795).

Se ha organizado al FCES, de la siguiente manera:

- Plenario del Foro
- Coordinación Administrativa del Plenario
- Secciones Nacionales y sus Mesas Directivas

Concebidas como “instancia multisectorial”, tanto el Plenario del Foro Regional como las Secciones Nacionales están signados por la participación de cámaras empresariales y sindicales con representatividad nacional. Las reuniones Plenarias del Foro Regional suelen ser semestrales, en ellas se analizan diferentes temáticas y se elaboran documentos que son elevados a las instancias superiores como “recomendaciones”.

Entre otras acciones, también el Foro ha organizado seminarios de alto nivel en diversas cuestiones, de modo a contar con insumos técnicos rigurosos para pensar en alternativas a los problemas y desafíos del bloque regional. Asimismo, ha trabajado en algunos Encuentros con otros foros consultivos extra-MERCOSUR.

Otro rasgo llamativo es que la constitución de las Secciones Nacionales del FCES depende de cada país, pues cuentan con autonomía organizativa para convocar a las entidades participantes y conformar sus Mesas Directivas; éstas deben reunir el requisito de representatividad nacional. Luego cada Sección comunica al Foro Regional la nomina de organizaciones que la integran.

Algunas de las instituciones que participan en cada Sección Nacional son las siguientes¹⁸:

Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
Mesa Directiva: Unión Industrial Argentina (UIA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Cámara Argentina de Comercio (CAC), Cámara Argentina de la Construcción (CAC), Confederación General del Trabajo (CGT), Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Asociación Defensa del Consumidor.	Confederación Nacional da Indústria, Central Unicado Trabalhadores	Consejo Superior Empresarial (COSUPEM) PIT/CNT Consejo Superior Empresarial (COSUPEM PIT/CNT)	La Sección Paraguaya está integrada por diferentes gremios: la Federación Paraguaya de Industria y Comercio (Feprinco), la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Unión Industrial Paraguaya (UIP), la Sociedad Nacional de Agricultura, la Cámara y Bolsa de Comercio (CBC), el Centro de Importadores, la Federación de Exportadores Agroindustriales (Fedexa), Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación (Cerneco), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), la Central Nacional de Trabajadores (CNT), la Cámara Paraguaya de Empresas Inmobiliarias (ABC, 11.06.01)

c. Los logros del FCES

Los grupos gremiales empresariales, bursátiles, de ganaderos y grandes productores rurales y de trabajadores, que participan de las deliberaciones del FCES, priorizan todo aquello que facilite acuerdos comerciales, resaltando en sus agendas temas tales como, las restricciones no tarifarias, las relaciones con otros bloques comerciales, la armonización de las políticas macroeconómicas.

¹⁸ El cuadro puede estar incompleto.

También han jerarquizado el componente productivo de la integración, así como la capacidad tecnológica, el aumento del empleo, el acceso a mercados internacionales, los requerimientos para el logro de mayores niveles de eficiencia y competencia del bloque.

Otros planteos a los que arriban en sus documentos presentados al GMC son; que el MERCOSUR cuente con fondos especiales de apoyo a las PYMES, la necesidad de avanzar en políticas de empleo y seguridad social, la creación de instancias de discusión y coordinación de los temas productivos y empleo. Asimismo, el Foro se ha solidarizado con el pueblo paraguayo tras la intentona golpista de 1999. Propone integrarse más a los SGTs de industria, agricultura, infraestructura, así como promueve la transparencia del comercio interregional y la unificación de un sistema único de control de fronteras.

Recomendaciones que tocan directamente a los DESC han sido postular la necesaria atención a regiones sumergidas, promover y priorizar políticas de juventud, de género y para discapacitados, y políticas de educación y formación profesional. Otros temas que han tratado en el Foro son los relativos al medio ambiente, al Protocolo de Servicios y Protocolo de Defensa al Consumidor, quizá por el hecho que en algunas Secciones participan entidades de defensa al consumidor.

El FCES viene a llenar en parte quizá, aquel sensible vacío de democracia absoluta de la fase de transición del MERCOSUR, tan cuestionada por los movimientos sociales. Desde esta perspectiva, para los gobiernos, el Foro estaría permitiendo no sólo elevar a los principales órganos del MERCOSUR sus propias demandas, al estar revestidos de la representatividad de la sociedad civil, sino que de alguna manera también, está haciendo las veces de caja de resonancia de los actores y sectores que están fuera de los núcleos de decisión.

En cualquier caso, este salto progresivo del historial institucional del MERCOSUR está enmarcado en una serie de restricciones. Por lo pronto se estima que no es aconsejable idealizar a los órganos de tinte social y participativo, puesto que exhiben carencias en términos democráticos y de inclusión de los DESC.

d. Dificultades y preocupaciones: las murallas a la participación y los DDHH

Si bien el flamante FCES constituye un paso adelante muy importante, y permite atenuar las críticas a la falta de participación y fluidez del MERCOSUR con las sociedades, la impronta participativa está marcada por el hecho que solamente algunos actores y pocas ONGs han logrado participar en su interior.

Los sindicatos y últimamente los movimientos cooperativos (especialmente del Uruguay) y entidades de defensa al consumidor, vienen introduciendo como pueden, ciertos temas en relación a algunos DESC en las agendas a tratar, más allá de lo meramente económico que, por otra parte, es la característica que se le marcó oficialmente para su trabajo.

En efecto, hasta ahora el acceso al FCES se hace de un modo muy aleatorio, tanto del Foro Regional como de sus respectivas Secciones Nacionales, en general, la participación de los organismos se logra por invitación, lo cual no garantiza representatividad.

Al menos hasta ahora, el Foro y de modo particular las estructuras de toma de decisión del MERCOSUR, asumen un carácter cerrado, o al menos semicerrado, al no haber logrado crear un mayor nivel de ciudadanía y de participación de las comunidades de los Estados Parte del mismo. En muchos sectores sociales se percibe una mezcla de dudas respecto al MERCOSUR, considerando que se está muy lejos de un involucramiento activo de la ciudadanía en el FCES, los SGTs y demás espacios “sociales”, por cuanto registran una participación social muy diluida o restringida.

Aquí resulta oportuno traer a colación una cita de Cruz: “Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) de Uruguay han tenido una tímida presencia en el proceso integrador, a pesar de haber sido en otros momentos de la reciente historia uruguaya un factor dinamizador y generador de importantes propuestas”. A esta cuestión se le agrega un inconveniente “que la Asociación Nacional de ONGs de Uruguay (ANONGs) entiende que su carácter no es de representación de la sociedad civil, sino más bien de mediación y agregación, por lo que no le corresponde integrarse al Foro” (Cruz, s/f, 5).

En efecto, como el caso del SGT 10, el FCES está conformado por las cámaras empresariales y centrales obreras con alcance y representación “nacional”, aunque en el caso del FCES se prevé un tercer grupo bajo el nombre poco claro y difuso de “*sector diverso*”, en el cual hasta ahora, salvo las entidades de defensa a consumidores de Brasil y la Argentina, o el caso de la Sección Uruguay donde participan la Confederación Uruguaya de Cooperativas (CUDECOOP), resulta muy lejana y compleja la participación y deliberación en dichos espacios de la heterogénea gama de sectores comunitarios, ONGs, etc.

Cabe destacar que el Comité Económico y Social de la Unión Europea (UE), también es un órgano de asesoramiento y consulta del Consejo (que es la última instancia de decisión) y de la Comisión (órgano supranacional por excelencia¹⁹), aun que a diferencia del FCES del MERCOSUR, en el Comité Económico y Social de la UE existe mayor pluralidad de sectores económico y sociales, que trascienden a las grandes cámaras empresariales y sindicales, pues participan representantes de artesanos, profesionales, productores, agricultores, transportistas, entre otros.

Respecto a los actores y sectores cooperativos que están fuera del Foro, CUDECOOP del Uruguay advertía: “Es previsible que aquellos que no realicen un seguimiento técnico y no aprovechen los espacios ganados para expresarse, puedan sufrir las consecuencias de acuerdos regulativos regionales que se hallan determinados por terceros”.

Si bien se puede afirmar que el déficit democrático de la etapa de transición se ha reducido gracias a un cierto avance en la institucionalidad social, Ruiz-Tagle (2000) brinda una imagen del estado de la situación: “No obstante, esta institución, a parte de tener un carácter meramente consultivo, ha carecido de presupuesto y de soporte administrativo, lo que dificulta su operación y la integración de los actores sociales a la institucionalidad mercosureña (además muestra la

¹⁹ Con máxima autonomía para ejecutar Tratados y disposiciones comunitarias, entre cuya función está la de proponer iniciativas.

fuerte vinculación que existe entre la debilidad del CPC y el Foro) (...) Si existiera un Parlamento del Mercosur, semejante a la Unión Europea, las decisiones del Foro podrían alcanzar un estatus jurídico más elevado” (4).

En cuanto a la supuesta democratización del MERCOSUR, hasta el mismo Foro admite que se siente discriminado como representante de la sociedad. En la Declaración de la X Reunión Plenaria del FCES, de abril de 1999, las entidades participantes han requerido un mayor protagonismo de la sociedad civil a través de la efectiva participación del FCES en la toma de decisiones, hasta ahora bajo la forma de “consejos” sin fuerza obligatoria.

Quizá también para el caso del FCES, como refiere Ruiz-Tagle al analizar otra de las instancias sociales del MERCOSUR, la Comisión Laboral, “la institucionalidad social y laboral del Mercosur ha tardado en constituirse y se necesitarán todavía algunos años para evaluar la eficacia de su funcionamiento” (2000, 3).

e. Los reductos de participación en la estructura de toma de decisiones

Para estos párrafos sobre los anillos se sigue a Di Pietro (2003), quien al reseñar la evolución y las aristas sociales del MERCOSUR, siguiendo de cerca las reflexiones de Grande-Bizzozero (1998)²⁰, hace notar “tres círculos de influencia” existentes en la estructura de toma de decisiones del MERCOSUR.

Haciendo una adaptación y resumen, en la página siguiente se ilustran tres anillos y todo un *campo periférico* alrededor del MERCOSUR como bloque político-institucional que expresa la situación de la toma de decisiones.

En principio, las estructuras del MERCOSUR pueden ser desagregadas en dos anillos.

En el “núcleo central”, están ubicados los actores más determinantes de la caja negra del MERCOSUR, cuya dinámica decisoria se ha cristalizado con la “política de marcha forzada hacia la integración impuesta por los gobiernos de Menem y Cardozo” (Palomino, 2003, 175) centrada en los poderes ejecutivos. Esta cúspide política-institucional del bloque tiene a su cargo el ejercicio del poder: “las dirigencias gubernamentales, la tecno-burocracia ministerial y los grupos empresariales” (Di Pietro, 2003, p17). Los actores pertenecientes a este núcleo se ocupan de llevar adelante la conducción política de la integración económica y orientar su estrategia.

Alrededor de este primer anillo, se encuentra otro, donde se ubican los parlamentarios de la CPC, los partidos políticos y los actores que están participando en el FESC y el SGT 10 fundamentalmente, que como se describiera, han planteado aspectos importantes en materia de DESC.

Por fuera del núcleo central y la segunda zona de influencia, se encuentra el “tercer anillo” donde

²⁰ En Integración y Comercio N° 3: “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR, viejos y nuevos actores en tejido subregional” (1997). INTAL, Buenos Aires.

está la Red de Mercociudades, centros de investigación, universidades y ONGs. Como señala Di Pietro: “El desarrollo histórico del MERCOSUR muestra que en sus inicios fue absolutamente determinante la actuación del primer círculo y parte del segundo círculo (los sindicatos). La dinámica del proceso, la necesidad de legitimación y la propia presión de las instituciones ha ido incorporando a diversos actores del segundo y tercer círculo de influencia que progresivamente han ido ganando espacio en la estructura institucional del MERCOSUR” (17).

A pesar de lo que podría parecer una democratización de la estructura de decisiones del MERCOSUR, el segundo y tercer anillo no alcanzan a modificar el patrón predominante hasta ahora vigente: la gestión intergubernamental centralizada y verticalista en materia de decisiones.

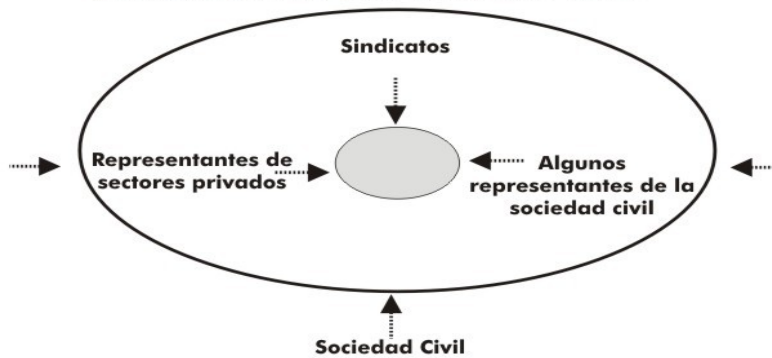
Por último, se podría afirmar que existe “un sector periférico”, por fuera del núcleo central y el resto de los dos anillos, en donde estarían organizaciones comunitarias, vecinales, campesinas, indígenas, movimientos y foros ciudadanos, organizaciones juveniles, de niños trabajadores, del mundo informal y sectores en proceso de exclusión altamente organizados, aunque invisibles, con proyección en la vida de cada país.

LA PARTICIPACIÓN Y LOS ACTORES EN LA TOMA DE DECISIONES DEL MERCOSUR

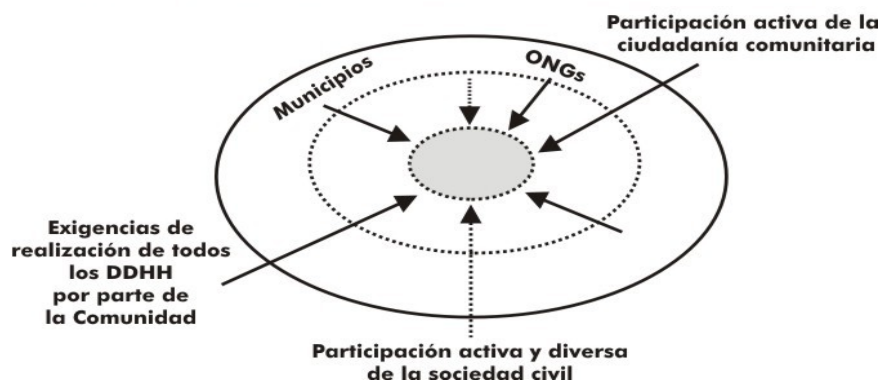
El anillo exclusivo de toma de decisiones (1991-1995) demandas e intereses



El segundo anillo : Ouro Preto (1995-2003)



El tercer anillo : Hacia la Democratización del MERCOSUR



El tema de la participación de la sociedad civil ha sido, y es, de un intenso debate por parte de actores institucionales, especialistas y la sociedad en su conjunto.

Para algunos, se han dado saltos cualitativos enormes en pos de la inclusión efectiva de la participación y demandas de las sociedades civiles. Las evidencias disponibles de documentos, por una parte, y los nuevos órganos y espacios a diferentes actores económicos y sociales confirmarían esta tesis.

Otros, sin embargo, cuestionan que todo lo avanzado es insuficiente, que se ha realizado con el ejercicio abusivo del poder, al no existir evidencias efectivas, por ejemplo, en términos de defensa e imperio de los DESC, que permita acceder al ejercicio de los mismos en un marco de libertad.

Aunque en teoría existiría una diversidad y atomización de las fuentes productoras del Derecho Comunitario todavía no es una realidad. Se suele presuponer que además de la autoridad política que recae en la entidad supraestatal, también hay otros hacedores del ordenamiento jurídico comunitario. Tanto la autoridad administrativa, en el caso del MERCOSUR el GMC y la CCM, como la autoridad legislativa correspondiente (por ejemplo el Parlamento de la UE) o los respectivos Parlamentos nacionales que participan en la internalización de las normas comunitarias, o la autoridad judicial, vale decir, los respectivos poderes judiciales, o la jurisprudencia de lo producido por los actuales “Tribunales Arbitrales” o el futuro “Tribunal Permanente” son sin duda fuente de Derecho Comunitario. Más aún, siguiendo a Dromi, la “autoridad social”, las sociedades civiles también serían creadoras de Derecho Comunitario “en la medida en que los factores de poder social, los núcleos de la sociedad, organizados como asociaciones empresariales o sindicales, círculos, colegios, centros, cámaras, sociedades representativas de sectores sociales, forman parte del tejido comunitario que genera, y virtualmente produce derecho comunitario a nivel técnico (...) Esta normativa que surge de su iniciativa, del conocimiento de la materia específica y de la inmediatez con la realidad, es de orden eminentemente técnico” (Dromi, 1996, 124).

Quizá con razón el presidente Hugo Chávez haya cuestionado al MERCOSUR, de excesiva burocratización.

A nivel intergubernamental, las reuniones especializadas como las de Ministros (RM), es muy poco lo que han coordinado en materia de políticas de juventud, género, infancia, o sociales, culturales, ambientales “regionales”. En todo caso la coordinación se suele ver más en materia de políticas de “seguridad” y de control migratorio, pues los temas e ideas que se plantean, si bien suelen ser interesantes, no se traducen en políticas públicas regionales a favor de los DESC.

Otro ejemplo, es el reconocimiento que el MERCOSUR ha realizado mediante el “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social”, aunque en la realidad concreta, nada se ha avanzado en materia de reconocer los aportes previsionales, la antigüedad, entre otros Derechos de los trabajadores cuando quieren optar por trabajar en otro país del bloque.

Otro ejemplo, a la vez emblemático en materia de DDHH, pero a la vez de ineficacia con

respecto a su instrumentación, es la ya referida Carta Social, la cual termina encomendando a las respectivas autoridades nacionales en cada materia, que coordinen y complementen esfuerzos para concretizar el contenido del documento, hasta ahora sin resultado alguno.

De allí que más allá de los reconocimientos en el ámbito de los DDHH y respecto a las políticas públicas necesarias para dar cumplimiento no sólo a Tratados Internacionales sino también a los Derechos económicos y sociales establecidos en las propias Constituciones Nacionales, hasta ahora la letra de los mismos no ha surtido efecto a causa del desinterés de los responsables políticos de su materialización

Quizá la característica del poder del MERCOSUR es como la del capitalismo contemporáneo, el “no lugar”. Se podría decir metafóricamente, entonces, que también aquel primer núcleo, es un espacio virtual, en el cual se genera el flujo permanente de comunicaciones e informaciones entre cancillerías, ministerios de economías y actores empresariales, así como los resultados de las Cumbres y Reuniones de los principales órganos del MERCOSUR, realizadas en las diferentes ciudades donde éstas tienen lugar. De allí que resulte difícil identificar dónde efectivamente reside el poder del bloque.

El esquema de los tres anillos y la periferia, hasta podría ser representado en su arquitectura como un nuevo panóptico de Benthan, en este caso, con un anillo central o torre, con algunas ventanas comunicadas hacia el segundo y tercer anillos, que la divide de un enorme espacio social representado por todo lo que es la periferia, donde las enormes asimetrías de poder lleva a que las personas de la periferia ni siquiera sepan lo que pasa en el centro.

La posición restrictiva y hasta elitista del modelo de integración, plasmado en el carácter encerrado de los dos anillos vigentes hasta el momento, apenas con algunas ventanas que permiten el ingreso de los DESC y algunos datos de la realidad, plantea con gran fuerza la necesidad de abrir estas asimetrías entre la periferia y los anillos, mediante la presencia activa de grupos y sectores de la sociedad civil con más necesidades.

EL MERCOSUR podría ser un buen espacio para visibilizar los DESC, sin embargo, son las propias organizaciones campesinas, sin tierra, piqueteras, indígenas, de mujeres agrarias, las que efectivamente están cumpliendo con esa tarea, “por fuera” de la estructura intergubernamental.

Además del problema cuantitativo de la representación en el aparato del MERCOSUR, a través de sus instancias indirectas donde es posible acceder, la participación se ve ante un techo institucional, pues si bien se pueden considerar algunas de los temas propuestos en los procesos de definición de políticas, la pluralidad y participación se ven restringidas, por lo comentado los párrafos anteriores, la naturaleza de una participación de tipo consultiva y corporativa de los órganos más abiertos a la participación.

Efectivamente, más allá de la pregunta si son suficientes los órganos previstos por el MERCOSUR para una activa y plural participación de las sociedades del Cono Sur y, para encaminar la protección de los DDHH o para problematizar los DESC, tanto el CMC, el FCES, los SGTs, como los diversos órganos sociolaborales e incluso la CPC tienen hasta ahora, la

evidente particularidad de no contar con poder de decisión, cumpliendo con funciones *consultivas* cuya facultad es la de expresar opiniones, proponer y recomendar políticas y acciones a los órganos ejecutivos del bloque. Se trata entonces de un modelo de exclusión encubierto que no garantiza la participación amplia de la sociedad civil, al ser muy restrictivo y condicionante de las demandas, en pos del respeto de los DESC.

A su vez este sistema de organización de las decisiones políticas del MERCOSUR está inmerso en las realidades de cada uno de los Estados Parte. En este sentido, siguiendo lo señalado por Lavopa y otros autores, es importante en todo caso, preguntarse si el desarrollo institucional “democrático” y “transparente” en cada Estado Parte, es un requisito ineludible también para el aparato del MERCOSUR. Es razonable pensar que las conocidas estructuras y cultura de la corrupción imperante en la mayoría de los países del Cono Sur y la falta de gobernabilidad (en Argentina, Bolivia y Paraguay) constituyen falencias que conspiran contra los DESC en la región.

De persistir el tradicional lobbying en torno a altos funcionarios y miembros de los congresos, como el pago de comisiones (coimas) por parte de empresas multinacionales, financieras y comerciales de los países del norte, o hasta órganos de inteligencia con presupuestos reservados, por ejemplo, para permitir licitaciones de obras públicas, para la aprobación de leyes de privatizaciones de empresas públicas o flexibilización laboral, reconocer patentamientos de tecnologías (biotecnología), otorgar liberalización para el cultivo y comercialización de soja transgénica, autorizar el cobro de royalties a las empresas detentadoras de patentes de las tecnologías agrícolas, o presionar con el propósito de no ratificar protocolos de protección ambiental, etc., se estará lejos de revertir estas conductas inspiradas desde las potencias industrializadas y que también dominan al MERCOSUR.

Como se verá más adelante, semejante cuadro de racionalidad limitada, se articula con el tipo de fines que persigue el mercado, centrado en el ámbito estrictamente económico.

f. Salir de la periferia y democratizar al MERCOSUR

Un desafío nada sencillo pero relevante para una verdadera integración, es contar con un sistema institucional operativo que permita abrir la participación. La apertura del MERCOSUR a la incorporación de nuevos sectores sociales resulta un desafío para romper con las asimetrías de poder, diferente a los sectores dirigentes empresariales y sindicales; por ejemplo, a los pequeños y medianos productores y empresarios, e incorporar institucionalmente en el MERCOSUR a la diversidad de intereses de sindicatos, organizaciones y movimientos de la sociedad civil.

Respecto a los representantes de los trabajadores, téngase en cuenta que en la Argentina, la CGT oficial (conocida como el sector de los gordos) está fuertemente cuestionada y desprestigiada en la sociedad argentina, sobre todo a partir del apoyo incondicional que le dio a los dos gobiernos del ex-presidente Carlos Menem para la implementación de las impopulares políticas de ajuste, actitud expresada en su silencio en relación a la eufemísticamente llamada, flexibilización laboral, que ha desreglamentado la legislación del trabajo y con ello institucionalizado los abusos contra los Derechos laborales.

Como lo explica Palomino (2003) cuando se refiere a las implicancias de las reformas neoliberales de los noventa sobre el movimiento sindical argentino; se produjo una ruptura al interior de la CGT, donde cada corriente sindical posee su visión, forma de organización y protesta.

Por un lado, describe Palomino se encuentra intacto aunque debilitado, el aparato sindical oficialista, calificado como “burocrático” y *bussiness union* o “sindicalismo de los negocios”. La primera calificación le viene “por la fuerte centralización de las decisiones de cúpula, la eliminación de competidores y la consiguiente permanencia indefinida de los dirigentes al frente de las organizaciones” (164). La segunda calificación alude a la participación de los dirigentes sindicales, mediante la constitución de empresas sindicales, en las privatizaciones o terciarización de servicios (electricidad, transporte, AFJP, etc.), gracias a que “la masa de afiliados es enfocada como una población cautiva ...para la venta de servicios” (164).

Por el otro, se encuentran los trabajadores perjudicados por los ajustes estructurales que se agrupan en varias corrientes sindicales disidentes de la CGT, cada cual con su ideología: la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) y la Corriente Clasista Combativa (CCC). Agupaciones alternativas éstas que además de hacer planteos de autonomía, reivindican y promueven de distintas formas los DESC (educación, salud, alimentación, etc.), además de contar con gran intercomunicación con otros movimientos sociales.

Pero salvando esta cuestión de la representatividad, con la ampliación -siempre con la misma lógica- de la participación institucionalizada, hacia un segundo anillo y tímidamente a un tercer anillo, se permite que el proceso integrador se vea mechado con ingredientes participativos “consultivos” de sectores privados de los países miembros, pero resta un alto grado de desconfianza en las sociedades.

Efectivamente, las respectivas sociedades y organizaciones sociales, ubicadas de modo marginal en la periferia de las estructuras y proceso del MERCOSUR, no se sienten representadas ni con este segundo anillo, aún cuando algunos actores tengan buenas ideas y propuestas en materia económica, laboral y social, ni tampoco en el difuso tercer anillo, al que ni siquiera sienten que acceden a información de lo que en los órganos del MERCOSUR definen o discuten. Es más, es tal la sensación de desinformación y déficit de participación, que llega también hasta los pocos sectores que participan institucionalmente de los órganos del MERCOSUR, cuando se escucha como reclamo que: “los privados piden más acceso a los documentos e información que surjan de las negociaciones, participación activa, información”²¹. Es frecuente escuchar a los empresarios, invitados por los propios órganos y gobiernos del MECOSUR, quejarse por la falta de participación en el proceso integrador. Por ejemplo, la Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR (FARM) exigió en los últimos tiempos espacios efectivos dentro de las negociaciones del MERCOSUR²².

