

**La agenda del MERCOSUR y los derechos humanos.  
¿Hacia una comunidad regional?**

*Lincoln Bizzozero*

**I.- INTRODUCCIÓN:**

Este trabajo tiene por objetivo analizar la vinculación entre los derechos humanos, el funcionamiento del MERCOSUR y los temas de la agenda regional. En particular se trata de ir respondiendo a algunas preguntas sobre el recorrido del MERCOSUR y en lo referente a los derechos humanos si el bloque regional va a ir generando un modelo específico de aportes de contenidos e instrumentos en la interacción sistema internacional – regiones – Estado o bien si los mismos se remitirán a una adecuación de los avances registrados en el plano mundial o a una consolidación de un pilar de la cooperación política intra-bloque en la construcción sudamericana. Si bien estas distintas facetas que puede adoptar el bloque regional pueden complementarse y darse en diferentes etapas y escenarios, lo esencial atañe a la especificidad del modelo adoptado.

Este punto de partida resulta de suma importancia ya que replantea el papel que juega el bloque regional en el sistema internacional del siglo XXI, tanto en los aspectos institucionales vinculados a la reforma de las Naciones Unidas y en particular del Consejo de Seguridad, así como en los aspectos de la decisión sobre asuntos sensibles vinculados a la paz, la seguridad, el desarrollo, que atañen a los derechos humanos en sus distintas manifestaciones y en lo referente

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

al paso inmediato anterior a la decisión que se remite a las posibilidades de ser parte de los foros internacionales adecuados de intercambios en la construcción de propuestas y en el debate de ideas.

El que se plantee de esta manera la vinculación entre el MERCOSUR, las prioridades temáticas actuales de la agenda y los derechos humanos responde a los cambios que se han procesado en los últimos años y que han mostrado por parte de los gobiernos de la región un especial interés en enfatizar la modificación de las prioridades regionales y la importancia que tienen los asuntos políticos, sociales, culturales y el desarrollo. Es en ese sentido que se incluyeron por primera vez específicamente en un Programa de Trabajo del MERCOSUR los derechos humanos, para “profundizar el intercambio de información y la promoción y el respeto a los derechos humanos en la región” y también para continuar en la búsqueda de consensos en los Foros en que participan los países del bloque” y “promover la discusión sobre la conveniencia de adoptar una Carta de Derechos Humanos del MERCOSUR”<sup>1</sup>.

En la última cumbre del MERCOSUR que se desarrolló en Brasil en diciembre del 2004, el Consejo Mercado Común adoptó la decisión 40/04 por la cual se crea una reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos, que sesionará con la participación de los órganos competentes en la materia de los Estados Partes y de los Estados Asociados, incluyendo las respectivas Cancillerías. La decisión 40/04 define la inserción de la reunión de Altas Autoridades en el ámbito de competencia del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). El FCCP

---

<sup>1</sup> Punto 2.7 del Programa de Trabajo 2004-2006. El Programa de Trabajo fue aprobado por el Consejo del Mercado Común en la decisión 26/03, en la XXV reunión que se efectuó en el mes de diciembre del 2003 en Montevideo.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

puede retomar las recomendaciones e iniciativas de la Reunión de Altas Autoridades con vistas a profundizar la coordinación de la agenda política ya sea intra-bloque o inclusive en cuestiones internacionales por su naturaleza política o el interés común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales; formular recomendaciones para la implementación de la agenda en el marco del Tratado de Asunción con vistas a profundizar la cooperación y los niveles de convergencia y también incidir en la toma de decisiones para que los derechos humanos en sus distintas manifestaciones constituyan una de las prioridades temáticas de la agenda regional.

Además de esta decisión, otro resultado reciente vinculado a la dimensión social del MERCOSUR fue resaltado en el Acta de la última Cumbre, lo cual viene a confirmar la importancia otorgada a estos nuevos desarrollos temáticos en el proceso regional. La referencia señalada se concretó en la XXVII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social, donde se adoptó la "Declaración sobre la Dimensión Social del MERCOSUR". La Declaración enfatiza el vínculo indisoluble entre los aspectos económicos y sociales en el desarrollo. Además de ello, destaca la importancia de incluir determinados principios orientadores como la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales en las políticas sociales.

El tema de los derechos humanos en procesos regionales resulta de alta sensibilidad, dadas las consecuencias que necesariamente se derivan en todos los órdenes de un proceso regional, sobre todo si el mismo atañe a las políticas comunes en materia comercial y sus derivaciones en el desarrollo de las sociedades. Se señala con razón que los procesos de integración no tienen *solamente* consecuencias económicas y comerciales, sino que generan

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

repercusiones y procesos en ámbitos diversificados de la vida de las sociedades, incluyendo aspectos sociales, culturales y existenciales en la medida que la percepción del otro y del entorno se van modificando (Chaves de Rezende Martins, 2002; Fernández de Oliveira, 2003).

