

POLÍTICAS PÚBLICAS
DE DERECHOS HUMANOS
EN EL MERCOSUR

POLÍTICAS PÚBLICAS
DE DERECHOS HUMANOS
EN EL MERCOSUR

UN COMPROMISO REGIONAL

© 2004 Observatorio de Políticas Públicas
de Derechos Humanos en el Mercosur

Editor

Observatorio de Políticas Públicas
de Derechos Humanos en el Mercosur
Tacuarembó 1493, apto. 802
11100 Montevideo, Uruguay
Telefax: (+ 598.2) 4014609
E-mail: observatorio@isode.org.uy

Coordinación general de la edición

Margarita Navarrete

ISBN 9974-

Diseño de tapa

Productora Editorial
Michelini 1116
11100 Montevideo, Uruguay

Impreso en Mastergraf
Gral. Pagola 1727 – Tel. 2034760
11800 Montevideo, Uruguay

Depósito legal
Edición amparada al decreto 218/96

Se autoriza la reproducción total o parcial
del contenido citando la fuente.

Presentación	7
<i>Roberto Garretón</i>	
Derechos humanos y políticas públicas	9
<i>Nilmário Miranda</i>	
Integración regional: una articulación permanente en derechos humanos	17
<i>Rodolfo Mattarollo</i>	
Políticas públicas de derechos humanos del gobierno argentino: objetivos y prioridades	21
<i>Lincoln Bizzozero</i>	
Derechos humanos y dimensión social en los regionalismos del siglo XXI. Construcción y perspectivas desde el espacio regional del Mercosur	25
<i>José Miguel Vivanco</i>	
Política exterior y los derechos humanos en los países que integran el Mercado Común del Sur	55
<i>Felipe Michelini</i>	
Mercosur: sistemas políticos nacionales, política exterior y derechos humanos . . .	61
<i>Ricardo Vázquez</i>	
La experiencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur	77
<i>Flavia Piovesan</i>	
El derecho internacional de los derechos humanos y el acceso a la justicia en el ámbito interno y en el ámbito internacional	81
<i>Alejandro Kawabata</i>	
El derecho internacional de los derechos humanos y la tortura. Un diseño de política pública en materia de prevención de la tortura: el Pre.Tor . .	87
<i>Luciana Guimarães</i>	
Seguridad ciudadana, organización y estrategias de acción política de las ONG de derechos humanos	107
<i>Víctor Abramovich</i>	
La incidencia del derecho internacional de los derechos humanos en la formulación de políticas públicas	117

<i>Verónica Amarante, Rodrigo Arim, Andrea Vigorito y Adrián Fernández</i>	
Derechos económicos, sociales y culturales.	
Una propuesta de indicadores para su monitoreo	123
<i>Virgínia Feix</i>	
Educação e Acesso à Justiça. Capacitação legal como condição de construção da diversidade de sujeitos de direitos	161
<i>Flávia Schilling</i>	
Da declaração à ação: desafios para o trabalho de educação em direitos humanos	173
<i>María Luisa González</i>	
Educación en derechos humanos. La construcción del sujeto de derecho	187
<i>Álvaro Díaz Maynard</i>	
Políticas ambientales y desarrollo digno de los habitantes.	
Algunos problemas y propuestas para su análisis en el Mercosur	195
<i>Elodía Almirón</i>	
El agua como elemento vital en el desarrollo del hombre	217
<i>Jorge Pan</i>	
Breve reseña del derecho a la información	231
<i>Edison Lanza</i>	
Principales desafíos en materia de libertad de expresión y derecho a la información	249
<i>Cristian Riego</i>	
La libertad de expresión y el derecho a la información en Chile	257
<i>Phillipe Texier</i>	
Obligaciones de los Estados en relación con los derechos humanos	265
<i>Perly Cipriano</i>	
Pasado autoritario y democracia en Brasil	271
<i>Patricia Tappatá de Valdez</i>	
Memoria Abierta	277
<i>Catalina Smulovitz</i>	
Fuerzas armadas	283
<i>Juan Carlos Véga</i>	
Intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la deuda externa argentina	289
<i>María Elena Martínez</i>	
Estado y sociedad civil en el marco del Mercosur	297

EL proceso de integración regional de los países del Cono Sur está inmerso en un contexto de cambios políticos, económicos y culturales tan importantes, que no hay retorno posible a la vieja noción de independencia. Concomitantemente, el reconocimiento de los derechos humanos como marco de convivencia en las sociedades democráticas latinoamericanas importa la solidaridad y vigilancia internacional para el desarrollo de estándares básicos que garanticen la dignidad de cada una y cada uno de los habitantes.

Por ello, personas, dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, autoridades nacionales y representantes de organizaciones internacionales se reunieron para reflexionar y debatir en la ciudad de Córdoba, en el mes de julio de 2004, acerca de las características de estos procesos, los principales desafíos para la participación de la sociedad civil, así como las experiencias exitosas e innovadoras desde las cuales poder proyectar una acción regional desde la perspectiva de los derechos humanos.

A partir de esta conferencia regional fue creado el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, integrado por ocho organizaciones de la región: de Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Servicio Argentino de Derechos Humanos (SADH); de Brasil, el Instituto Sou da Paz y la organización Themis - Assessoría Jurídica e Estudos de Gênero; de Paraguay, el Instituto Paraguayo de Derechos Humanos (IPDH); y de Uruguay, el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ-Uruguay), el Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (IELSUR) y el Instituto Solidaridad y Desarrollo (ISODE).

Esta publicación recoge la mayoría de los aportes realizados por los especialistas y presentadores en la conferencia regional de Córdoba. A todos ellos vaya

nuestra gratitud por su contribución a la materialización del Observatorio, y esperamos que en este camino que estamos transitando se incorporen muchos otros actores. Queremos agradecer en particular a la fundación The John Merck Fund por su apoyo fraterno y entusiasta.

MARGARITA NAVARRETE
Directora Ejecutiva

Roberto Garretón*

UNO de los temas más presentes en el debate político de los últimos años es el del diseño y la práctica de las políticas públicas. Afortunadamente, aunque con algún rezago injustificable, se ha comenzado a discutir el rol que juegan los derechos humanos en esta materia. Si los derechos humanos hoy están en el corazón de todos los ámbitos de la cultura, la filosofía, la ética, la política, la historia, las artes, la economía, la sociología, la antropología, la educación, la arquitectura, la medicina, la psicología, etc., no se ven razones por las cuales deberían estar ausentes en las políticas públicas. Y ciertamente deben estar presentes en dos dimensiones: a) en primer lugar, en la base de toda política pública de cualquier materia, y aquí hablamos de políticas públicas con *perspectiva o enfoque de derechos*, y b) específicamente, en las de promoción y protección de los derechos humanos en sí.

Como ejemplo, podría usarse el derecho a la vida, que ha sido generalmente tratado entre los derechos «civiles», pero que también debe verse como lo que Gros Espiell llama «el derecho a vivir de una manera plena e integral», y ello supone el reconocimiento de su dimensión económica y social. Las políticas públicas deben, por lo tanto, esforzarse en impedir las privaciones arbitrarias de la vida (educación a jueces y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el respeto de la vida), pero también en lograr un nivel de vida adecuado para la persona y su familia y «una mejora continua de las condiciones de existencia», en palabras del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

* Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para América Latina y el Caribe.

Políticas públicas

Entendemos por políticas públicas, siguiendo a Eugenio Lahera, los «cursos de acción desarrollados por el Gobierno, con relación a un objetivo determinado, que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales».

Equivale a lo que en las Naciones Unidas se denominan «políticas públicas» y deben ser globales en tres sentidos: orgánicamente en cuanto comprenden al Estado y no sólo al Gobierno; temporalmente, por cuanto exceden el período de un solo Gobierno; y políticamente, por cuanto deben necesariamente contar con la participación de la sociedad civil en su conjunto: organizaciones no gubernamentales, empresas, iglesias, academia, etc.

En todo caso, no puede olvidarse un dato clave: toda política pública es, ante todo, política y no una técnica, aunque ésta es indispensable. Los planes de acción no son neutros, aunque sectores interesados suelen considerarlas sólo en este último aspecto.

El enfoque de derechos en regímenes democráticos

El objeto de toda política pública es la consagración del Estado de derecho, la democracia y la extensión del goce de los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Deberían decidirse en forma democrática e implementarse de igual manera.

El enfoque de derecho significa asumir su contrapartida, es decir, que tras el derecho hay una obligación correlativa. Por lo mismo, es necesario contemplar los medios idóneos para exigir responsabilidad por la violación de la obligación de satisfacción. Y la satisfacción comprende tres obligaciones: no violarlos, promoverlos y garantizarlos.

Lo que se pretende por derecho no se satisface por caridad. La exigibilidad, más desarrollada en los derechos civiles y políticos, es también posible respecto de los derechos sociales. Pero ciertamente no se está hablando sólo de acciones *judiciales*. Hay otras vías de reclamación, particularmente *políticas* (parlamentarias, acusaciones constitucionales, por ejemplo); *administrativas* (evaluación pública del impacto de las políticas públicas); *cuasijudiciales* (*ombudsman* y similares); e *internacionales*, a través de la denuncia internacional ante los sistemas convencional y especial de las Naciones Unidas y ante los

sistemas regionales.¹ Se trata de un viejo principio en el campo de los derechos humanos: todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar la contribución pública y su uso; y «la sociedad tiene el derecho de pedir cuenta de su administración a todo empleado público», nos enseñaron los revolucionarios franceses hace más de doscientos años (artículos 14 y 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789).

Toda política pública basada en derechos deberá considerar como hilos conductores los principales valores que emanan de la Declaración Universal y de todos los textos declarativos y convencionales posteriores:

- El principio de la *dignidad* de todos los miembros de la familia humana, que orienta todo el catálogo de derechos y es, además, un derecho en sí;
- El principio de *no discriminación*, presente en todos los instrumentos de derechos humanos, convencionales y declarativos;
- El principio de la *sociedad democrática*, único espacio en que es posible el goce los derechos humanos.

Para que el Estado pueda hacer una política pública democrática deberá partir de las demandas de la sociedad civil, para lo cual debe desde luego aceptar, pero además educar y promover, el «empoderamiento» de la sociedad civil. «La forma elitista, secreta y tecnocrática en que se han realizado los procesos de ajuste en América Latina no pueden ser reproducidos para el caso de la reforma del sector social», dice el sociólogo peruano Felipe Portocarrero.

Lamentablemente, los cambios que ha producido el proceso de globalización en curso han debilitado el rol del Estado. La globalización es conducida sin reglas, salvo las que el mercado impone, y si bien política y jurídicamente el Estado sigue siendo el responsable de la promoción y protección de los derechos humanos, así como de cualquier violación, en los hechos se muestra muy débil frente al mercado, especialmente el financiero. Por eso es que la globalización no es democrática y para los demócratas resulta fundamental reforzar el rol promotor del Estado.

Del mismo modo, el Estado debe evaluar permanentemente sus políticas públicas y su forma de relacionarse con la sociedad, de modo de responder en mejor forma a los intereses sociales. Los medidores más apropiados son los que se utilizan para evaluar el respeto de los derechos humanos, bastante más desa-

¹ *Los derechos humanos y la superación de la pobreza. Un marco conceptual*, publicación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2004.

rrollados respecto de los derechos civiles y políticos que los económicos y sociales, sin perjuicio de los esfuerzos académicos por desarrollar indicadores también para éstos.