²¹ ABC, 25.06.2000.

²² Uno de los presidentes de las entidades nucleadas en la FARM, Carlos Trappani (ARP), expresó al respecto que los productores pecuarios quieren sentarse en la misma mesa de decisiones y por tanto no quieren ser “simples asesores” de los negociadores oficiales (ABC, 06.08.02, 13).

Hacia los pequeños productores se presentan temores de exclusión y se dan demandas también al MERCOSUR. Cabe destacar las solicitudes presentadas por la Coordinadora de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM)²³ para ser incluidos en el mercado que brinda el MERCOSUR. Formalmente han demandado a los Estados del bloque políticas diferenciales para la agricultura familiar que debería ser tratada por el CMC, y el impulso para el 2004 de un grupo ad hoc dentro del SGT 8, que trate la situación y contribución de la agricultura de base familiar con participación de representante de la Coordinadora.

Por esas razones, el formato y metodología de integración, todavía no ha logrado alcanzar la participación amplia en la toma de decisiones de todo lo atinente al espectro de los DESC y, por tanto, en las decisiones macroeconómicas del MERCOSUR. A lo sumo su esquema altamente centralizado se ha flexibilizado por fuerza de las dramáticas coyunturas sociales nacionales o como marketing internacional, abriendo la cancha de juego, pero sin una modificación de las reglas de juego.

Del mismo modo que en los primeros años del MERCOSUR, también ahora, entrando al nuevo siglo, parecería ser que la fuerza de otros actores extragubernamentales y empresariales, estarían pujando nuevamente para que se expandan los círculos de toma de decisiones -cuestión que se analiza más adelante- de lo que hasta ahora pretende ser una simple unión comercial; haciéndose sentir partes de la sociedad civil en las estructuras del MERCOSUR, mediante una serie de nuevas iniciativas regionales y nacionales.

Es así también que las demandas por participar en el proceso de toma de decisiones, se ve reforzada en la actualidad por las fuertes críticas que en todos los países se hacen al proyecto integrador comercial del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como a la lógica de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y al circuito de empresas que monopolizan el comercio internacional (sobre todo, a las agroalimentarias).

Se consideran ahora otras limitaciones del proceso de integración. En efecto, además de los espacios de participación restringidos para ejercer sus Derechos políticos y al Derecho al Desarrollo que tienen los pueblos en el proceso de toma de decisiones del MERCOSUR que atañen al desarrollo, se puede mencionar la evolución preocupante de una serie de indicadores para el logro de los DESC.

²³ Constituida desde 1994 por la Federación Agraria Argentina (FAA), Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares de Argentina, Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (CONTAG-Brasil), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR-Uruguay), Intergremial de Productores de Leche (IPL-Uruguay), Asociación de Colonos (ACU-Uruguay) y Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC-Bolivia).

2. Breve balance de los logros comerciales y de lo avanzado en los Derechos

Tal como se indicó al principio, las restricciones al proceso de definición de las políticas del MERCOSUR llevan a generar una integración de baja calidad, y a contar con una agenda sesgada e insuficiente, definidas fundamentalmente en el núcleo duro (primer anillo) de la estructura de decisiones: el CMC, el GMC, el CCM y sectores empresariales específicos.

En primer lugar, pues, la integración está concebida y tratada exclusivamente de manera ejecutivista por los gobiernos y sectores empresarios oligopólicos influyentes, quienes deciden integrar económica y verticalmente algunas áreas, dejando desintegrados a las tres cuartas partes de las sociedades del MERCOSUR.

Está claro que no es lo mismo instrumentar un proceso de integración perfilado por la lógica parcial de las corporaciones empresariales, que desde la lógica de toda la sociedad civil. Así, Raudil (2002) subraya el problema de la sobrerrepresentación de los sectores más favorecidos y la consecuente subrepresentación de los agentes de la sociedad civil, lo cual remitiría, como se discutiera más arriba, al desafío de democratizar el MERCOSUR, ampliar los espacios para la ciudadanía, como por ejemplo, ONGs, y los diversos sectores sociales: trabajadores rurales, campesinos, productores familiares, comunidades indígenas, emprendedores familiares, pequeños y medianos empresarios. Se pone a prueba el desafío de cómo articular la diversidad, cómo hacer alianzas estratégicas desde la sociedad civil desde la perspectiva de un nosotros integrado, en asociación con parlamentarios, partidos políticos, poderes locales, para incidir en las políticas del MERCOSUR a favor de una cultura de los DDHH, así como el desafío de lograr una mayor equidad social.

2.1 Las vicisitudes y logros comerciales

En base a datos publicados por el Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano, se observa en el comercio entre los socios del MERCOSUR desde su entrada en vigor hasta 2002, dos patrones de comportamiento.

La curva del Gráfico de abajo dibuja la variación cada vez más sostenida del nivel de exportaciones anuales durante los primeros siete años consecutivos de vida del bloque, 1991 a 1998 (curva ascendente). El intercambio intrarregional del MERCOSUR se cuadruplicó entre 1991 y 1998, pasando de 5.103 a más de 20 mil millones de dólares.

Hasta entonces se exhibe una amplia expansión del comercio intramercosur en términos de exportaciones, lo cual permitió a su vez atraer un volumen considerable de inversiones. En efecto hasta el mismo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso enfatizando el éxito del MERCOSUR, destacó a mediados del 2001, que en los últimos tres años (los peores), Argentina y Brasil, habrían recibido más de 130.000 millones de dólares de inversión extranjera directa y un intercambio comercial superior a los 18.000 millones de dólares durante el año 2000.

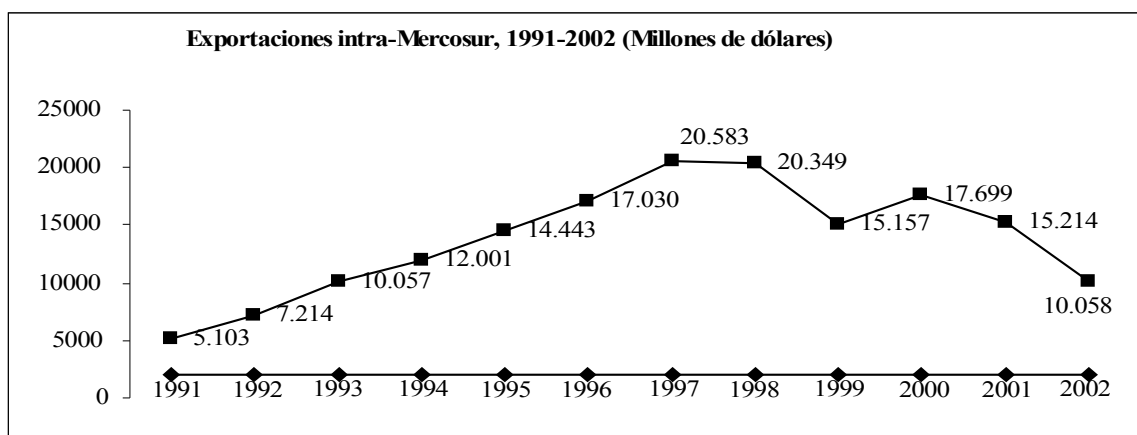
Habría que agregar a lo anterior, que los cuatro países socios originales, importan del MERCOSUR cada vez más desde 1990 como era de esperar, pero también lo hacen a un ritmo cada vez más sostenido de la UE, NAFTA y el resto del mundo.

Desde 1980 a 1990 las exportaciones intra y extramercosur se multiplicaron por 1,2 y 1,6 respectivamente. En tanto, entre 1990 y 2002 las exportaciones intra y extramercosur se multiplicaron por 4,3 y 1,6 respectivamente. Es decir, desde la implementación del MERCOSUR se observa que el flujo de comercio intrarregional crece a mayor velocidad que el flujo de comercio extrazona. Es en el período comprendido entre 1990 y 1995 que el comercio intramercosur registra el mayor incremento, donde las exportaciones entre los socios pasan de 4.123 millones de dólares en 1990 a 14.384 millones en 1995.

Sin duda, para los cuatro países del MERCOSUR, la importancia del bloque como destino de sus exportaciones aumentó considerablemente durante la década del noventa. Por ejemplo, las exportaciones desde Argentina hacia el MERCOSUR pasan de representar el 14% del total en 1980, al 32% en 2000.

A pesar de lo anterior, lo cierto es que, como se verá seguidamente, no existe aún validación empírica que concluya que la integración comercial tiene efectos positivos sobre el bienestar y la igualdad.

Ya luego de 1999, aunque con una modesta recuperación en el 2000, pero fundamentalmente a partir del año 2001, se aprecia en el mismo Gráfico un nivel de caída de las exportaciones al interior del bloque. A partir de entonces la caída se aceleró (curva descendente) reduciéndose más de ciento por ciento, precisamente en el año 2002, momento en que se desbarrancó el comercio interno del MERCOSUR, estancándose en niveles similares a los del año 1994 en el cual se alcanzó algo más de diez mil millones de dólares.



Fuente: IDELA/UNT, setiembre 2003. CEI en base a Indec, SECEX, Secretaría Administrativa del MERCOSUR y Banco Central del Uruguay

Habida cuenta de la retracción sufrida en el lapso 1998-2002 por el comercio intrabloque, las economías también se ven sometidas a otros hechos:

- Al debilitarse las exportaciones se debilita el ingreso de divisas.
- Se producen ajustes cambiarios y devaluaciones competitivas que colapsan las cajas de conversión, llevando a la depreciación del valor de las monedas.
- Esto provoca que a fines del decenio de los noventa se desate una crisis en los cuatro países, con el consecuente derrumbe del comercio entre los mismos (empujados por la desaceleración de la economía global, el estancamiento de EE.UU. en momentos de la crisis asiática, arrastrándolos por ejemplo a la crisis del real, a la recesión argentina; cuadro agravado por la crisis política paraguaya de marzo de 1999).
- Todo esto tiene sensibles implicancias para los países más pequeños. En efecto, durante el año 2001 se produce un desaceleramiento del crecimiento, medido en términos del PIB, que fue muy notorio y persistente, según la CEPAL (2002b) en Paraguay, Uruguay y particularmente en Bolivia.

En términos de Latinoamérica y el Caribe, la CEPAL da una idea de la magnitud del retroceso en los mercados: “el comercio intrarregional sufrió una contracción estimada en un 16%. La mayor parte de ésta se produjo en los países del Mercosur (...) El sector más afectado fue el automotor, cuyo comercio entre los miembros del Mercosur se contrajo en un 60%, mientras el de bienes de capital decrecía en un 20%” (CEPAL, 2002b, 21).

Ahora bien, tanto en un patrón favorable de brusco aumento del intercambio comercial dentro del MERCOSUR (que además puede incluir a Chile), como el otro, de derrumbe de las exportaciones, ¿cómo han repercutido en los indicadores sociales?, ¿se creó empleo?, ¿cómo impactó en la ciudadanía social y el disfrute de los DESC?

Aún cuando se acepte la hipótesis que el libre comercio entre países produce más crecimiento económico, más riqueza y que esto genera más empleo, y por tanto este progreso se traduce en mejores condiciones sociales para un país, por lo menos en ciertos casos, como el de los países de América Latina, esa correlación está lejos de ser demostrada.

Hay que destacar que, a diferencia de lo que se podría observar en las economías desarrolladas, donde las disparidades sociales no son tan marcadas, para el caso de las sociedades del Cono Sur, se requiere formular hipótesis empíricas y precisas para captar información acotada a las especificidades del subdesarrollo todavía vigente.

En el contexto socioeconómico, se advierten múltiples dimensiones y variables que conforman la realidad de los DESC. La complejidad de los DDHH, como de los contextos socioeconómicos no están sólo limitados a las exportaciones o importaciones intrarregional o extrarregionales, aunque éstas son de mucha importancia para la consolidación de un bloque regional. Los problemas en términos de DESC, en los países subdesarrollados y en el Cono Sur, están vinculados a las contradicciones entre las normas internas y su disfrute, a las dificultades materiales, jurídicas y hasta simbólicas que no favorecen el desarrollo de las personas, frente a los cuales lo que se hace en el terreno del intercambio y crecimiento comercial de las exportaciones, no resulta de ninguna manera, suficiente para garantizar los DDHH básicos, por el contrario las experiencias recientes de progreso de los indicadores económicos indica una

ampliación de las desigualdades, que termina violentando aún más una amplia gama de Derechos. En consecuencia, los ciudadanos del MERCOSUR, son receptores de una historia, una estructura ya establecida y de los cambios que se van produciendo en el orden social. En la actualidad, las exigencias de asegurar al bloque como un mercado de oferta y demanda abierto de tinte neoliberal exige por un lado, mayores niveles de productividad, de eficiencia, calidad y cantidad, lo cual puede implicar más puestos de trabajo pero “calificados y altamente calificados”. De esta característica, los requerimientos de la dinámica competitiva se convierten en el inicio de la integración excluyente que arrastra a los pequeños y medianos emprendimientos, afectando a miles de trabajadores, merced al achicamiento de los puestos de trabajo, causado por el debilitamiento de la protección laboral y otras políticas, como las de control (tolerancia cero) de los migrantes, etc.

El caso brasileño, es un ejemplo. Uno de los talones de Aquiles de la economía brasileña es su comercio exterior, que si bien no presenta mayores dificultades “ya que mantiene un fuerte superávit comercial”, con la aplicación de la devaluación de la moneda y las pautas cambiarias, el mejoramiento alcanzado se logró “a costa de una recesión de la que aún no ha podido salir plenamente” (Rapoport y Musacchio, 2002, 7).

Siguiendo a Ermilda, si bien “entre 1990 y 1995, el comercio intramercosur aumentó en un 200%, mientras que el comercio exterior del bloque lo hizo en un 80% (...) sin embargo, el desarrollo comercial alcanzado por el Mercosur en tan corto plazo no se ve acompañado de un desarrollo social proporcional” (s/f, 1).

Tal como se describe más adelante, lo que se refleja en el plano de los Derechos, es en todo caso serias pérdidas, lo que pondría en evidencia que los avances en materia comercial del período 1991-1998 (y se podría razonar del mismo modo con el repunte, tanto de las exportaciones como el PIB que desde 2003 se estaría registrando) lleva a resultados sociales que denotan mayores desigualdades.

Aunque obviamente la correlación no es directa, hasta se podría sugerir que el creciente aumento en el comercio intramercosur, se da en desmedro de los DESC, donde del crecimiento económico-comercial se desprendería un efecto redistributivo social nulo, cuando no negativo. ¿Pero, cuál es la explicación de esta paradoja, donde la mayor competencia y comercio entre los socios, no tiene consecuencias benéficas para las sociedades?²⁴.

Es necesario introducir en el análisis el problema de la marcada diferencia de los niveles de vida y regiones dentro de cada país. La razón es simple: en contextos de altas desigualdades sociales y educativas como el del Cono Sur latinoamericano, que si bien amplió las oportunidades comerciales y existe un incremento de los indicadores macroeconómicos como en los flujos de comercio e inversión, los beneficios sólo se limitan a determinados sectores y grupos económicos.

En el tiempo que lleva el MERCOSUR, todavía no se registra un incremento del bienestar de las

²⁴ Amartya Sen y el PNUD han revisado y aportado muchos argumentos en este sentido.

sociedades de sus países, pues la distribución de los beneficios resultantes solo tiene un carácter concentrador. El crecimiento del PIB por vía del MERCOSUR, hasta puede llegar a aumentar la pobreza extrema, como lo indicarían proyecciones realizadas para escenarios nacionales con apertura regional al libre comercio de mercancías y capitales.

Si se tiene en cuenta lo acaecido en la última etapa al rojo vivo del MERCOSUR que recuerdan los diplomáticos de Brasil en la Argentina, Gonçalves y Carvalho (2003), que comienza en 1999 y llega hasta la actualidad, marcada por bajas concesiones de país a país, una alta fragilidad, recelos y desconfianzas, se trataría de un estadio de innumerables imperfecciones que trasciende el conjunto de indicadores macroeconómicos. Políticamente “fueron privilegiados los objetivos de alcance más sectorial e intermedio, en detrimento de los beneficios de largo plazo que resultarían del perfeccionamiento de la unión aduanera y de la construcción de nuevas bases para una integración ampliada y más profunda. Así fueron acumulándose problemas, como las perforaciones del arancel externo común; el tratamiento excepcional a sectores específicos, como el del azúcar; la falta de avances en la estructura común de inversiones, servicios, subsidios y defensa comercial; y la baja internalización de las normas aprobadas” (24).

Se trata pues de declives y perforaciones no sólo económicas sino también de diversos Derechos de las personas centrados en un desarrollo que lleve a una decente calidad de vida para todos y todas.

2.2 Las desigualdades en Derechos y protección en el MERCOSUR

Tanto en el ámbito académico como en el de las políticas, el nivel de agregación de los DDHH en el MERCOSUR es enorme (bloque, país, regiones, localidades, temáticas, sectores), las especificidades nacionales hacen a situaciones diversas ante los DDHH, lo cual dificulta generalizar.

En el nuevo siglo, el panorama respecto a los DESC se torna inquietante para los países del Cono Sur latinoamericano. Aunque no es posible realizar un análisis particularizado de cada país, importa formular algunos comentarios.

Si bien el aumento dramático de la pobreza y la desigualdad, no es producto directo del MERCOSUR²⁵, éste sería un componente, junto a la globalización, al proceso de internacionalización e integración económica, a la revolución tecnológica, a las reformas del Estado y a las políticas económicas relacionadas con la apertura emprendidas por los Estados de la región desde los años noventa. Todo junto ha tenido un efecto significativo sobre los DDHH y ha terminado precarizando la vigencia de los mismos en sectores sociales determinados. En efecto, si se considera la situación respecto a los DDHH en el MERCOSUR, a partir de las políticas de liberalización y desregulación de los últimos años del siglo XX que han permitido,

²⁵ Existe una amplia literatura latinoamericana que, desde diferentes perspectivas, ha explicado los problemas estructurales que sufren las sociedades latinoamericanas desde la misma llegada de los colonizadores europeos hasta el presente. Por ejemplo, las ideas de desarrollo emancipador de Edgard Montiel, de desarrollo diversificado de Francisco Pinto, de desarrollo estructural de Raúl Prebisch, o de desarrollo endógeno independiente de Enzo Faletto y F. Henrique Cardoso.

por ejemplo, un aumento descomunal de la deuda externa de los países, así como la entrada y salida indiscriminada de inversiones buitres, sin duda han y están impactando fuertemente sobre una serie de DESC, aumentan o agregan otros problemas relativos a la protección de los DDHH vinculados a los problemas de neocolonialismo y las dictaduras militares, algunos de los cuales, civiles y políticos, se fueron superando.

Las poblaciones más vulnerables y las regiones más subdesarrolladas históricamente dentro de cada país, son obviamente las más afectadas o excluidas de la dinámica generada por los sectores vinculados a la integración económica, aun reconociendo que los valores absolutos de las estadísticas de exportaciones e importaciones al interior del bloque económico son relevantes, pues nuevamente desde el 2003 las evidencias muestran que estarían en ascenso.

Cuando se analiza la información sobre los niveles de pobreza en los países del Cono Sur latinoamericano (MERCOSUR + Chile y Bolivia) se tiene el siguiente cuadro de situación:

- Aumento del empleo informal y crecimiento del desempleo cercano al 40% en Argentina y Brasil y 80% en Paraguay. En el 2002 en Argentina, el desempleo abierto alcanzó 21.5% acumulado (CEPAL, 2002).
- Bolivia y Paraguay poseen los mercados laborales quizá más precarios cercanos a un 80%, y 40%.
- Las implicancias del empleo informal no registrado traen a su vez la desprotección y violación de otros Derechos: no cobertura previsional y de salud de trabajadores y sus familias, violación de los Derechos de los trabajadores, trabajo infantil, evasión impositiva que impacta en la inversión pública, etc.
- Aumento de las tasas del delito contra la propiedad (Argentina, Paraguay, Brasil...)
- Los Estados (sobre todo Argentina, Bolivia, Brasil y Chile) se han debilitado fuertemente en sus autonomías, como consecuencia de las privatizaciones, y la liberalización de sus mercados financieros y los sistemas de seguridad social, entre otros.
- Persistencia de la feminización de la pobreza y la migración, dada las matrices históricas existentes en las relaciones sociales, económicas, políticas y simbólicas discriminatorias en términos de DESC y ciudadanía para las mujeres.
- Respecto a la niñez, por ejemplo, Paraguay y Bolivia tienen y tendrán aún más contingentes de niños muy numerosos, y, sin embargo, todavía no existen políticas que prevean estructuras y servicios para las generaciones jóvenes.
- En educación, el panorama tiende a ser dramático para los países del Cono Sur. La tasa global de deserción de la juventud urbana entre 15 y 19 años hacia el año 2000 es inferior a 20% en Bolivia y Chile, mientras en Argentina y Brasil oscila entre 20 y 25%. En tanto en Uruguay y Paraguay, la deserción escolar estaría entre el 25% y 35% de las personas jóvenes. (CEPAL, 2002a).

Si bien no hay una relación directa, pues existen factores mediadores e intervinientes más relevantes, se puede afirmar que los efectos positivos generados por los incrementos cuantitativos en los niveles de exportaciones intramecosur, se concentran en unos pocos. El impacto del aumento de las transacciones económicas entre los países del MERCOSUR ha tenido un agregado imperceptible en la disminución de las desigualdades, debido a que se trata de países

con enormes desigualdades socioeconómicas, por tanto la pobreza se mantiene inelástica sin variaciones favorables²⁶; por el contrario, han aumentado los niveles de desigualdad. Vale decir, el aceleramiento del comercio intramercosur, por lo menos hasta el momento, no ha aportado al Capítulo Social de los Derechos. Desde la década de los ochenta se registran como fenómenos recurrentes en todos los países del MERCOSUR + Chile y Bolivia, acrecentamiento de la pobreza y la exclusión.

El Cuadro de Evolución de la Pobreza revela un claro aumento de la pobreza y la indigencia entre 1999 y 2001. En el mismo se constata un alto nivel de pobreza en Bolivia y notablemente creciente en Argentina. Tanto Paraguay como Bolivia exhiben los niveles más altos de pobreza, superando hacia 1999 el 60.6%, seguido de Brasil con el 37,5% de la población por debajo de la línea de pobreza, Chile con el 21,7%, seguido de Argentina con el 19,7% y, finalmente, Uruguay con el 10%. Respecto a la tendencia a la indigencia, más que se duplicó en Argentina y en el caso de Bolivia se elevó en 14 puntos más durante el período analizado.

En conjunto, para los países sudamericanos, la pobreza aumentó de un 34,7% en 1999 al 37% para el 2002, mientras la indigencia trepó del 15.8% al 17,4% en el mismo período.

El caso más sobresaliente es Argentina, con un aumento de 5 puntos porcentuales en el 2001 respecto al año anterior, y luego otro incremento del 6,3% hacia el 2002. Incluso, se podría esperar un probable mayor incremento para los próximos años, de la pobreza y la indigencia²⁷.

Pobreza e indigencia 1999, 2000 y 2001 (CEPAL, 2002)

MERCOSUR	1999		2000		2001	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Porcentaje de Personas						
Argentina	19,7	4,8	24,7	7,2	30,3	10,2
Bolivia	60,6	36,4	60,6	36,5	61,3	37,3
Brasil	37,5	12,93	36,5	12,3	36,9	13
Chile	21,7	5,6	20,6	5,7	20	5,4
Paraguay	60,6	33,8	61,7	35,7	61,8	36,1
Uruguay	9,4	1,8	10,2	2	11,4	2,4
Total	34,9	15,8	35,7	16,5	37	17,4

Varios elementos pueden mencionarse sobre la situación de los países frente a la pobreza.

Si se considera la clasificación (CEPAL) de los países según la magnitud de pobreza a saber: a. cuando cuentan con más del 30% se considera de “mayor pobreza”, entre 11.1% y 30% de “pobreza media” y menos del 11% “menor pobreza”, se obtienen cuatro países del MERCOSUR que exhiben “mayor pobreza”, Brasil, Bolivia, Paraguay y Argentina; uno con “pobreza media”,

²⁶ Al respecto consúltese las ponencias y debates de la consulta sobre “Integración Económica para la equidad social” realizada por el Banco Mundial a amplios sectores de la sociedad civil latinoamericana y gobiernos, llevada a cabo en octubre de 2003 en Angra Dos Reis, Brasil, en el Portal del Foro Sociedad Civil del BM: www.bancomundial.org/foros

²⁷ Según las proyecciones vertidas en Panorama Social de América Latina, 2001-2002 de la CEPAL “Es de esperar que el incremento de la pobreza se vuelva a producir en Argentina, de manera similar a lo sucedido en 2001; también se podrían registrar deterioros importantes en Venezuela, Paraguay y Uruguay...” (CEPAL, 2002a, p.15).

Chile; y en el extremo más favorable, Uruguay, se ubica en la categoría de “menor pobreza”, con un porcentaje inferior al 10%.

A pesar de los mejores indicadores que registra Uruguay, Anabel Cruz indaga algunas consideraciones: “después de 1984 (el fin de la dictadura militar) el país solo ha logrado recuperar posiciones que tenía en la década del 70. Al mismo tiempo, las formas en que la población percibe la situación según las encuestas de opinión, revela un alto grado de disconformidad, que es difícil de explicar en función del mejoramiento revelado por las cifras” (Cruz, s/f), señalando que los residentes rurales y los niños menores de 5 años exhiben los niveles más altos de pobreza respecto a la población total.