La relación entre un proceso de integración y el cambio en la percepción del “otro” cercano, en el sentido de su participación de un emprendimiento y objetivos comunes ha sido desarrollado desde aproximaciones teóricas vinculadas a las relaciones internacionales referidas al surgimiento de comunidades de seguridad, a la atracción en materia de políticas institucionales y económicas que generan determinados polos centrales en el resto de países, sobre todo cuando los mismos constituyen referentes modernizadores y liberales (Deutsch, 1966; Barrea, 1994). Desde el punto de vista del cambio en las concepciones y percepción del otro, se han realizado análisis que dan cuenta de las modificaciones que se fueron concretando en la sociedad europea como consecuencia de la integración. En particular, algunas que resultan de interés muestran la evolución de las sociedades francesa y alemana en sus respectivas visiones del otro a lo largo de los años, desde la década de los cincuenta en que la desconfianza era predominante, hasta llegado un momento en que se va generando la percepción de irreversibilidad del eje estratégico franco-alemán (Rabier, 1977).

El punto de partida de este trabajo es que la evolución de las sociedades de la región manifiesta pautas de convergencia en su historia política reciente y que ello se ha manifestado en marcos de referencia comunes en las reivindicaciones y movimientos de derechos humanos. Las reivindicaciones y voces por la verdad y la memoria tienen bases cercanas en los regímenes dictatoriales que se sustentaron en cuerpos ideológicos similares y cuerpos represivos. Por otra parte,

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

el incremento de la pobreza, en sus diferentes grados y manifestaciones, que se propulsó hacia fines del siglo pasado en la región y contrasta con el “optimismo” de comienzo de la década de los noventa, se sustenta en pautas afines de evolución de las políticas de desarrollo y de las propuestas e instrumentos concernientes a la relación con el sistema internacional.

Esta aproximación sistémica en los desarrollos de las sociedades de la región, el mismo proceso regional que ha propulsado la cooperación política y distintas iniciativas de los actores de la sociedad civil constituyen una base para que el bloque busque consolidar en contenidos la vinculación entre los derechos humanos y el proceso regional y para que a su vez tenga una voz específica en ámbitos externos. Es en esa dirección que recientemente Paraguay en uso de la Presidencia Pro-Témpore presentó la la Iniciativa de Cláusula de Derechos Humanos del MERCOSUR, que busca consolidar la vinculación entre los derechos humanos y el proceso regional. También, desde otro ámbito las delegaciones del MERCOSUR en derechos humanos decidieron respaldar como una iniciativa del bloque el tema de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la aprobación de un mecanismo del Protocolo de San Salvador que incorpore indicadores de progreso en diferentes dimensiones (educación, salud, combate a la pobreza, inversión social entre otros). Estas iniciativas regionales que atienden a la consolidación e impulsan iniciativas regionales a través de contribuciones para dotar de contenidos al régimen de derechos humanos, muestran avances en la construcción de una comunidad regional en valores. Sin embargo, en su estadio actual, los derechos humanos en el bloque regional no tienen una visibilidad en la agenda que se exprese política e institucionalmente, por lo que la reflexión y resolución sobre estos aspectos debería ser uno de los temas fundamentales a ser encarado por el bloque regional.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

El trabajo continuará de la siguiente manera: en el próximo apartado se expondrá la vinculación entre los derechos humanos y los procesos de integración regional. Se parte de la ubicación conceptual de esa vinculación, lo cual posibilita diferenciar los procesos que efectivamente otorgan una respuesta a la misma a través del reconocimiento de los derechos humanos fundamentales referidos al objetivo de la integración y de políticas sociales regionales. Ese es el caso europeo, ya que integró desde los inicios algunos derechos en los tratados fundacionales como el de libre circulación y de no discriminación con algunas políticas sociales correctoras de desequilibrios. Sin embargo, hay que ubicar contextualmente los inicios del proceso de integración europeo que delineó determinadas pautas que oficiaron de modelo a propiciar para la regionalización de otras regiones con vistas a una *gouvernance* mundial y las impulsadas por Estados Unidos que propician acuerdos de libre comercio vinculados a acuerdos paralelos laborales y ambientales con determinados requisitos a los efectos de llegar a una nivelación de pautas de exigibilidad en el comercio internacional (Santander, 2004; Brunelle, 2004).

Los modelos propuestos incluyen en sus respectivas propuestas manifestaciones de los derechos humanos, lo cual significa que han consolidado una visión sobre el tema y pueden “exportarla” como modelo factible. Ello adquiere especial relevancia en la definición de la arquitectura del sistema internacional del siglo XXI y de la estructura decisoria que se termine conformando. En ese nivel estratégico los países del MERCOSUR se encuentran más próximos de la concepción europea de regionalización de la política internacional.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

En un segundo punto desde otro ámbito se visualizará la especificidad regional en materia de derechos humanos. La conformación de ámbitos de cooperación regional en que los Estados mantienen el resorte final de la decisión soberana es una de las características del proceso del MERCOSUR. Ello se ha manifestado también en materia de derechos humanos, lo que patenta un grado de cooperación política sobre determinadas bases que posibilita operar y plantear propuestas en otros ámbitos. En esa dirección se ubican las iniciativas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las delegaciones del grupo ad-hoc de derechos humanos del MERCOSUR en el contexto global de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de las iniciativas que han surgido para el combate a la pobreza. El aspecto a destacar es que se han desarrollado distintas iniciativas internacionales y globales vinculadas a los derechos económicos, sociales y culturales y que la modalidad en que los Estados y regiones definen su participación en las mismas mostrará las características en que construye su inserción con el mundo.