Derechos civiles y políticos

A pesar de la consolidación de la democracia en los países del Mercosur, se observan carencias de políticas públicas en relación con los derechos conocidos como de la libertad. Quizás un buen ejemplo podría ser la falta de políticas efectivas de educación a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la educación en derechos humanos, en el verdadero alcance de la dignidad esencial e igual de todos los miembros de la familia humana. La observación se hace evidente cuando se ve que las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana tienen un carácter esencialmente represivo y no preventivo, alentándose las políticas de mano dura, gatillo fácil y otras en un marco de impunidad.

Un enfoque democrático de la seguridad debe iniciarse por reconocer que se trata, efectivamente, de un derecho. El derecho humano a la seguridad, además de educación, exige políticas para impedir la delincuencia, políticas de castigo a los violadores de derechos humanos. Más aún, la concepción misma del derecho a la seguridad es reconocer que éste consiste en la certeza del goce de los derechos humanos.

Los tratados referidos a derechos civiles y políticos suelen exigir a los Estados la adopción de políticas públicas, ya sea para evitar violaciones, ya sea para promocionarlos, ya sea para garantizarlos.

Así, la no discriminación en el disfrute de estos derechos, por ejemplo, requiere de acciones afirmativas y no meras abstenciones. La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, para citar un caso, consagra la obligación de establecer políticas públicas para luchar contra la discriminación racial: «Los Estados Parte condenan la discriminación racial, y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas [...]» así como a «adoptar «medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales», etc. (artículo 2.1).

Igualmente, la Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, destinada a proteger el derecho civil a la integridad

física y psíquica, obliga a los Estados a tomar «medidas legislativas, administrativas o judiciales o de otra índole para impedir los actos de tortura [...]» (artículo 2); a velar «por que todos los actos de tortura constituyan delito conforme a su legislación penal (artículo 4); a velar para que se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley [...]» (artículo 10), etc.

Derechos económicos, sociales y culturales

Los derechos económicos, sociales y culturales son conocidos como los derechos «de la igualdad». Las tendencias conservadoras, que en nuestro continente suelen ser aliadas de las dictaduras, sostienen que a) los derechos sociales no son derechos, y b) que, de serlo, son incompatibles con los derechos de la libertad.

Es verdad que la Declaración Universal, reconociendo algunas manifestaciones de derechos económicos, sociales y culturales, tiene una manifiesta preeminencia para los derechos civiles y políticos. Ello no es de extrañar, pues el mismo cargo pudo haberse hecho a la Declaración de 1789 en los inicios de la Revolución Francesa, ya que sólo el artículo 14 tiene un mínimo contenido social.²

Pero ya en 1793 la Declaración jacobina hace el primer intento en dirección a lo que hoy llamamos derechos económicos y sociales, al consagrar que el derecho al trabajo y a la asistencia económica a los más pobres son «obligaciones sagradas». Agrega que el propósito de una sociedad es la felicidad general, en lo que no difiere de la Declaración de la Independencia de Estados Unidos, para la que la búsqueda de la felicidad es uno de los derechos más trascendentes.

Hoy los desarrollos son muy importantes. Desde luego, un Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se aprueba el mismo día y por la misma resolución de la Asamblea General que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e incluso entra en vigor dos meses antes. Esta Convención ha sido ratificada por 149 Estados de todos los continentes. Y en 1988 en el seno de la Organización de Estados Americanos se aprueba un pacto similar, conocido como Pacto de San Salvador.

² Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, seguir su empleo y determinar la calidad, la cuota, el sistema de cobro y la duración.

En 1986 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Esa declaración es exactamente una proposición de política pública a desarrollar por los Estados por sí mismos y con la cooperación internacional.

Derechos económicos, sociales y culturales y derecho al desarrollo no sólo están íntimamente ligados, sino que forman parte de un *corpus iuris* social en pleno desarrollo.

La Declaración y Plan de Acción de Viena, adoptada por consenso, «reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales» cuyo sujeto central es la persona humana. La Declaración de Viena, al reafirmar que «todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí», otorga esos caracteres específicamente al derecho al desarrollo.

La Declaración y el Plan de Acción de Viena fueron adoptados por consenso y, por lo tanto, con el acuerdo del único país que votó en contra y de los ocho países que se abstuvieron en 1986.

La Declaración define el derecho al desarrollo sosteniendo que «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» (artículo 1).

El texto respeta ampliamente los criterios básicos o hilos conductores para cualquier política pública fundada en derechos: el derecho al desarrollo pertenece a todo ser humano, y consiste en la plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, siendo «el único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano» (dignidad, artículo 2.2); responde al principio de la inclusión o no discriminación al exigir la abolición de toda forma de discriminación racial (artículo 5), y hace sujetos de su construcción a los Estados y a «todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa» (principio de la democracia, artículo 2.3).

En el año 2000, la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, coloca a los derechos de la igualdad en un mismo plano que los de la libertad: «(Los Jefes de Estado y de Gobierno) consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales del siglo XXI», y menciona a la libertad, la igualdad, la

solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común. Y agrega, respecto de la igualdad, que «no debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo».

Por otra parte, los Estados no pueden eximirse de las obligaciones que les imponen los tratados que ellos mismos han suscrito.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obliga a los Estados 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».

La obligación de «adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que se disponga» es, contrariamente a lo que se suele decir, una obligación de comportamiento y no de resultado. Debe satisfacerse de inmediato y no progresivamente, pues lo progresivo es el resultado: la plena eficacia de estos derechos.

Es necesario extraer las consecuencias de lo que se entiende por «el máximo de los recursos disponibles». No se trata de una ficción, una buena idea o un ideal. Es una obligación, y nada hace pensar que su cumplimiento esté limitado a los dineros que el fisco tiene hoy, con los impuestos que actualmente recauda. Las «medidas» que deben adoptarse son de cualquier naturaleza, «especialmente económicas y técnicas». En países de grandes desigualdades sociales y económicas, como son los del Mercosur, debería haber, vía tributaria, más recursos disponibles que los que hoy se destinan a la satisfacción de los DESC. Y esto está en el artículo 2 del referido Pacto, y para eso hay un Comité ante el cual los Estados deben presentar informes y a los cuales la sociedad civil también puede presentar informes alternativos (llamados «informes sombra»). Si bien el Comité de Derechos Humanos no alude a la vía tributaria para aumentar el «máximo de los recursos de que se disponga», claramente excluye que la única fuente de recursos sea el patrimonio fiscal en vigor: «El Comité observa que la frase «hasta el máximo de los recursos de que disponga» tenía la intención, según los redactores del Pacto, de referirse *tanto a los recursos existentes dentro de un Estado* como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales».³ Es evidente que entre los recursos

³ Destacados del autor.

«existentes dentro de un Estado» pueden considerarse los impuestos que podrían pagar las riquezas y rentas que no tributan, que tributan poco, y que son las que producen las desigualdades que el CCA tan bien destaca.

A este respecto es interesante el último informe de la Comisión Económica para América Latina, que propone un Pacto de Cohesión Social, para el que se exige un componente básico de financiamiento solidario y solidaridad contributiva, para lo cual se hace un llamado a un «debate ciudadano en torno a la carga tributaria y la mejora de la eficiencia de la recaudación», de modo de asumir los costos que supone.

René Cassin, el gran inspirador de la Declaración Universal, sostenía que «el problema que busca resolver la Declaración es ¿cómo el hombre puede usar sus poderes, no para la opresión, la muerte y la inequidad, sino para la protección de todos y de cada uno?». Tenía razón: la falta de democracia es la opresión. La falta de desarrollo provoca la inequidad. Ambas producen la muerte.

Una política pública debe buscar respuesta a las inquietudes de Cassin, y mientras ello no ocurra, no tendremos que seguir compartiendo el pesimismo de Anne Marie Lizzin, relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuando, interrogada sobre por qué sigue habiendo pobreza en el mundo, respondía: «por falta de voluntad política». Eso es lo que hay que superar, y para ello hay marco teórico, experiencia, instrumentos internacionales suficientes.

INTEGRACIÓN REGIONAL: UNA ARTICULACIÓN PERMANENTE EN DERECHOS HUMANOS

*Nilmário Miranda**

QUIERO saludar aquí a todos los militantes de los derechos humanos en nuestro continente, especialmente a los del Cono Sur. También declarar mi alegría por estar aquí en Córdoba, por haberse escogido esta ciudad como sede de esta conferencia regional. Una ciudad que une tradiciones como la primera Universidad de América del Sur y una activa clase obrera de lucha por la democracia, que es un ejemplo para todo el continente.

Estamos realizando esta conferencia regional en un momento especial para nuestros países. Quizá por primera vez en nuestra historia de más de quinientos años, tenemos dos décadas seguidas de democracia. Más que dos décadas de democracia, son veinte años sin amenaza de ruptura ni conspiraciones militares. Asimismo, los países que están enfrentando las violaciones de los derechos humanos ocurridas en las dictaduras pasadas han hecho esto sin ninguna amenaza de golpe o ruptura. Son países en los cuales la democracia no está cuestionada, son regímenes constitucionales, países que ratificaron y ratifican todos los instrumentos que han firmado en la política de los derechos humanos, ya sea en el sistema global o interamericano. O sea, existe una oportunidad para construir una democracia que tenga como centro los derechos humanos durante un gran plazo.

En esta ciudad de América del Sur se está viviendo también al mismo tiempo la crisis de los derechos humanos en el mundo. Los países que también se han destacado en la defensa de los derechos humanos hoy se muestran como portadores de un verdadero retroceso en este aspecto. La invasión de Irak sin el consentimiento de la ONU y todo lo que sucedió y está sucediendo día a día en aquel país, que parece una vergüenza. A continuación de la crisis entre Israel y

* Secretario especial de Derechos Humanos de la República Federativa del Brasil.

los palestinos, todos los defensores de los derechos humanos del mundo (estabilizando siempre las relaciones mundiales, la paz mundial) hoy también se ven en retroceso en la democracia, en lo que es la lucha por los derechos humanos y durante la lucha contra el terrorismo. Es una manifestación brutal que sobrepasa los límites de la lucha política. Además, en nombre del combate al terrorismo, otros países también han retrocedido, y otros países donde creíamos que se había alcanzado un grado de civilización se dejaron involucrar por la xenofobia, el odio racial.

Así también decimos que nos asusta mucho el choque de las civilizaciones que por esa radicalización fuerza al mundo árabe o al oriental a colocarse en bloque frente a esto. Por eso creo que este momento de América del Sur, viviendo nuestros países lo que están viviendo, también trae una expectativa positiva, porque nuestros países, si pueden, harán esa diferencia en este momento. Exactamente porque somos países que ya no tienen disputas territoriales, ya no tienen guerras motivadas por la intolerancia, por el odio, por la xenofobia. Países en los cuales tenemos enormes problemas heredados por un pasado de esclavitud, de colonialismo, de dictaduras, pero tenemos en común la disposición de enfrentar a todos los problemas para construir una sociedad mejor, más equitativa, menos desigual, más justa, más solidaria, siempre basados en la democracia y en los derechos humanos. Nuestros países ya están actuando en el ámbito de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, en la propia ONU, en el grupo de los países latinoamericanos y del Caribe, que ha sido una vanguardia en la defensa de los derechos humanos.