Por su parte, a raíz del reclamo de revisión del proyecto del gobierno boliviano sobre el gas natural, al liberar su exportación mediante la entrega de este recurso a consorcios internacionales, se desató, en octubre de 2003, la insurrección y protesta popular de 32 días extendida en todo el territorio boliviano. La respuesta fue una gran represión de las protestas, provocando más de 80 muertos y el desenlace fue la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, quien había calificado de terroristas a los líderes sociales y sindicales. En definitiva, dicha protesta popular puso al desnudo a Bolivia como el país más pobre de América del Sur, con casi siete pobres o indigentes de cada 10 personas, donde la quinta parte del sector más rico se queda con el 60% del ingreso del país, y la quinta parte más empobrecida sólo retiene el 2%.

El estallido social boliviano, superó al trágico Marzo Paraguayo, al juicio político del expresidente Collor en Brasil y la costosa crisis argentina de diciembre del 2001, que terminaron derribando gobiernos. Al mismo tiempo, la represión a los luchadores sociales y la ciudadanía movilizadas alcanzó momentos de retroceso en el respeto a los Derechos civiles y políticos. Todos estos fenómenos de convulsión y movilización social en su conjunto, confirman la incapacidad de los gobiernos para atender las demandas sociales más elementales de la ciudadanía.

La desigualdad es aun más pavorosa para el caso de los afrodescendientes e indígenas. Según el BID alcanza al “40% de la población total de la región. En Brasil, Perú, Bolivia y Guatemala estos grupos étnicos representan la mayor parte de los habitantes y el 60% de los pobres” (Burgo, 2002, 9). En el Brasil serían 53 millones de personas en situación de extrema pobreza, poblaciones agobiadas por la exclusión y la miseria, en un contexto combinado con el caciquismo y clientelismo, sobre todo en algunos de sus Estados.

Por su parte, los datos más actualizados de la Argentina dan cuenta que el 55% (2002) de su población está sumergida por debajo de la línea de pobreza. Siguiendo los datos de la EPH analizados por la CEPAL, la pobreza en Argentina se incrementó 10.6 puntos porcentuales en los tres años considerados. Por ejemplo, la pobreza en el cordón del Gran Buenos Aires llegó en mayo de 2002 al 49.7% de la población bonaerense, duplicando al incremento nacional, mientras el número de bonaerenses indigentes ascendió a 22.7%, es decir, 16 puntos más que en 1999.

Un dato relevante es que la pobreza también depende de la etapa del ciclo vital en que se encuentren las familias. Al diferenciar la pobreza según los tipos de constitución familiar y la etapa del ciclo de vida en que se encuentran, se tienen diferencias apreciables. Así, en el caso de

Brasil, la pobreza en hogares unipersonales es del 4.9%, en cambio en las familias con hijos menores de 12 años y entre 13 y 18 años es de 49%.

Tanto los niveles más altos de mortalidad infantil y materna, como los peores perfiles epidemiológicos, son padecidos cuanto más crítico es el nivel de pobreza de la persona, e incluso según el tipo de zona de residencia, y hasta edad o género. Por ejemplo, en las áreas rurales pobres de Argentina “la mortalidad materna, sobre todo en las madres adolescentes, es la principal causa de muerte. El porcentaje de mujeres jefas de hogar (de hogares pobres) es mayor en las zonas con mayor índice de ruralidad”, llegando al 25% (Gaitán, 2002, 67).

Respecto a la situación de la niñez, en Argentina 7.082.200 (el 55.8%) de los 12,9 millones de menores de 18 años, vive en hogares pobres. Recientemente, un estudio realizado por UNICEF señala que más de 6 millones de niños brasileños se encuentran en la pobreza absoluta, representando al 10% de la población infantil del Brasil.

La información disponible muestra resultados desfavorables en los campos constitutivos de Derechos económicos y sociales, con marcadas diferencias en el disfrute de todos los DDHH. Como se dijo, es preciso tener muy presente las diferencias y desigualdades sociales.

En la edición 2000-2001 de Panorama Social de América Latina, la CEPAL presenta la persistencia del patrón histórico de involución de los países latinoamericanos durante la década de los noventa en términos de igualdad de ingresos. En dicho informe se expresa la evolución de 1990 a 1999 así: “el ordenamiento de los países en función del coeficiente de Gini, calculado a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas, confirma que la mayor concentración a nivel nacional se presenta en Brasil, con un valor de 0.64. Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Colombia, Paraguay, Chile, Panamá y Honduras son también países de alta desigualdad, con coeficientes de Gini entre 0.55 y 0.60” (CEPAL, 2002a, 18), mostrando que a excepción de Uruguay, el resto de los cinco países del MERCOSUR aumentaron la concentración de ingresos.

El caso de Chile, aún sin MERCOSUR, y país considerado ejemplar desde el punto de vista de su espectacular crecimiento económico durante el período 1990-1997, también muestra indicadores de desigualdad francamente preocupantes. “El 10% de los hogares más ricos se reparten el 41% de las ganancias mientras el 20% de los más pobres reciben tan sólo el 3,7% (Reyes Morales, 2002, 10, según datos del FMI del 2002). En el mismo sentido, el contar con empleo no significa formas de vida digna pues, por ejemplo, “el 90% de los pobres en Chile tiene empleo” (Contreras Baspineiro, 2002, 5).

Mientras tanto, “en Argentina el 20% más rico, es decir 5 millones de sus habitantes, se apropian del 53% del total del ingreso nacional mientras las restantes 31 millones de personas se distribuyen el 47% que queda” (Burgo, 2002, 7 a partir de datos de la Consultora Equis). Estas cifras son totalmente compatibles con el desempleo.

En lo concerniente a la situación comparada del mercado de trabajo, según el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR se puede constatar que: “en el 2002 el desempleo alcanzó

niveles preocupantes en Argentina, Brasil y Uruguay. Estos tres países han incrementado significativamente las tasas de desocupación respecto al 2001”²⁸. Respecto a las cifras de Bolivia, hay como dos realidades, pues “el gobierno habla de un 4,4% de desocupación siendo que en realidad supera el 25% y que el 70% de los ocupados urbanos son empleados por el sector informal” (Contreras Baspineiro, 2002, 5).

En el ámbito del bloque, el análisis de la PEA desempleada registró un aumento significativo.”Al final de la década de 1990 puede constatare en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, la presencia de tasas de desempleo abierto, más que del doble de las que eran al final de la década de 1980” (Pochmann, 2003, 201).

**MERCOSUR. Tasa de desempleo
Promedio 2002**

Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
19.7	11.7	7.6	17.0

Al analizar los efectos de la apertura económica, financiera, productiva y tecnológica, así como de la integración comercial, sobre el mundo del trabajo en el Brasil, Pochmann identifica fuertes signos de destrucción del mercado de trabajo: “se observa un saldo negativo en el conjunto de las ocupaciones, considerando el decrecimiento del nivel de empleos en los sectores económicos en que hubo una ampliación de la presencia tanto del capital extranjero como de productos y servicios importados” (186). En efecto, según el investigador, se manifiestan procesos de “aparición de un elevado desempleo abierto, o desalarización y generación de puestos de trabajos precarios. Entre 1989 y 1999, la cantidad de desempleados se amplió de 1,8 millones a 7,6 millones, con aumento de la tasa de desempleo abierto pasando de 3,0% de la PEA a 9,6%. De la misma forma, hubo también una reducción del empleo asalariado en el total de ocupación. En 1989, 64% del total de la ocupación brasilera era asalariada, en 1999, pasó a ser el 58,7%. solamente en el mercado formal de trabajo, 3,2 millones de trabajadores asalariados perdieron el empleo...” (197). Lo concreto, es que en el contexto de integración no se aprecia una mejora de los marcos legales, así como tampoco un sostenido aumento de puestos de trabajo y las condiciones de trabajo y calificación profesional. La tendencia es, como se vio, la contraria, mayor fragilidad y deterioro de los Derechos al trabajo en condiciones dignas.

Al tratar el tema de migraciones y trabajo estacional, Gaitán señala que: “El aumento de la pobreza y de las malas condiciones de vida y de empleo agravado en los últimos años ha producido que los países de la región del Cono Sur, receptores de migración, están imponiendo cada vez más trabas a la circulación libre de la fuerza de trabajo y a los procesos migratorios, aún cuando éstos sean temporales. En el caso de Paraguay se ha producido un gran intercambio de pobreza con sus países vecinos”, destacando a su vez que tanto los campesinos como indígenas no disponen de seguridad jurídica sobre las tierras, y “están ubicados en áreas con marcadas carencias de infraestructura de servicios y comunicación (y) se encuentran por debajo de la línea de pobreza (Gaitán, al citar a Palau, 63-64); queda claro, lo alejados tecnológica y geográficamente que ellos están de las estrechas oportunidades que brinda el MERCOSUR.

Por su parte, Neiman y Berger (2002) dan cuenta del problema de la localización geográfica de

²⁸ www.observatorio.net/

las unidades empobrecidas, como zonas ecológicamente desfavorecidas. Así en Argentina “es el productor familiar minifundista o campesino de las zonas extrapampeanas el que está más expuesto al abandono de la producción y salida del sector por pérdida de la capacidad productiva y ante la imposibilidad de encarar procesos de reconversión productiva relacionados con las innovaciones tecnológicas, cambios productivos o nuevas formas de organización de la producción.” (78). En solo un poco más de una década se ha profundizado el nivel de desigualdad (ricos y pobres), para no hablar de la evolución de otros indicadores de exclusión (acceso a agua potable, condiciones sanitarias, nutrición, deserción escolar, seguridad ciudadana).

En momentos de desmoronamiento de los Estados y de la consecuente liberalización, se dan drásticos cambios en los DDHH de protección a la salud y seguridad social. Crece el sistema de seguridad social de salud privado mediante la oferta de empresas médicas en función de la capacidad de pago del cliente, las cuales son más exigentes a medida que aumenta la edad del asociado, hasta discriminar a los adultos-mayores por el hecho de exhibir mayores riesgos de ser atendidos.

Un caso hasta escandaloso es el de las reformas en la seguridad social, que concebidas hasta los años 70s como Derecho Colectivo, se han ido desregulando, mediante la puesta en vigencia de procesos de privatización, ahora en varios países del Cono Sur, los accesos son discriminatorios y basados en capitalización individual, según las aportaciones y escala de ingresos del trabajador; además de haberse elevado las edades para la jubilación en varones y mujeres. En efecto, con el avance de los efectos perversos de las políticas de ajuste estructural, así como por los efectos sociales de la transición demográfica, tanto los jubilados, los pensionados, los adultos-mayores sin cobertura social, no tendrán un ingreso mínimo que les asegure lo indispensable para sus DESC.

Por su parte, los problemas de afectación del Derecho a la habitabilidad se da por igual en las áreas rurales y urbanas. En los distintos países del bloque “es grande el porcentaje de población que carece de techo propio. En Argentina por ejemplo, el 33% de familias, cerca de 3 millones, carecen de vivienda. En el Brasil 'los sin techo' están estimados en 30 millones de personas”, además de los altos niveles de irregularidad en la posesión de tierra y vivienda. Es más, las familias pertenecientes a barrios marginales de ciudades grandes como pequeñas viven en situación de hacinamiento, con serias carencias en materia de servicios de saneamiento y agua potable. La evolución de las urbanizaciones en las últimas décadas se caracterizan por ubicarse en verdaderas periferias no habitables, “en zonas precarias y/o peligrosas como barrancos, riveras, zonas de propiedad privada expuesta a desalojos” (Contreras Baspineiro, 2002, 7).

A su vez, el deterioro de la fuente de alimentos de alta calidad, la subalimentación, desnutrición y los cambios de los policultivos por los monocultivos (sobre todo por los proyectos sojeros) están afectando fuertemente la rica base alimentaria de antaño y de modo significativo los hábitos alimenticios en detrimento del consumo de proteínas y minerales. Todo esto, más la carencia de agua potable y condiciones sanitarias, trastoca las estructuras sociales, la economía del hogar, las culturas y, por cierto, el desarrollo mismo de los pueblos.

La evidencia de estos efectos negativos confirma una alta preocupación por otros temas en

materia de DDHH, como las estructuras y episodios de discriminación (indígenas, mujeres, campesinos, jóvenes pobres, migrantes, personas con capacidades especiales u orientaciones sexuales), la existencia todavía de distintas formas de apartheid, muerte de campesinos por agrotóxicos, tráfico de órganos, explotación sexual de mujeres y niños, innumerables modalidades de trabajo degradante, hasta esclavos en los países del MERCOSUR, cuestiones abundantemente documentadas.

Por ejemplo, este último problema se da en Argentina con relación a migrantes bolivianos, peruanos y asiáticos. En tanto es muy grave en el Brasil y está siendo objeto de intensos esfuerzos de solución. En los primeros diez meses del año 2003, el Ministerio de Trabajo ha liberado a más de 4.500 trabajadores en condiciones de trabajo esclavizante²⁹, mediante la adopción de medidas cautelares o definitivas contra los empleadores: secuestro de bienes, bloqueo de cuentas bancarias, etc., aunque es preciso advertir que las acciones de inspección de trabajo forzado se estarían realizando con amenaza de muerte a los veedores del MT en algunos sitios considerados de alta peligrosidad (algunos propietarios de fazendas que cuentan con sicarios y grupos armados).

Uno de los mayores condicionamientos con la actual integración y las políticas de seguridad internas es por cierto la situación de los DDHH de los migrantes, quienes sufren fuertes procesos de exclusión (legal-institucional, laboral, social, cultural). Al respecto, la prensa escrita recoge inquietudes planteadas con especial énfasis en las reuniones del SGT 10: “La acuciante situación de los trabajadores fronterizos, que en gran parte son explotados, que carecen de seguro social y perciben menos del salario mínimo (...) En Ciudad del Este, solamente, existen datos oficiales de que más de 30.000 brasileños cruzan el Puente de la Amistad para trabajar sin que ganen el salario mínimo y tengan seguro social”³⁰.

En México, investigaciones realizadas sobre las implicancias del Tratado de Libre Comercio con Canadá y EE.UU. mediante la firma en enero de 1991 del NAFTA, también hace referencia particularmente a las consecuencias de la desregulación y apertura de la economía vía proceso de integración económica. Según De la Garza Toledo (2003), entre las consecuencias del NAFTA, se registra un incremento de las exportaciones y la llegada de capitales extranjeros, empero también se constata que tanto dicho TLC, como las políticas de las empresas y las del Estado mexicano, produjeron la baja de salarios y de los estándares laborales. Las implicancias sobre las relaciones laborales e industriales en el marco del proceso de integración, no obtuvo logros en términos de Derechos. “En lo inmediato no ha habido una generación importante de empleo ni efectos positivos globales sobre los salarios con la apertura” (De la Garza, 115).

Si bien no es causa directa, lo cierto es que las desigualdades en los países del MERCOSUR han aumentado enormemente desde la firma en 1991 del TdA hasta la actualidad. Es más, dada la indivisibilidad e interdependencia de los DDHH, las desigualdades en la protección de los DESC

²⁹ Véase al respecto ponencia de Patricia Audi, Coordinadora Nacional do Projeto de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil -OIT, en Seminário “Direitos Humanos e MERCOSUL”, ESMPU, noviembre 2003, Porto Alegre, en www.esmpu.gov.br

³⁰ ABC, 10.05.01, 30.

alcanzan, incluso, a los Derechos civiles y políticos. Al menos el MERCOSUR, no ha contribuido a favorecer progresivamente los DDHH y las libertades.

Si bien representa una evidencia todavía preliminar, y es necesario contar con evidencias más firmes, en su conjunto, los efectos negativos mostrados en la evolución de muchos de los DESC, probaría que el crecimiento intramercosur no produce mejoramiento en la calidad de vida de los pueblos³¹.

En relación a los Derechos, las disparidades sobre los beneficios en términos de los DESC dentro de los países miembros y hacia cada subregión, de cada país, son muy diferentes. Si bien, como se mencionara, dichas diferencias económicas, sociales, culturales no son causadas por el MERCOSUR, al reforzar las políticas de liberalización y desregulación de los mercados nacionales y, a pesar de que efectivamente el bloque puede generar un aumento de producción en ciertos sectores e incluso mayor empleo, tal demanda se restringe a la fuerza de trabajo más calificada.

Es probable el MERCOSUR (que no es un modelo todavía acabado de doctrina liberal de comercio internacional como lo es el NAFTA o lo planteado por el ALCA), aparece y se oriente hacia la implementación de más intensas políticas liberales (deregulación del comercio, el ingreso y egreso de capitales y de las relaciones laborales, etc.), que han erosionado fuertemente los estándares sociales y laborales de la población.

En una primera mirada de conjunto, se puede afirmar que hasta el año 2003, la dinámica económica del MERCOSUR no está logrando acortar las diferencias sociales, es más, algunos de sus efectos, estarían contribuyendo a emprender un retroceso y a vulnerar DDHH y laborales. A manera de ejemplo, las publicaciones del Centro de Estudios Legales y Sociales *El Estado frente a la protesta social. 1996/2002* y el *Informe Derechos Humanos en Argentina. 2002-2003*, documentan graves violaciones a los DDHH, como amenazas a líderes sociales, salvajes represiones policiales y la precariedad del sistema jurídico.

Los hechos expuestos en las páginas anteriores, apuntan a la cuestión dominante de los fundamentos, identidad y objetivos de los procesos de integración.

³¹ Para una mayor información sobre la situación de los DDHH consúltese los respectivos informes nacionales y los sitios de Internet de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), y los correspondientes Capítulos Nacionales. También el “Proyecto de Observatorio de los DDHH de PIDHDD. Asimismo, la publicación del Observatorio Social de América Latina (OSAL/CLACSO), registra de modo sistemático desde el 2000, información sobre la evolución social, con la cronología de protestas y conflictos sociales en América Latina y el Caribe.

3. El MERCOSUR es “la” integración o un “tipo” de integración?

Como cualquier proceso o proyecto económico o político, éstos suelen estar fundamentados en una base conceptual que les permite encaminarse. En el caso del MERCOSUR, que involucra a sociedades con 223 millones de seres humanos, es preciso llamar a las cosas por su nombre. Las integraciones regionales en la actualidad pueden clasificarse de modo general, en dos grupos distintos: i. como integración neoliberal de distintos grados y, ii. como integración de los DDHH, según el siguiente esquema básico:

<i>Componentes</i>	<i>MERCOSUR NEOLIBERAL “Integración Económica”</i>	<i>MERCOSUR DE LOS DDHH</i>
Ideología	Neoliberal, excesivo énfasis en el libre comercio y la competitividad	Articulada sobre la base de los DDHH , los DESC y el Derecho al Desarrollo.
Objetivos	Constituir un espacio económico común mediante el establecimiento de un “arancel externo común”, previéndose otras áreas de integración: infraestructura, inversiones conjuntas, exportaciones comunitarias, la integración de transportes y la coordinación de las Políticas Macro económicas.	Construir un espacio social y económico ampliado mediante un esquema de integración con competencia solidaria y participación ciudadana en la toma de decisiones, así como en el progreso económico y cultural, que apunte a los DESC de las personas.
Estructura institucional y Toma de decisiones	Institucionalidad inspirada en los intereses de los países más grandes del bloque y en el liberalismo. Fuerte preponderancia de: - los “poderes ejecutivos” con atributos ejecutivos y legislativos, y - de “intereses económicos comerciales”.	Institucionalidad inspirada en los DDHH y en el interés de la comunidad. Preponderancia de: - la sociedad civil en las estructuras institucionales - un Parlamento Comunitario y - un Tribunal de Justicia Supranacional guardián de los DDHH.
Normativa	Precariedad del Derecho Comunitario Normativa basada en: - Acuerdos Comerciales - Acuerdos de Libre Comercio	Existencia de un “Derecho Comunitario integral”, orientado a garantizar los DESC, promovedor del Derecho al Desarrollo
Papel de la sociedad civil	Mercado = Sociedad civil =	Sociedad civil = Ciudadanos Comunitarios

	Consumidores -Incluidos/Excluidos	
Aspectos de integración	<i>Selectividad:</i> Comercial, económica y de infraestructura (no alcanza siquiera al productivo) Unión Aduanera/ Comercial	<i>Integralidad:</i> Integración política, social, cultural, educativa, ambiental, laboral, migratoria, económica, de fronteras... Unión Política
Visión hacia el mundo	Una integración como respuesta temerosa ante la globalización y como paso previo a una integración continental (p. ej. ALCA)	Estrategia política conjunta ante el mundo: ALCA, UE, otros bloques, países desarrollados, organismos multilaterales.

Seguidamente se desarrollan las dimensiones más sobresalientes del proceso de unión aduanera actual y otra integración, que de forma hipotética, podría tener a futuro una matriz y finalidad congruente con los DDHH.

3.1 La integración neoliberal: el MERCOSUR del mercado

En términos de los efectos del MERCOSUR y otros procesos globalizadores en cuanto al disfrute de los DESC, está claro que desde la década del noventa, al profundizarse en la región la liberalización de las políticas comerciales y el régimen de inversiones, así como la desregulación de la economía y los servicios sociales, y al compás del disciplinamiento fiscal y el consecuente desmonte del andamiaje del modelo proteccionista de desarrollo, se ha terminado desprotegiendo a los pueblos de los servicios básicos, de la educación, salud pública, previsión social, al quedar literalmente los DESC en manos del mercado.

Es importante recordar que al comienzo de las negociaciones entre Argentina y Brasil y el mismo proyecto del MERCOSUR, diferentes analistas y actores sociales no dudaban en interpretar el ¿por qué el MERCOSUR?, entendiéndolo en todo caso como “una de las tantas vías posibles para la integración de los pueblos del Cono Sur”. A partir de esta primera constatación, Palau (1992) advertía lo siguiente: “De alguna manera todos los que vivimos en los países del Cono Sur, nos vimos hasta en algunos casos sorprendidos, por la rapidez con que se firmó el acuerdo Collor-Menem-Lacalle-Rodríguez. Fue sumamente rápido. Sin embargo este tipo de acciones no se producen por generación espontánea”. Más adelante interpretaba que el TdA hay que entenderlo como un paso introductorio por parte del ex-presidente conservador de EE.UU, George Bush, para lo que sería ya en el 2003 el intento del ALCA ahora con el otro Bush (George W.), aún más conservador. Identificando posibles determinantes: “primero es la pérdida de competitividad de la economía norteamericana en el conjunto de la economía mundial, frente al bloque asiático liderado por Japón y el bloque europeo liderado por Alemania. En esas circunstancias, Estados Unidos propicia una serie de procesos de integración comercial, el primero de ellos quizás, el North American Free Trade Agreement (NAFTA) con Canadá y México, el acuerdo Brasil-Argentina, posteriormente la Iniciativa para las Américas y después inmediatamente el MERCOSUR. ¿Qué hace Estados Unidos en ese intento?: formar también un bloque en el cual sí tenga ventajas comerciales grandes, de tal manera a poder reciclar su propia economía y tener

niveles de rentabilidad siquiera comparables a los que tienen las economías lideradas por Japón y Alemania” (29)³².

Lo anterior parece confirmarse en las expresiones del ex-presidente del Uruguay, Luis Alberto Lacalle³³, quien en 1995 se refería así a las tendencias integradoras: “...en nuestro continente latinoamericano, también se intentaron distintas formas de asociación integradora: la ALALC, la ALADI y, en este momento, el Pacto Andino, el MERCOSUR, el CARICOM, y, un poco más al norte, *con un pie puesto en Iberoamérica*, el NAFTA como una de sus manifestaciones más importantes”³⁴.

Con ese pie en este camino hacia el libre comercio, también se puede analizar las Reuniones de Ministros del Grupo Cairns (países exportadores agrícolas), donde se reciben y discuten oficialmente las propuestas de EE.UU. de que el MERCOSUR abra rápidamente sus fronteras comerciales.

En efecto, en ese renovado clima de los noventa se propugnan acuerdos e intentos de inserción en el comercio internacional. Luego de un año de lanzada, a mediados de 1990, la Iniciativa para las Américas, como una propuesta de área de libre comercio hemisférica por parte de EE.UU. hacia Latinoamérica, definida por George Bush, como una posibilidad de hacer negocios, atraer inversiones norteamericanas, a cambio de reformas económicas, ya con la existencia del MERCOSUR, los Estados Parte firmaron el Acuerdo de Comercio e Inversión de Rose Garden (Jardín de las Rosas), conocido también como el Acuerdo 4+1, cuyo propósito fundamental apuntaba a la liberalización y eliminación de las barreras comerciales, además de establecer la necesidad de trabajar para la protección de la propiedad intelectual. Un acuerdo poco efectivo por lo menos hasta 1994.

Ya en el 2002, Mujica, refiriéndose al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) acordado por México, Canadá y EE.UU. (1994) y a lo que podría ser el ALCA afirma: “el actual modelo económico que corona el TLCAN anula en los hechos el derecho al desarrollo y en general los derechos económicos, sociales y de los pueblos ya que limita sobradamente la posibilidad de que el Estado nacional cumpla con su papel histórico de conducir una estrategia de desarrollo. Al dejar todo al mercado, también se deja supeditado a la maximización de la ganancia la vigencia de los derechos humanos”. En tales contextos, “los tratados internacionales de libre comercio son candados que limitan las posibilidades de reorientar el modelo económico” (Arroyo, 2001, 106-107).

Es más, siguiendo el principio de indivisibilidad e interdependencia de los DDHH, la situación de desprotección de los Derechos se agrava, pues al debilitarse los DESC, las poblaciones tienen menos posibilidad de ejercer sus Derechos civiles y políticos más elementales. De allí que aún en el tercer milenio se constaten concepciones y actitudes en las élites, que suelen prestar poca importancia a las normas e instituciones y más a la irracionalidad, que permite impulsar las estrategias político-electorales prebendarias y clientelistas, especialmente en los sectores sociales

³² En: Seminario “MERCOSUR y su impacto en el área rural del Cono Sur”, CIPAE/BASE-IS, 1992.

³³ Clausura de las Jornadas de Reflexión “Unión Europea y MERCOSUR”, CARI, Buenos Aires, setiembre de 1995.

³⁴ Subrayado nuestro.

más vulnerados social y culturalmente, quedando relegada una política de desarrollo humano consciente.