En un tercer apartado se analizará la agenda actual del MERCOSUR en el marco del Programa de Trabajo 2004-2006 y la posibilidad de que los derechos humanos puedan ser incluidos en la estructura institucional del bloque. Ello permitiría vincular el nivel estratégico con el operativo de cooperación gubernamental y burocrática a través de canales e instrumentos que posibilitarían políticamente expresar la voz de los pueblos de la región.

### **2.- Los derechos humanos y los procesos de integración regional**

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

La vinculación entre los derechos humanos y los procesos de integración regional puede realizarse básicamente desde dos perspectivas: una estado-céntrica y otra regional referida a los desarrollos del proceso. La primera está centrada en el grado de aprobación y posterior cumplimiento de los Estados de la legislación internacional sobre la materia, lo cual nos mostraría la mayor o menor aproximación sistémica de los Estados participantes en un proceso regional entre sí y también en relación al sistema (regional o internacional).

La perspectiva regional es la que tiene más relevancia y resulta por ende en la coyuntura actual más atractiva de ser analizada. Se trata de ver la relación entre los objetivos definidos en los pactos fundacionales, los instrumentos y políticas implementadas para cumplir los mismos y las derivaciones que puedan surgir de la regionalización de determinadas políticas y competencias que anteriormente estaban en la órbita del Estado. Esta aproximación se ubica en la lógica del proceso de integración, por lo que parte metodológicamente de los objetivos del mismo y por ende le da una significación especial a la dimensión social del proceso y a las políticas definidas a tales efectos. Se ha constatado en el proceso regional europeo una creciente incorporación de determinados principios básicos en las condiciones de adhesión y en los acuerdos de cooperación negociados. Ello se ha visto reflejado con la incorporación de la cláusula democrática como “cláusula gatillo” desde la segunda mitad de los ochenta, habiendo sido Argentina el primer país en acordar sobre esas bases.

En su desarrollo el proceso regional europeo comenzó a plantear como requisitos de ingreso al mismo la condición democrática del régimen y el respeto de los derechos humanos, los cuales habían estado implícitos en los inicios del proceso.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

Estos dos requerimientos están indisolublemente ligados tal cual lo señalan los antecedentes de ingreso de España y el actual de Turquía, donde el debate político sobre la aceptación de su candidatura pasa por el tema de los derechos humanos. El Convenio Europeo sobre Derechos Humanos constituyó el marco de referencia común para el continente europeo y para la elaboración de los contenidos e interpretación específicos a través de la jurisprudencia de la Corte. En el proceso de integración europeo si bien no se integraron como tales los derechos humanos en los tratados fundacionales, algunos derechos vinculados con los objetivos del proceso fueron incluidos como el de libre circulación y el de no discriminación<sup>2</sup>. Además de estos requisitos de partida, que han sido elaborados en sus contenidos y definiciones políticas por el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo, los avances registrados en la dimensión social, referidos a los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos vinculados al ciudadano europeo han pasado a ser parte del patrimonio que los Estados candidatos a la adhesión deben necesariamente incluir. Algunos de estos valores básicos han sido incorporados en la Constitución europea que en este momento está siendo debatida en diferentes países para su ratificación.

Esta apuesta incluyente de la dimensión social en la perspectiva regional compite con otras que enfatizan los componentes vinculados al comercio que puedan ocasionar una distorsión de determinados parámetros, ya sea como dumping ambiental o social. Las diferencias entre ambas propuestas en términos regionales resultan significativas y determinan proyecciones diferentes en la configuración del

---

<sup>2</sup> La ponencia de Juan Manuel de Faramiñan Gilbert “Los derechos humanos en la Unión Europea. Desde los tratados constitutivos hasta el Tratado que establece una Constitución para Europa” analiza el marco institucional y el trabajo del Tribunal de Justicia de las Comunidades que posibilitó la interpretación y el alcance de algunos derechos fundamentales.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

sistema internacional en la definición del papel del Estado, de los bloques y de la sociedad civil. Además de esas diferencias, un tema que separa ambas propuestas es el papel que cumple el mercado en la armonización de los derechos sociales (y ambientales).