Nosotros estamos a punto, por ejemplo, de evitar que llegue ese mecanismo politizado y discriminatorio de las resoluciones de la Comisión de los Derechos Humanos del mundo, que selecciona países que violan los derechos humanos, exactamente, pero hay otros países del primer mundo que violan los derechos humanos y son aliados de las grandes potencias. Nosotros estamos proponiendo en torno a esto un informe global de las violaciones de los derechos humanos, sin exceptuar ningún país. Frente a cuestiones como Guantánamo, las declaraciones de los derechos humanos de Guantánamo, ¿por qué no? Creemos que los derechos humanos deben ser practicados en todos los países y no solamente en los países aliados de las potencias. Por lo tanto, estamos trabajando en conjunto para reformular ese mecanismo que es tan discriminatorio, que no contribuye en el avance de los derechos humanos, sino que, por el contrario, cristaliza la formación de bloques que no nos dan perspectivas de avance.

Y aquí también, en el ámbito del Mercosur, vemos que se ha avanzado en la integración económica, comercial, política, de seguridad, y en varios aspectos de la vida social y cultural, pero tenemos que avanzar en los derechos humanos. De ahí la inmensa importancia de esta reunión. No es posible pensar en la integración de los países del Mercosur sin también pensar en una cooperación estrecha, permanente, orgánica en el campo de los derechos humanos.

Quería inclusive solidarizarme íntegramente con los compañeros de Argentina, de Chile, de Uruguay, de todos los países que están enfrentándose con las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante las últimas dictaduras.

Esta conferencia regional tiene también peculiar importancia porque aquí está participando la sociedad civil. No creo que vayamos a conseguir algo permanente en el campo de los derechos humanos sin la participación de la sociedad civil, sin que sea una demanda, un imperativo de nuestras sociedades y nuestros pueblos. Creo que esta integración es importante, además, del lado de nuestros compromisos internacionales. Por ejemplo: nuestros países tienen que avanzar en la internacionalización en el Tribunal Penal Internacional para que no se convierta esto no más en un sueño de la humanidad, ya que tiene enemigos poderosos. Pero si nosotros consideramos fundamental la constitución del Tribunal para el avance de los derechos humanos en el mundo y en el derecho internacional, tenemos también que hacer esfuerzos y todo lo que sea necesario para la internacionalización de las normas del Tribunal Penal Internacional; completar las ratificaciones de todos nosotros, de todas las partes, convenciones, tratados e inclusive los protocolos facultativos. Fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos ante crisis como aquella de la que fuimos testigos —con los compañeros de Argentina, Chile y Uruguay y de otros países que estaban presentes— en México hace una semana, donde hubo una exposición de la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana ante la situación de verdadera indigencia económica de cuadros y recursos, tanto de la Corte como de la Comisión.

No podemos admitir que esto suceda. Tenemos que hacer más fuerza todos los países para fortalecer nuestro sistema y también trabajar esta agenda común para que sea una agenda de esta sección regional. Todos nosotros queremos ver a América Latina libre de tortura, libre de la explotación sexual de niños y adolescentes, del tráfico de seres humanos, ya sea para el fin del trabajo ilegal, de la esclavitud, de la prostitución o lo que fuere. Queremos también que nuestros trabajadores llamados ilegales sean respetados en sus derechos míni-

mos, que son derechos universales. También queremos trazar programas comunes para erradicar el trabajo esclavo en su versión contemporánea: el trabajo infantil. Una agenda común a construir, y a construir no sólo como una declaración de intenciones sino también como un compromiso de lucha para el trazado de planes de acción con plazos, metas.

Tenemos también el compromiso común de contribuir con un nuevo orden internacional, inclusive combatiendo la deuda externa, que en este caso se presenta en cierta manera bloqueando el desarrollo económico, social, cultural y de los derechos humanos en nuestros países. Buscar relaciones comerciales justas y una nueva geografía política para el mundo que tenga en cuenta el respeto de la soberanía de los pobres, de los pueblos y de los derechos humanos. En ese sentido quiero resaltar que nuestros países están involucrados en una cúpula árabe, en América del Sur, que se hará en diciembre. Será también un acontecimiento histórico para abrir una puerta y exactamente para combatir la idea nociva, deletérea y perversa del choque de civilizaciones, que quiere dividir las personas según la religión o según la cultura.

También un mensaje más para el movimiento: reafirmar que en cada país se tenga en cuenta la enseñanza universal de los derechos humanos. Su indivisibilidad, su independencia. No aceptar la primacía de un derecho sobre el otro. En la Declaración Universal no se establecieron primacías de los derechos políticos sobre los demás. Por el contrario, todos los vivimos aquí en la piel, sobre todo en las personas pobres, sobre todo en nuestras mayorías, el dolor, la separación de los derechos formales y los derechos económicos, los derechos sociales y culturales. No podemos aceptar esto sino luchar por transformar los derechos humanos en una política pública de Estado permanente. Ése es también el objetivo de esta conferencia, y debatir las buenas prácticas, intercambiar experiencias, firmar compromisos sólidos y transformar los derechos humanos en políticas públicas permanentes, siempre con la participación de la sociedad civil, porque si no es imposible pensar en ese avance.

Por eso y de este modo quiero felicitar a los organizadores de este evento. Nosotros, que ya tenemos sueños, que ya nos veníamos reuniendo entre Brasil y Argentina para organizar entre nuestros gobiernos y Estados una articulación permanente en los derechos humanos, solamente podemos saludar con alegría esta Conferencia, por las personas que participaron, por su agenda.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS DEL GOBIERNO ARGENTINO:

OBJETIVOS Y PRIORIDADES

*Rodolfo Mattarollo**

LAS políticas públicas de derechos humanos hoy en la Argentina están vinculadas tanto al respeto de valores inherentes a la condición humana como al mejoramiento de la calidad institucional. La exclusión social, la corrupción y las prácticas autoritarias llevaron a que instituciones del Estado se percibieran no como garantía de los derechos y libertades fundamentales, sino en ocasiones como una amenaza al orden constitucional, proclamando normativamente en la Carta Magna.

Sería inadmisibles equiparar estas situaciones al terrorismo de Estado que practicó una violación masiva y sistemática de derechos humanos fundamentales a través del aparato organizado del poder. Sin embargo, en democracia existieron y aún persisten violaciones extendidas de derechos y libertades, que responden en buena parte a prácticas heredadas de los gobiernos dictatoriales.

La manera en que se encara la gravísima cuestión de los niños y jóvenes en conflicto con la ley penal, la persistencia de ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas, aun cuando no fueran masivas ni sistemáticas, bajo distintos gobiernos constitucionales, la tortura y otros malos tratos de personas detenidas en comisarías o establecimientos penitenciarios, o la ineficacia en la prevención y persecución de crímenes graves, permiten medir la magnitud de los problemas.

Por ello el debate actual sobre la lucha contra la impunidad, por la verdad, la justicia y la reparación, no encara una problemática centrada en una mera revisión del pasado. Aborda cuestiones de importancia capital para el presente y el futuro del país. Está planteada la recuperación de las aspiraciones hacia un

* Jefe de Gabinete de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la República Argentina.

Estado gobernado por la ley y no por la arbitrariedad, un Estado capaz de erradicar la impunidad y su cortejo de efectos perversos, de los cuales uno inmediato y no menor es la pérdida de legitimidad de la persecución penal del delito común, en la medida en que continúen impunes los crímenes de lesa humanidad cometidos a través del aparato del Estado durante la dictadura militar.

Recuperar los fundamentos éticos del Estado. No es otro el sentido del apoyo social a una medida como la renovación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, o en el contexto de la lucha contra la impunidad, las expectativas despertadas por la medida más importante, adoptada desde el Informe de la CONADEP y el juicio a los integrantes de las tres primeras juntas militares. Me refiero a la anulación parlamentaria de las leyes de amnistía, acompañada de la ratificación y el otorgamiento de jerarquía constitucional a la Convención internacional sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad.

La justificación más importante de los procesos judiciales en estos casos radica en la llamada *prevención general positiva*, mediante la cual el Estado reafirma ante la sociedad la jerarquía de los valores supremos agraviados por el crimen de lesa humanidad: el valor de la vida, la libertad, la integridad física, la dignidad humana, sin cuya promoción, respeto y garantía el Estado carece de legitimidad y la sociedad se desarticula.

Las situaciones de impunidad de crímenes atroces abren el camino al conflicto permanente y a una inestabilidad que conspiran contra la ansiada paz y reconciliación nacional. En realidad, la actitud de olvidar y perdonar todo, que podría corresponder a las víctimas que han sufrido atrocidades e injusticias, ha sido adoptada a menudo por aquellos que las practicaron, dijo el filósofo Theodor Adorno en 1965.

La otra gran vertiente de la problemática de los derechos y garantías es su vulneración ante la crisis socioeconómica y la exclusión social. La destructiva década del noventa primero y luego la devaluación no planificada consumaron un desmantelamiento de la protección social, aumentaron la desocupación y la precarización de las relaciones laborales y eyectaron a vastos sectores asalariados hacia la marginalidad. Este proceso por un lado dificulta el ejercicio de los derechos civiles y políticos —un desocupado, un indigente, difícilmente puedan participar y ejercer en plenitud sus derechos políticos y son especialmente vulnerables ante el abuso de poder—. Por otra parte, ese estado de cosas trae

aparejado el quebrantamiento de todo el plexo de los derechos económicos, sociales y culturales y los de incidencia colectiva.

Estas realidades requieren mecanismos e instituciones del Estado y de la sociedad civil capaces de ejecutar las tareas de observación activa de las obligaciones de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. A ese fin la Secretaría de Derechos Humanos propicia la creación de redes de Observatorios de Derechos Humanos en distintos lugares de la República Argentina. Consecuentemente con ello, puedo adelantar que el apoyo concreto a una iniciativa tal como la de crear un Observatorio de Derechos Humanos del Mercosur y definir su programa de actividad será examinado con sumo interés y en una perspectiva favorable.

En efecto, en el plan de los derechos humanos en el ámbito internacional la Argentina ha delineado una estrategia con rasgos bien definidos. Esta estrategia está signada por la defensa de valores comunes expresados en los instrumentos de derechos humanos del sistema universal y del sistema interamericano y está unida a la convicción de que los derechos humanos, además de su valor intrínseco, son inseparables de la gobernabilidad democrática y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Así lo expresaron el secretario de Derechos Humanos de la Argentina, Dr. Eduardo Luis Duhalde, y el secretario especial de los Derechos Humanos de la República Federativa de Brasil, ministro Nilmário Miranda, quien hoy nos honra con su presencia, en una declaración conjunta firmada en Buenos Aires el 8 de setiembre de 2003.

En esa oportunidad ambos funcionarios se comprometieron a coordinar acciones bilaterales y a promover la coordinación en los niveles subregional, regional y universal, tendiente al fortalecimiento de los sistemas internacionales y nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

El día de hoy es una oportunidad propicia para reafirmar que el Gobierno argentino busca reforzar su contribución a la promoción y el respeto de los derechos humanos a través de la cooperación internacional en sus diversas formas, tanto en el ámbito del Mercosur como en otros foros internacionales.

A este respecto consideramos de fundamental importancia el continuo perfeccionamiento y el refuerzo del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Deseo destacar también lo significativo del Acuerdo con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, firmado

para la elaboración del Plan Nacional contra la Discriminación, en seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Durban.

La adhesión a acuerdos e instrumentos internacionales se complementa con desarrollos legislativos a nivel nacional de suma importancia, uno de los cuales interesa particularmente a esta reunión: la nueva Ley Nacional Migratoria, superadora de la legislación anterior vigente desde la última dictadura, de naturaleza represiva y discriminatoria.

Como lo expresó este año el gobierno argentino ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, desde el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) la Argentina continuará brindando un espacio de moderación para encontrar los consensos básicos indispensables para la promoción y protección de los derechos humanos en los foros políticos mundiales.