Sobre todo en Brasil, Argentina y Paraguay los enormes contingentes de migrantes, supuestos ciudadanos del MERCOSUR, y diversas minorías (descendientes afroamericanos e indígenas, niños excluidos, personas con dificultades físicas, etc.), se encuentran ante una verdadera exclusión jurídica y política, que anula de manera flagrante el principio de libertad básica del ser humano.

Aunque el considerando primero del TdA le imprime lo que sería un principio axiológico del proyecto mercosuriano, esto es, lograr “el desarrollo económico con justicia social”, parece más bien que es un objetivo escrito, que efectivamente perseguido en la realidad. En efecto, el actual proceso de integración oficializado con las siglas del MERCOSUR, como hasta su propio primer vocablo lo indica, consiste en una integración de “*mercados*”, pues la integración que se está desarrollando explícitamente bajo el rótulo de MERCOSUR es un proceso de integración neoliberal, sus ideas fuerzas parten de una política ideológica que pasa por alto las dimensiones humanas y pone en el centro al mercado. Por tanto, el bloque concibe y actúa considerando a la integración como intercambio económico-comercial *entre grupos empresariales*, en función del lucro y la acumulación de ganancias del capital³⁵, así como las conveniencias políticas de cada Estado.

En definitiva, cualquier problema interno como la puesta de manifiesto de intereses enfrentados de grupos empresariales, termina afectando al bloque, tal como industriales intramercosur de una misma rama de actividad, industriales versus agroexportadores, o importadores versus exportadores de cada Estado asociado.

Las justificaciones que hacen buena parte de los economistas y clase dirigente, de que el MERCOSUR tiene la necesidad de supeditar su política comercial a mercados superiores para así obtener “consecuencias extraordinariamente benéficas para los países del MERCOSUR” al acceder a mercados de enorme tamaño, se difunden por la mayoría de los medios de comunicación y en los rimbombantes discursos de los funcionarios.

En efecto, la creación y expansión del comercio tiene como objetivo para los grupos económicos de cada país del MERCOSUR, conquistar más mercados con exportaciones a gran escala a través de una amplia apertura, de una mayor especialización, de inversión y productividad, de modo a generar más competitividad, además de la posibilidad de exportar hacia países de extrazona. A su vez, esta lógica de la oferta y la demanda, deja abierta la posibilidad a las empresas comerciales de cada uno de los países signatarios del bloque regional, de incrementar

³⁵ Empero, al decir de Jelin (2001), más allá del déficit democrático del MERCOSUR al operacionalizarse desde mesas de negociación “de cúpulas”, hay actores y otras dinámicas sociales que se contraponen en sus reflexiones y proyectos. Aclara que todas las iniciativas de integración regional “son centralmente procesos económicos. Están basados en la voluntad de las élites y en la decisión política de gobiernos y agentes económicos poderosos. La gran mayoría de las discusiones formales se centra en acuerdos sectoriales: el comercio, la integración productiva, las finanzas. Sin embargo, imbricado en los temas explícitos de negociación hay otro nivel de significación, que hace referencia a dimensiones culturales y subjetivas...” (258).

las importaciones más baratas de bienes nacionales producidos a precios más altos.

Ante el interrogante de si “¿Resulta, en rigor, legítimo hablar de ciudadanía en relación a un proceso sociopolítico de integración eminentemente económica? ¿No implica el hacerlo gastar un vocablo solemne....?” (Caetano y Pérez Antón, 139), la respuesta indicaría ser negativa.

Este paradigma economicista, enfoca la integración como una unión de mercados desde la cual se considera al ser humano como mero sujeto económico. En tanto, se concibe a la persona ya sea como consumidor, o al pequeño o mediano productor como “inviable”, a jóvenes y desocupados como individuos sin suficiente educación, al migrante como sujeto molesto o peligroso, etc. Es más, cuanto más pobres son las personas, más excluidas están del mercado laboral, combinado esto con características generacionales (jóvenes sin experiencia o mayores sin dinamismo), con ciertos atributos de origen (migrante), sociales o étnicos (indígenas, afrodescendientes). Se pretende justificar que es preciso que se reconviertan o de lo contrario asistirlos de modo a no generar perturbaciones en el orden social.

Más allá de presentar el actual proceso de integración como el único paradigma, es posible pensar en otros tipos y variantes de integración, en los cuales prevalezca un enfoque que asigne relevancia a los DESC y a la cooperación.

La misma Unión Europea, al considerar los problemas laborales y medioambientales existentes dentro y fuera de su territorio, termina con proyectos que contradicen e imposibilitan la libertad de comercio sin restricciones y el ideal de multilateralismo, para no hablar de las medidas proteccionistas, tales como las agrícolas.

Cabe recordar que en los inicios de la actual UE, cuando todavía la CEE estaba conformada por seis países, uno de los principales protagonistas de las controvertidas negociaciones, Jean Monnet, expresó así lo que podía ser el modelo y la forma de integración: “Europa no se constituirá de una sola vez ni de una única manera”. Partiendo desde otro enfoque diferente al económico, es posible pensar en integraciones alternativas³⁶.

3.2 La integración de los DDHH

Un programa desde Sudamérica o Latinoamérica inspirado en el ser humano y sus Derechos, implicaría una renovada dinámica supranacional a partir de una nueva concepción integradora que incorpore, precisamente, como ejes centrales, a los DDHH, de modo a combatir las desigualdades socioeconómicas y tecnológicas de los más de 100 millones de pobres del Cono Sur latinoamericano.

Sobre la necesidad de una integración de naturaleza política se ha reflexionado y escrito muchísimo desde la época de la colonización europea. En esta línea, ya en la actualidad, se podría

³⁶ Si bien se suele escuchar que el MERCOSUR sigue el modelo de la UE, la integración europea ha establecido el Euro como moneda única y gradualmente abarca otras políticas supranacionales en materia política, agraria, seguridad, defensa, política exterior y otros ámbitos extra-económicos, además de haber adquirido un mayor grado de supranacionalidad institucional.

parafrasear una parte de lo expresado en el manifiesto del Consejo de Trabajadores del Cono Sur (CTCS), que ha señalado en junio de 2003 en la Cumbre paralela, cuál debería ser la filosofía a seguir por el MERCOSUR como motor y responsable de una integración democrática, solidaria, colectiva y participativa, exigiendo un nuevo proyecto político: “La integración debe ser latinoamericana y de los pueblos, la integración no puede ser concebida solamente para el tránsito de mercancías, más bien debe representar las posibilidades de libre circulación de las personas, de las culturas, de las políticas e integración de espacios físicos” (Manifiesto de Asunción, junio 2003).

Esto remite a un MERCOSUR que sea visto fundamentalmente más como un proceso de trabajo estructural que gradualista, para efectivamente alcanzar en cada uno de los países, los DDHH, que requerirá, como se comentará más abajo, un sólido “Derecho Comunitario”, además de repensar las estrategias de desarrollo, el trato con los organismos internacionales, una postura frente a las empresas transnacionales y una coordinación en materia de políticas públicas. También requerirá salir del modelo de participación de cúpulas de gobiernos, más precisamente de los ministerios de economía y cancillería, y los grupos de interés que existen por detrás, diseñando un nuevo marco institucional para reemplazar la fórmula de alto centralismo intergubernamental y mínimo de supranacionalidad institucional existente.

Luego del decaimiento del nivel de expectativas generado por la firma del TdA con las sucesivas cumbres y declaraciones presidenciales, y de frustración de las esperanzas de varios sectores productivos, trabajadores³⁷ y desempleados, se hace urgente contar con una nueva supra institucionalidad que permita efectos y logros positivos concretos en la generación de empleo, y en la integración social y cultural de los países. Dicho cambio, implica a su vez la legitimidad social, que aún no existe en el actual proceso de integración.

Los beneficios de un cambio radical del MERCOSUR en tal sentido, traerán enormes beneficios, sobre todo cuando se logre mejorar la coordinación y calidad de las políticas públicas y los procesos de gestión que apunten a la protección de los DDHH. Al lograrse, bajo este nuevo paradigma, fortalecer los DESC, se verán también fortalecidas las democracias del MERCOSUR y obviamente los Derechos civiles y políticos.

Por tanto, un nuevo MERCOSUR requiere además, como se hará referencia en párrafos siguientes, de una nueva concepción de la integración, una nueva agenda alternativa, (y un cambio de reglas) que considere el actual estado de debilidad de los DSEC frente al poder de las

³⁷ Como ejemplo de evaluaciones perjudiciales del MERCOSUR, pueden mencionarse, por una parte, a la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) que a mediados del 2001 denunció que el MERCOSUR “trajo miseria, hambre y desocupación al país”, y pidió la revisión del Tratado del MERCOSUR. La CUT y la CNT del Paraguay asistieron recién el último día a la XIII Reunión del SGT 10 realizada en Asunción. Por su parte la CGT de Argentina, en octubre del 2001 instó a su país a “salir temporalmente del MERCOSUR”.

empresas transnacionales y las malas instituciones políticas.

3.3 DESC y el prerrequisito de un Derecho Comunitario

El grado de incorporación de cláusulas sociales y ambientales en la agenda de regulación del comercio internacional llevada adelante en las negociaciones internacionales de los gobiernos con el BM, el FMI y la OMC es pequeña y frágil. Esta es una tendencia fuerte que también se estaría reflejando en el MERCOSUR.

En relación a la importancia y dificultades en introducir en la agenda de negociaciones los DESC, Pochmann (2003), señala: “La adopción de una carta social regulando el comercio socialmente injusto podría constituir una forma de que el mundo presione por el fin por la eliminación de formas pretéritas de trabajo, como trabajo compulsivo, trabajo de menores, bajos salarios, entre otros. Pero eso fue discutido, sin embargo, sin avanzar. Una parte de los países, especialmente los más pobres, argumentan que la introducción de cláusulas de esa naturaleza podría contribuir todavía más para la marginalización de las economías no desarrolladas” (188).

A diferencia de los sistemas jurídicos nacionales que se construyen sobre individuos, ¿qué puede acontecer en la integración con los individuos, cómo pueden garantizarse los Derechos, por ejemplo, frente a una empresa multinacional radicada en el país vecino?, teniendo en cuenta que se construyen sobre la figura de los “Estados”, considerados como iguales.

Como lo recuerda Zaffaroni, la premisa que destaca el Derecho Internacional, es la que asigna sólo a los Estados el carácter de “sujetos activos”, por tanto recae en éstos el hacer respetar la protección de los Derechos de sus habitantes. El punto central es que la definición política del modelo integrador será crucial para la disciplina jurídica que adoptará la asociación regional del Cono Sur.

Las dos formulas político-jurídicas más comunes desde la creación del Estado moderno son, por un lado, el individualismo de las soberanías nacionales intangibles y, por el otro, los Estados Federales (Brasil, Argentina, EE.UU.).

El problema complejo que se presenta a los países federados, con pretensiones de ser Estados Parte de un bloque de integración, es ¿cómo integrarse si, precisamente, ya están federados?, ¿solo mediante Acuerdos Comerciales, mediante uniones aduaneras?, ¿cuáles son las otras vías de integración?

El Derecho Internacional provee varias posibilidades de asociación. Es el caso de los países que están dispuestos a ceder parte de su soberanía mediante un proceso de transferencia de poder, cuya formula institucional se plasma en un nuevo ámbito jurídico-político ampliado, puede darse bajo una forma de Unión o Comunidad, lo cual conlleva la creación de un Derecho Comunitario y, obviamente, órganos comunitarios. Es el intento de la actual UE, todavía con una supranacionalidad moderada en busca de una Carta Constitucional.

a. La necesaria institucionalidad con capacidad regional

El MERCOSUR avanzó poco en materia de ampliación de su estructura institucional de un modo más descentralizado, por el establecimiento de órganos supranacionales independientes. Gonçalves y Carvalho explican las razones de esta resistencia y conformismo de contar solo con un mínimo de supranacionalidad, debido a que un avance se siente como límite a “la libertad de actuación del país más fuerte del bloque y lo subordina a intereses y posiciones dictadas por los países menores” (2003, 27). Según los diplomáticos, el planteo de supranacionalismo es visto casi como tabú y lo único que hace es que las instituciones del MERCOSUR sean consideradas como inmaduras, les reste racionalidad en las decisiones y constantemente se corre el riesgo de ser un bloque inoperante y rehén de las crisis.

Hasta fines del 2003 el MERCOSUR contaba con un sistema de solución de conflictos un tanto tímido y a la vez complicado, los “Tribunales Arbitrales”, que se constituyen en conformidad al Protocolo de Brasilia (17.12.91) y al Protocolo de Olivos (18.02.02). Ante una controversia comercial específica, luego de cumplir varias etapas formales y de negociación, se llega a la posibilidad de que un Gobierno Reclamante solicite la constitución de un Tribunal Arbitral para laudar diferencias sobre libre comercio entre dos países y/o particulares, a quien el Reclamante eleva su petitorio.

Dada la vigencia burocrática y poco expeditiva de este sistema de solución de conflictos “caso por caso”, vale decir, donde se constituye un Tribunal Arbitral para entender en cada controversia comercial, obviamente el sistema no ha resultado suficiente ni eficiente para solucionar los reclamos, por varias razones. Una de ellas es que se superponen dos marcos regulatorios, el del MERCOSUR y el expresamente previsto por el Derecho Internacional, sobre todo teniendo en cuenta las diferentes interpretaciones de las Partes en conflicto, y todo el vacío legal que -solo en materia comercial- todavía tiene el Derecho del MERCOSUR, sin siquiera mencionar los DDHH.

Desde diversos sectores, incluso desde el mismo FCES, la CPC, la Red Especializada de Municipios o incluso Partidos Políticos, se han realizado llamados a los respectivos Gobiernos para la creación de un órgano supranacional que dirima los litigios y controversias comerciales que surjan de la implementación del Tratado y Protocolos del MERCOSUR, tanto entre los Estados Parte como entre éstos y los sectores particulares³⁸.

Así, siguiendo lo establecido por el Protocolo de Olivos, en la XXV Cumbre del MERCOSUR (CMC, Montevideo, diciembre 2003), sin desaparecer los Tribunales Arbitrales, se ha resuelto la implementación del “Tribunal Permanente del MERCOSUR” para la solución de controversias del bloque, con asiento en Asunción a partir de marzo de 2004. Salvando las distancias con el Tribunal de la UE se pretende, según la especialista en Derecho Internacional Maristela Basso, contar con “dos grados de jurisdicción en el MERCOSUR, un sistema semejante al de la Organización Mundial del Comercio, es decir, vamos a tener los tribunales arbitrales que

³⁸ En setiembre de 2002 la Cancillería paraguaya organizó en Asunción un Seminario Internacional sobre Solución de Controversias del MERCOSUR. Por su parte, explícitamente en el comunicado emitido en la reunión extraordinaria de Presidentes en agosto de 2003 en Asunción, se instó a que la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) se involucre más activamente en la tarea de armonización legislativa y de incorporación interna de las normativas del MERCOSUR.

funcionan hasta hoy y, arriba de estos tribunales, el de revisión: el Tribunal Permanente del MERCOSUR, el cual no va a retirar la competencia a los tribunales internos de los Estados (...) va a ser guardián de los documentos, del Derecho y va hacer avanzar, caminar al MERCOSUR”, por tanto será más que arbitraje porque se concibe como un Tribunal Permanente.

En este momento, a través del grupo de Alto Nivel, se está estudiando el nombramiento de jueces y árbitros para la nueva estructura jurídica del bloque (del Tribunal Permanente y los Arbitrales), aunque adolece de vicios en cuanto al proceso de llamado a concurso, ya que la lista es confeccionada por sugerencias, para luego ser sometida a la consideración de los ejecutivos, alegándose cuestiones de tiempo para un proceso de llamado a concurso más prolijo y acorde a la importancia de lo que se está constituyendo.

El nuevo sistema de solución de conflictos, que entrará a regir desde marzo del 2004 se divide en tres estructuras: el Tribunal Permanente de Revisión, los Tribunales *Ad Hoc* caso por caso, y la Instancia de Negociaciones Directas.

El Tribunal Permanente podrá dictar medidas cautelares y de urgencia. Está concebido como un Tribunal de Alzada o Segunda Instancia para cuestiones de interpretación jurídica, no para cuestiones de hecho. A criterio de las Partes puede fungir como única instancia.

Respecto a las disposiciones que emitirá, Basso explica que “serán más que recomendaciones porque con el Tribunal, las leyes de los Estados que sean contrarias al MECOSUR tendrán que ser revocadas. El Estado que no cumple una decisión del Tribunal Arbitral y tampoco del Tribunal Permanente va a tener sanciones del propio sistema del MERCOSUR como, medidas compensatorias, reparaciones”. Tanto en lo privado como en lo Estatal, se tendrá la opción de recurrir a cualquiera de las dos instancias: “una de las formas es que el Tribunal funcione como un grado de apelación; si un Estado que ha tenido su controversia juzgada por un Tribunal Arbitral no está de acuerdo con su decisión, entonces podrá recurrir al Tribunal Permanente; la otra posibilidad es que los Estados decidan no constituir un Tribunal Arbitral permanente como una única instancia, como un único grado de jurisdicción. En lo privado también es una novedad que los particulares vayan a tener acceso al Tribunal”³⁹.

Más allá de las promesas de mayor garantía e imparcialidad de este nuevo cuerpo diseñado como independiente de los gobiernos, por la misma naturaleza y materias que atiende, probablemente será difícil encontrar en él, reclamos de reparaciones de DESC, por ejemplo, cuando un migrante se ve afectado en Derechos laborales específicos, o una comunidad sometida a poluciones de una compañía extranjera (industrial, minera).

El caso que preocupa es el énfasis en cuidar únicamente todo aquello que afecte a acuerdos en términos de libre comercio. Esto hace insuficiente a dichos Tribunales, para preservar las variadas formas de DDHH que puedan ser violentados. Es preciso diseñar otros organismos e instrumentos donde haya posibilidad de atender y arbitrar cuestiones relativas a los DESC, debiendo sobrepasar el juzgamiento de intereses que solamente atañen a las empresas y al

³⁹ Entrevista a Maristela Basso: ABC, 06.09.03.

intercambio comercial de los países.

b. Aspiraciones y frustraciones frente al imperio del Derecho Comunitario

Sin embargo, se podría arriesgar a afirmar que el MERCOSUR cuenta con un muy “incipiente” Derecho Comunitario.

Por paradójico que parezca, aunque “El tratado fundacional de integración es al derecho comunitario lo que la Constitución es al derecho constitucional” (Dromi, 1996, 65), las normativas de integración no están atendiendo todo el espectro de demandas del -si vale la denominación- “sistema comunitario” del MERCOSUR.

Si bien existen tratados, protocolos, declaraciones y acuerdos presidenciales, así como decisiones, resoluciones y directivas por parte del Consejo, o del Grupo y Comisión de Comercio, o hasta recomendaciones que van conformando un formato jurídico público y privado para posibilitar la integración regional, sin embargo, hasta el momento, el cimiento del Derecho Comunitario del bloque, cubre la regulación del funcionamiento institucional, administrativo y operativo del MERCOSUR con una vertiente ostensiblemente “comercial-aduanera” restringida a liberar solo la circulación de los factores productivos.

Ello resulta lógico dados los objetivos explícitos planteados en el tratado fundacional, que establece en su primer artículo “constituir un Mercado Común (...) para la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”. Por ejemplo, en la actualidad, un particular puede tramitar y exigir ante tribunales nacionales la aplicabilidad de normas en materia comercial o aduanera del MERCOSUR. En este sentido, hoy están comenzando a utilizarse canales directos entre jueces de una misma jerarquía de distintos países, quienes ya están aplicando el tímido Derecho Comunitario. Así los exhortos u oficios ya se estarían dejando de tramitar por los circuitos administrativos de las cancillerías y otros órganos jurisdiccionales, al tener los resultados de un juicio que se asiente en las normas del MERCOSUR, idéntico valor en el país miembro de la Comunidad.

Sin embargo, la normativa jurídica mercosureña en “ciernes” que se viene constituyendo desde 1991 sobre lo que sería en principio un tejido que pretende estar entrelazado en un plexo unitario, se está construyendo con débiles lazos hacia los Estados, pues se va conformando de modo más bien anárquico, con marchas y contramarchas, mucha invalidez y en condiciones de desinformación, solamente proveyendo normas de naturaleza organizacional, administrativa y comercial, aunque careciendo de una sistematicidad organizada.

Es preciso destacar que autores ampliamente respetados, explican lo cerca que se encuentra la dinámica normativa del MERCOSUR de componer un Código, como nuevo Derecho para una nueva forma de Estado: “la comunidad”. La especificidad de lo que Dromi llama “Código del MERCOSUR” se caracteriza por:

“i.) Su formación progresiva, pues no es derecho de un solo acto. ii.) Su generación sucesiva, al no ser derecho de una sola materia, sino de un crecimiento horizontal de materias a alcanzar. iii.)

Su profundización permanente, por cuanto no es un derecho estático, sino de continua reformulación, readaptación, modificación, penetración, ampliación, profundización y actualización de una misma materia que viene siendo regulada desde los comienzos con cambios progresivos en su normativa. iv.) Sus expectativas ciertas de crecimiento, por la inminencia de incorporación de nuevos 'Estados Parte' por la reformulación del sistema que ello importa, v.) Su producción predominantemente administrativa, porque es un derecho nuevo sin 'leyes de legisladores', sin Parlamentos supranacionales, y con competencias legislativas delegadas por y con mandato constitucional..." (Dromi, 1996, 15).

Si bien se puede acreditar que existe todo un conjunto normativo para la integración del Cono Sur, su desempeño es todavía incipiente, débil y sesgado. Aunque al corpus que se podría lograr con la recopilación, sistematización y codificación de toda la gama de normas comunitarias dispersas y en permanente actualización se lo pueda interpretar como el Derecho Comunitario del MERCOSUR, éste ha descartado prácticamente una visión integral que asigne relevancia también a los Derechos de los y las ciudadanas de los países socios.

c. Los DDHH: entre lo nacional, la integración y lo universal

Existen dos tradiciones importantes en el Derecho Internacional. Por un lado la teoría, casi olvidada, desarrollada por el filósofo social Francisco de Victoria (1492-1546), que postula: la autonomía de las Naciones, un humanismo de las relaciones internacionales en el cual no exista soberanías ilimitadas de los Estados y el anticolonialismo.

Luego, a partir de Bodin, Hegel y el positivismo jurídico, se desarrolla toda una concepción de "soberanía absoluta" de los Estados. En efecto, desde el siglo XVII, el Derecho Internacional se ha distinguido por defender a rajatablas el principio de jurisdicción territorial, que se fue consolidando más en la modernidad al conformarse los Estados-Nación. Doctrina que, entre otras cosas, permitió el establecimiento de los absolutismos como de los regímenes totalitarios del siglo XX.

Con el avance de la globalización e interdependencia, la idea de soberanía ilimitada de los Estados, hace que "este principio se haya ido erosionando y haya ido cediendo, acaso de una manera muy limitada todavía, al principio de la jurisdicción universal, en virtud del cual, determinados delitos que repugnan a la conciencia de la humanidad (genocidio, torturas, terrorismo...) podrían ser perseguidos no sólo en el lugar que se producen, sino también en otros países" (Gómez Isa, 2002, 11). Como ejemplo se tienen los casos de intento de extradición de militares argentinos y chilenos por parte de España, Francia y Alemania, y eventuales fallos de la auspiciosa Corte Penal Internacional (CPI, marzo 2003).

Es muy probable que la profundización de la globalización y de los procesos de integración regionales, lleven a un grado de visualización de los Derechos más allá de los territorios de cada Estado y se consoliden las jurisdicciones del sistema mundial y regionales, como el de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

Sin duda, varios son los problemas importantes dentro del Derecho Internacional. Uno, como lo recuerda Lavopa (2002), es el de la visión "monista" cuya teoría presupone la existencia, bajo la

unidad del Derecho, de “dos subsistemas jurídicos relacionados jerárquicamente (...); ello excluye la posibilidad de plantearse el problema de la aplicación directa...”. La otra posición es la expresada por la teoría “dualista” que postula la necesidad de contar con normas internas para volcar las normas de Derecho Internacional, al afirmar “la coexistencia de dos ordenamientos jurídicos independientes con su propio ámbito de validez y su propio campo de acción” (10).

Otra de las dificultades, es la aplicación de las normas regulatorias y la ley internacional de los DDHH, en caso de incumplimiento.

Además del álgido punto de la aplicación de normas sancionatorias a los Estados por parte de una entidad supranacional, como la ONU o la OEA, en el sentido de cómo y quién es el actor específico que debe hacer efectiva la sanción, se adiciona la cuestión de la competencia de las jurisdicciones, en tanto se superponen distintas interpretaciones (y actitudes de los países) sobre las instancias para la resolución de cuestiones entre Estados, o entre particulares y un Estado, o entre individuos y empresas, etc., conforme a órdenes legales pertenecientes a distintos niveles, ya sean internos, o supralegales vía tratados bilaterales, comunitarios, o internacionales.

Siguiendo la metáfora kelseniana, la realidad muestra diversos “pisos jurisdiccionales” (aunque no como una estructura piramidal) en que estaría inserto el Derecho del MERCOSUR. En el esquema de abajo se ubica –aunque de manera limitada- el nivel más universal y el interamericano, la supranacionalidad virtual de lo que podría ser una instancia judicial mercosureña, y los ordenamientos jurídicos más locales y tradicionales de cada territorio nacional.

Zaffaroni (2000) recuerda que entrando en la “segunda parte del siglo XX cobraron particular impulso dentro del derecho internacional los derechos humanos y el derecho humanitario, con considerable grado de autonomía”. Considerando la enorme complejidad en el caso del saber penal y el internacional, el penalista argentino distingue cuatro áreas temáticas de interdisciplinariedad: “(i.) el derecho internacional penal, (ii.) el derecho internacional de los derechos humanos, (iii.) el derecho internacional humanitario y (iv.) el derecho penal internacional” (187). Como lo advierte el experto, al terminar la segunda guerra mundial se produce un fenómeno de internalización de los DDHH que produjo todo un cambio de paradigma, considerándola “la más importante transformación jurídica del siglo XX” (194), que se plasmó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU.