El proceso de integración europeo tuvo su origen en el contexto histórico post-segunda guerra mundial de la década de los cincuenta, en que el desarrollo tenía un componente nacional y en que fue necesaria la elaboración de pactos sociales para encarar la reconstrucción y mostrar una alternativa a otras concepciones ideológicas. Las concepciones político-ideológicas predominantes en los países europeos que forjaron la Comunidad Económica del Carbón y el Acero primero y luego la Comunidad Económica Europea aparejaron que la dimensión social estuviera incluida desde el inicio en la propuesta integradora del proceso. En ese modelo, la dimensión social estuvo definida por un contenido compensatorio de los desequilibrios ocasionados que se producían y afectaban a los empresarios y trabajadores -conjunta o separadamente de acuerdo al sector económico considerado- y a determinadas regiones cuyos indicadores socio-económicos estaban por debajo de la media regional aceptada (Tamamés, 1965).

La apuesta a concretar acuerdos de libre comercio por parte de Estados Unidos resulta en cambio más reciente y se inscribe en la dinámica de los cambios que han impuesto las nuevas tecnologías en las condiciones de trabajo, en las relaciones productivas y en la organización de las empresas en la escala mundial. La orientación del mercado dejó de ser local o regional para tener una cobertura mundial y por ende las orientaciones de las empresas comenzaron a tener un componente cada vez más estratégico no solamente en cuanto a las capacidades

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

de gestión y competitividad en un contexto ampliado, sino también por las consecuencias político-sociales que aparejaban (Gorz, 1998).

El crecimiento del comercio pasó a ser un fin en sí mismo en un mercado que tendía a ser global. Esta “globalización” del mercado está afectando las relaciones laborales y los acuerdos entre el Estado y los actores de las mismas. Por otra parte, el Estado también ha transformado su relación con el entorno internacional en los incentivos definidos hacia la inversión extranjera, rectificando las reglas de juego imperantes décadas anteriores. Esta doble modificación ha afectado la estructura de base de las relaciones laborales y es en esa dirección que se han centrado mayormente los análisis sobre las consecuencias en los derechos humanos y sociales.

Para los países desarrollados un aspecto fundamental de la regulación del mercado global comenzó a ser la caracterización y composición en el valor del producto, lo cual tenía un sentido dinámico contrariamente a lo que postulaba la teoría tradicional del comercio sobre las ventajas comparativas. En esa dirección, además del componente en investigación y desarrollo, los países desarrollados incluyeron algunos requisitos mínimos elevados por organizaciones de la sociedad civil (centrales sindicales, movimientos ambientales, movimientos de derechos humanos entre otros) que introdujeron en la agenda el tema de la vinculación del comercio con las condiciones de la producción en sentido amplio (pautas ambientales, humanas, sociales, culturales) a los efectos de esgrimir la posibilidad de algunos instrumentos de salvaguarda. Es en ese sentido, que además del valor en conocimientos y en tecnología, el producto final comenzó a incluir como valor agregado la especificidad del mismo ya sea en pautas ambientales, culturales como también socio-laborales.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

En Estados Unidos, la inclusión de acuerdos paralelos a los tratados de libre comercio surgió de un compromiso interno entre distintas organizaciones civiles y sindicales con el impulso necesario a un mercado global. El compromiso se ha manifestado en llegar a una armonización en los derechos exigidos a los efectos de tener un mercado transparente que no esté distorsionado por prácticas desleales en los contenidos sociales, humanos o ambientales (Lee, 1997)<sup>3</sup>. La dimensión social no está contemplada en los acuerdos de libre comercio, tal cual se entiende a los mismos desde una visión tradicional. Sin embargo, la inclusión de acuerdos paralelos como condición de partida en los tratados de libre comercio propulsados por Estados Unidos se inscriben en el objetivo de llevar al mercado a una armonización de algunos requisitos sociales y ambientales, desde una posición auto-centrada de capacidades de incidir en las políticas (lo que lleva el peligro real de un proteccionismo laboral y ambiental). Esta opción posibilita ir concretando acuerdos bilaterales con distintos países para llegar a negociar posteriormente en otros ámbitos desde un determinado punto de partida, lo cual otorga un margen para impulsar acuerdos más globales en otras instancias de negociación.

En el caso de los países de la región, el régimen democrático constituyó una condición implícita en los inicios del proceso regional del MERCOSUR para pertenecer al mismo. Las declaraciones de las Cumbres Presidenciales del MERCOSUR resaltaron la relación entre la democracia y el proceso de

---

<sup>3</sup> El debate sobre si es necesario una armonización de normas del trabajo debe insertarse en el debate más general sobre la pertinencia de incluirlas en los acuerdos de liberalización comercial. Si bien se señala que la nivelación asegura determinadas reglas equitativas y el desarrollo de las ventajas competitivas, los análisis efectuados no resultan convergentes en cuanto a la extensión y profundidad de la armonización y además no enfatizan suficientemente la variable cultural.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

integración. En ese sentido se pronunciaron los Presidentes en la Cumbre de Las Leñas en junio de 1992. Con posterioridad la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático firmada en San Luis, Argentina, el 26 de junio de 1996 reafirmó que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR. La relación entre el régimen democrático y la pertenencia a un proceso de integración se consolidó con el Protocolo de Ushuaia del año 1998 en que se establece normativamente sanciones al Estado que se aparte de los principios democráticos.