En lo jurídico, la región está en condiciones de contribuir positivamente en diversas instancias internacionales para continuar impulsando el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos.

Entre estos avances la elaboración de un instrumento universal vinculante sobre desaparición forzada de personas es esencial para el Gobierno argentino, el que ha comprometido su apoyo a los trabajos del grupo de composición abierta que se ocupa de este tema en las Naciones Unidas.

La secretaría de Derechos Humanos expresa su firme apoyo a los trabajos de esta Conferencia y desea que contribuya de manera concreta al progreso de la cooperación regional y subregional en la promoción y la defensa de los derechos humanos, tanto en el ámbito estatal como en el de la sociedad civil.

DERECHOS HUMANOS Y DIMENSIÓN SOCIAL EN LOS REGIONALISMOS DEL SIGLO XX

CONSTRUCCIÓN Y PERSPECTIVAS DESDE EL ESPACIO REGIONAL DEL MERCOSUR

*Lincoln Bizzozero**

1. Presentación

Este trabajo tiene como objetivo plantear la vinculación de los derechos humanos con los procesos de integración regional en distintas etapas de éstos. Ello se justifica porque se asume que los procesos de integración modernos iniciados en la segunda mitad del siglo XX debían cumplir determinados requisitos en el plano político y económico para ser exitosos. Por otra parte, se analizará el tema desde el espacio regional del Mercosur, a los efectos de considerar su especificidad en lo referente a la vinculación con los derechos humanos.

Desde un punto de vista conceptual y metodológico el abordaje puede realizarse desde diferentes perspectivas que podrían sintetizarse en dos: una que partiera de la relación de los propios órdenes jurídicos de los Estados participantes de un proceso de integración con la legislación internacional (y regional) sobre derechos humanos y otra que comenzara con los objetivos y se concentrara en el grado de cumplimiento de éstos y en las derivaciones que pudieran surgir de la regionalización de determinadas políticas y competencias que antes estaban en la órbita del Estado.

La primera aproximación se concentraría en el grado de aprobación de los pactos internacionales y regionales de derechos humanos y sobre todo en las garantías de su aplicación en los órdenes jurídicos nacionales.¹ Ello plantea aspectos de interés, dadas las diferencias en los regímenes de Estado y de gobierno

* Presidente de la Comisión Sectorial del Mercosur de la Universidad de la República, Uruguay.

¹ Véase en ese sentido, Buergenthal, Norris y Shelton (1990): *La protección de los derechos humanos en las Américas*, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos -Civitas.

existentes, por una parte, en las características que asume la división de poderes, por otra, y en la articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales. La segunda, en cambio, se ubica en la lógica del propio proceso de integración, por lo que parte metodológicamente de los objetivos de éste y por ende le da una significación especial a la dimensión social, porque las consecuencias sociales (y el desarrollo humano y social) son consustanciales al propio proceso.

Estas dos aproximaciones operan con disyuntivas diferentes desde la perspectiva analítica y en la presentación de los resultados alcanzados, si bien ambas son complementarias y pueden contribuir a visualizar algunas dificultades y problemas de convergencia normativa en materia de derechos humanos y de ámbitos de competencia y de resolución de temas que surgen en la marcha del proceso. En este trabajo adoptamos la segunda perspectiva, por lo que la propia estructura estará constreñida por tal aproximación.

Delineada la opción metodológica desde el mismo proceso de integración regional, el tema de los derechos humanos bosqueja cuestiones específicas según la etapa que se aborde. Si se considera un proceso que tiene como objetivo el mercado común, sus inicios conllevan la cuestión de los requisitos; el tratado fundacional, el tema del estatuto de los Estados parte (derechos y obligaciones, lo que implica la inclusión de las asimetrías y desequilibrios regionales) y de las competencias adjudicadas a las instituciones; las primeras etapas y en particular la marcha hacia el mercado común, el del cumplimiento de la libre circulación de personas, y las capacidades de respuesta regional frente a la dimensión social (introducción de mecanismos correctores de los efectos regionales y sociales de la implementación de los cambios y permeabilidad institucional para las demandas de participación de la sociedad); y el devenir del proceso, en la medida que se dé el *spill-over* político-social, apareja otros aspectos de ineludible importancia vinculados con la participación y los derechos políticos y sociales del ciudadano regional.

Desde una perspectiva comparativa de procesos de integración regional, los parámetros que deben tomarse en cuenta para evaluar los derechos humanos son los objetivos del proceso regional, lo que nos delimita frente al modelo regional pregonado y los contenidos que se le den a la dimensión social, los cuales estarán definidos históricamente por la modalidad en que se organiza la sociedad y genera la riqueza necesaria para su sustentación.

En su acepción tradicional se entiende que la dimensión social de un proceso de integración se conforma por dos niveles: el que atañe a las políticas sociales correctoras de desequilibrios que se originan como consecuencia de la im-

plementación del acuerdo fundacional y el que se refiere a la participación de los actores de la sociedad civil, destinatarios últimos de los cambios que propugna el proceso de integración. De esta confluencia entre la participación y las políticas sociales se podrían definir distintos grados de aproximación de un proceso a la dimensión social. Esta acepción tradicional posibilitaba diferenciar en la escala de un proceso de integración a una zona de libre comercio, de una unión aduanera y un mercado común no solamente en cuanto a los objetivos, sino también en cuanto a la inclusión del tema social en el proceso.

La lógica de los procesos de integración tradicionales permitía diferenciar claramente la región del entorno, no solamente en sus definiciones de política comercial, sino también en los principios ordenadores de una política económica común aplicada en distintos sectores (salud, transporte, regiones, sectores productivos, energía, entre otros). Los nuevos regionalismos responden en cambio al imperativo de insertarse competitivamente en el mundo, y por ende desde sus inicios la tensión interno-externo expresada en la relación consolidación-ampliación se hace más patente. Ello lleva a que las lógicas tradicionales con un referente espacial estatal (y nacional) en la consideración de la dimensión social de los procesos de integración se vean modificadas por la regionalización de las políticas frente al reordenamiento de los espacios territoriales. Para que ello sea posible el régimen democrático y la libertad de expresión y participación constituyen un requisito que habilita la regionalización tanto de pautas culturales y de consumo como de ordenamiento e implementación de políticas definidas en un nivel regional.

La tesis de partida de este trabajo es que la modificación en la organización productiva y en las consecuencias que aparece en la dimensión socioterritorial plantearán nuevas exigencias a las sociedades humanas en materia de derechos humanos (educación, información, comprensión de la pluralidad, consideración de la diversidad de lenguas, canales de participación de la sociedad civil y derechos vinculados a ella, derechos de grupos específicos por su condición o el espacio que ocupan —minorías étnicas, grupos nativos, poblaciones fronterizas, comunidades en regiones con escasez de recursos naturales—, equilibrios sociales y regionales e interacción con el ambiente) y que las respuestas tendrán un componente que deberá articular lo local (y participativo)-estatal con la dimensión regional (y global).² Este punto de partida deriva necesariamente en situa-

² Desde el punto de vista de los derechos humanos podrían coincidir estas nuevas definiciones

ciones novedosas y específicas que se expresan en distintos ámbitos y niveles, que incluyen la dimensión regional.

En el próximo apartado se planteará el tema de los requisitos en un proceso de integración. Se enfatiza que el pasaje a la actual etapa del sistema internacional estará marcado por el predominio del régimen democrático y de un modelo de desarrollo vinculado al mercado, por lo que éstos deberían ubicarse entre los requisitos explícitos o implícitos. En el caso del Mercosur, las transiciones democráticas que se sucedieron en los ochenta prepararon las condiciones para el pasaje al proceso de integración regional, el cual fue antecedido por la cooperación argentino-brasileña y por otras instancias de cooperación que posibilitaron una modificación del escenario.

Luego se esbozarán posibles respuestas de procesos regionales frente al delicado punto de la dimensión social en los inicios de un proceso de integración. Estas potenciales opciones deben plantearse necesariamente porque frente al modelo tradicional europeo que surgió en circunstancias diferentes se ha producido un cambio en las condiciones productivas y en la respuesta sistémica de «inserción competitiva» que pautan un impulso a la apertura y apuesta al mercado mundial. Al definir el Tratado de Asunción como objetivo la consecución de un mercado común, resulta consustancial al proceso una dimensión de política común regional y una necesaria dimensión social. Sin embargo, como veremos, la dimensión social no fue considerada en el Tratado de Asunción y su inclusión en la agenda se debió a una construcción específica desde el ámbito laboral y educativo.

En el punto siguiente se expondrán algunos desarrollos institucionales surgidos entre el final de la etapa de transición y el inicio del período de

con los denominados «derechos de la tercera generación», pero la especificidad del punto no se encuentra tanto en la definición del derecho en sí, sino en el contexto novedoso en que irán surgiendo las respuestas, donde lo regional adquiere otra categoría referencial, y en la interpretación cultural que se hará del derecho. Sobre la relación generacional de los derechos humanos y la interpretación cultural puede consultarse Germán Bidart Campos (1991): *Teoría general de los derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea. En lo que concierne a la modalidad de la respuesta y al cambio de la categoría referencial de la región, el libro de Claudio Maggi y Dirk Messner (eds.) (2002): *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global*, Caracas, Nueva Sociedad, constituye un aporte de interés en la necesidad de delinear respuestas organizativas diferentes frente a los desafíos globales.

relanzamiento en el año 2000, como respuestas a los avances en la dimensión global del Mercosur y de diversas redes que se han ido conformando a los efectos de configurar una agenda social. Entre esos procesos que han surgido del tejido regional, la red de Mercociudades ha propulsado algunas iniciativas que tienden puentes para articular lo local-urbano con lógicas transfronterizas y regionales. Algunas de estas propuestas han sido incluidas en la estructura institucional haciéndola más compleja, pero sin que ello haya implicado la definición de principios diferentes y de otra lógica de funcionamiento en el «núcleo duro» del Mercosur. Finalmente, en el último punto se formulan algunas reflexiones en relación con iniciativas de la etapa actual del proceso regional.

2. El régimen democrático como requisito: de las transiciones al Protocolo de Ushuaia

Los procesos de integración del siglo XX tuvieron como modelo de referencia la Comunidad Económica Europea. Los análisis teóricos y la experiencia europea delinearon un conjunto de requisitos vinculados al plano político, económico, al nivel de desarrollo, a la selectividad en las políticas de desarrollo y a la relación entre la integración regional y la integración al mundo.³

Entre los requisitos políticos el proceso europeo marcó claramente, como condición para posibles candidatos a la ampliación, el régimen democrático vinculado al respeto de los derechos humanos. Algunos ejemplos demostraron la vigencia de la condición política en la experiencia europea y su globalidad (en sentido comprensivo), lo cual alejó otras suspicacias de costos económicos o sectoriales, como fue el ejemplo de España.

Además de la condición política vinculada al régimen democrático, los países que no cumplen con las normas de respeto a los derechos humanos contenidas en la Convención Europea de Derechos Humanos, bajo tutela del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no pueden acceder a la condición de miembros, como ha sido el caso de Turquía. Estas condiciones han sido especialmen-

³ En ese sentido, Jacques Pelkmans (1993): «Comparando las integraciones económicas. Requisitos, opciones y consecuencias», ponencia presentada en el seminario «La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta», organizado por el CEFIR (Montevideo, 9 al 12 de marzo).

te tenidas en cuenta en la ampliación hacia los países de Europa central y oriental que se ha concretado recientemente.