En un mundo cada vez más globalizado, forzosamente, los Derechos dejan de tener jurisdicciones solamente locales, esto es así aunque la globalización esté fuertemente orientada por su faz financiera. Ello se constata, más allá de intervenciones militares unilaterales o de la negativa de algunos Estados o ciudadanos a ser sometidos a organismos supranacionales o, a ser sancionados por delitos que afectan los DDHH, por instancias internacionales, por la consolidación del principio de jurisdicciones penales internacionales y por la legislación comparada. En efecto, siguiendo a Zaffaroni, a partir del juicio a genocidas de Nuremberg, cobran fuerza dentro del Derecho Internacional público: “(i.) los tratados que imponen la obligación de sancionar determinados delitos como crímenes internacionales, y (ii.) las tentativas de establecer una jurisdicción penal internacional (...) (iii.) en la segunda mitad del siglo XX: los derechos

regionales, particularmente europeos...” (190).

En el Cuadro de la página siguiente se resume de manera imperfecta, los niveles de competencia legislativa y jurisdiccional existentes hasta el momento en el concierto cada vez más interdependiente de las Naciones.

Sistema de Justicia Internacional

A pesar de las ideologías nacionalistas, los fundamentalismos culturales y las rigideces observadas en los Derechos Internos, varios elementos y procesos hacen a la expansión y maduración de jurisdicciones más globales. Lo cierto es que en las últimas cinco décadas se vienen delineando, tanto en los contenidos normativos como en las configuraciones, instituciones jurídicas de alcances extraestatales.

Las bases fundamentales del sistema jurídico mundial, como se sabe, están en la ONU, desde donde se ha construido un cuerpo de leyes internacionales de los DDHH y órganos para obligar a los Estados a su aplicabilidad.

Tanto la Declaración Universal de 1948, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobados en 1966 y en vigencia desde 1976), vinieron a hacer realidad “la existencia de un sistema mundial de derechos humanos con organismos propios y basados en tratados” (Zaffaroni, 2000, 195).

Niveles de jurisdicción posibles

Instrumentos y Normativas	Instancias Jurídicas
Sistema Mundial de protección de los DDHH:	
Documentos Internacionales: - Carta de la ONU. - Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966)	Órganos de la ONU - Tribunal Internacional de Justicia de La Haya - Comisión de Derechos Humanos: Subcomisiones, Comisiones y Divisiones Especiales (Ginebra) - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sus Grupos de Trabajo y mecanismos especiales (Ginebra)
Softwal: - Resoluciones de la Asamblea General de la ONU - Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Asamblea General, 1986) - Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo - Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria - Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986)	- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) Organismos de Vigilancia de la ONU: -Organismos Internacionales creados por los distintos Tratados para controlar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados

<ul style="list-style-type: none"> - Declaración de Doha de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC - Declaración de Monterrey de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo - Convención sobre los Derechos del Niño/a (1989) - Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1968) - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) - Las Reglas mínimas para la Administración de la Justicia Juvenil (Beijing) - Las Reglas mínimas para Jóvenes Privados de Libertad - Directrices para la Administración de la Justicia Juvenil (Riad) - Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - Informes de los Relatores Especiales de Subcomisiones: de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías - Resultados de Seminarios Internacionales de la ONU y otros instrumentos particulares referidos a derechos específicos <p>Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (julio 2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Tribunales Penales Internacionales ad hoc, creados por el Consejo de Seguridad (limitados para la ex- Yugoslavia y Ruanda) - Organización Mundial de Comercio (OMC) <p>-Corte Penal Internacional (CPI, marzo 2003)</p>
--	---

Sistemas Regionales de protección de DDHH:	
- Sistema Africano de Derechos Humanos	- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
- Sistema Europeo de Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Corte Europea de Justicia - Corte Europea de Derechos Humanos

<p>El caso del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tratado Interamericano de DDHH (1969) - Carta de la OEA - Declaración Americana de los Derechos Humanos (1948) - Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948) - Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana sobre DDHH - Protocolo Adicional a la Convención Americana o Protocolo de San Salvador (1988) - Convenciones Interamericanas (Desaparecidos, Mujer, Infancia...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Europea de Derechos Humanos - Consejo Europeo <p>Sistema Interamericano de DDHH de la Organización de Estados Americanos (OEA):</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Comisión Interamericana de DDHH o CIDH (Washington, DC) - La Corte Interamericana de DDHH (San José de Costa Rica)
Sistemas Subregionales de protección de DDHH:	
<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de Tegucigalpa - MERCOSUR: Tratado fundacional (TdA); Protocolo de Ouro Preto, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Corte Centroamericana de Justicia - Tribunal Permanente (desde marzo 2004), más Tribunales Arbitrales ad hoc
Sistemas Nacionales de administración de Justicia:	
<ul style="list-style-type: none"> - Constituciones Nacionales - Códigos y Leyes 	<ul style="list-style-type: none"> - Corte Suprema de Justicia Nacional - Cámaras de Apelaciones - Juzgados de Primera Instancia
Sistemas Estadales/Provinciales o sus equivalentes:	
<ul style="list-style-type: none"> - Constituciones provinciales o estadales - Leyes 	<ul style="list-style-type: none"> - Tribunal Superior de Justicia Estadual o Provincial - Cámaras de Apelaciones - Juzgados de Primera Instancia

Los organismos internacionales encargados de la supervisión y protección de la vigencia de los DDHH son, por un lado, el Tribunal Internacional de Justicia con sede en la Haya (Países Bajos), al cual pueden recurrir todos los Estados miembros de la ONU, aunque no a nivel individual, en asuntos jurídicos previstos en la Carta de la ONU, Tratados y Convenciones Internacionales. Cabe mencionar que el Consejo de Seguridad, y la Asamblea General suelen solicitar opiniones consultivas a la Corte.

Por otro lado se encuentra el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con responsabilidad general en la coordinación de las instituciones de DDHH de la ONU, contando con Grupos de Trabajo y mecanismos especiales.

También la Comisión de Derechos Humanos de la ONU tiene el destacado papel de constituirse en responsable de la vigilancia de los compromisos de DDHH contenidos en la Declaración Universal que han asumido los Estados, mediante la ratificación de Tratados y Convenciones. En efecto, los países miembros de la ONU, al ratificar los instrumentos jurídicos internacionales, asumen obligaciones internacionales y por tanto deben someterse al control de esos organismos y acatar sus decisiones.

Cabe aclarar que la ONU cuenta con una estructura de vigilancia de los Tratados. Por un lado, “Comités” (de Derechos Humanos, de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los Derechos de los Niños, para la Eliminación de la Discriminación Racial, para la CEDAW, Contra la Tortura). Simultáneamente, también dentro de la Comisión, se cuenta con la instancia de “Relatores Especiales” (Libertad de Opinión y Expresión, Torturas, Libertad de Religión, Independencia de Magistrados y Abogados, Asuntos Indígenas), así como los Informes Expertos y Grupos de Trabajo (Detenciones Arbitrarias, etc.).

Por último e implicando un salto cualitativo enorme, desde marzo de 2003 comenzó a funcionar, con sede en La Haya bajo el ámbito de la ONU, el primer tribunal internacional de carácter permanente, la Corte Internacional de Justicia (CPI), creada sobre la base del Tratado de Roma. Su principal cometido es investigar y juzgar ya no a Estados, sino ahora a individuos, acusados de la desaparición de personas, genocidio y otros delitos de lesa humanidad.

Resulta preocupante, aunque quizá hasta lógico, que EE.UU. no sólo haya renunciado a los esfuerzos para establecer este espacio judicial permanente para evitar que queden impunes los delitos contra la humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra, sino que el país del Norte boicoteó enérgicamente su surgimiento⁴⁰. En esta misma lógica, preocupa también “la presión ejercida por los Estados Unidos para la celebración de convenios bilaterales que aseguren la impunidad de sus ciudadanos. A fines de 2002, la administración del presidente George Bush propuso al Gobierno argentino realizar un encuentro bilateral, por el cual soldados norteamericanos pudieran no ser llevados ante la CPI en caso de cometer, en territorio argentino, un delito de competencia del referido tribunal” (CELS, 2003, 74).

Más allá de la demostrada falta de solidaridad y humanitarismo por parte de EE.UU. con el objeto de resguardar a sus ciudadanos (militares, soldados) de eventuales juicios por atentados a los DDHH en los países de menor desarrollo, el resultado concreto es que la CPI implica un extraordinario avance en materia de defensa de los DDHH, pues desde ahora, “los responsables de gravísimos crímenes contra la humanidad ya no podrán buscar refugio, ni dentro, ni fuera de las fronteras de sus países. La Corte concreta el deseo de justicia universal que la comunidad de los derechos humanos ha expresado en los últimos años (CELS, 73).

Si bien existen interpretaciones diferentes, en la práctica, tanto a las Resoluciones de la Asamblea General de ONU como a las Declaraciones, se las considera como *softlaws* (leyes suaves), es decir, si bien cuentan con fuerza moral y pueden inspirar la creación de normas, no son directamente aplicables en virtud de que no poseen fuerza vinculante. En cambio, los Convenios Internacionales, precisamente desde el mismo momento que son ratificados por los Estados, se rigen por el principio de *self executing* (autoejecutables), y pasan a formar parte automáticamente

⁴⁰ Sobre esta política se destacan diversas acciones criminales de EE.UU. que han sido “condenadas” por el Tribunal Internacional de Justicia de la Haya y que no reconoce, aludiendo que son temas fuera de su competencia (por ejemplo, el caso del minamiento de los Puertos nicaragüenses), así como la no ratificación y por tanto, desconocimiento de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, o de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación y Violencia contra la Mujer. Con relación al sistema interamericano, recuérdese también que EE.UU. no se ha adherido, ni ratificado la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica, como un modo práctico de no asumir sanciones.

del Derecho Nacional, exceptuando a EE.UU., el cual prevé explícitamente una ley especial para introducir cualquier Convenio en su marco legal interno.

Jurisdicciones Regionales

En el orden de espacios regionales de protección de los DDHH, se tienen varias estructuras suprarregionales de referencia: el Sistema Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Sistema Europeo de Derechos Humanos, y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La experiencia más reconocida es la desarrollada en Europa. Además está decir que en este espacio geográfico comunitario, es relevante la labor que tiene la Corte Europea de Derechos Humanos en el reforzamiento de la aplicabilidad de los contenidos de la Convención Europea de Derechos Humanos (1950). Otra instancia de este sistema regional es la Comisión Europea de Derechos Humanos, establecida para asegurar que los Estados cumplan con las obligaciones asumidas en dicha Convención. El sistema europeo cuenta también con la Corte Europea de Justicia, que es la institución judicial de la Comunidad.

Como en el caso europeo -cuyo sistema sirvió de inspiración- en el orden americano, los países, al ser miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) y al ratificar los tratados de DDHH (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1968), asumen obligaciones internacionales y por tanto deben someterse al control de sus organismos y acatar sus decisiones.

Por su parte, dentro del Sistema Interamericano de DDHH, se cuenta con dos órganos principales. Por un lado, la Comisión Interamericana de DDHH o CIDH que está constituido como órgano autónomo de la OEA y, por el otro, la Corte Interamericana de DDHH. Además existe la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM), como órgano especializado de la OEA.

Las violaciones a los DDHH pueden ser tratadas cuando corresponde, en el Sistema Interamericano de DDHH, a través de la Comisión Interamericana de DDHH, cuya competencia es investigar violaciones a los Derechos y efectuar recomendaciones a los Estados, por ejemplo, dictando medidas cautelares y promoviendo soluciones amistosas entre las partes; o derivando el caso directamente a la Corte Interamericana de DDHH.

Una vez que la CIDH considere que el caso denunciado ha agotado todos los recursos en la jurisdicción estatal correspondiente o no se ha podido ejercer el derecho a la acción (desatención) en la instancia nacional, esta pasa a ser considerado por la Corte Interamericana de DDHH que, si corresponde, actúa sobre el Estado denunciado.

Más allá de algunas limitaciones, la actuación de la Corte Interamericana tiene un funcionamiento eficaz, habiendo dictado fallos de enorme trascendencia contra Estados, lo cual le ha permitido contar con un meritorio prestigio hasta el momento⁴¹.

⁴¹ Cabe recordar que las Cortes de Justicia de los Estados signatarios del MECOISUR realizaron su primer encuentro en agosto de 1991 en Buenos Aires, donde surgió la necesidad de reconocer a la Corte Interamericana de DDHH como jurisdicción contenciosa obligatoria y la independencia de los respectivos poderes judiciales nacionales.

Pero ya en una perspectiva de consolidación del bloque del Cono Sur vale la siguiente pregunta: ¿A qué instrumentos institucionales pueden apelar los ciudadanos comunitarios del MERCOSUR para la concreción de los DDHH? Es una cuestión complicada que requiere un análisis académico, político y el debate democrático correspondiente.

Acerca de las esferas subregionales

En la dirección de lo local a lo universal, de lo nacional a los bloques subregionales, a los espacios de integración regionales, y de éstos a la mundialización tanto económica, social, comunicacional como de los DDHH, es que hay que ubicar al MERCOSUR y a la posibilidad de que sus países cedan cada vez más atribuciones a instituciones supranacionales de modo a promover y resguardar una integración donde se ponga como eje central, el Derecho al Desarrollo y los DDHH.

En esta dirección, además de los pasos de avance respecto de las experiencias de la ONU, la europea o la interamericana en marcha -teniendo en cuenta los poderes que impiden su plena eficacia- además de algunos intentos fallidos se advierten dos ejemplos en América Latina. Por un lado, la ineficaz estructura jurídica actual del MERCOSUR y por otro, la experiencia de la Corte Centroamericana de Justicia. Este último ente internacional surgió en 1991 con el Protocolo de Tegucigalpa y entró en funciones en 1994, se constituyó para dirimir problemas judiciales entre Estados y personas naturales y jurídicas residentes en los países de Centroamérica.

Pero la pregunta puede ser la siguiente, ¿es preciso contar con una Corte mercosuriana de Justicia y/o una Corte de DDHH del MERCOSUR?, ¿vale la pena contar con instancias mediadoras entre los Sistemas Nacionales y el Interamericano?

Seguramente esto dependerá, entre otras cosas, de la capacidad de atender con eficacia el universo de casos que se presenten. Presumiblemente, en un contexto de integración económica, es muy probable que sean violentados derechos laborales, sociales y ambientales, por tanto, resultará necesario constituir un Alto Tribunal de Justicia y una Corte específica de Derechos Humanos del MERCOSUR para atender los casos de abusos de Derechos, con competencias para investigar y juzgar a Estados nacionales, poderes locales, individuos y compañías que violen gravemente los DESC.

Obviamente, a nivel subregional (Cono Sur) las posibilidades para aplicar las normas internacionales (y nacionales) de DDHH estará supeditada a la naturaleza jurídico-política de los órganos del MERCOSUR, sobre todo en lo referente al problema de la aplicabilidad del Derecho Comunitario.

Interpretaciones y posibilidades

Los aspectos relativos a los DDHH, suelen interpretarse como que recaen en el ordenamiento jurídico de cada país (democrático). Se entiende que el presupuesto de los Estados signatarios del MERCOSUR, de tener un régimen político democrático, con la consecuente vida democrática de sus ciudadanos, es una de las garantías más sólidas para la vigencia de los Derechos civiles, políticos y humanos más elementales dentro de cada Estado nacional. Y como se supone que la membresía al MERCOSUR tiene como condicionamiento político, precisamente, la vigencia de la democracia política, cualquier violación a los DDHH debe ser atendida obligatoriamente por el Estado democrático donde se produce y no por el bloque. Aunque existen innumerables datos fácticos que pueden demostrar lo contrario, se alega que sin democracia no sólo no hay posibilidad de garantizar los Derechos ciudadanos, sino que tampoco es posible que exista integración regional.

El lento Derecho Comunitario mercosureño presenta en demasía, problemas para su construcción, prevalencia y aplicación, en un camino para la cooperación económico-social. Además de los inconvenientes aludidos, hay otros que frenan la existencia de un sistema jurídico supranacional legítimo. Dromi señala que es muy discutida por la doctrina del Derecho, la posible supranacionalidad de los órganos del MERCOSUR y la relación del Derecho interno con el nuevo ordenamiento jurídico comunitario.

El jurista recuerda que el Protocolo de Ouro Preto abre las puertas a la consolidación de un orden público comunitario, asumiendo que el MERCOSUR como Comunidad “tiene un orden jurídico establecido por el tratado fundacional, que tiene la característica de que naciendo de derecho internacional, llega a generar normas de derecho interno. El contraste puede parecer excesivo, pero, ciertamente, el carácter obligatorio de las decisiones, resoluciones y directivas que se establecen en los arts. 9, 15 y 20 del Protocolo de Ouro Preto, en concordancia con el art. 38 del mismo instrumento, en tanto establece el compromiso de los Estados Parte de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de tales normas, nos está indicando la aplicación directa de las normas comunitarias” (Dromi, 1996, 63 y 68).

En contrapartida, al citar a Alejandro Freeland-López Lecube, se puede apreciar la posición en relación a la ausencia de supranacionalidad: “El Tratado de Asunción no ha creado una estructura supranacional. No existen atribuciones soberanas cedidas o transferidas a la competencia de instituciones, de tipo intergubernamental, que pilotan el proceso” (Dromi, 31, cita 18).

En esta línea, Cimadamore (2001) estima que el déficit institucional del MERCOSUR al no contar con instituciones subregionales con poder supranacional, podría tener severas consecuencias político-estratégicas. Pero dejando de lado esta posibilidad, en las circunstancias actuales los conflictos comerciales y los ruidos políticos a los que conllevan “se incrementan en forma proporcional al grado de integración económica alcanzada por los países que participan del proceso. En este sentido pueden ser calificados de normales, dado que el aumento de interdependencia conlleva aumento de conflictos de interés...”. Pero lo anormal o “mala noticia es que el proceso de integración carece de instrumentos apropiados para encauzar los conflictos, mitigar sus efectos negativos y facilitar una salida relativamente eficiente de la crisis” (Cimadamore, 229-230).

Siguiendo con los problemas institucionales, Lavopa se refiere así a las normas del MERCOSUR “no son superiores a las Constituciones Nacionales de los Estados Parte”, en tanto, el Tratado y los Protocolos que dan origen a la creación del MERCOSUR generan la obligación para los Estados Parte, de incorporar las normas derivadas de los mismos a cada uno de sus ordenamientos internos, manteniendo siempre la supremacía de sus respectivas Constituciones Nacionales.

Por ejemplo, teniendo en cuenta que el Tribunal de Justicia de la UE es definitivamente una organización “interestatal” autónoma, respecto a la naturaleza de los órganos del MERCOSUR el mismo especialista recuerda que: “No son comunitarios, son intergubernamentales” (Lavopa, 2002, 8-9). Lo cual indicaría la no independencia de los órganos para tomar decisiones propias. Son innumerables las trabas y obstáculos institucionales en cada Estado Parte. “La propia Constitución Argentina determina que: *En caso de conflicto insalvable debería darse preferencia a los principios y normas generales del derecho internacional sobre las leyes internas*; adopta, además, el derecho internacional de los derechos humanos, con prevalencia sobre las leyes internas y asegurándose el efecto de producir consecuencias jurídicas inmediatas para los individuos” (Editorial Notisur, 68/69, 2002, 3-4).

Las dificultades también son una preocupación de la misma Comisión de Comercio que ha exhortado a los gobiernos a avanzar en la internalización de las decisiones, resoluciones y directivas aprobadas por los órganos del MERCOSUR y que aun no son incorporadas al ordenamiento jurídico de cada Estado Parte.

Existen otros inconvenientes, como el señalado por Corres (2002), al observar lo inviable que es para los Estados del MERCOSUR “adoptar Convenios Internacionales y Acuerdos con una lista de derechos (relaciones laborales, etc.) con una informalidad laboral cercana al 40% en Argentina y Brasil y de un 80% en Paraguay” (28-29). Todo esto en un escenario de preocupante descoordinación y desarmonización en la protección de los Derechos.

Ante esta realidad y desde una perspectiva más integral de los DESC, parece legítima entonces la necesidad de uno o más órganos supranacionales que deberían trascender los conflictos normales meramente comerciales. Esto podría ser, una Corte específica para atender la violación de los DDHH como consecuencia de la integración económica, preparado con una base normativa también para proteger y ampliar los DDHH, cuyos mecanismos y procedimientos tengan fuerza jurídico-política de justiciabilidad para dichos Derechos, requiriendo así un Parlamento Comunitario.

Lavopa también advierte que más allá de la rapidez con que se hace todo, la realidad del bloque del Cono Sur indica un MERCOSUR personalizado, esto es, cuatro personas deciden el destino del MERCOSUR, mediante el fortalecimiento de “los Poderes Ejecutivos en detrimento de los principios básicos del sistema republicano, tales como la división de poderes y la difusión de los actos de gobierno” (6).

Una etapa necesaria pues, consistirá en constituir el Parlamento del MERCOSUR, que no solo legisle en torno a cuestiones institucionales, administrativas y comerciales, sino que, por las

diversas demandas de representatividad de la sociedad civil, conjugue los DESC, con los intereses tanto privados como públicos. Por tanto, el sistema institucional supranacional comunitario del MERCOSUR implicará una legislación supralegal con su correspondiente sistema jurídico comunitario, que se erija como externo respecto a los poderes judiciales y gobiernos de los Estados Parte, al cual se les otorga potestades para no pasar por las estructuras nacionales, de modo que todos quedan afectados por la obligatoriedad de las decisiones adoptadas por el Tribunal Supranacional: los Estados, empresas, personas, otros tribunales.

El problema de la inaplicabilidad del Derecho Comunitario o directamente de su violación, tiene varias razones, que van desde el problema de la falta de reciprocidad de los Estados asociados, la escasa voluntad para remover los obstáculos internos que se presentan para cumplimentar las normas comunitarias, como también por ciertas confusiones que, según Dromi, vienen del dogmatismo jurídico de algunos de los Estados al "pretender que, por denominarse en los documentos 'Estados Parte', no se haya creado una comunidad de carácter supranacional. Decir que sólo se es parte, es análogo a decir que se es parte de un acto jurídico bilateral, de un contrato" (Dromi, 1996, 30).

Entonces, un primer elemento que es sumamente relevante decirlo de manera contundente, es que más allá de que se adviertan algunos rasgos positivos de integración (Unión Aduanera imperfecta, marco jurídico incipiente, instituciones y tribunales), difícilmente se pueda alcanzar a disfrutar los DESC si no existe, una verdadera Comunidad o integración profunda, para lo cual se requiere un Derecho Comunitario plenamente estructurado y organizado de normas (no solo económicas o aduaneras), su adecuada difusión pública, así como organismos supranacionales autónomos con facultades y poder suficiente para prevalecer sobre los Estados y sus respectivos ordenamientos y Derechos internos. En este sentido, un desafío clave, como se viene señalando, es el de coordinar y armonizar en el ámbito del MERCOSUR las normas laborales o piso mínimo común de Derechos de los trabajadores, ejecutable, como Derecho vigente en todos los países "sin necesidad de los farragosos procesos de ratificación parlamentaria" (Editorial Notisur, N° 68/69, 2002, 3).

Segundo elemento, mientras continúe la integración en los términos propuestos por la racionalidad económica de maximización productiva y de utilidades, el sesgo del Derecho Comunitario seguirá siendo la liberalización comercial-aduanera, y por tanto continuarán sacrificándose los DDHH. Está claro que cuantas más políticas supranacionales se acuerden más soberanía política, jurídica y económica cederán los Estado Parte, y más se logrará profundizar los niveles de integración. Ya sea en materia de políticas macroeconómicas, política monetaria, política ambiental, hasta política social. Por lo cual se requiere generar normas que abarquen todas las facetas de una integración que, obviamente, privilegie los DESC como factores claves del desarrollo de las naciones y el bloque.

Tercero, además de la necesaria supranacionalidad y armonización jurídica, se requiere de políticas nacionales y mercosureñas que superen los impedimentos existentes para que los DESC puedan alcanzarse. Claro está que es preciso pensar en la relación entre la integración económica y la vigencia de la protección de los DESC de todas y todos los ciudadanos del MERCOSUR. Empero, más allá de lo anterior, al examinar los hechos concretos, se constata la inexistencia de

instrumentos que obliguen a los Estados signatarios del MERCOSUR a cumplir normas sociales, educativas y laborales, como Derechos de cada persona en cada uno de los países, sin una sólida e integral legislación común, esto es, Comunitaria, en el más amplio sentido.

Ahora bien, para entender por qué los Estados y determinados sectores privados no cumplen con la obligación de los DESC, también es importante no perder de vista la enorme incidencia, en forma de lobbies, por parte de los grandes grupos empresariales, nacionales y transnacionales sobre los procesos de decisión del MERCOSUR (desde su segundo y sobre todo primer anillo).