Estos desarrollos que fueron antecidos por el proceso de cooperación argentino-brasileño-uruguayo que se inició con las transiciones democráticas de mediados de los ochenta posibilitaron distintas resoluciones regionales como fue el caso de la situación institucional que vivió Paraguay en 1996 y forjaron las bases de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en el 2001 (Bizzozero 2004).

Por otra parte, si bien el bloque fue conformando una dimensión social desde distintos ámbitos (educación, sindical, Mercociudades, cooperativismo) (Bizzozero, 2000), el estancamiento del proceso que se patentó desde 1998 y las crisis sucesivas en los distintos países no posibilitaron hasta muy recientemente que pudiera replantearse el aspecto fundamental sobre qué MERCOSUR se busca y con ello cómo se pueden expresar los derechos humanos en sus distintas expresiones.

Uno de los resultados anteriores al período de estancamiento y crisis fue la aprobación de la Declaración Socio-laboral. La Declaración incluyó varios principios y derechos laborales en el entendido de consolidar en un instrumento

regional una base de acuerdos y avances en la dimensión social. Al respecto, en las consideraciones de la Declaración los Jefes de Estado de los Estados Parte enfatizan las bases comunes en que se asienta la Declaración: pertenencia a la Organización Internacional del Trabajo, ratificación de los principales convenios de la OIT, apoyo a la “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, compromiso de los Estados con las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la humanidad, adhesión de los Estados a los principios de democracia política, Estado de Derecho y respeto de los derechos civiles y políticos de la persona humana en tanto base irrenunciable del proceso de integración.

La Declaración Socio-Laboral además de consolidar una base de principios y derechos en el área del trabajo, constituye una respuesta al tema de la vinculación del trabajo con el comercio. En la Declaración, se señala explícitamente que la misma no podrá invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ellos previstos, y en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras (art. 25 de la Declaración). La Declaración define los principios y derechos en el área del trabajo, tanto individuales (no discriminación, promoción de la igualdad, derecho de los trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación del trabajo forzoso, trabajo infantil y de menores, derecho de los empleadores) y derechos colectivos (libertad de asociación, libertad sindical, negociación colectiva, huelga, diálogo social) y define otros derechos entre los cuales el fomento del empleo, la protección de los desempleados, la formación profesional y el desarrollo de recursos humanos, la salud y seguridad en el trabajo y la seguridad social<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La Declaración Socio-Laboral tiene cuatro partes: “derechos individuales”, que comprende los artículos 1 a 7; “derechos colectivos”, que incluye los artículos 8 a 13;

Algunos acontecimientos recientes parecen retomar el impulso original en que el núcleo de países de la Cuenca del Plata propulsó iniciativas e instrumentos políticos en el ámbito interamericano. En ese sentido, se inserta la Iniciativa de Cláusula de Derechos Humanos del MERCOSUR, mediante el cual se busca el compromiso de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados con la promoción y protección de los Derechos Humanos e igualmente dejar constancia que la democracia y los derechos humanos constituyen condiciones esenciales para el desarrollo y para el proceso de integración. Además de ello, la iniciativa sobre el “derecho a la verdad y la memoria” que será planteada en la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos busca ir generando una convergencia regional frente a una situación histórica en la región que ha tenido respuestas nacionales.

### **3.- Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la perspectiva internacional-regional**

El compromiso de los Estados con los derechos económicos, sociales y culturales se ha hecho más evidente en los últimos años como consecuencia de la prioridad que fueron tomando los mismos en la agenda internacional. Ello se ha visto reflejado en particular en las distintas iniciativas que fueron surgiendo sobre el tema de la pobreza. Esta internacionalización del tema ha llevado a un rediseño de los compromisos de las Organizaciones Internacionales de Crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), de los países desarrollados y de los propios países beneficiarios del financiamiento internacional. La modificación

---

“otros derechos”, que va del artículo 14 al 19; y finalmente “aplicación y seguimiento” que comprende los artículos 20 al 25.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

de las pautas de financiamiento y las condiciones para el mismo están derivando en un replanteo del ámbito de competencia del Estado y en particular de las capacidades en definir las prioridades.

En lo que concierne la pobreza, los desarrollos recientes han introducido nuevos elementos al tratamiento de la misma desde la política económica de cada uno de los países, modificando el escenario anterior. Los cambios se visualizan en la adopción de un marco internacional ordenador de los programas de combate a la pobreza y de metas mundialmente aceptadas para la disminución de la misma, en la inclusión del tema en la agenda de los organismos internacionales de crédito y en su repercusión en la iniciativa para el canje de deuda externa por recursos destinados a ese fin.

En lo que se refiere al marco común, hace pocos años se introdujeron los informes de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)<sup>5</sup>. Los informes posibilitan coordinar la ayuda al desarrollo de la comunidad internacional para los países de bajos ingresos sobre la base de un programa común con determinados objetivos y líneas de acción que cada país debía definir particular y específicamente de acuerdo a sus prioridades. Este marco común fue fortalecido políticamente con la definición de los Objetivos del Milenio por parte de las Naciones Unidas. Los países miembros de las Naciones Unidas definieron en septiembre de 2000 un conjunto de objetivos, metas e indicadores para el período 1990-2015, denominadas los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyo fin es orientar a las políticas de desarrollo para mejorar el ingreso de los pobres, la educación, la situación de la mujer, la salud, el medio ambiente y la cooperación.