En América Latina, los procesos de integración regional entre los sesenta y los ochenta no incluyeron la dimensión política y de derechos humanos entre los requisitos de partida o de ingreso. La experiencia práctica demostró la importancia del régimen político para la sustentabilidad de estos procesos. Uno de los ejemplos más claros fue el Pacto Andino, que buscó converger en determinadas pautas de desarrollo, aunque los regímenes políticos eran disímiles y no había garantías para los derechos humanos. La autoexclusión de Chile del Pacto Andino fue la consecuencia natural de que experiencias regionales de integración no podían sustentarse sobre los principios de un régimen de seguridad nacional que excluía los principios democráticos y la vigencia de los derechos humanos.

Otro punto que se plantea es si un proceso de integración puede servir a determinados objetivos políticos, uno de los cuales es específicamente la consolidación democrática. La primera parte de la cuestión ha sido respondida por la experiencia histórica: la Comunidad Europea no se hubiera gestado sin la existencia del factor político. Su antecedente, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, significaba desde el pensamiento económico un contrasentido, ya que Europa se encontraba abrumada por aranceles y contingentes y con monedas nacionales de convertibilidad limitada que se apoyaban en un sistema de compensación de pagos, por lo que el factor político que señalaron los «padres fundadores» de la integración europea, resultó fundamental.⁴

El otro aspecto vinculado a la posibilidad de que un proceso de integración sirva para consolidar un proceso democrático resulta más delicado de evaluar, ya que ha sido incorporado recientemente en las agendas internacionales y regionales. Lo que sí puede afirmarse, es que la articulación entre un proceso regional y la cláusula democrática acarrea mayores costos frente a una ruptura institucional.⁵ De todas formas, la vinculación entre el régimen y un proceso de

⁴ No se trataba solamente de la amenaza comunista, sino también de la recomposición política y económica de esa región europea y en particular del eje franco-alemán. Sobre los inicios del proceso y el pensamiento de algunos de los precursores puede leerse Achille Albonetti (1963): *Préhistoire des États-Unis de l'Europe*, París, Sirey; Robert Schuman (1953): «Origines et élaboration du Plan Schuman», *Cahiers de Bruges*; Pierre Gerbet (1956): «La Genèse du Plan Schuman», *Revue Française de Science Politique*, vol. 6, n° 3.

⁵ El caso del Paraguay en el Mercosur es un ejemplo claro. El intento de golpe de Estado en 1996 abortó, entre otras cosas, por la presión regional y de Estados Unidos para no apartarse del

integración no resulta siempre clara y definida, sobre todo cuando se trata de negociaciones en vías de crear una entidad diferente.

La agenda interamericana que incluyó entre sus objetivos un acuerdo de libre comercio y la concreción de un continente democrático no confluye necesariamente en la idea de que el libre comercio sirva a la consolidación democrática. La democracia constituye un requisito para participar en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, que excluyó a Cuba del proceso. Sin embargo, no existen mecanismos que articulen formalmente esta instancia de negociaciones con una ruptura institucional y sobre todo con una violación de los contenidos de un régimen democrático.⁶ En lo que sí se ha avanzado a escala continental es en incluir el fortalecimiento de la democracia como uno de los temas de la agenda interamericana, con programas operativos para monitorear su implementación a través de distintas expresiones (elecciones, plebiscitos, consulta popular, entre otros).⁷

En el caso del Mercosur, las transiciones democráticas en Argentina y Brasil fueron el antecedente necesario para la cooperación regional y la ampliación a distintos actores y sectores. En ese sentido, algunos factores permiten visualizar en su conjunto los avances que fueron preparando la gestación del proceso regional. Entre aquellos cuya resolución positiva posibilitó un crecimiento virtuoso de la cooperación debe señalarse la elaboración de medidas de confianza mutua en temas estratégicos (específicamente con respecto al tema nuclear), la revisión de acuerdos en materia de comercio bilateral y en algunos intereses sectoriales.

Entre los temas a resolver y avanzar en la agenda bilateral argentino-brasileña con vistas a la ampliación de la cooperación bilateral no se incluyeron las violaciones a los derechos humanos ni las consecuencias generadas por los regímenes de seguridad nacional. Estos temas quedaron en la órbita de resolución

régimen democrático. Los costos de esa ruptura implicaban consecuencias de diversa índole, a las cuales no son ajenas la mediterraneidad del país y su condición.

⁶ Además de la ausencia de articulación formal entre una ruptura de un régimen democrático y la participación en las negociaciones del ALCA, tampoco ha habido una elaboración regional sobre el tratamiento y consecuencias en la tergiversación de los contenidos de un régimen democrático, como lo demostró el ejemplo de Fujimori en Perú. Hay que señalar sin embargo que los avances en la supervisión formal del régimen democrático es un punto de partida en este momento, aun cuando fue un objetivo de llegada pocos años atrás.

⁷ La Organización de Estados Americanos tiene entre sus programas la Unidad para la Promoción de la Democracia, cuyo objeto fundamental es el fortalecimiento de la democracia.

de cada uno de los Estados. Ésta fue también la práctica que se siguió en los países del Cono Sur, más allá de que ella fue llevando a la necesidad de una ampliación regional de algunos procesos judiciales vinculados al Plan Cóndor y a las prácticas represivas regionales de los regímenes de seguridad nacional. La lógica implícita que se siguió fue que los temas de derechos humanos vinculados a los regímenes autoritarios debían dirimirse en las instancias judiciales correspondientes, ya que el retorno de los regímenes democráticos garantizaba su dilucidación adecuada.

La resolución institucional y jurídica de la voluntad favorable al proceso de cooperación e integración entre Argentina y Brasil, que fue acompañada por la mayoría del sistema político, fue refrendada constitucionalmente en Brasil en 1988 y en Argentina a mediados de la década del noventa. En el caso de Brasil, la inclusión de un parágrafo entre los principios fundamentales de la Constitución (artículo 4), que señala: «La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con el objetivo de formar una comunidad latinoamericana de naciones», resulta relevante si se toma en cuenta los antecedentes históricos de la fisura luso-hispana en la colonización (Constituição da República Federativa do Brasil).

El factor nuclear fue el otro punto sensible y clave que debieron resolver los gobiernos de transición democrática de Argentina y Brasil, para continuar con un modelo cooperativo que posibilitara un desborde virtuoso del proceso. En el encuentro de noviembre de 1985 en Foz de Iguazú, los dos países emitieron una Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, donde se reafirmó el compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos y la Declaración de Iguazú.

El encuentro en Foz de Iguazú fue histórico porque constituyó el punto de partida del proceso de cooperación, que se afirmó posteriormente. La importancia del encuentro tuvo como uno de sus resultados la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, que alejó los temores de un conflicto en ese nivel en la región sur. Por otra parte, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney inauguraron el puente Presidente Tancredo Neves, en homenaje al presidente electo de Brasil fallecido poco antes de la asunción de mando. Ese puente, que unió Puerto Meira en Brasil con Puerto Iguazú en Argentina, fue la primera obra de esas características desde que en 1947 se había inaugurado el puente internacional entre Paso de los Libres y Uruguayana.

Otro aspecto importante a resaltar es que la declaración reafirmó el papel de la democracia como núcleo impulsor de la aproximación y de la cooperación

regional y que para ello ubicó como ejemplo al eje argentino-brasileño. El encuentro marcó un punto de inflexión en las relaciones intergubernamentales al concretar algunos acuerdos formales —un acuerdo complementario de cooperación científica y tecnológica en biotecnología y tres declaraciones conjuntas sobre temas económicos.

La evolución de las medidas de confianza mutua y la cooperación en distintos niveles propició en primera instancia una distensión de los recelos vinculados al factor nuclear a través de declaraciones y posteriormente una evolución global de ambos países en la ratificación de tratados internacionales y disminución de los riesgos vinculados con el tema. Con posterioridad se sucedieron las declaraciones conjuntas de Brasilia en 1986, de Viedma en 1987, de Iperó y de Ezeiza en 1988, que refrendaron la voluntad común de fortalecer las medidas de confianzas mutuas vinculadas al factor nuclear y el interés en conseguir una disminución de los costos de la seguridad. Finalmente, ambos países aprobaron en 1990 un Sistema Común de Contabilidad y Control referente a todo el material nuclear utilizado en los respectivos programas nacionales y firmaron en 1991, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, un Acuerdo de Salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica, que aseguró los fines pacíficos de los programas nucleares.

Los cambios de régimen autoritario a democrático que se produjeron casi en forma simultánea en Argentina primero y posteriormente en Uruguay y Brasil tuvieron consecuencias no solamente en las instancias representativas y en el retorno de los mecanismos institucionales y de toma de decisiones, sino también en la inclusión de la democracia como pilar de los acuerdos que comenzaron a forjarse en la región. Esta relación entre el régimen democrático y el inicio del proceso de integración fue señalada en algunos análisis y documentos de organismos regionales de integración. En ese sentido, un documento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) de principios de los noventa planteaba: «El retorno de formas democráticas de gobierno en los países de la región, ha permitido un nuevo despliegue de esfuerzos en pos de la integración económica [...] Esto está mostrando que la existencia de regímenes democráticos es una condición necesaria para avanzar en la interrelación de las economías y las sociedades [...]».⁸

⁸ SELA (1991): *La dinámica y los dilemas de la integración en América Latina y el Caribe*, reproducido como documento de ALADI (ALADI/SEC/di 432) 20 de agosto.

Si bien la variable régimen estuvo presente en el inicio del proceso regional, no fue integrada como condición de pertenencia a él. Ello se debió al marco temporal en que se procesaban las transiciones democráticas en el Cono Sur, ya que los cambios de régimen en Paraguay y Chile se concretaron entre fines de los ochenta y principios de los noventa. En Chile la transición se concretó con un debate sobre los condicionamientos internos de la democracia, mientras en el caso de Paraguay se acompañó de un proceso de reflexión sobre la interacción entre la democracia, la integración y la inserción del país en la región.⁹

Una vez iniciado el proceso, las declaraciones de las Cumbres Presidenciales del Mercosur enfatizaron la relación entre la democracia y el proceso de 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 el desarrollo del Mercosur. Estos antecedentes culminan con el Protocolo de Ushuaia del año 1998, en el que se establecen normativamente sanciones al Estado que se aparte de los principios democráticos.

La comprensión de esta vinculación integración-democracia que va del Tratado de Asunción al Protocolo de Ushuaia solamente puede ser entendida en su cabalidad si se ubica adecuadamente el cambio de la variable contextual. En ese sentido, dos modificaciones posibilitan comprender el cambio de la variable contextual: la que se produce en el Cono Sur con las transiciones de regímenes en Argentina y Brasil y la propulsada por Estados Unidos en la agenda interamericana. Los antecedentes de la cooperación argentino-brasileña permitieron una modificación del modelo conflictivo existente estructurado sobre las bases de una posible confrontación. Por otra parte, el cambio propulsado por Estados Unidos llevó a definir una agenda positiva de temas en el ámbito interamericano, donde se contemplaban reformas políticas y económicas, que partían del presupuesto de la existencia de regímenes democráticos en los países latinoamericanos.

⁹ José Luis Simón puntualizaba que la democracia es una condición del proceso de integración en la región y ésa constituye una de las diferencias con los anteriores procesos que se dieron en el área. Cf. Simón (1990): «Integración y democracia: una aproximación al factor externo subregional en la crisis terminal del autoritarismo stronista», *Perspectiva Internacional Paraguaya* (Asunción), año 2, n° 4. Para el caso de Chile véase Alberto van Klaveren (1994): «Chile: la política exterior de la transición», *América Latina/Internacional* (Buenos Aires), vol. 1, n° 2.