Arroyo (2001), destaca lo ya señalado por Mujica, al decir que tanto los Estados como las instituciones financieras multilaterales y las empresas multinacionales, al operar como actores en el escenario internacional ignoran “la obligación primaria (...) de respetar y asegurar el ejercicio de estos derechos para todas las personas, de modo que los derechos humanos no deben ser un elemento anexo a las negociaciones, sino un marco legal y normativo para las relaciones económicas internacionales”. Enumerando 13 instrumentos internacionales y cinco regionales, Arroyo afirma: “El reconocimiento de las obligaciones que de ellos se derivan, así como la ratificación de los acuerdos por los países que no lo han hecho, son sólo el primer paso hacia la implementación integral de los Derechos Humanos”, y el Derecho al Desarrollo, razonamiento que lleva a exigir a las empresas, donde “las violaciones se pagan con lo único que entienden los mercaderes, es decir, con baja de sus ganancias (...) Por ejemplo, si una empresa produce, violando los derechos laborales, se le puede sancionar cancelando su acceso a los mercados de exportación de los países parte del acuerdo” (105-106).

c. Grados de supranacionalidad judicial posibles

Respecto a la modalidad de inclusión de una institucionalidad y mecanismo de seguimiento y control del cumplimiento específico de los DESC en los ámbitos del MERCOSUR, en principio, existirían cuatro opciones, a saber:

- *La exclusión de los DDHH de la agenda.* Continuar con el carácter de invisibilidad de los DDHH tal cual como hasta ahora se tiene desde el punto de vista institucional, más allá de algunos esfuerzos por parte de las agencias estatales de DDHH, además del fuerte rasgo verticalista y poco democrático de la estructura de los proceso de toma de decisiones, por ejemplo, reflejado en las comentadas limitadas atribuciones y amplitud del FCES, la CPC, el SGT 10, etc., donde se consultan a algunos sectores limitados de la sociedad civil, mientras sus facultades están limitadas solamente a recomendaciones.
- *SGT de los DDHH.* En tanto, la otra alternativa sería en crear un Subgrupo de Trabajo más en la estructura del MERCOSUR, que se podría denominar el SGT de DDHH o una instancia más o menos jerarquizada referente a la protección de los DDHH, aunque muy probablemente sin capacidad política ni jurídica.
- Confiar en la conveniencia del novísimo Tribunal Permanente del MERCOSUR planteado inicialmente con competencias para atender solamente los conflictos comerciales suscitados, si bien resulta impensable en el corto plazo en una actuación más integral, más aun con el vacío legal existente hasta el momento. Es decir, será preciso en todo caso trabajar fuertemente es la posibilidad de extender sus competencias al campo de los DSEC.

- *Constituir un Tribunal de Justicia del MERCOSUR y la Corte de Derechos Humanos.* A la primera competiría aplicar el Derecho Comunitario en materia comercial, aduanera, institucional. En cuanto la Corte de DDHH, podrá controlar, dirimir y dictaminar las controversias en todo lo que hace a las implicancias de las políticas de integración sobre los DDHH. El modelo de inspiración podría ser el Tribunal de Justicia y la Corte de Derechos Humanos de la UE, según lo cual cada órgano en su materia constituyen instancias jurídicas supremas de la Comunidad, sobre todo el Tribunal de Justicia. Constituidos ambos tribunales con Jueces elegidos por competencia de modo de ofrecer absoluta garantías de independencia, y donde no existe posibilidad que sus sentencias puedan ser remitidas a otra instancia superior.

Hay, por cierto como se dijo, diferentes opiniones respecto a las facultades y jurisdicción posible de una instancia judicial comunitaria que regule el Derecho Comunitario y, la adecuación/colisión con la soberanía nacional de los países miembros del bloque regional, en el sentido que podría ser peligroso otorgarle el pleno poder a un órgano judicial para intervenir y laudar diferencias entre Estados o empresas que operan en el espacio económico común.

3.4 Estados Nacionales versus instituciones y normas Supranacionales: resistencias y fracasos

También existe una mirada realista del orden jurídico internacional basado en el poder y por tanto, en la fuerza, que destaca el problema que tendría el Derecho Internacional y los DDHH, dada la carencia de instituciones políticas transnacionales eficaces: “La falta de coacción a nivel internacional ha impedido y seguirá impidiendo cualquier avance del derecho internacional del desarrollo, teniendo en consideración las obligaciones que deben asumir ciertos miembros de la Comunidad Internacional en relación con los otros” (Rolón, 1994, 179). Por lo cual no resulta extraño que al no existir una instancia visible que imponga sanciones, los Estados recurran en el mejor de los casos al recurso de la diplomacia o al de la guerra, como recurrentemente queda demostrada con la ineficacia de las Naciones Unidas frente al uso de la fuerza de EE.UU. y sus aliados, por ejemplo, en las invasiones a Irak.

Por su parte, Zaffaroni enfatiza la enorme fragilidad que padecen los organismos internacionales dada la perversa dinámica del poder mundial en que se encuentra la humanidad, situación que se explica por varios elementos: el peligroso sitiamiento que sufren los Estados por parte de (a) “algunos centenares de macrocorporaciones transnacionales que operan con cálculos de rendimiento inmediato; (b) la concentración de riqueza se acentúa y asumen características estructurales; (c) la distancia entre el centro y la periferia del poder mundial se amplía (...); el discurso penal inquisitorio vuelve arropado en criterios (mal llamados *pragmáticos*) que pretenden prescindir de ideologías...(112).

Así se tiene un sistema internacional imperfecto que funciona, recuerda Rolón: “A semejanza de la comunidad primitiva (donde) está permitida la venganza individual como medio para reparar las ofensas del sistema internacional” (180), recordando una de las preocupaciones de Helio Jaguaribe en relación al modo de poder solucionar las relaciones injustas entre los países del Norte y Sur, que ya entrando al cuarto año del nuevo siglo parecería actualizarse ante las

llamadas guerras preventivas de las potencias mundiales o la insuficiencia de mecanismos de protección de los DDHH (Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano). En efecto, desde su perspectiva, el sociólogo brasileño, explicaba otros de los problemas de la dependencia, “sucede que las recomendaciones de los peritos, como la Comisión Brand, o de las propias Naciones Unidas, al no ser compulsivas por falta de un verdadero orden jurídico internacional, adquiere un carácter de meras exhortaciones morales (...) Tal situación, como es evidente, frustra cualquier posibilidad de eficacia para las políticas de reequilibrio de las relaciones Norte-Sur, a pesar del consenso mundial que existe actualmente en un nivel de declaraciones en cuanto al imperativo de corregir tales desequilibrios”⁴².

Para contar, ya sea con un orden jurídico mundial, interamericano o subregional, parece evidente que se necesita una condición insalvable y difícil de tener, más aún para los países del llamado tercer mundo: “reunir el poder suficiente en una institución suprajurídica” que le permita contar con la capacidad de solucionar jurisdiccionalmente todas las implicancias comerciales y los Derechos de las personas desde una perspectiva de cooperación conjunta.

Marcelo Días Varella (2003)⁴³, tras analizar las relaciones entre el comercio y los DDHH, se pregunta si quizá no exista otra vía o modelo de globalización, que sea compatible con la auspiciosa ampliación del Derecho Internacional, fenómeno que se verifica con: i. la expansión de las normas obligatorias en relación a la economía y el comercio, ii. la expansión de *soft norms* (esto es en cuanto al Derecho Ambiental generado con los resultados de las diversas Conferencias de Naciones Unidas sobre Hábitat, Cambio Climático, Población y Desarrollo, u otras Cumbres, generadoras de principios y compromisos que van cobrando fuerza, como Pobreza, Infancia, Mujer, del Milenio, etc), iii. la expansión de los mecanismos de control, iv. la multiplicación de los Tribunales Internacionales, y v. la descentralización de las fronteras del Derecho.

El especialista distingue que, antes de la década de los noventa, solamente la ONU era el actor visible desde donde emanaba el Derecho Internacional, sin embargo en la última década del siglo XX, aparecen otras instancias como fuentes del Derecho Internacional: OMC, la UE y otros bloques regionales.

El Derecho Internacional tiene un caudal sinérgico que impacta a nivel interno de cada Estado. En efecto -en el mismo Seminario- Friedmann Anderson Wendpap, Juez Federal/PR, ha señalado que las solemnes declaraciones de DDHH tienen más que nada una función movilizadora, pues “lanzan un proceso”, recordando que tanto “los Derechos y las obligaciones son construidos”, donde los sistemas normativos siempre resultan de “fuerzas exógenas”. Vale decir, que para lograr el equilibrio tienen como condición necesaria a la fuerza de las decisiones políticas que, precisamente, permitan “construir normas”, y un ambiente normativo y ético.

⁴² Nota al pie 82, que Rolón extrae de Laviña y Baldomir, 1983.

⁴³ Véase al respecto ponencia de Marcelo Dias Varella, Coordinador do Programa de Pós-graduação em Direito da UNICEUB/DF, en Seminário “Direitos Humanos e MERCOSUL”, noviembre 2003, Porto Alegre. ESMPU. www.esmpu.gov.br

Siguiendo las perspectivas de los teóricos del Estado moderno, Max Weber y Hans Kelsen, el uso de la coacción física necesaria para adquirir un conjunto de capacidades, como la capacidad de externalizar su poder, precisa un ordenamiento coactivo, vale decir, institucionalizar su autoridad, en su caso, en todos los países del bloque regional mercosureño. En definitiva, la fuente de toda normativa viene de la “correlación de fuerza” existente en las sociedades. En tal sentido, siempre las decisiones judiciales en última instancia necesitan de la “fuerza organizada”.

Pero el problema que se plantea entonces estriba en la creación de una energía política exógena con suficiente capacidad para vencer las correlaciones de fuerza que tiendan a expresarse en mayorías y minorías, dice el especialista brasileño. ¿Es posible crear Cortes Internacionales con la energía política respaldatoria suficiente para el conjunto de unidades territoriales administrativas? Recordando que EE.UU ya ha construido una Federación, al igual que Brasil y la Argentina, mientras Europa se acerca también a una Federación.

Si bien se va consolidando los Derechos reconocidos por la comunidad internacional, todavía se escuchan voces y se constatan sus implicancias prácticas en base al “principio de soberanía de los Estados”, que como recuerda Zaffaroni, se viene disputando antes de la Gran Guerra, donde ante la posibilidad de enjuiciar a los nazis, se tenía por un lado a los alemanes que “afirmaban que sólo éstos podían ser responsables internacionalmente, en tanto que los ingleses afirmaban que también los individuos podían ser responsabilizados por el derecho internacional” (188).

También Friedmann plantea que es preciso tener mucho cuidado con la “condición de soberanía o lo nacional”, que lejos de constituir un defecto podría ser una fortaleza, pues es precisamente la garantía de la realización de los Derechos individuales, para que mañana, por ejemplo, un país como EE.UU. no afecte los intereses de los ciudadanos brasileños.

En este mismo sentido, están cobrando impulso reveladoras demandas y juicios al Estado argentino, ante la “justicia norteamericana”, por parte de tenedores de bonos de la Deuda Externa en mora. Hay varios casos de bonistas, como el Fondo NML Capital, conocida entidad capitalista financiera -con inversiones de rapiña en los noventa cuya residencia está en las Islas Cayman -que sustancia sendos juicios en Tribunales de los distritos de Maryland y Columbia.

Otro frente de juicios de acreedores, es el de un grupo de inversores privados⁴⁴ dedicados a la adquisición de títulos de Deuda Externa a valores despreciados en Rusia, Perú, Ecuador, Brasil y otros países, y que tienen por estrategia, demandar judicialmente a los Estados. Recientemente, en setiembre de 2003, se ganó un juicio de esta naturaleza en primera instancia en Nueva York. Por ahora, abogados de cinco fondos de inversores, reclaman un total de 930 millones de dólares e intereses devengados al Estado argentino, aunque en realidad, también, van detrás de activos embargables de Argentina en el exterior, como el de los eventuales pagos en concepto de préstamos que ese país envíe a cualquiera de los organismos multilaterales.

Similar lógica estarían adoptando también compañías privatizadas, tras la pesificación y

⁴⁴ Las firmas tenedoras de bonos que han interpuesto recursos ante la justicia neoyorquina son los *fondos buitres*: EM, Old Castle, Holdings, Lightwater, Macrotecnic. Además se pueden citar las presentaciones de tenedores italianos para embargar bienes argentinos.

devaluación del peso en Argentina (enero, 2002). Thwaites Rey (2003), ha señalado que estas empresas al ampararse como inversores extranjeros en los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras, firmados en la década menemista⁴⁵, están amenazando al gobierno con recurrir a tribunales internacionales. “Para hacer efectivos los convenios, se suele acudir al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), creado en el marco del BM (...) Se estima que estarían en juego reclamos por más de 2.000 millones de dólares” (8).

Como podría suponerse, en uno u otro caso, de ser exitosos los juicios para los demandantes, tendrán una repercusión internacional sin precedentes, ya que podrían tomarse como ejemplos (y jurisprudencia) para repetirlos en juicios masivos a otros países endeudados. Existirían por lo menos cuatro instancias como recursos diferentes.

Primeramente, la posición que sostienen inversionistas y bonistas extranjeros, quienes pretenden que les asiste el Derecho de sustanciar demandas a un Estado endeudado en tribunales extraterritoriales, por ejemplo en los casos comentados, bajo la competencia de jueces norteamericanos, con la automática realidad de que el Estado argentino “ceda” su jurisdicción a tribunales de EE.UU. Implicando a su vez, una alta probabilidad de perder futuros fallos, sufrir embargo a sus bienes o eventuales prestamos internacionales o de fondos existentes en cuentas especiales, precisamente a favor de bonistas y empresas privatizadas que pretenden cobrar sumas siderales de dinero al Estado. Todo lo cual sentaría un “primer” y gravísimo antecedente para el sistema financiero internacional.

Una segunda posibilidad, consistiría en desistir de tratar los conflictos en sedes judiciales nacionales, aceptando someterse y resolver en instancias internacionales específicas (por ejemplo el CIADI).

La tercera posibilidad, sería mantener una defensa jurídica del patrimonio público acudiendo a la jurisdicción correspondiente local del Estado al cual se reclama la efectivización de los bonos impagos o alguna pérdida por tarifas, devaluación, etc.

Finalmente, que se apele al Derecho Internacional y a la jurisdicción internacional de máxima supranacionalidad (ONU). En este sentido, cabe aclarar que la Convención de Viena expresa claramente la incompetencia de jueces de cualquier país para embargar o expropiar bienes propiedad de un Estado que posee en ese otro Estado.

Entre la actual globalización neoliberal, la pretensión de autonomía relativa del MERCOSUR y los Derechos de cada Estado y de sus Pueblos, ¿cómo procederá el MERCOSUR en estos temas? El encuadre jurídico que se seguirá será sin duda trascendente. Ante las dificultades anteriormente señaladas, desde la perspectiva de protección de los DDHH, aquí se postula la necesidad de confluir las fuerzas políticas estatales a fin de adoptar la idea de un Alto Tribunal de Justicia del MERCOSUR, como instancia que supervise el Derecho Comunitario y los garantice. Quedando claro que sin voluntad política para la concreción de dicha instancia será inviable

⁴⁵ Para lo cual, recuerda Thwaites Rey, el Estado argentino tuvo que cambiar su sistema normativo anterior, la Doctrina Calvo: “que establecía que los problemas con firmas extranjeras se debían resolver en sedes judiciales locales, rechazándose de plano la jurisdicción externa” (8).

cualquier intento de resguardar los Derechos a nivel del conjunto subregional.

¿Se trata de extrapolar el modelo y los mecanismos institucionales de la UE al MERCOSUR? Por supuesto que no, aunque es preciso estudiar la experiencia europea, además de otras en curso a nivel mundial, esto es, NAFTA, CFI, SACU⁴⁶ y experiencias latinoamericanas fallidas como ALADI y Grupo Andino, caso último que preveía su Tribunal de Justicia como órgano independiente de los gobiernos de Venezuela, Perú Ecuador, Colombia y Bolivia.

Dicho eventual Poder Judicial Supranacional tendría la primacía sobre todo el ordenamiento jurídico del espacio comunitario frente a los Derechos internos nacionales de los Estados Parte. Al ser el órgano jurídico “supranacional por tanto autónomo por excelencia”, deberá contar con la potestad de intervenir, interpretar y aplicar el Derecho Comunitario, para cualquier litigio suscitado tanto entre los Estados Parte como entre los sectores privados y personas de carácter físico o jurídico.

Por tanto, en materia de DDHH cualquier persona u organización de la sociedad civil podrá acudir al Tribunal, en tanto sus decisiones serán de carácter obligatorias en cualquier ámbito de los respectivos Estados Parte. En este sistema jurídico institucional comunitario, entonces, todos podrán quedar afectados por la obligatoriedad de las decisiones adoptadas por el órgano jurisdiccional supranacional, que se erige como externo respecto a los poderes judiciales y gobiernos de los Estados Parte (los cuales le otorgan potestades).

⁴⁶ Bloque integrador africano que incluye: Sudáfrica, Namibia, Suazilandia, Botsuana y Lesotho.

4. Oportunidades y desafíos en el comienzo del nuevo milenio

EL MERCOSUR puede representar una oportunidad histórica para acometer un verdadero compromiso con los valores de los DDHH. No es cierto que existe una sola opción, la del MERCOSUR neoliberal. La búsqueda de un nuevo modelo integrador alternativo donde la dimensión social no sea sólo una formalidad, debe erigirse sobre la base de los DESC como factores decisivos en el rumbo integrador.

Luego de doce años, se está en un momento clave del MERCOSUR, o se continúa con un MERCOSUR excluyente de las mayorías e inequitativo o se decide por un cambio político, una integración concebida como proyecto político incluyente y equitativo.

La temática analizada plantea dos grupos de desafíos relevantes: uno relacionado al posicionamiento político del MERCOSUR como un “todo” y el otro relacionado con su formato y organización que desplace la mentalidad aferrada a lo meramente mercantil.

Para terminar, reacuérdese que las políticas neoliberales que impulsa la apertura indiscriminada de las economías hacia países de extra-zona, la flotación de las tasas bancarias, procesos de privatización de servicios públicos, *afectó todo el Capítulo Social*. En este punto resulta crucial para los DESC en las sociedades del MERCOSUR, contar con un verdadero “MERCOSUR político” que vaya ganando peso como sujeto de Derecho Internacional, donde se definan e impulsen decisiones y puntos de vista comunitarios “unificadas de carácter político”.

Para lograr avanzar en el cumplimiento de los DDHH es una condición indispensable tener una Política Exterior del MERCOSUR que homogenice las posiciones ante terceros. Dicha coordinación de políticas debe inspirarse en los principales Pactos y Tratados Internacionales de DDHH de modo de tener posiciones claras en diferentes aspectos que impactan en todo el Capítulo Social del bloque (agricultura, comercio, deuda externa, medio ambiente, migración, comunicaciones), ante negociaciones frente a los organismos multilaterales de crédito⁴⁷, la OMC, los países industrializados y los diversos bloques regionales, dejando atrás así la fragmentación de las negociaciones unilaterales.

En este sentido, la Alianza Social Continental que aglutina a sindicatos, ONGs y nuevos movimientos sociales con el objeto de enfrentar al ALCA, ofrece otra clara orientación para efectivizar los DESC: “La propuesta básica de la Alianza Social Continental es nada más, pero también nada menos, que incorporar como obligación y como orientación fundamental de todo acuerdo económico financiero los siguientes (...) convenios, convenciones y tratados

⁴⁷ De hecho hay algunos pronunciamientos en este sentido. En la Cumbre del GMC del MERCOSUR celebrada en Buenos Aires en julio del 2002, el Presidente mexicano Vicente Fox, no sólo aprovechó la invitación de los presidentes del Cono Sur para exhortar al FMI y a los EE.UU a que le den apoyo a la Argentina en uno de sus momentos más difíciles de su historia, sino además, en un marco de suspensión de prestamos por parte del FMI y convulsiones económico-social, los Ministros de Economía y los Presidentes de los Bancos Centrales, también exhortaron en instancias de dicha cumbre a las instituciones multilaterales a no profundizar la crisis y pidieron la ayuda necesaria para afrontar el colapso financiero y monetario de modo de frenar la enorme turbulencia social de la región.

Internacionales. Las obligaciones de estos Acuerdos y convenios internacionales no sólo deben formar parte genérica de los acuerdos económicos-financieros, sino vinculantes y sancionables en términos comerciales” (Arroyo, 2001, 105).

Está claro que todavía en el año 2003 existe una violación permanente de los DESC y, en menor medida, de los Derechos civiles y políticos, y que la posibilidad de un disfrute de los DDHH está supeditado indefectiblemente a un cambio político, en las convicciones que lo fundamentan y, por ende, en la política del modelo integrador, así como en las políticas públicas del bloque como de los mismos Estados Parte.

4.1 Acciones generales desde una Comunidad de los DDHH

El incumplimiento o eventual posibilidad de los DESC en un contexto de globalización, pone de manifiesto la urgente necesidad de desplegar energías políticas, sociales, académicas y de comprometer esfuerzos de los Estados a todos los niveles: local, distrital, estadual, nacional, “regional, mundial, en favor de la defensa de la igualdad y los principios de la dignidad humana.

En este camino existen en el Cono Sur, entonces, desafíos de gran envergadura hacia el MERCOSUR como bloque de integración como para cada uno de los Estados y sus sociedades:

- Un cambio del modelo y concepción de integración: Pasar de la aplicación de las recetas de liberalización a la aplicación de los DESC, considerando los Derechos y activos de las personas y familias: desde el momento prenatal, la infancia, la juventud, la adultez, hasta la vejez.
- Desde una redireccionalidad del modelo del MERCOSUR, fortalecer la estrategia del MERCOSUR en relación a la economía mundial, los organismos internacionales (FMI, BM, BID)⁴⁸, con los países extra-región y los bloques del Sur. Contando muy especialmente con una posición clara basada en el “principio de progresividad y el derechos a la libre determinación” frente a la injerencia de dichas instituciones como en la relación del MERCOSUR con la UE, el NAFTA⁴⁹, y la propuesta del ALCA en materia de apertura económica, inversiones extranjeras, comercio internacional, etc.
- Promover la participación ciudadana garantizando los ámbitos para la exigibilidad de los DESC, erradicando definitivamente las políticas de criminalización de las demandas y exigibilidad ciudadana que todavía son una constante en los países del MERCOSUR.

⁴⁸ En relación a la ilegalidad e ilegitimidad del pago de la Deuda Externa, Rolón (2003) recuerda que el respeto que deberían tener los Estados de los DDHH están sostenidos ya sea internamente y sobre todo en el Derecho Internacional Público, desde el cual se “contemplan una serie de facultades para los países miembros de la comunidad que pueden servir para alegar la nulidad de la deuda externa en base a preceptos que integran el ‘orden jurídico internacional’ (...) En Argentina, Uruguay, Brasil y Bolivia, muchos de los créditos han sido firmados por gobiernos militares, carentes de legitimidad constitucional...” (83).

⁴⁹Téngase en cuenta que la UE representa el 26.4% del PBI mundial y el NAFTA el 26.8%, mientras el MERCOSUR sólo el 3.3% del PIB del mundo (Estadísticas financieras del FMI).

- Lo cual supone como condición indispensable, la posibilidad efectiva e institucionalizada de los pueblos de incidir en las decisiones políticas del proceso de integración hasta en las macropolíticas económicas e internacionales de los países del MERCOSUR. Requiriendo, por tanto, construir de manera participativa desde la enorme diversidad de actores de la sociedad civil, desde los excluidos a los consumidores y nuevos agentes económicos, una “nueva agenda” que supera los temas comerciales problematizados solo por parte de grupos económicos transnacionales interesados, promoviendo de manera particular la participación directa en el proceso de integración a los sectores sociales actualmente más vulnerados en sus DESC.
- Un cambio del modelo burocrático y tecnocrático de los ejecutivismos del MERCOSUR, a otro modelo de toma de decisiones flexible, democrático y abierto hacia las ciudadanías y agentes de la Sociedad civil de los países.
- “Igualdad entre Estados”, mediante una fórmula en “que todos los Estados tengan un peso similar a la hora de tomar decisiones” (Yoré, 2001, 15).
- Abrir, democratizar y rearticular el accionar parlamentario de la CPC y del FCES de modo de reforzar los DESC, mientras se hacen esfuerzos por horizontalizar las estructuras de toma de decisiones del bloque.
- Constituir el Parlamento Común Supranacional, diverso, plural y democrático y comprometido con una eficaz construcción de normas e instrumentos supranacionales que promuevan y garanticen el ejercicio de cada uno de los Derechos en la Comunidad.
- Fortalecer las alianzas y redes nacionales y regionales tanto para: i. garantizar su efectiva vigilancia y seguimiento de los DESC por parte de los Estados Parte, ii. abrir posibilidades a los sectores sociales más débiles para acceder a los mercados, iii. coordinar la protección de los DDHH por parte de los mismos partidos políticos, los consumidores, las universidades, organizaciones de Derechos Humanos, etc⁵⁰.
- Trabajar política y jurídicamente en una política de disciplinamiento de las empresas transnacionales.
- Además de concretizar el Parlamento del MERCOSUR, es preciso crear un sistema regional del Cono Sur de protección a los DDHH, vale decir, el Alto Tribunal de Justicia del MERCOSUR. Dicho *poder judicial supranacional del MERCOSUR*, como instancia de protección de los DDHH y de justiciabilidad aplicando las normas universales y del necesario Derecho Comunitario, comprometiéndose en la construcción de otros instrumentos supranacionales. Este organismo no sólo deberá dirimir conflictos y dar garantías a los

⁵⁰ Vale citar como ejemplo la propuesta de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de las Industrias y la Construcción, para negociar un convenio colectivo ya no por país sino en todo el MERCOSUR. O los pronunciamientos en cumbres paralelas al MERCOSUR o eventos temáticos sobre cuestiones de integración. Véase en Anexo VII: “La Carta de Porto Alegre”, producto del Seminario “Direitos Humanos y MERCOSUL”, noviembre 2003, Porto Alegre. ESMPU.

particulares e inversores de que las normativas y acuerdos comerciales y aduaneros se cumplan ante, por ejemplo, conflictos económicos planteados ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, sino también en temas comunitarios que vulneren Derechos esenciales de las personas. Siendo indispensable que sea concebido como un órgano independiente cuyas decisiones deben tener carácter obligatorio para los Estados. Para su operatividad, podría pensarse en una estructura organizada en distintas salas: comercial, civil, etc., la cual debería estar articulada también por organismos de DDHH y control ciudadano, con mecanismos para: a. emprender acciones de seguimiento y vigilancia de los DDHH y b. atender y encaminar soluciones a la violación a DDHH en el MERCOSUR. Obviamente, para lo cual es preciso trabajar en forma coordinadora con el sistema global de la ONU y el Sistema Interamericano de la OEA y, especialmente, con los Tribunales internos de los Estados.