---

<sup>5</sup> PRSP por sus siglas en inglés (*Poverty Reduction Strategy Papers*)

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

Los objetivos comunes de desarrollo que surgen de esos deberes plantean en materia de desarrollo social determinados objetivos con vistas al 2015: reducción a la mitad del número de personas pobres y del número de personas sin acceso al agua potable; igualdad de acceso a la educación para todos los niños y niñas del mundo y que todos los niños puedan cumplir un ciclo completo de enseñanza primaria; disminución de la mortalidad materna en tres cuartas partes y la de los niños menores de cinco años en dos terceras partes; y, detención y posterior reducción de la propagación del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA); garantizar un medio ambiente sostenible; potenciar el papel de la mujer y la igualdad de género y crear una asociación mundial para el desarrollo con objetivos en materia de asistencia, comercio y alivio de la deuda. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron refrendados en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que tuvo lugar en marzo de 2002 se examinaron posibles medios de movilizar recursos para llevar a cabo actividades de desarrollo centradas en los objetivos y metas contemplados en la Declaración. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que se realizó en Johannesburgo, Sudáfrica, en septiembre de 2002, reafirmó los Objetivos de Desarrollo del Milenio como pilar fundamental del programa mundial de desarrollo sostenible.

El seguimiento de esos objetivos y metas está a cargo de Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Posteriormente, el Consenso de Monterrey en el año 2002 vinculó la Estrategia de Reducción de la Pobreza con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De esta forma, se fortaleció el compromiso de los países, sobre todo por el hecho de

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

que es necesaria la realización periódica de informes, se conectó la Estrategia de Reducción de la Pobreza con los Objetivos y finalmente se aproximó más a los países donantes con los programas y sus resultados. Ello ha llevado a un monitoreo más cercano por parte de las agencias de cooperación de los países desarrollados sobre los resultados que tienen los programas apoyados y la vinculación entre la cooperación internacional y el desarrollo (GTZ, 2004; ISS, 2003). Doce países de América Latina y Caribe han completado hasta ahora sus informes en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

En segundo lugar, como consecuencia de las demandas por la situación de los países pobres cuyo pago del servicio de la deuda implicaba costos y consecuencias sociales importantes, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) pusieron en marcha una iniciativa a la cual podían acogerse dichos países. La iniciativa del BM y FMI para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) puesta en marcha en 1996 y reforzada en 1999 posibilita aliviar la situación financiera de los países altamente endeudados a través del canje de deuda por programas de desarrollo en el país beneficiario del préstamo a pagar. El apoyo a esta Iniciativa por parte de los países desarrollados es una de las modalidades en que se concreta la cooperación internacional en el marco del combate a la pobreza. Uno de los ejemplos en ese sentido es España que participa en la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados del Club de París con una contribución estimada

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

de 1.635 millones de dólares, lo que representa un 3 por ciento de la condonación total que ha hecho el Club de París<sup>6</sup>.

Los países están comprometidos con los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con otros ámbitos en que derechos económicos, sociales y culturales se desarrollan con determinada especificidad (estrategias de combate a la pobreza, asentamientos humanos, acceso al agua, entre otros). En el caso de los países latinoamericanos, el Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, otorga otro ámbito de vínculos y compromisos específicos. En ese sentido, la iniciativa de las delegaciones de derechos humanos del MERCOSUR de apoyar la incorporación de indicadores de progreso en materia de políticas sociales como educación, salud, combate a la pobreza, inversión social entre otros, que contribuyan a aplicar operativamente el Protocolo de San Salvador, resulta una contribución al conjunto del tema, pero además constituyen antecedentes que forjan una identidad regional en el contexto internacional y continental.

Los avances en definiciones comunes del espacio regional van en la dirección esbozada en el Programa de Trabajo 2004-2006 referida a la definición de posibles posiciones comunes del bloque en materia de derechos humanos. Estas definiciones comunes en el ámbito regional posibilitan ir convergiendo en contenidos conjuntos al mismo tiempo que se responde específicamente a través de distintos programas a situaciones nacionales (Programa de Emergencia Social; Hambre Cero; Jefes-Jefas de Hogar). De esta forma las experiencias nacionales posibilitan no solamente la cooperación a través del intercambio y transferencia de

---

<sup>6</sup> Declaraciones del Secretario de Estado de Economía ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso en España. Euro – Press, 15 de marzo del 2005.

la experiencia institucional y funcional, sino que también sirven para delinear principios operativos generales y para definir contenidos.

La conformación de bases de identidad regional en los contenidos de los derechos humanos constituye un supuesto al cual remitirnos para la consolidación de una comunidad de valores del bloque, pero para ello, se necesita tornar visible el tema en las instancias regionales y en el espacio político común.