3. Los inicios de un proceso de integración y la dimensión social

Como se ha visto en el apartado precedente, los procesos de integración que han surgido en América Latina en el contexto de las reformas de los años noventa partieron del presupuesto de que se edificaban sobre la base de regímenes democráticos y que postulaban la libertad de mercado. Los derechos humanos fundamentales (derecho a la vida, integridad física, a la libertad de expresión y de religión, entre otros) estaban implícitos en el régimen democrático.

Con los inicios de un proceso de integración se presenta el tema de la dimensión social en un sentido amplio, es decir que se plantean los temas vinculados al respeto de determinados derechos sociales que constituyen una condición para la libre circulación de las personas, a la consideración de las asimetrías (regionales y sectoriales) y al trato de las consecuencias sociales del desarrollo del proceso.

Además de esta dimensión, en América Latina estuvo planteado el aspecto de la consolidación democrática, lo que implicaba la posibilidad de un retorno a un régimen no democrático o bien a prácticas que cuestionaban las bases democráticas de un régimen. Con relación a este punto, las iniciativas que se desarrollaron en el espacio latinoamericano e interamericano han incrementado el costo de un retorno a un régimen autoritario. Un caso claro en ese sentido fue la situación creada en Paraguay en el año 1996, que pudo terminar en un golpe de Estado. La intervención de los tres países del Mercosur por un lado y de Estados Unidos por el otro impidió la ruptura del Estado de derecho y el quiebre del régimen democrático.

El Grupo de Río cumplió un papel importante con referencia a la consolidación democrática. En su primera etapa, que va desde 1986 hasta los inicios de los noventa, el Grupo subrayó el aspecto de la consolidación democrática como fundamental para la paz y seguridad regional y además como pilar para el funcionamiento de la cooperación regional.¹⁰ Esta prioridad temática por la democracia como pilar de la cooperación regional propulsada por el núcleo argenti-

¹⁰ El numeral 20 del llamado «Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia», que fue el resultado de la primera reunión del Grupo de los Ocho, antecedente del Grupo de Río, menciona como uno de los desafíos en el esfuerzo de concertación y desarrollo «la “consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos”».

no-brasileño-uruguayo, que fue incluida por el Grupo de Río como tema fundamental, también fue incorporada en la agenda interamericana por la Organización de Estados Americanos (OEA), que tras algunas declaraciones y resoluciones aprobó la Carta Democrática Interamericana.

La Carta Democrática Interamericana fue aprobada en el octavo período de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en Lima (Perú) el 11 de setiembre del 2001. La Carta, además de garantizar la preservación y la vigencia del orden democrático a través de un mecanismo gradual, transparente, legal y legítimo, según lo previsto en sus artículos 17 al 21, consolida una definición de la democracia dentro del sistema interamericano, reconoce el vínculo entre la democracia y los derechos humanos como una demostración más del progreso político y jurídico alcanzado en el hemisferio y destaca la relación evidente entre la democracia, el desarrollo integral y el combate a la pobreza. En la Asamblea General se señaló la continuidad de la Carta con el Protocolo de Washington aprobado por la OEA, que contiene previsiones para asegurar la defensa de los Gobiernos democráticamente constituidos contra los derrocamientos por la fuerza, el Protocolo de Ushuaia del Mercosur más Bolivia y Chile y los antecedentes de ese Protocolo en la gestación del Mercosur.¹¹

Si en el tema de la vinculación democracia-derechos humanos y procesos de cooperación e integración regional puede hablarse de un marco general de convergencia en los puntos de vista en el plano hemisférico, no se tiene el mismo panorama cuando se aborda la dimensión social. Al respecto, es necesario comprender cómo se proyectan los cambios de la organización productiva en las relaciones Estado-sociedad civil de los distintos países y, por otra parte, visualizar las distintas aproximaciones que pueden darse a la dimensión social desde un proceso de integración regional.

En las últimas décadas se ha producido una transición en la relación entre el Estado y la sociedad civil, que ha alterado las bases contractuales sobre las que se edificó el orden de posguerra mundial. En particular, la interdependencia compleja ha modificado varios supuestos que habilitaron la separación práctica del comercio y el trabajo. En primer lugar, el supuesto de base de que el crecimiento del comercio internacional se asentaba en ventajas comparativas, entre las cuales se incluían las diferencias nacionales, y suponía el advenimiento del

¹¹ Cf. Raúl Ricardes (2001): «Estamos fortaleciendo la democracia», *La Nación* (Buenos Aires), 23 de setiembre.

progreso económico. Fue posible desarrollar esta relación sin mayores objeciones en el sistema bipolar como «arma estratégica» porque la perspectiva liberal ponía el acento en la libertad de regulación por el mercado. En esa dirección el crecimiento económico posibilitaba la mejora en las condiciones de trabajo que se expresaba necesariamente en un progreso social.

Con la caída del muro de Berlín y la revolución tecnoproductiva, la relación entre el crecimiento del comercio y el progreso social dejó de tener el sentido estratégico que había tenido en las décadas del sistema bipolar. Desde el momento en que las nuevas tecnologías hicieron posible una perspectiva estratégica de las empresas en el mercado mundial, la organización industrial y las relaciones laborales debieron adaptarse a los nuevos lineamientos y éstos estuvieron orientados hacia marcos de flexibilidad institucional y a la flexibilización en el ámbito laboral. Esta 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 de gestión y competitividad en un contexto ampliado, sino también por las consecuencias político-sociales que aparejaban.¹²

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 sus actores y el Estado. Por otra parte, el Estado también ha modificado su relación con el entorno internacional en los incentivos definidos hacia la inversión extranjera, modificando las reglas de juego imperantes en 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

¹² André Gorz (1998): *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós.

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 de éste, ya sea en pautas ambientales, culturales o también sociolaborales. Esta especificidad podía ser marcada por una visión positiva de articulación con el mercado, por una perspectiva proteccionista o bien buscando pautas de convergencia internacional.

Al ubicar el tema de la composición y complejidad del producto, la dimensión social y la cuestión laboral podían ser vistas básicamente a partir de dos perspectivas desde Occidente: como «requisitos y estándares mínimos» a cumplir por los distintos Estados o bien como pautas inclusivas y participativas de la sociedad civil. Estas dos visiones toman puntos de partida diferentes y en ellas se vislumbra la posición que tienen los Estados Unidos por una parte y Europa Occidental por la otra, acerca de cómo plantear el tema de la vinculación del comercio con otras dimensiones.

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. Desde esta perspectiva lo que importa es 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.¹³ La otra perspectiva parte de otros antecedentes históricos que destacan la vinculación de la sociedad civil en la orientación de las políticas sociales a partir de la construcción

¹³ El debate sobre si es necesaria una armonización de normas del trabajo debe insertarse en el debate más general sobre la pertinencia de incluir en los acuerdos de liberalización comercial otras reglas que no sean las estrictamente comerciales. En cuanto a los efectos económicos de la armonización, 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. Para profundizar en este punto, véase Jagdish Bhagwati y Robert Hudec (1996): *Fair trade and harmonization: Prerequisites for free trade?*, 2 vols., MIT Press, Cambridge-Londres, citado por Eddy Lee (1997): «Mundialización y normas del trabajo. Puntos del debate», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, n° 2, Ginebra. Véase también, Paul Krugman (1995): «What should trade negotiators negotiate about?», *Journal of Economic Literature*, vol. 35, Nashville.

del modelo europeo, lo cual lleva a resaltar a éste como recurso de poder específico en el sistema internacional.¹⁴

Estas diferentes perspectivas de dos de los ejes impulsores de la nueva arquitectura del sistema internacional se traducen en las propuestas para la regionalización. El modelo europeo está marcado por el desarrollo que se bosquejó desde la década del cincuenta. 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 según el sector económico considerado— y a determinadas regiones con desniveles en el desarrollo o bien que debían encaminar esfuerzos de reconversión importantes.

Las políticas sociales que la Comunidad Económica Europea definió al respecto tuvieron en sus inicios cuatro orientaciones: derecho del trabajo, condiciones laborales y seguridad social; no discriminación de género e igualación de remuneraciones; compensación a través del Fondo Social Europeo de los gastos ocasionados por la reeducación profesional, la reinstalación de trabajadores y la reconversión de empresas; establecimiento de los principios de una política común de formación profesional y de empleo. Estas políticas debieron complementarse con la definición de un conjunto de medidas para el logro de un crecimiento regionalmente equilibrado.¹⁵

La dimensión social no está contemplada en los acuerdos de libre comercio, tal cual se los entiende 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 inscribe en el objetivo de llevar el mercado a una armonización de algunos requisitos sociales y ambientales, desde una posición autocentrada de capacidades de incidir en las políticas (lo que lleva el peligro real de un proteccionismo laboral y ambiental). Esta opción de política exterior posibilitó un canal de intercambio con sectores representativos y algunos actores de peso de la sociedad civil; por otra parte, en las definiciones de política comercial consolidó una vía de «unilateralismo agresivo» al incluir aspectos políticos y sociales en la consideración de los acuerdos comerciales.¹⁶

¹⁴ Véase al respecto Mario Telò (2004): *L'Europa. Potenza civile*, Roma-Bari, Laterza.

¹⁵ Cf. Ramón Tamames (1965): *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*, Madrid, Iber-Amer. La historia de la evolución de los temas puede verse también en Albonetti: o. cit.

¹⁶ La relación entre los contenidos «agresivos» de la política comercial de Estados Unidos y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte puede leerse en Pierre Martin (1993): «La

La dimensión social no estuvo contemplada en el articulado del Tratado de Asunción, sino en sus considerandos, al incluir la visión finalista que orientó sus inicios. En los considerandos del Tratado se expresan tres ideas sobre las consecuencias del proceso de integración en la sociedad: ampliación de los mercados nacionales, que constituye la condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social; modernización de las economías para ampliar la oferta y calidad de los bienes y servicios disponibles con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes; y finalmente dejar establecidas las bases para una unión estrecha entre los pueblos con la finalidad de alcanzar los objetivos económicos y sociales definidos.

Al no incluir el Tratado ninguna disposición normativa sobre la dimensión social, la cual quedó supeditada a la ampliación del mercado y a la modernización de la economía, podría pensarse —como de hecho se interpretó y visualizó— que la integración estaría acotada a una visión comercial y de mercado.¹⁷ Sin embargo, durante el período de transición se desarrollaron dos líneas de trabajo sobre el tema social en la estructura orgánica del Mercosur, propulsadas en buena medida por el *spill over* institucional del proceso y además por las reivindicaciones realizadas desde la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur por la democratización y una mayor participación.

Las dos líneas de trabajo impulsadas se canalizaron en la creación del Subgrupo de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social y en la conformación de la Reunión de Ministros de Educación y Cultura. Ambas se enmarcaron en lógicas diferentes, tanto temáticas como institucionales, pero en definitiva contemplaron aspectos de la dimensión social del proceso. Los factores que posibilitaron esta propulsión de los aspectos sociales del proceso, cuando en el Tratado de Asunción no habían sido contemplados expresamente, tienen

nouvelle dynamique de la politique commerciale aux États-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain», *Études Internationales*, vol. XXIV, n° 4, Centre Québécois de Relations Internationales, Université Laval, Quebec, diciembre. Véase también Lincoln Bizzozero (1996): *Canadá y la integración en América del Norte: respuestas y desafíos*, Argentina, Biblioteca Norte-Sur.