- Promocionar una política común (comunitaria) de exportaciones extra-zona, de modo de prever los efectos potenciales de la liberalización agrícola del MERCOSUR sobre la producción y el empleo.
- Paralelamente, los SGT Agrícola, Medio Ambiente, la CPC, el FCES, las Reuniones de Ministros e Intendentes y otros espacios institucionales del MERCOSUR con directa relación a cada uno de los Derechos es preciso que incorporen en sus deliberaciones la perspectiva de políticas de integración que posibiliten la vigencia y ejercicio de los DESC. Por ejemplo desde el SGT Agrícola desarrollar una integración de complementariedad de la política agraria. En efecto, dada las diferencias en cuanto a subsidios entre los países del MERCOSUR, es preciso estudiar la homologación de los subsidios y aranceles en todos los países miembros del MECOSUR. Hay que incentivar las producciones agrícolas locales destinadas a las demandas internas con el impulso de nuevos cultivos para recuperar así la seguridad alimentaria de la Comunidad
- Lanzar en los países del MERCOSUR programas conjuntos de difusión de los Derechos civiles y políticos y los DESC, orientados a crear una cultura de los DDHH.
- Políticas de erradicación de divergencias socioeconómicas intrapaíses: Preparar y ayudar con políticas compensatorias a los Estados o provincias o su equivalente con menos PBI y más pobres de los países del MERCOSUR (el nordeste brasilero, el NEA y NOA argentino, el chaco paraguayo, etc.). Lo cual requiere medidas específicas en materia de erradicación del analfabetismo, políticas de acceso y promoción educativa, de capacitación de la fuerza de trabajo, entrenamiento laboral, subsidios a pequeños agricultores, entre otros. Por ejemplo, lo anterior se podría concretizar mediante la creación de un “Fondo para los DESC”, al estilo del fondo social común de la UE, recursos que seguramente deberán provenir de iniciativas como la creación del Banco del MERCOSUR.
- Discutir el impuso de pequeños impuestos a las transacciones financieras y la entrada y salida de capitales destinado a concretizar el Derecho al Desarrollo y los DESC. La propuesta de la “Tasa Tobin” podría ser una iniciativa en que inspirarse.
- Con el avance de los efectos sociales de las políticas de ajuste estructural, así como por los

efectos de la transición demográfica, ni los jubilados, ni los pensionados ni los adultos-mayores sin cobertura social tendrán un ingreso mínimo que les asegure lo indispensable para sus DESC. De allí que también se instala el desafío de la tercera edad.

- El tema de las mujeres y el de generaciones jóvenes es muy relevante, y todo lo que se haga en las políticas DESC hacia la mujer, la niñez y juventud desde la perspectiva de la ciudadanía será relevante para el desarrollo general y de las mujeres y las personas jóvenes. La cuestión de incorporar de modo transversal en el MERCOSUR la perspectiva de género para pensar y actuar en favor del ejercicio de sus DESC, de modo a ir erradicando las estructuras que reproducen la violación de sus DDHH. Otra de las prioridades de las políticas públicas en los países socios del MERCOSUR debe ser la infancia y adolescencia.
- La legalización inmediata de todos los migrantes fronterizos que actualmente residen en los países del MERCOSUR. Lo cual requiere suscribir un tratado para asegurar el libre tránsito de todo habitante de los países del bloque, así como el respeto de los DDHH y laborales en el MERCOSUR.

4.2 Acciones complementarias a niveles nacionales

No existe ninguna variante de integración inspirada en lo específicamente comercial y hasta productivo, que genere por sí misma un desarrollo democrático que promocióne y efectivice los DESC. Por tal motivo, las políticas de integración desde un nuevo modelo integrativo debe complementarse con la existencia de estrategias nacionales, mediante la adopción de medidas enmarcadas en los Protocolos y Tratados Internacionales, todo lo cual requiere *cambios en las políticas nacionales de desarrollo*. En efecto, a nivel de los países miembros del MERCOSUR se requieren medidas específicas aunque “lo más coordinadas posibles” que sería largo enumerar aquí. Entre algunas de las más necesarias se apuntan las siguientes:

- Políticas y estrategias de desarrollo a largo plazo.
- Políticas sociales y de infraestructura adecuada para los estados, provincias o departamentos rezagados.
- Acceso a la tierra y al crédito a pequeños y medianos productores y empresarios familiares.
- Enfrentar decididamente uno de los principales o quizá el principal reproductor histórico de pobreza en la región: el acceso inequitativo a la educación.
- Adecuación de los sistemas educativos a los objetivos del MERCOSUR de los DDHH desde la diversidad cultural, a fin de posibilitar una formación integral acorde con los desafíos de la integración.
- Fuertes programas de educación y entrenamiento de la fuerza de trabajo.
- Aprovechar el MERCOSUR de los DDHH para una revinculación de la sociedad civil con los Estados y promover así transformaciones de los sistemas políticos.
- Eliminar los nichos y cultura de corrupción, y ganar en transparencia, eficacia y eficiencia. Un cambio en la calidad institucional de los Estados miembro, sobre todo en aquellos con más altos índices de corrupción (Argentina, Paraguay y algunos estados de Brasil).
- Empezar reformas de segunda generación en la administración pública, los parlamentos, y la justicia.
- Comprometer como contrapartes protectoras de los DDHH, a las provincias, estados,

departamentos o regiones, desde donde se puede hacer mucho en materia de información, asesoramiento, seguimiento de los DHESC, y articulación de redes.

- Emprender esfuerzos más efectivos por parte de las comisiones de DDHH de los respectivos congresos nacionales y locales en defensa de todos los DDHH, intensificando el trabajo conjunto con las organizaciones sociales y de DDHH.
- Fortalecer las instituciones públicas de protección de los DDHH, mediante el aporte de las capacidades de los organismos de DDHH.
- Formar recursos humanos especializados en DDHH en los ministerios y secretarías (interior, comercial, educación, salud, medio ambiente, niñez, mujer, juventud, tercera edad) e instancias judiciales, etc., encargadas de tratar o ejecutar toda la gama de políticas con directas implicancias en los derechos, de modo de emprender las acciones bajo la lógica de los DDHH.
- Fortalecer las organizaciones sociales y de DDHH.

Es notable el descompromiso que muestran los dirigentes políticos y empresariales del tema de los DDHH. La sorpresiva escasa consideración que se tiene dentro del MERCOSUR, así como los silencios y vacíos normativos respecto a los DESC, este desequilibrio en favor de lo económico en detrimento de lo sociocultural hace de él un terreno privilegiado para superar su falta de completitud y así desarrollar un ordenamiento jurídico comunitario más integrado, mejor dicho, más integral, que incorpore de manera más explícita los principios universales que atañen a los DDHH, como los referidos a los DESC en gran parte aceptados por todos los Estados y los ordenamientos jurídicos internos.

El análisis de las secciones anteriores mostró que llegó el tiempo de dejar atrás el status quo y emprender un esfuerzo colectivo o mejor dicho supracolectivo, que defina una estrategia en la relación DDHH-MERCOSUR.

Esfuerzos de unión de los Estados como las sociedades civiles en instituciones supranacionales, pensadas como una oportunidad para reducir la alta vulnerabilidad frente a los conglomerados internacionales y la dependencia de los países desarrollados. Así como en varias Cumbres Presidenciales, los Jefes de Estado lograron destrabar negociaciones técnicas desgastantes, es posible buscar un cambio en el proceso de integración válido para que el Cono Sur Latinoamericano pueda mejorar su inserción en el contexto internacional, y a la vez, superar sustancialmente los acuciantes problemas asociados al acelerado deterioro de la calidad de vida de sus pueblos, viviendo en Comunidad. El gran desafío es una integración política que tenga por objetivo una integración social, a través de la búsqueda del respeto a los DDHH, pues la integración social, cultural y productiva de los pueblos juega un papel extraordinariamente importante en el fortalecimiento de los DESC.

Las pruebas más elocuentes y recientes de la efectividad que tienen los países subdesarrollados para delinear posiciones coordinadas y reivindicaciones comunes, que les permita “hablar con una sola voz” ante negociaciones lo es, por ejemplo, la fuerte postura del Grupo de 22 países emergentes, de los cuales 13 son de América latina, además de China, India y Sudáfrica, frente a la eliminación de los subsidios agrícolas de los países desarrollados. Tal cual ocurrió con el fracaso estruendoso de la fallida Conferencia en el seno de la OMC en Cancún (setiembre, 2003)

o las pretensiones de EE.UU. con el ALCA en Miami (noviembre, 2003).

ANEXO I
Protocolo de OURO PRETO
Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la
Estructura Institucional del MERCOSUR

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominados "Estados Partes", En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18 del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991.

Conscientes de la importancia de los avances alcanzados y de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común;

Reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción y atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR.

Atentos a la dinámica implícita en todo proceso de integración y a la consecuente necesidad de adaptar la estructura institucional del MERCOSUR a las transformaciones ocurridas.

Reconociendo el destacado trabajo desarrollado por los órganos existentes durante el período de transición, Acuerdan:

Capítulo I. Estructura del MERCOSUR

Artículo 1

La estructura institucional del MERCOSUR contará con los siguientes órganos:

- I- El Consejo del Mercado Común (CMC);
- II- El Grupo Mercado Común (GMC);
- III- La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM);
- IV- La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC);
- V- El Foro Consultivo Económico-Social (FCES);
- VI- La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).

Parágrafo único - Podrán ser creados, en los términos del presente Protocolo, los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

Artículo 2

Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Sección I. Del Consejo del Mercado Común

Artículo 3

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común.

Artículo 4

El Consejo del Mercado Común estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores; y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes, de los Estados Partes.

Artículo 5

La Presidencia del Consejo del Mercado Común será ejercida por rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de seis meses.

Artículo 6

El Consejo del Mercado Común se reunirá todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Partes.

Artículo 7 Las reuniones del Consejo del Mercado Común serán coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar en ellas otros Ministros o autoridades de nivel ministerial.

Artículo 8

Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común:

- I- Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;
- II- Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común;
- III- Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR;
- IV- Negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común en las condiciones establecidas en el inciso VII del artículo 14;
- V- Pronunciarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común;
- VI- Crear reuniones de ministros y pronunciarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas;
- VII- Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera del MERCOSUR;
- VIII- Proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítem específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del MERCOSUR;
- IX- Establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos;
- X- Desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el Grupo Mercado Común;
- XI- Adoptar el Reglamento Interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación.

Artículo 9

El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes.

Sección II. Del Grupo Mercado Común

Artículo 10

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR.

Artículo 11

El Grupo Mercado Común estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales. El Grupo Mercado Común será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Artículo 12

Al elaborar y proponer medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos, el Grupo Mercado Común podrá convocar, cuando lo juzgue conveniente, a representantes de otros órganos de la Administración Pública o de la estructura institucional del MERCOSUR.

Artículo 13

El Grupo Mercado Común se reunirá de manera ordinaria o extraordinaria, tantas veces como fuere necesario, en las condiciones establecidas en su Reglamento Interno.

Artículo 14

Son funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común:

- I- Velar, dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y

- de los acuerdos firmados en su marco;
- II- Proponer proyectos de Decisión al Consejo del Mercado Común;
 - III- Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;
 - IV- Fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común;
 - V- Crear, modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos;
 - VI- Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de sus competencias;
 - VII- Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El Grupo Mercado Común, cuando disponga de mandato para tal fin, procederá a la firma de los mencionados acuerdos. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR;
 - VIII- Aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
 - IX- Adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo;
 - X- Someter al Consejo del Mercado Común su Reglamento Interno;
 - XI- Organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite;
 - XII- Elegir al Director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
 - XIII- Supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
 - XIV- Homologar los Reglamentos Internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social.

Artículo 15

El Grupo Mercado Común se pronunciará mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Partes.

Sección III. De la Comisión de Comercio del MERCOSUR

Artículo 16

A la Comisión de Comercio del MERCOSUR, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países.

Artículo 17

La Comisión de Comercio del MERCOSUR estará integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y será coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Artículo 18

La Comisión de Comercio del MERCOSUR se reunirá por lo menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el Grupo Mercado Común o por cualquiera de los Estados Partes.

Artículo 19

Son funciones y atribuciones de la Comisión de Comercio del MERCOSUR:

- I- Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-MERCOSUR y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;
- II- Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común;
- III- Efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Partes;
- IV- Analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular Propuestas a este respecto al Grupo Mercado Común ;
- V- Tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes.
- VI- Informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de política comercial común, sobre la tramitación de las solicitudes recibidas y sobre las decisiones adoptadas respecto de las mismas;
- VII- Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones de las normas existentes en materia comercial y aduanera del MERCOSUR;
- VIII- Proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítem específicos del arancel externo común, inclusive para contemplar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del MERCOSUR;
- IX- Establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos;
- X- Desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el Grupo Mercado Común;
- XI- Adoptar el Reglamento Interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación.

Artículo 20

La Comisión de Comercio del MERCOSUR se pronunciará mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas serán obligatorias para los Estados Partes.

Artículo 21

Además de las funciones y atribuciones establecidas en los artículos 16 y 19 del presente Protocolo corresponderá a la Comisión de Comercio del MERCOSUR la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares - personas físicas o jurídicas -, relacionadas con las situaciones previstas en los artículos 1 o 25 del Protocolo de Brasilia, cuando estuvieran dentro de su área de competencia.

Parágrafo primero - El examen de las referidas reclamaciones en el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR no obstará la acción del Estado Parte que efectuó la reclamación, al amparo del Protocolo de Brasilia para Solución de Controversias.

Parágrafo segundo - Las reclamaciones originadas en los casos establecidos en el presente artículo se tramitarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el Anexo de este Protocolo.

Sección IV. De la Comisión Parlamentaria Conjunta

Artículo 22

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR.

Artículo 23

La Comisión Parlamentaria Conjunta estará integrada por igual número de parlamentarios representantes de los Estados Partes.

Artículo 24

Los integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta serán designados por los respectivos Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos.

Artículo 25

La Comisión Parlamentaria Conjunta procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo. De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiere el avance del proceso de integración. Cuando fuere necesario, el Consejo solicitará a la Comisión Parlamentaria Conjunta el examen de temas prioritarios.

Artículo 26

La Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá Recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común.

Artículo 27

La Comisión Parlamentaria Conjunta adoptará su Reglamento Interno.

Sección V. Del Foro Consultivo Económico-Social

Artículo 28

El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

Artículo 29

El Foro Consultivo Económico-Social tendrá función consultiva y se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Artículo 30

El Foro Consultivo Económico-Social someterá su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común para su homologación.

Sección VI. De la Secretaría Administrativa del MERCOSUR

Artículo 31

El MERCOSUR contará con una Secretaría Administrativa como órgano de apoyo operativo. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR será responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR y tendrá sede permanente en la ciudad de Montevideo.

Artículo 32

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR desempeñará las siguientes actividades:

I- *Servir como archivo oficial de la documentación del MERCOSUR;*

II- Realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del MERCOSUR. En este contexto, le corresponderá:

1) Realizar, en coordinación con los Estados Partes, las traducciones auténticas en los idiomas español y portugués de todas las decisiones adoptadas por los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR, conforme lo previsto en el artículo 39;

2) Editar el Boletín Oficial del MERCOSUR.

III- Organizar los aspectos logísticos de las reuniones del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR y, dentro de sus posibilidades de los demás órganos del MERCOSUR, cuando las mismas se celebren en su sede permanente. En lo que se refiere a las reuniones realizadas fuera de su sede permanente, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR proporcionará apoyo al Estado en el que se realice la reunión;

IV- Informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo;

V- *Registrar las listas nacionales de los árbitros y expertos así como desempeñar otras tareas determinadas por el Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991;*

VI- Desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el Consejo del Mercado Común el Grupo Mercado Común Y la Comisión de Comercio del MERCOSUR;

VII- Elaborar su proyecto de presupuesto y una vez que éste sea aprobado por el Grupo Mercado Común practicar todos los actos necesarios para su correcta ejecución;

VIII- Presentar anualmente su rendición de cuentas al Grupo Mercado Común así como un informe sobre sus actividades.

Artículo 33

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR estará a cargo de un Director, quien tendrá la nacionalidad de uno de los Estados Partes. Será electo por el Grupo Mercado Común en forma rotativa previa consulta a los Estados Partes y será designado por el Consejo del Mercado Común. Tendrá mandato de dos años estando prohibida la reelección.

Capítulo II. Personalidad jurídica

Artículo 34

El MERCOSUR tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional.

Artículo 35

El MERCOSUR podrá, en el uso de sus atribuciones practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias.

Artículo 36

El MERCOSUR celebrará acuerdos de sede.

Capítulo III. Sistema de Toma de decisiones

Artículo 37

Las decisiones de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

Capítulo IV. Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Organos del MERCOSUR

Artículo 38

Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo.

Parágrafo Unico - Los Estados Partes informarán a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR las medidas adoptadas para este fin.

Artículo 39

Serán publicados en el Boletín Oficial del MERCOSUR, íntegramente, en los idiomas español y portugués, el tenor de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común, de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR y de los Laudos Arbitrales de solución de controversias, así como cualquier acto al cual el Consejo del Mercado Común o el Grupo Mercado Común entiendan necesario atribuirle publicidad oficial.

Artículo 40

Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo deberá seguirse el siguiente procedimiento:

- i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
- ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Capítulo V. Fuentes Jurídicas del MERCOSUR

Artículo 41

Las fuentes jurídicas del MERCOSUR Son:

- I- El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios;
- II- Los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos;
- III- Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.

Artículo 42

Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

Capítulo VI. Sistema de Solución de Controversias

Artículo 43

Las controversias que surgieran entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR serán sometidas a los procedimientos de solución establecidos en el Protocolo de Brasilia, del 17 de diciembre de 1991.

Parágrafo Unico - Quedan también incorporadas a los Arts. 19 y 25 del Protocolo de Brasilia las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Artículo 44

Antes de culminar el proceso de convergencia del Arancel Externo Común, los Estados Partes efectuarán una

revisión del actual sistema de solución de controversias del MERCOSUR con miras a la adopción del sistema permanente a que se refieren el ítem 3 del Anexo III del Tratado de Asunción, y el artículo 34 del Protocolo de Brasilia.

Capítulo VII. Presupuesto

Artículo 45

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR contará con un presupuesto para atender sus gastos de funcionamiento y aquellos que disponga el Grupo Merado Común. Tal presupuesto será financiado, en partes iguales, por contribuciones de los Estados Partes.

Capítulo VIII. Idiomas

Artículo 46

Los idiomas oficiales del MERCOSUR son el español y el portugués. La versión oficial de los documentos de trabajo será la del idioma del país sede de cada reunión.

Capítulo IX. Revisión

Artículo 47. Los Estados Partes convocarán, cuando lo juzguen oportuno, a una conferencia diplomática con el objetivo de revisar la estructura institucional del MERCOSUR establecida por el presente Protocolo, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos.

Capítulo X. Vigencia

Artículo 48

El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, tendrá duración indefinida y entrará en vigor 30 días después de la fecha del depósito del tercer instrumento de ratificación. El presente Protocolo y sus instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Paraguay.

Artículo 49

El Gobierno de la República del Paraguay notificará a los Gobiernos de los demás Estados Partes la fecha del depósito de los instrumentos de ratificación y de la entrada en vigor del presente Protocolo.

Artículo 50

En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Asunción. La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción o al presente Protocolo significan, ipso iure, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Asunción.

Capítulo XI. Disposición Transitoria

Artículo 51

La estructura institucional prevista en el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, así como los órganos por ella creados, se mantendrán hasta fecha de entrada en vigencia del presente Protocolo.

Capítulo XII. Disposiciones Generales

Artículo 52

El presente Protocolo se denominará "Protocolo de Ouro Preto".

Artículo 53

Quedan derogadas todas las disposiciones del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991, que estén en conflicto con los términos del presente Protocolo y con el contenido de las Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado

Común durante el período de transición.

Hecho en la ciudad de Ouro Preto, República Federativa del Brasil, a los diecisiete días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en un original, en los idiomas portugués y español, siendo ambos textos igualmente auténticos. El Gobierno de la República del Paraguay enviará copia debidamente autenticada del presente Protocolo a los Gobiernos de los demás Estados Partes.

POR LA REPUBLICA ARGENTINA

Carlos Saúl Menem; Guido Di Tella

POR LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

Itamar Franco; Celso L. N. Amorim

POR LA REPUBLICA DEL PARAGUAY

Juan Carlos Wasmosy; Luis María Ramírez Boettner

POR LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Luis Alberto Lacalle Herrera; Sergio Abreu

ANEXO II
AL PROTOCOLO DE OURO PRETO
PROCEDIMIENTO GENERAL PARA RECLAMACIONES ANTE LA COMISION DE COMERCIO DEL
MERCOSUR

Artículo 1

Las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del MERCOSUR originadas en los Estados Partes o en reclamaciones de particulares - personas físicas o jurídicas - de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 del Protocolo de Ouro Preto se ajustarán al procedimiento establecido en el presente Anexo.

Artículo 2

El Estado Parte reclamante presentará su reclamación ante la Presidencia Pro- Tempore de la Comisión de Comercio del MERCOSUR la que tomará las providencias necesarias para la incorporación del tema en la Agenda de la primera reunión siguiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR con un plazo mínimo de una semana de antelación. Si no se adoptare una decisión en dicha reunión la Comisión de Comercio del MERCOSUR remitirá los antecedentes, sin más trámite, a un Comité Técnico.

Artículo 3

El Comité Técnico preparará y elevará a la Comisión de Comercio del MERCOSUR en el plazo máximo de treinta (30) días corridos un dictamen conjunto sobre la materia. Dicho dictamen o las conclusiones de los expertos integrantes del Comité Técnico, cuando no existiera dictamen conjunto, serán tomados en consideración por la Comisión de Comercio del MERCOSUR, al decidir sobre la reclamación.

Artículo 4

La Comisión de Comercio del MERCOSUR decidirá sobre la cuestión en su primera reunión ordinaria posterior a la recepción del dictamen conjunto, o en caso de no existir éste, de las conclusiones de los expertos pudiendo también ser convocada una reunión extraordinaria con esa finalidad.

Artículo 5

Si no se alcanzare el consenso en la primera reunión mencionada en el Artículo 4, la Comisión de Comercio del MERCOSUR elevará al Grupo Mercado Común las distintas alternativas propuestas así como el dictamen conjunto o las conclusiones de los expertos del Comité Técnico a fin de que se adopte una decisión sobre la cuestión planteada. El Grupo Mercado Común se pronunciará al respecto en un plazo de treinta (30) días corridos contados desde la recepción por la Presidencia Pro-Tempore de las propuestas elevadas por la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Artículo 6

Si hubiere consenso sobre la procedencia de la reclamación el Estado Parte reclamado deberá adoptar las medidas aprobadas en la Comisión de Comercio del MERCOSUR o en el Grupo Mercado Común. En cada caso, la Comisión de Comercio del MERCOSUR o posteriormente el Grupo Mercado Común determinarán un plazo razonable para la instrumentación de dichas medidas. Transcurrido dicho plazo sin que el Estado reclamado haya cumplido con lo dispuesto en la decisión adoptada sea por la Comisión de Comercio del MERCOSUR o por el Grupo Mercado Común el Estado reclamante podrá recurrir directamente al procedimiento previsto en el Capítulo IV del Protocolo de Brasilia.

Artículo 7

Si no se lograra el consenso en la Comisión de Comercio del MERCOSUR y posteriormente en el Grupo Mercado Común, o si el Estado reclamado no cumpliera en el plazo previsto en el artículo 6 con lo dispuesto en la decisión adoptada, el Estado reclamante podrá recurrir directamente al procedimiento establecido en el Capítulo IV del Protocolo de Brasilia, hecho que será comunicado a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. El Tribunal Arbitral deberá antes de emitir su Laudo, dentro del plazo de hasta quince (15) días contados a partir de la fecha de su constitución, pronunciarse sobre las medidas provisionales que considere apropiadas en las condiciones establecidas por el artículo 18 del Protocolo de Brasilia.

ANEXO III

Declaración sobre el derecho al desarrollo

Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986

La Asamblea General,

Teniendo presentes los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas relativos a la realización de la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Reconociendo que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan,

Considerando que, conforme a las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a un orden social e internacional en el que se puedan realizar plenamente los derechos y las libertades enunciados en esa Declaración,

Recordando las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Recordando además los acuerdos, convenciones, resoluciones, recomendaciones y demás instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados relativos al desarrollo integral del ser humano y al progreso y desarrollo económicos y sociales de todos los pueblos, incluidos los instrumentos relativos a la descolonización, la prevención de discriminaciones, el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el ulterior fomento de relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta,

Recordando el derecho de los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual tienen derecho a determinar libremente su condición política y a realizar su desarrollo económico, social y cultural,

Recordando también el derecho de los pueblos a ejercer, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, su soberanía plena y completa sobre todos sus recursos y riquezas naturales,

Consciente de la obligación de los Estados, en virtud de la Carta, de promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de ninguna clase por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otra condición,

Considerando que la eliminación de las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos e individuos afectados por situaciones tales como las resultantes del colonialismo, el neocolonialismo, el apartheid, todas las formas de racismo y discriminación racial, la dominación y la ocupación extranjeras, la agresión y las amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional y la integridad territorial y las amenazas de guerra, contribuirá a establecer circunstancias propicias para el desarrollo de gran parte de la humanidad,

Preocupada por la existencia de graves obstáculos, constituidos, entre otras cosas, por la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos, y considerando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos,

sociales y culturales, y que, en consecuencia, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales, Considerando que la paz y la seguridad internacionales son elementos esenciales para la realización del derecho al desarrollo,

Reafirmando que hay una estrecha relación entre el desarme y el desarrollo, que los progresos en la esfera del desarme promoverían considerablemente los progresos en la esfera del desarrollo y que los recursos liberados con las medidas de desarme deberían destinarse al desarrollo económico y social y al bienestar de todos los pueblos, y, en particular, de los países en desarrollo,

Reconociendo que la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo,

Reconociendo que la creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el deber primordial de los respectivos Estados,

Consciente de que los esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos a nivel internacional deben ir acompañados de esfuerzos para establecer un nuevo orden económico internacional,

Confirmando que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones,

Proclama la siguiente Declaración sobre el derecho al desarrollo:

Artículo 1

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Artículo 2

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.