#### **4.- La agenda del MERCOSUR y los derechos humanos**

La confirmación de una alianza estratégica argentino-brasileña recientemente replantea bajo una nueva perspectiva el bloque regional, los temas de la agenda y las relaciones externas. Las últimas cumbres del MERCOSUR refrendan las prioridades temáticas y el nuevo impulso regional con algunos resultados que enmarcan el camino y las opciones posibles que puedan buscarse y desarrollarse en los próximos años en el MERCOSUR, en el bloque y países asociados y también en el espacio sudamericano.

La propuesta “Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006” plantea una agenda de temas con vistas al proceso de integración, algunos pendientes y otros nuevos que confirman el mayor protagonismo que comenzó a tomar Brasil en la región desde el año 2000 con la iniciativa de la Cumbre Sudamericana. El Programa constituyó la base sobre la cual se debatió y estructuró el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004 – 2006 (decisión 23/04 del Consejo Mercado Común) que

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

contiene cuatro apartados: MERCOSUR económico-comercial, MERCOSUR social, MERCOSUR institucional y la nueva agenda de la integración.

Los temas pendientes no son ninguna novedad en términos del proceso MERCOSUR: definir el Arancel Externo Común y negociar los sectores sensibles a apoyar, terminar de concretar los regímenes especiales y un régimen de salvaguardas, adecuar y fortalecer la estructura institucional, precisar un orden jurídico regional y la exigibilidad de la normativa, terminar de procesar algunas negociaciones y acuerdos (servicios, compras gubernamentales, defensa de la competencia), especificar un régimen de incentivos y de promoción de inversiones. Estos temas ya estaban presentes en la Agenda 2000 del MERCOSUR y algunos se arrastran desde la etapa de transición.

Además de esos temas, se ubicaron otros que definen un camino diferente en materia de política económica y en modalidades de desarrollo regional y los mismos se ubican en el epicentro de caminos diferentes entre el bloque regional y la propuesta inicial del ALCA. Entre esos temas para la agenda MERCOSUR que surgieron de los últimos avances se incluyen: el trato de las asimetrías de desarrollo, el fomentar la integración productiva a través de foros de competitividad e instrumentos de financiamiento específicos, el reconocimiento de diplomas para incentivar la libre circulación de profesionales, el desarrollo de programas de cooperación en educación con el objetivo de mejorar los niveles educativos, reforzar el papel de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología con el objetivo de fomentar polos de desarrollo y promover proyectos de integración física regional.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

El reconocimiento de las asimetrías estructurales y de las consecuencias que pudiera ocasionar en los socios pequeños ha sido tenido en cuenta recientemente a partir de una propuesta de Paraguay de incluir el mismo como tema de la agenda regional. En ese sentido, tanto la propuesta de Brasil como el Programa de Trabajo 2004-2006 contemplan el tema de las asimetrías y en particular la situación de Paraguay por su condición de economía menor y de país sin litoral marítimo (tal cual es enunciado en el punto 17 sobre negociaciones externas del punto referido al MERCOSUR económico-comercial). Además de este punto, resulta de importancia el hecho de que se haya incluido un punto sobre el financiamiento compensatorio, que tiene como objetivo promover estudios para el establecimiento de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas. Finalmente también se incluye como prioridad otorgar respaldo financiero a Paraguay para desarrollar proyectos de cooperación técnica que contribuyan al fortalecimiento de los procesos de transformación productiva y de desarrollo económico y social, en el marco del objetivo de promover alianzas estratégicas entre las empresas, capacitación técnica intra-bloque, promoción de innovación tecnológica y una mayor participación de empresarios.

Resulta por otra parte de mayor interés los temas nuevos que se plantean en el Programa de Trabajo 2004-2006 y que se resaltan en el primer informe de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes. Entre los mismos se encuentran los que se plantean como objetivos programáticos en el Programa Político, Social y Cultural: valorización del Foro Consultivo Económico y Social y ampliación de su ámbito a través de los mecanismos que entienda el propio Foro; fortalecimiento del papel de la Comisión Parlamentaria Conjunta a través de su participación en negociaciones y una articulación con los otros órganos de

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

**Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay**

---

decisión con el objetivo final de conformar un Parlamento regional mediante elecciones directas; promover una mayor visibilidad cultural entre los Estados para un mayor conocimiento del MERCOSUR cultural; profundizar el tema de los derechos humanos, la institucionalización de la comisión, una mayor cooperación con vistas a actuar como bloque en foros externos y avanzar en la adopción de una Carta de Derechos Humanos del MERCOSUR; fomentar una cooperación entre los institutos de investigación social para ir conformando indicadores sociales armonizados que sirvan de base para la elaboración de metas de política social de los países; concretar acuerdos en distintas áreas (migración, trámites, cooperación judicial) que faciliten los trámites al ciudadano regional, redacción de una carta de derechos del ciudadano regional, que posibilite otra visibilidad – necesaria- en la región.