¹⁷ El primer punto del comunicado de prensa de la segunda Cumbre Social y Sindical, realizada en Asunción en junio de 1997, señala: «[...] las Organizaciones presentes estamos en favor de un Mercosur para el desarrollo económico y la justicia social, y no solo un Mercosur de los negocios». Véase el texto completo en *Notisur* (1997), año XXII, n° 57, edición especial, Buenos Aires, noviembre-diciembre.

que ver con las propias condiciones en que surgen los nuevos regionalismos y por el hecho de que las Centrales Sindicales en el Cono Sur participaron desde los inicios del proceso con una postura crítica y proactiva, logrando espacios de participación en tanto actores del proceso, acompañando a los gobiernos en la orientación y toma de decisiones.¹⁸

Por sus características, propuestas y orientación, la conformación del Subgrupo de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social se inscribe en las lógicas tradicionales de concretar normas y mecanismos niveladores en materia de derechos sociales y laborales. En cambio, la conformación de la Reunión de Ministros de Educación se orientó hacia la definición de nuevas pautas educativas a escala regional, a los efectos de responder a las exigencias del modelo de desarrollo regional, basado en la concreción de altos niveles de competitividad y justicia social en un contexto democrático.¹⁹

La educación se incluye desde los inicios en la construcción del proceso regional, buscando definir una visión de conjunto del tema y una mejor inserción de la región en el comercio internacional. A tales efectos, los Ministros de Educación firmaron en diciembre de 1991 el Protocolo de Intenciones que dio nacimiento al Sector Educativo del Mercosur y aprobaron un Plan Trienal, ratificado en Ouro Preto en 1994, donde se especificaron las áreas prioritarias para la cooperación y la integración: formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, formación de recursos humanos para contribuir al desarrollo económico, y compatibilidad y armonización de los sistemas educativos.

Las centrales sindicales del Cono Sur ya estaban conformadas antes de la aprobación del Tratado de Asunción, lo que permitió su participación desde los inicios del proceso. Si bien en los comienzos las definiciones de acción de la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur respecto a las bases del proceso no fueron definitorias, se impuso una lógica pragmática que derivó en la negociación de espacios sobre temas sociales.²⁰ Desde el principio se precisa-

¹⁸ Al respecto véase María Silvia Portella de Castro y Achim Wachendorfer (1998): «El sindicalismo del Mercosur: su trayectoria y sus perspectivas en un contexto de ampliación comercial hemisférica», en ídem: *Sindicalismo y globalización. La dolorosa inserción en un mundo incierto*, Caracas, Nueva Sociedad.

¹⁹ José Flavio Sombra Saraiva (1997): «Mercosul e Educação: Integração ou Desenvolvimento Regional?», *Múltipla*, año II, n° 3, Brasília, Faculdades Integradas da União Pioneira de Integração Social.

²⁰ Tullo Vigevani (1996) señala la existencia de tres fases en la relación de los sindicatos con el

ron cuatro temas: respeto de la legislación laboral, definición de una Carta Social Regional, elaboración de un acuerdo multilateral sobre previsión social y acuerdo sobre la migración de mano de obra en la región. De los distintos temas, dos iniciativas se expresaron luego en la construcción del proceso: la ampliación a una participación más amplia y la aprobación de una Carta Social. La primera propuesta propulsó la creación de otro subgrupo de trabajo, de los diez inicialmente creados en el seno del Grupo Mercado Común en la etapa de transición. La segunda iniciativa se incluyó como uno de los temas de la agenda del subgrupo de trabajo en el Cronograma de Las Leñas y pasó a conformar parte de la agenda regional en tanto Carta de Derechos Fundamentales.

Durante la etapa de transición dos temas se destacaron en la agenda laboral y fueron canalizados en el marco del subgrupo de trabajo: el incumplimiento de los convenios colectivos y la normativa laboral por migraciones de trabajadores de un país a otro, y la disminución de los estándares laborales aceptados. El primer tema fue canalizado a través de una comisión que se nombró para redactar un proyecto sobre las condiciones legales de las migraciones de trabajadores. El segundo constituyó la preocupación central que fue canalizada en la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales.

La propuesta de Carta de Derechos Fundamentales tuvo como contenido un sistema de reglas laborales y sociales basado en convenciones de la OIT y en los mejores principios y normas de cada legislación nacional. El objetivo de la Carta de Derechos era consolidar una base regional en que se precisaran los derechos sociales y políticos y se definieran normas laborales comunes, a partir de un denominador común positivo. Se buscaba de esa forma contrarrestar una lógica que tendía a reducir los derechos sociales adquiridos y a acordar en un mínimo común denominador.²¹

En los inicios del proceso del Mercosur la insuficiencia normativa sobre varios temas del desarrollo regional fue paliada por la propia dinámica de los acontecimientos que fomentó un *spill-over* institucional. Ello se verificó también en materia de derechos laborales (cumplimiento de estándares mínimos, super-

proceso de integración; la fase activa corresponde a la etapa que comenzó en 1992. Véase al respecto Tullo Vigevani (coord.): *Globalização e regionalização do Mercosul: a intervenção dos sindicatos no processo de integração*, San Pablo, CEDEC, Cuaderno nº 53.

²¹ Sobre estas disyuntivas que se planteaban a partir de la consideración de un mercado ampliado, véase José M. Alonso y Luis Solovich (comps.) (1996): *Economía y participación social en el Mercosur*, Montevideo, Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del Mercosur.

visión convenios internacionales, entre otros) y en la consideración de otros ámbitos sociales de relevancia en procesos transfronterizos como es el sector educativo. El pasaje a la Unión Aduanera y la inclusión de otros temas con vistas al mercado común debían necesariamente plantear otras disyuntivas sobre derechos humanos referidas a la inclusión institucional y normativa sobre el derecho a la información y la participación de actores de la sociedad civil, la definición de un ciudadano regional y el delicado tema de la salvaguardia de los derechos que surgen del propio proceso.

4. Los derechos humanos en la marcha de un proceso regional

Una vez que se alcanza el punto de no retorno en un proceso regional, surgen necesariamente otras demandas y necesidades sociales y se plantean nuevos desafíos. De acuerdo a los objetivos del proceso, los cuales delimitan el camino a seguir aun cuando no lo determinan necesariamente, sino que dependen siempre del contexto histórico y del (o los) actores en el impulso estratégico fundamental, se verá el surgimiento de determinadas demandas sociales y la reivindicación de derechos específicos.

En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, además de las controversias en materia laboral y ambiental producto de la liberalización de economías de diferente nivel de desarrollo, los temas sensibles atañen a las consecuencias en el desarrollo de sectores y regiones de México.²² Un estudio reciente del Banco Mundial señala que a pesar de los efectos positivos en materia de exportaciones globales, inversión extranjera directa e ingreso per cápita, la insuficiente inversión en educación, innovación e infraestructura, así como la baja calidad institucional, la eficacia regulatoria, el control de la corrupción y temas afines, han mostrado las insuficiencias de este instrumento para que México se aproxime a determinadas pautas propias de un país desarrollado.²³

²² Ello ha llevado a que se dediquen estudios de evaluación ambiental de los acuerdos comerciales y a la necesidad de definir metodologías de evaluación ambiental. Véase al respecto, Carlos J. De Miguel y Georgina Núñez (2001): *Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

²³ Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén (2003): *Las lecciones del TLCAN para los países de América Latina y el Caribe: un resumen de hallazgos de investigación*, Banco Mundial.

En el caso de procesos que tengan la conformación de un mercado común entre sus objetivos, al concretar como paso previo unas uniones aduaneras y determinadas instancias del objetivo comunitario, las demandas se centrarán en la información, transparencia y participación de distintos actores de la sociedad. Por otra parte, la inclusión institucional y normativa de determinados derechos atinentes a la dimensión social no siempre serán suficientes para cubrir los déficit democrático y social vinculados con los derechos de una ciudadanía regional, como lo han demostrado los plebiscitos de Francia en el caso del Tratado de Maastricht y de Irlanda con el Tratado de Niza.²⁴ De todas formas, la legitimidad del conjunto del proceso no está en cuestión, como surge de los principales debates y controversias que se han registrado recientemente más interesados en la definición de la nueva Europa, tanto por sus contenidos y principios que pautan la Constitución suscrita como por los desafíos internacionales y regionales que bosqueja la ampliación.

En el proceso regional del Mercosur, la etapa que comenzó con la ratificación del Protocolo de Ouro Preto continuó con los temas de la etapa de transición y dio lugar a otros vinculados con la dimensión social. Los temas que se presentaron estuvieron relacionados con la inclusión del Foro Consultivo Económico y Social como parte de la estructura institucional, con la aprobación de la Carta Social que en esta instancia terminó con una Declaración Socio-Laboral, los derechos de información y participación de los actores de la sociedad civil, las iniciativas de inclusión institucional de otras instancias entre las que tomó visibilidad la red de Mercociudades y la concreción de una agenda social del Mercosur. Estos temas estuvieron presentes en la etapa postransición, que va

El estudio destaca algunos de los efectos desiguales del libre comercio: aumento de la brecha en los salarios de los trabajadores con niveles más altos de educación respecto a los niveles más bajos, crecimiento desigual de Estados, déficit diversos —educación, salud, infraestructura, calidad de las instituciones— en los Estados más pobres del sur, restricción del crédito para las pequeñas y medianas empresas, diversos problemas para los pequeños y medianos agricultores.

²⁴ La literatura sobre el proceso de revisión de los Tratados tiene dos vetas: una federal-funcionalista, cuyo objetivo es la realización de la democracia en el seno de una Europa federal, y otra que considera la necesidad de profundizar la democracia a distintos niveles —local, nacional y supranacional— porque la construcción europea ha llevado a distintas articulaciones. Véase al respecto Mario Telò y Paul Margette (eds.) (1996): *Repenser l'Europe*, Bruselas, Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles. Una perspectiva del debate institucional puede verse en Jean-Victor Louis (1996): *L'Union Européenne et l'avenir de ses institutions*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes.

de la ratificación del Protocolo de Ouro Preto hasta el año 2000, en que se inicia la etapa de relanzamiento, cuyas bases son retomadas con los cambios de gobierno que se producen durante el año 2003 en Argentina y Brasil.

La inclusión del Foro Consultivo Económico y Social en la estructura institucional planteó problemas de composición e inclusión de actores en el Foro (quiénes participan y cómo lo hacen), la definición del ámbito de competencia (qué pueden acordar y qué consecuencias genera), de información y participación (cómo interactuar con los otros órganos y cómo articular un funcionamiento y una agenda).

Las características del Foro Consultivo Económico y Social esbozaron sus limitaciones sobre todo en el funcionamiento y en el objetivo explícito de representación de la sociedad civil. La dificultad en articular posiciones comunes entre las secciones nacionales en primer lugar y sobre todo entre las distintas secciones nacionales provocó una virtual parálisis en el funcionamiento del Foro entre 1999 y el 2002, cuando se plantearon las crisis institucionales y de coordinación de políticas entre los países.²⁵

Además de los nombrados, los factores que condicionaron el papel del Foro (y en cierta medida también de la Comisión Parlamentaria Conjunta) fueron la continuidad de la diplomacia de las cumbres de presidentes para acordar las controversias y la lógica estrictamente intergubernamental de funcionamiento. Todo ello redundó en que diversas regiones, sectores y actores de la sociedad civil no se encontraran representados en la estructura institucional con las consiguientes repercusiones en materia de derechos de información y participación en las decisiones.