3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Artículo 3

1. Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo.

2. La realización del derecho al desarrollo exige el pleno respeto de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

3. Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos.

Artículo 4

1. Los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo.
2. Se requiere una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo. Como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global.

Artículo 5

Los Estados adoptarán enérgicas medidas para eliminar las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos y los seres humanos afectados por situaciones tales como las resultantes del apartheid, todas las formas de racismo y discriminación racial, el colonialismo, la dominación y ocupación extranjeras, la agresión, la injerencia extranjera y las amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional y la integridad territorial, las amenazas de guerra y la negativa a reconocer el derecho fundamental de los pueblos a la libre determinación.

Artículo 6

1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.
2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Artículo 7

Todos los Estados deben promover el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con ese fin, deben hacer cuanto esté en su poder por lograr el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, así como lograr que los recursos liberados con medidas efectivas de desarme se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo.

Artículo 8

1. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.
2. Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.

Artículo 9

1. Todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente Declaración son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos.
2. Nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de derechos humanos.

Artículo 10

Deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.

ANEXO IV

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General
en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27

Preámbulo

Los Estados partes en el presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

Convienen en los artículos siguientes:

Parte I

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Parte II

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Artículo 4

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo

en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Parte III

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar

medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.
3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
 - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
 - a) La reducción de la mortalidad y natalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
 - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
 - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la

educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural;
- b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Parte IV

Artículo 16

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.

2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto;

b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean

miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

Artículo 17

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.
2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.
3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

Artículo 18

En virtud de las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los órganos competentes de dichos organismos.

Artículo 19

El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten a los Estados conforme a los artículos 16 y 17, y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.

Artículo 20

Los Estados Partes en el presente Pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al Consejo Económico y Social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión de Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.

Artículo 21

El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el presente Pacto.

Artículo 22

El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.

Artículo 23

Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

Artículo 24

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el Pacto.

Artículo 25

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Parte V

Artículo 26

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.
2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

Artículo 27

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 28

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 29

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 30

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 26, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 26;
- b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 27, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 29.

Artículo 31

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 26.

ANEXO V
SGT N° 10 "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social" del Mercosur
Declaración Socio-Laboral del Mercosur

Los jefes de Estado de los Estados Partes del Mercado Común del Sur, reunidos en la ciudad de Brasilia, a los 10 días del mes de diciembre de 1998,

Considerando que los Estados Partes del Mercosur reconocen, en los términos del Tratado de Asunción (1991), que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, por medio de la integración, constituyó condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social;

Considerando que los Estados Partes declaran, en el mismo Tratado, la disposición de promover la modernización de sus economías para ampliar la oferta de bienes y servicios disponibles y, en consecuencia, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes;

Considerando que los Estados Partes, además de miembros de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificaron las principales convenciones que garantizan los derechos esenciales de los trabajadores, y adoptan en larga medida las recomendaciones orientadas para la promoción del empleo calificado, de las condiciones saludables del trabajo, del diálogo social y del bienestar de los trabajadores;

Considerando, además, que los Estados Partes apoyaron la "Declaración de la OIT relativa a principios y derechos fundamentales en el trabajo" (1998), que reafirma el compromiso de los Miembros de respetar, promover y poner en práctica los derechos y obligaciones expresados en las convenciones reconocidas como fundamentales dentro y fuera de la Organización;

Considerando que los Estados Partes están comprometidos con las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Carta Interamericano de Garantías Sociales (1948), la Carta de la Organización de los Estados Americanos - OEA (1948), la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988);

Considerando que diferentes foros internacionales, entre ellos la Cúpula de Copenhague (1995), han enfatizado la necesidad de instituir mecanismos de seguimiento y evaluación de los componentes sociales de la mundialización de la economía, a fin de asegurar la armonía entre el progreso económico y bienestar social;

Considerando que la adhesión de los Estados Partes a los principios de la democracia política y del Estado de Derecho, y del respeto irrestricto a los derechos civiles y políticos de la persona humana constituye base irrenunciable del proyecto de integración;

Considerando que la integración involucra aspectos y efectos sociales cuyo reconocimiento implica la necesidad de prever, analizar y solucionar los diferentes problemas generados, en este ámbito, por esa misma integración;

Considerando que los Ministros de Trabajo del Mercosur han manifestado en sus reuniones, que la integración regional no puede circunscribirse a la esfera comercial y económica, y debe abarcar la temática social, tanto en lo que respecta a la adecuación de los marcos regulatorios laborales a las nuevas realidades configuradas por esa misma integración y por el proceso de globalización de la economía, en lo referente al reconocimiento de una plataforma mínima de derechos de los trabajadores en el ámbito del Mercosur, correspondiente a las convenciones fundamentales de la OIT;

Considerando la decisión de los Estados Partes de consubstanciar en un instrumento común los progresos ya alcanzados en la dimensión social del proceso de integración y cimentar los avances futuros y constantes en el campo social, fundamentalmente mediante la ratificación y cumplimiento de las principales convenciones de la OIT;

Adoptan los siguientes Principios y Derechos en el área de trabajo, que pasan a constituir la "Declaración Socio-Laboral del Mercosur", sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados Partes tengan instaurado o venga a instaurar:

DERECHOS INDIVIDUALES

No discriminación

Art. 1°.- Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, tratamiento y oportunidad en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión por motivo de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideológica, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con la disposiciones legales vigentes.

Los Estados Partes se comprometen a garantizar la vigencia de este principio de no discriminación. En particular, se comprometen a realizar acciones destinadas a eliminar la discriminación en lo que refiere a los grupos en situación desventajosa en el mercado de trabajo.

Promoción de la igualdad

Art. 2°.- Las personas portadoras de necesidades especiales serán tratadas de forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y en el mercado de trabajo.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas efectivas, especialmente en lo que se refiere a la educación, formación, readaptación y reorientación profesional, la adecuación de los ambientes de trabajo y al acceso de los bienes y servicios colectivos, con el fin de asegurar que las personas portadoras de necesidades especiales tengan la posibilidad de desempeñar una actividad productiva.

Art. 3°.- Los Estados Partes se comprometen a garantizar, mediante legislación y prácticas laborales, la igualdad de tratamiento oportunidad entre mujeres y hombres.

Trabajadores migrantes y fronterizos

Art. 4°.- Todos los trabajadores migrantes, independientemente de su nacionalidad, tienen derecho a ayuda, información, protección y igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en que estuvieron ejerciendo sus actividades.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias para mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores.

Eliminación del trabajo forzoso

Art. 5°.- Toda persona tiene derecho al trabajo libre y a ejercer cualquier oficio o profesión, de acuerdo con las disposiciones nacionales vigentes.

Los Estados Partes se comprometen a eliminar toda forma de trabajo o servicio exigido a un individuo bajo amenaza de una pena cualquiera y para lo cual dicho individuo no se ofrezca voluntariamente.

Asimismo se comprometen a adoptar medidas para garantizar la abolición de toda utilización de mano de obra que propicie, autorice o tolere el trabajo forzado u obligatorio.

De modo especial, se suprime toda forma de trabajo forzado u obligatorio que pueda utilizarse:

- a) como medio de coerción o dedicación política o como castigo por no tener o expresar determinadas opiniones políticas, o por manifestar oposición ideológica de orden política, social o económica establecida;
- b) como método de movilización y utilización de mano de obra con fines de fomento económico;
- c) como medida de disciplina en el trabajo;
- d) como castigo por haber participado en huelgas;
- e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Trabajo infantil y de menores

Art. 6°.- La edad mínima de admisión en el trabajo será aquella establecida conforme a las legislaciones nacionales de los Estados Partes, no pudiendo ser inferior a aquella en que cesa la escolaridad obligatoria.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar políticas y acciones que conduzcan a la abolición del trabajo infantil y la elevación progresiva de la edad mínima para ingresar al mercado de trabajo.

El trabajo de los menores será objeto de protección especial por los Estados Partes, especialmente en lo que concierne a la edad mínima para el ingreso en el mercado de trabajo y otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral. La jornada de trabajo para esos menores, limitada conforme a las legislaciones nacionales, no admitirá su extensión mediante la realización de horas extras ni en horarios nocturnos.

El trabajo de los menores no deberá realizarse en un ambiente insalubre, peligroso o inmoral, que pueda afectar pleno desarrollo de sus facultades físicas, mentales y morales. La edad de admisión a un trabajo con alguna de las características antes señaladas no podrá ser inferior a 18 años.

Derechos de los empleadores

Art. 7°.- El empleador tiene derecho a organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, en conformidad con las legislaciones y las prácticas nacionales.

ANEXO VI
Carta de Bs.As. sobre Compromiso Social (30 junio 2000)

Los Presidentes de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Presidentes de la República de Bolivia y de la República de Chile,

REAFIRMANDO los principios contenidos en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático y en la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz;

TENIENDO presente los principios y derechos contenidos en la "Declaración Sociolaboral del Mercosur";

CONVENCIDOS de que el desarrollo económico y la plena integración regional sólo pueden lograrse en un marco de justicia y de equidad social;

REAFIRMANDO el compromiso con la consolidación y defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y con las declaraciones e instrumentos internacionales y regionales que los resguardan;

CONSIDERANDO que la firme adhesión a los principios de la democracia representativa y al Estado de Derecho y el respeto irrestricto a los derechos civiles y políticos constituyen la base irrenunciable de la integración regional;

CONVENCIDOS de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una mejor calidad de vida, erradicar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social;

RATIFICANDO su propósito de contribuir unidos a lograr un mayor bienestar e igualdad social a través de un desarrollo económico equilibrado y justo;

CONSIDERANDO que resulta prioritario profundizar la dimensión social del Mercosur y teniendo en cuenta que todos los aspectos del proceso de integración deberán avanzar en forma conjunta;

COINCIDEN EN:

Reconocer la responsabilidad primordial del Estado en la formulación de políticas destinadas a combatir la pobreza y otros flagelos sociales y apoyar las acciones de la sociedad civil dirigidas al mismo objetivo.

Intensificar los esfuerzos de sus Gobiernos para mejorar la calidad de vida en sus respectivos países y en la región, mediante la atención prioritaria a los sectores más desprotegidos de la población en materia de alimentación, salud, empleo, vivienda y educación.

Fomentar la cooperación con las organizaciones comunitarias y solidarias de sus respectivos países y a nivel regional o internacional, que permitan el aprovechamiento racional y equitativo de los recursos públicos y privados en las acciones encaminadas a superar los desequilibrios sociales en la región.

Fortalecer los mecanismos de apoyo a los grupos sociales más afectados, dando prioridad a los campos de la nutrición, con atención especial a la niñez, la juventud, la tercera edad, las mujeres cabeza de familia y madres menores de edad, las comunidades indígenas, las comunidades rurales críticas, los trabajadores migrantes y sus familias, las personas discapacitadas y otros grupos sociales vulnerables.

Asegurar la efectiva vigencia de los principios rectores orientados a la protección integral de la niñez y la adolescencia y estimular la formulación de políticas específicas en su favor, que contemplen su problemática en el contexto familiar y comunitario, dando prioridad por igual a los aspectos preventivos y correctivos.

Impulsar medidas adecuadas destinadas a satisfacer las necesidades especiales de los niños y jóvenes en situaciones de violencia y abuso sexual, trabajo infantil, embarazo precoz, uso de drogas y comisión de delitos.
Intensificar los esfuerzos para mejorar la situación de las personas mayores, especialmente de aquellas en estado de pobreza o desamparo, a través de avances en materia de prestaciones sociales y de políticas de vivienda e integración social y programas de capacitación.

Velar por el estricto cumplimiento de las respectivas normas legales que prohíben la discriminación y resguardan la efectiva igualdad de derechos, trato y oportunidades para todos, sin distinción o exclusión de ningún tipo.

Promover el crecimiento de sus sociedades fundado en la igualdad entre mujeres y varones en la vida social, política, económica y cultural, conforme a una concepción de la ciudadanía que amplíe los derechos de las mujeres y afirme la responsabilidad compartida entre ambos.

Fortalecer la cooperación entre los países de la región en materia migratoria y asegurar a los migrantes el pleno ejercicio de los derechos humanos, y un trato digno, justo y no discriminatorio.
Garantizar el derecho a la educación básica y favorecer el acceso a la educación secundaria, técnica y vocacional, siendo ambos elementos claves en la superación de la pobreza como vehículos de movilidad social y económica.

Desarrollar políticas que promuevan un tipo de sociedad no excluyente, que prepare a las personas para enfrentar los desafíos planteados por la nueva comunidad del conocimiento.

Incentivar las investigaciones y estudios conjuntos sobre vulnerabilidad y exclusión social, descentralización y participación, orientados a mejorar el proceso de toma de decisiones en política social y en la asignación de recursos.

POR TODO ELLO, DECIDEN:

Instruir a las respectivas autoridades nacionales competentes a fortalecer el trabajo conjunto entre los seis países, así como el intercambio de experiencias e informaciones a fin de contribuir a la superación de los problemas sociales más agudos que los afectan y a la definición de los temas o áreas donde sea viable una acción coordinada o complementaria tendiente a su solución.

Acordar que el Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur, Bolivia y Chile efectúe el seguimiento de las orientaciones y líneas de acción contenidas en la presente Carta, promoviendo la institucionalización de una reunión de las autoridades responsables en materia de desarrollo social.

Buenos Aires, 30 de junio de 2000.

Por el Gobierno de la República Argentina
Fernando de la Rúa

Por el Gobierno de la República Federativa del Brasil
Fernando Henrique Cardoso

Por el Gobierno de la República de Chile
Ricardo Lagos

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay
Jorge Batlle Ibáñez

Por el Gobierno de la República de Bolivia
Javier Murillo de la Rocha

ANEXO VII Carta de Porto Alegre

Los participantes del Seminario “Derechos Humanos y Mercosur”, realizado en los días dieciocho a veinte de noviembre de 2003 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, a partir de las contribuciones de los panelistas y del público participante, se manifiestan ante los gobiernos de los Estados que componen el Mercosul en los siguientes términos:

- I- Que el Mercosur debe tener como pilares los DERECHOS HUMANOS, el DESARROLLO, la DEMOCRACIA y la PAZ, profundamente articulados entre sí.
- II- Reafirman el carácter indivisible, interdependiente y universal de los derechos humanos;
- III- Afirman que es necesario garantizar la plena exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, utilizándose el máximo de recursos para la realización de esos derechos estableciéndose que, cuando el Estado haya demostrado la inexistencia de recursos, deberá recurrir a la comunidad internacional;
- IV- Sugieren que los Estados del Mercosur articulen y coordinen planes nacionales de derechos humanos y definan el monitoreo de garantía progresiva de la efectivización de los derechos sociales, reconociendo el principio de prohibición de retroceso social
- V- Que sean destinados recursos presupuestales adecuados para garantizar el mínimo existencial necesario, y que, ante la eventual omisión de los Estados en hacerlo, no prevalezcan los argumentos relacionados con la insuficiencia de recursos, falta de ley presupuestaria o de ley reglamentaria.
- VI- Entienden que los países acreedores y los organismos financieros internacionales (entre los cuales figuran el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio) también tienen obligaciones en relación a los países deudores, siéndoles vedado aceptar, incentivar o imponer políticas pública violatorias de los derechos humanos o que generen la violación de los mismos por parte de los Estados;
- VII- Que en el proceso de integración propuesto por el Mercosur, las relaciones de comercio deben constituir un medio para la concreción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos;
- VIII- La necesidad del estudio, análisis y comparación de la legislación de los países del Mercosur, a fin de armonizarla y profundizar el debate sobre la creación de un constitucionalismo regional;
- IX- La necesidad de crear una carta de derechos fundamentales del Mercosur.
- X- Que los países del Mercosur promuevan medidas tendientes a dispensar del exequatur a las cartas rogatorias, así como a la homologación de las sentencias originarias de los mismos;
- XI- Es necesario avanzar en el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, por medio de la implementación plena y directa de las deliberaciones de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos;
- XII- Que los países del Mercosur avancen en la incorporación y efectiva implementación del derecho internacional de los derechos humanos y lo reconozcan con status constitucional en su derecho interno, adecuando, cuando fuere necesario, su legislación interna;
- XIII- El trabajo forzado debe ser tratado y combatido por los Estados y por toda la sociedad, tanto como un serio problema de ofensa a las relaciones de trabajo, cuanto como grave violación de los derechos fundamentales del ser humano;
- XIV- Es necesario que, en la lucha por la erradicación de las diversas formas de sumisión del ser humano a condiciones análogas a la esclavitud, inclusive bajo las formas de tráfico de niños y mujeres y la servidumbre por deudas, se confiera a los órganos estatales instrumentos legales y materiales suficientes para efectivamente impedir y castigar, tanto en la esfera penal como en la civil, a aquellos que las promuevan y que obtengan de ellas beneficios económicos, como, por ejemplo, la confiscación de las propiedades usadas para la práctica de la esclavitud;
- XV- Es imprescindible que sean ratificados y cumplidos los tratados internacionales y los acuerdos ya firmados en el ámbito del Mercosur que protejan a los migrantes y sus familias, para que les sean reconocidos todos los derechos humanos, inclusive los derechos de permanencia y acceso al trabajo formal, en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales, suprimiéndose la condición de ilegalidad;
- XVI- Los Estados deben comprometerse a promover los derechos reproductivos y sexuales y adoptar todas las medidas necesarias para impedir cualquier forma de discriminación, inclusive por motivos de orientación sexual, con adopción de acciones afirmativas;
- XVII- Debe buscarse la intensificación del diálogo intercultural rescatándose la identidad de las diversas etnias formadoras de los pueblos de los países miembros del MERCOSUR, surgiendo como primera iniciativa entre tanto la inclusión en los censos de datos acerca de el origen étnico de las personas;

- XVIII- Se recomienda a los Estados-parte del Mercosur que adopten mecanismos de protección judicial contra reformas constitucionales que violen los derechos fundamentales humanos;
- XIX- Se defiende la promoción legal y judicial de acciones colectivas para la protección de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos, sobre todo derechos económicos, sociales y culturales;
- XX- Que los Estados-miembros del Mercosur creen sistemas de protección a los defensores de los derechos humanos, a la luz de la Declaración competente de la Asamblea General de la ONU;
- XXI- Que en el menor plazo posible sea creada la Comisión de Derechos Humanos del Mercosur, ya anunciada por los Secretarios de Derechos Humanos de Argentina y Brasil;
- XXII- Que los países del Mercosur persigan los objetivos de Durban, en un proceso de integración que respete, garantice y realice los derechos humanos fundamentales de los afro-descendientes latinoamericanos;
- XXIII- Que los países del Mercosur garanticen el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, en los términos de la propuesta de Declaración de los indígenas de la OEA.

Bibliografía

- Abramo, Laís y Rangel, Marta (2003). **Negociación colectiva y equidad de género en el contexto del MERCOSUR**. En: NAFTA y MERCOSUR. Procesos de apertura económica y trabajo. (Comps: De la Garza Toledo y Salas Carlos). CLACSO. Buenos Aires.
- Achkar, Marcel (1999). **Análisis de Proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente**. En: www.noticoop.org.uy/documentos/dco142.htm/
- Arroyo Picard, Alberto (2001). **Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas**. Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio Oxfam Internacional.
- Burgo, Ezequiel (2002). **El mapa latinoamericano de la desigualdad**. En: Le Monde diplomatique, edición Cono Sur. N° 41 (noviembre). Buenos Aires.
- Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo (2001). **La consolidación institucional del MERCOSUR: el rol de los parlamentos**. En: Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo social (Comp. Gerónimo de Sierra). CLACSO. Buenos Aires.
- Capón Filas, Rodolfo (1992). **Seguro de Salud y Convenios Colectivos**. En: Los Problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur. CARI. Buenos Aires.
- CARI (1993). **Los problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur**. Editorial Fraternal, Buenos Aires.
- Carrasco, Diego (2003). **Chile. Cuaderno Abierto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. En: Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el MERCOSUR. Observatorio DESC MERCOSUR-2003. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), Montevideo (en prensa).
- CELS (2003). **Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003**. Centros de Estudios Legales y Sociales. S.XXI. Buenos Aires
- CEPAL (2002a). **Panorama social de América Latina, 2001.2002 (LC/G/2183-P)**, Santiago de Chile.
- CEPAL (2002b). **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002. (LC/G.2196-P)**, Santiago de Chile.

- Cimadamore, Alberto (2001). **Crisis e instituciones: hacia el MERCOSUR del siglo XXI**. En: Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo social (Comp. Gerónimo de Sierra). CLACSO. Buenos Aires
- Consejo de Trabajadores del Cono Sur (2003). **Manifiesto de Asunción** (junio 2203).
- Contreras Baspineiro, Adalid (2002) **Otras América es posible con la integralidad, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales**. PIDHDD/Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, D.C.
- Corres, Gerardo (2002). **La razón de la declaración Sociolaboral del Mercosur y su fundamento en el constructivismo**. En: Revista de la Cultura del Trabajo Notisur N° 68/69. INCASUR. Montevideo
- Cruz, Anabel (s/f). **El impacto de la Integración Regional. Estudio de caso. Uruguay**. En: www.icd.org.uy/mercosur/informes/anabel.html
- De la Garza Toledo, Enrique (2003). **NAFTA, manufactura y trabajo**. En: NAFTA y MERCOSUR. Procesos de apertura económica y trabajo. (Comp.: De la Garza Toledo y Salas, Carlos). CLACSO. Buenos Aires.
- Di Pietro, Paolo (2003). **La dimensión social del MERCOSUR. Recorrido institucional y perspectivas**. En III Foro Temático Regional “Integración Económica para la Equidad Social”. Banco Mundial, (octubre), Angra Dos Reis, Brasil
- Dromi, Roberto (1996). **Código del MERCOSUR**. Tomo1. Ediciones Ciudad Argentina. Madrid.
- Ermida Uriarte, Oscar (s/f). **Instituciones y relaciones laborales del Mercosur**. ETM/OIT. Santiago.
- Gaitán, Soledad (2002). **Realidad Campesina e Indígena en los países del Mercosur**. En: Problemática campesina e indígena en el Mercosur (Coord. Roudil) INCASUR. Buenos Aires.
- Gómez Isa, Felipe (2002). **Derechos humanos y globalización**. Universidad de Deusto. Bilbao.
- Gonçalves Botafogo, José y Carvalho Lyrio, Mauricio (2003). **Alianza estratégica entre Brasil y la Argentina**. En Revista Latinoamericana de temas internacionales “Archivos del Presente”, N° 31. Fundación Foro del Sur. Buenos Aires.
- Jelin, Elizabeth (2001) **Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del Mercosur**. En: Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo social (Comp. Gerónimo de Sierra). CLACSO. Buenos Aires

Aires.

Neiman, G. y Berger, M. (2002). **Los pequeños productores en el Mercosur: heterogeneidad y perspectivas de la integración.** En: Problemática campesina e indígena en el Mercosur (Coord. Roudil) INCASUR. Buenos Aires.

Notisur (2002). Revista de la Cultura del Trabajo N° 68/69. INCASUR. Montevideo

Lavopa, Jorge (2002). **Dimensión jurídica de la integración del Mercosur.** En: Revista de la Cultura del Trabajo Notisur N° 68/69. INCASUR .Montevideo

Palomino, Héctor (2003). **Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina.** En: NAFTA y MERCOSUR. Procesos de apertura económica y trabajo (Comps) de la Garza Toledo, Enrique y Salas, Carlos. CLACSO. Buenos Aires.

PIDHDD (2003). **Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el MERCOSUR. Observatorio DESC MERCOSUR-2003. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.** Montevideo (en prensa).

Pochmann, Marcio (2003). **Efeitos da internacionalizacao do capital no mundo do trabalho no Brasil.** En: NAFTA y MERCOSUR. Procesos de apertura económica y trabajo. (Comp.: De la Garza Toledo, Enrique y Salas, Carlos). CLACSO. Buenos Aires.

Rapoport, Mario y Musacchio, Andrés (2002). **Ahora sí: para frente Brasil.** En: Le Monde diplomatique, edición Cono Sur N° 41 (noviembre). Buenos Aires

Reyes Morales, Nira (2002). **Luces y sombras del nuevo Chile.** En: Le Monde diplomatique, edición Cono Sur N° 41 (noviembre). Buenos Aires.

Rolón Luna, Jorge (1994). **Dos Décadas perdidas. Subdesarrollo y Derecho internacional del Desarrollo.** BASE-IS. Asunción.

Rolón Luna, Jorge (2003). **Derechos Humanos, Usura y Deuda Externa.** En Deuda Externa versus Deuda Social. El Lector. Asunción.

Roudil, Héctor (2002). **Situación del Mercado Común del Sur, Mercosur.** En: Problemática campesina e indígena en el Mercosur (Coord. Roudil) INCASUR. Buenos Aires.

Ruiz Tagle, Jaime (2000). **Las organizaciones sindicales frente a la exclusión social.** En Revista Nueva Sociedad N° 169. Caracas.

Thwaites Rey, Mabel (2003). **Presión de las compañías privatizadas. El fantasma de los juicios internacionales contra Argentina.** En: Le Monde diplomatique, edición Cono

Sur N° 49 (julio). Buenos Aires.

Yore, Myriam y Palau, Tomás (comp.) (1994). **La estructura institucional y las negociaciones del ERCOSUR (Los 30 primeros meses)**. Ministerio de Relaciones Exteriores/CIPAE/BASE-IS. Asunción.

Yore, Myriam (2001). **La participación paraguaya en el Mercosur. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos**. Documento de Trabajo N° 103. BASE-IS. Asunción.

Zaffaroni, Eugenio (2000). **Derecho Penal. Parte General**. EDIAR. Buenos Aires.