La inserción de los derechos humanos como uno de los temas del Programa de Trabajo 2004-2006 y los recientes avances registrados muestran una tendencia a la consolidación del mismo. Sin embargo, dicha consolidación surge en un ámbito definido institucionalmente de cooperación Inter.-gubernamental y no tiene repercusiones en otras instancias institucionales y sobre todo políticas. Ello adquiere especial importancia en la medida que los derechos del ciudadano regional comiencen a integrarse en la conciencia colectiva. Es en esa dirección que resultaría edificante en términos de la construcción regional de contenidos, de incluir propuestas institucionales en materia de derechos humanos, que permitan la realización de evaluaciones regionales en ámbitos adecuados, como podría ser el futuro Parlamento del MERCOSUR.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Jean Barrea *Théories des Relations Internationales. La grammaire des événements* (Louvain-la-Neuve, Artel), 3a. edición.

Lincoln Bizzozero (2004) “Derechos humanos y dimensión social en los regionalismos del siglo XXI. Construcción y perspectivas desde el espacio regional del MERCOSUR” en Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR *Políticas públicas de derechos humanos en el MERCOSUR. Un compromiso regional* (Montevideo, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR).

Lincoln Bizzozero (2000) “La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR” en Sistema Económico Latinoamericano “Aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe” SELA, página web, noviembre 2000

Lincoln Bizzozero (1996) *Canadá y la integración en América del Norte: respuestas y desafíos* (Argentina, Biblioteca Norte-Sur).

Dorval Brunelle (2004) “L`ALENA et la continentalisation de l`économie nord-américaine : enjeux et perspectives » en Sebastián Santander (coord) *Globalisation, gouvernance et logiques régionales dans les Amériques Cahiers du GELA-IS* (Bruselas, Paris, L`Harmattan, GELA-IS), nº 3.

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay

---

Estevão Chaves de Rezende Martins (2002) *Relações Internacionais. Cultura e poder* (Brasilia, IBRI-FUNAG)

Gerónimo de Sierra – Manuel Bernales Alvarado (2004) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI* (UNESCO – CLACSO)

Karl Deutsch (1966) *Integración y formación de comunidades políticas* (Buenos Aires, BID-INTAL)

Marcelo Fernández de Oliveira (2003) *Mercosul: actores políticos e grupos de intereses brasileiros* (Brasil, UNESP).

André Gorz (1998) *Misérias del presente, riqueza de lo posible* Buenos Aires, Paidós

GTZ (2004) *Monitoreo nacional de estrategias sostenibles de reducción de la pobreza. (ERPs). Versión breve del informe y estudio sobre Nicaragua.* (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania)

Institut of Social Studies (2004) *Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina Informe 2003. Reducir la pobreza. ¿Se puede? Experiencia con las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina* (La Haya, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo)

Paul Krugman (1995) “What should trade negotiators negotiate about?” *Journal of Economic Literature* vol. 35, Nashville

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay

---

Lee (1997) “Mundialización y normas del trabajo. Puntos del debate” *Revista Internacional del Trabajo* vol. 116 nº 2, Ginebra

Pierre Martín (1993) “La nouvelle dynamique de la politique commerciale aux Etats-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain” *Etudes Internationales* (Université Laval, Quebec), vol. XXIV número 4,

Bruno Podestá – Manuel Gómez Galván – Francine Jacome (coord.) (2000) *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional* (Madrid, CEFIR, CIDEAL, INVESP).

María Silvia Portella de Castro-Achim Wachendorfer (1998) “El sindicalismo del MERCOSUR: su trayectoria y sus perspectivas en un contexto de ampliación comercial hemisférica” en María Silvia Portella de Castro-Achim Wachendorfer *Sindicalismo y globalización. La dolorosa inserción en un mundo incierto* (Venezuela, Nueva Sociedad)

J. Rabier (1977) « Les attitudes du public à l'égard de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct » *Revue d'Intégration Européenne* (Canadá) vol. I, número 1, septiembre.

Sebastián Santander (coord) (2004) *Globalisation, gouvernance et logiques régionales dans les Amériques* Cahiers du GELA-IS (Bruselas, Paris, L'Harmattan, GELA-IS), nº 3.

Sebastián Santander (2004) “Globalisation, gouvernance et logiques régionales dans les Amériques » en Sebastião Santander (coord) *Globalisation, gouvernance*

## Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR

Seminario “MERCOSUR, Sociedad Civil y Derechos Humanos”  
6 de abril de 2005 – Montevideo – Uruguay

---

*et logiques régionales dans les Amériques* Cahiers du GELA-IS (Bruselas, Paris, L`Harmattan, GELA-IS), nº 3.

Andrés Serbin (2004) “Vers un espace sud-américain ? Le long et difficile chemin de l`Amérique du Sud vers l`intégration » en Sebastián Santander (coord) *Globalisation, gouvernance et logiques régionales dans les Amériques* Cahiers du GELA-IS (Bruselas, Paris, L`Harmattan, GELA-IS), nº 3.

Ramón Tamamés (1965) *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo* Madrid, Iber-Amer, S.A.