La Coordinadora de Centrales Sindicales continuó propulsando algunos temas prioritarios de la dimensión social, tanto en el Foro Consultivo Económico y Social, en que ubicó los temas del empleo y las políticas de promoción industrial, como en el Subgrupo de Trabajo de Relaciones Laborales. En el Subgrupo, los asuntos a los cuales la Coordinadora de Centrales Sindicales otorgó prioridad fueron la implementación de mecanismos que permitiesen acciones de intervención frente a los problemas del empleo, la capacitación profesional y la concreción de un Observatorio sobre Mercado de Trabajo.²⁶ Las diver-

²⁵ A título de ejemplo, en la reunión que se realizó en el año 2001 en Montevideo, la representación de Argentina llegó a solicitar la suspensión del Mercosur.

²⁶ Véase al respecto Portella de Castro y Wachendorfer: o. cit.

sas comisiones que se crearon en ese ámbito para trabajar los temas de la agenda fueron: relaciones laborales, empleo, migraciones, calificación y formación profesional, salud y seguridad en el trabajo, inspección en el trabajo, inspección del trabajo y seguridad social. En el marco de la dimensión social y laboral se aprobó el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (decisión 19/97) y la Declaración Socio-Laboral del Mercosur, suscrita por los presidentes en diciembre de 1998.

La aprobación de la Declaración Socio-laboral, si bien tuvo menor envergadura que la apuesta a una Carta Social, incluyó varios principios y derechos laborales en el entendido de consolidar en un instrumento regional una base regional que contemplara un consenso en los acuerdos y avances logrados en la dimensión social. Al respecto, en las consideraciones de la Declaración los jefes de Estado de los Estados parte destacan 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. Estas bases constituyen un sustento a los efectos de ir configurando la dimensión social del Mercosur, en los derechos individuales y colectivos vinculados al trabajo.

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. La respuesta regional al tema de la internacionalización del mercado laboral y su vinculación con el comercio y al tema en debate del «*dumping* social» se efectuó en primera instancia a través de la Declaración Socio-Laboral del Mercosur aprobada en diciembre del año 1998.²⁷

En la Declaración se señala explícitamente que ella no podrá invocarse ni utilizarse para otros fines fuera de los previstos y, en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras (artículo 25). La Declaración

²⁷ Como antecedente de la evolución de la cuestión laboral en el Mercosur puede consultarse a Guillermo Campero (1999): *La cuestión laboral en el Mercosur: procesos, opciones y posibilidades*, PROSUR, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.

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) como colectivos (libertad de asociación, libertad sindical, negociación colectiva, huelga, diálogo social), y define otros derechos, entre ellos 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.²⁸ Para respetar los derechos señalados y promover su aplicación, la Declaración recomienda instituir una Comisión Socio-laboral, en tanto órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común, que tendrá carácter promocional, dotado de instancias nacionales y regional (artículo 20).

Las demandas de información y participación de actores y sectores de la sociedad civil no quedaron limitadas a los órganos sin capacidad decisoria del Mercosur (en especial el Foro Consultivo), sino que incluyeron otros que se vieron afectados por la propia lógica de los procesos de globalización económica y regionalización con vistas al mercado común. En ese sentido deben entenderse las iniciativas que se gestaron desde las ciudades a través de la Red de Mercociudades y las respuestas que se han comenzado a generar por parte de actores específicos en distintos sectores de la dimensión global del proceso (servicios, educación, salud, ambiente).

La red de Mercociudades surgió en ocasión del Seminario sobre Mercosur, celebrado el 7 de marzo de 1995 en Asunción, cuando los jefes de gobiernos municipales presentes firmaron la llamada Declaración de Asunción. En esa instancia, los jefes de gobiernos municipales constataron la necesidad de crear una red que vinculara a las principales ciudades de los países del Mercosur y que les permitiera participar en el proceso de toma de decisión y de ejecución de las medidas relativas al proceso de integración.

Una de las razones que llevaron a crear esta red en el Mercosur fue la distancia entre los centros de decisión y ejecución de las medidas y resoluciones y el simple ciudadano, entendiéndolo como habitante de cualquiera de los principales centros urbanos. De este modo, las condiciones económicas imperantes en el nivel internacional y regional llevaban a que se hiciera necesario comprender

²⁸ 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; «otros derechos», que va del artículo 14 al 19; y finalmente «aplicación y seguimiento», que comprende los artículos 20 al 25.

cómo operaban las decisiones «macro», emanadas de los órganos centrales del Mercosur, sobre los niveles locales de las ciudades y demás centros urbanos.

Del desarrollo de la Red de Mercociudades, que desde 1995 ya realizó varias cumbres congregando más de sesenta ciudades,²⁹ puede visualizarse un conjunto de ejes que hacen a la relación de la Red con la dimensión social: la lejanía entre las decisiones que se adoptan en el nivel macro en el Mercosur y los ordenamientos político-sociales como las ciudades, que son afectados por aquéllas; la lejanía que tiene el ciudadano respecto de las decisiones, que imposibilita que tome otras opciones en materia de participación social y ciudadana; la imposibilidad de llevar adelante políticas de cooperación, debido a la falta de participación y la poca difusión sobre el proceso de integración regional; la necesidad de elaborar políticas municipales que constituyan una respuesta social y cultural a la globalización.

Estas iniciativas y demandas han buscado canalizarse en el Mercosur a través de una inclusión en la estructura institucional o en la agenda de los procesos iniciados. En el caso de algunas iniciativas vinculadas a procesos iniciados en ámbitos específicos que no tienen un horizonte temporal (Protocolo de Servicios, procesos de acreditación de carreras del Mercosur), la vinculación se ha concretado a través de la agenda específica generada, la cual habilita consultas y posibles rectificaciones del rumbo.

Por sus características específicas, la inclusión institucional a través de la creación de reuniones especializadas ha sido la respuesta para canalizar las demandas de participación. En esa dirección se crearon las Reuniones Especializadas de Cooperativas del Mercosur, la Reunión Especializada de la Mujer y a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias. Estas tres instancias constituyen ámbitos significativos de representación de la sociedad y podrían convertirse en núcleos de referencia participativa para gestar una nueva lógica regional.³⁰

La Reunión Especializada de la Mujer, que cuenta con la colaboración del Foro de Mujeres del Mercosur, ha planteado el tema de género en las instancias

²⁹ El Estatuto establece en su artículo 6 que a la red pueden pertenecer las capitales de los países del Mercosur, las ciudades con más de 500.000 habitantes y las ciudades que por su significación geográfica e interés integracionista o perfil internacional puedan contribuir con los fines fijados por la red y cuyos gobiernos hayan sido electos democráticamente.

³⁰ Para poner un ejemplo de la representatividad de estas redes, la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias congrega por el lado de Brasil el 80% de la población. Véase el acta de la primera reunión, que se celebró en la ciudad de Asunción el 14 de junio del 2001.

regionales y nacionales, a los efectos de que se comience a reelaborar el sentido de las relaciones de género en los distintos ámbitos. Resulta de interés el hecho de que en distintos ámbitos, como el referido a la coordinación macroeconómica a nivel regional o el de la definición de los presupuestos nacionales, se incluya esta perspectiva. La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias tiene de por sí un potencial importante, tanto en su representatividad —ya que está apoyado en la Red de Mercociudades—, como en su base operativa y funcional —por el hecho de que ha definido una agenda, metodología y grupos de trabajo en unidades técnicas definidas (Cooperación Internacional, Autonomía y Gestión Local).³¹

El objetivo de inclusión institucional a los efectos de la información y participación en las decisiones no ha conseguido establecer una interacción activa con los órganos del Mercosur y por ende no ha podido generar insumos para el establecimiento de una agenda social del proceso regional. Estas circunstancias han llevado a una valoración crítica de la participación institucional a través de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias y ello se ha trasuntado en la XXI reunión del Consejo de la red de Mercociudades y en la VII Reunión Especializada de Municipios e Intendencias. En el XXI Consejo de Mercociudades que se llevó a cabo en Buenos Aires en el mes de junio del 2004, se acordó la elaboración de una propuesta orientada a rediseñar el ámbito de las ciudades en el Mercosur, debido al poco relieve institucional que tiene la Reunión Especializada y a que las ciudades se ven afectadas en múltiples decisiones que adopta el bloque.

Los temas vinculados a los derechos humanos en el proceso regional del Mercosur no escapan a los avances registrados en los temas fundamentales de la Agenda 2000. Es por ello que la crisis que comenzó en el bloque en el año 1999 condicionó a los actores y el avance en distintos temas. Por otra parte, la crisis institucional de Argentina y las transiciones gubernamentales condicionaron el momento para un nuevo empuje del proceso regional. Es a estos cambios de gobierno y sus derivaciones en materia de prioridades que consagraremos el próximo apartado.

³¹ Véase el acta de la III Reunión Especializada de Municipios e Intendencias que se llevó a cabo en Mar del Plata el 4 de abril del 2004.

5. Los cambios de gobierno y un nuevo ordenamiento de prioridades en el Mercosur

El Mercosur ingresó en el año 2003 con significativos cambios políticos y de gobierno en tres de los cuatro países del bloque regional. El primero de enero asumió el presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva; el 25 de mayo hizo lo propio Néstor Kirchner en la República Argentina, y en agosto el nuevo presidente de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos. Estos cambios se produjeron en momentos en que los efectos de las sucesivas crisis en la región han llevado a las sociedades a cuestionar las bases del modelo económico vigente en los últimos años y han afectado el funcionamiento de las instituciones y de la gobernabilidad democrática.

La aproximación de los presidentes que asumieron durante el año 2003 en la inclusión de otros temas políticos y sociales en el proceso regional otorgó continuidad a los contenidos que se habían planteado en el año 2000 y que fueron interrumpidos o pospuestos por la crisis en Argentina.

En los primeros meses de la etapa de relanzamiento, a principios del 2000, los presidentes plantearon algunas medidas y propuestas políticas, y anunciaron dos iniciativas que comenzaron a bosquejar los alcances del espacio geopolítico y del referente temático del proceso de integración. Estas iniciativas estaban vinculadas con la concreción de una Cumbre Sudamericana a los efectos de ir definiendo los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano con la inclusión del tema social en la agenda regional. La primera propuesta fue adelantada por Fernando Henrique Cardoso desde Brasilia, insistiendo en el objetivo de la integración regional y el desarrollo en América del Sur.³² La segunda fue la necesidad de incluir en la agenda el tema social, avanzada por Ricardo Lagos en una visita oficial que realizó a Fernando de la Rúa, en la que firmaron una declaración conjunta y una Carta Social.

En la etapa actual se retomaron algunos temas de la etapa anterior, pero se esbozaron algunos nuevos que trazan la orientación futura del proceso. Al respecto, la aprobación de los Acuerdos de Residencia y Migración en el 2002 y la

³² La invitación del presidente de Brasil fue hecha a los presidentes de América del Sur, lo cual explicita la prioridad continental de Brasil. Véase al respecto el artículo de Luis Bilbao (2000): «Brasil tentado por una opción sudamericana», *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, año II, n° 13, julio.

inclusión de nuevos temas —entre los que figuran el concepto de ciudadano regional en el Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común Objetivo 2006— son indicadores de un nuevo impulso en esta construcción regional *sui generis*, pautado por temas sociales que han ingresado en la agenda regional.

Los temas nuevos que plantea el Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común Objetivo 2006, presentado en la cumbre de junio del 2003, definen algunas iniciativas que estaban en camino, pero que todavía no se habían incorporado a la agenda regional. Entre esos temas 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 decisión con el objetivo final de conformar un Parlamento regional mediante elecciones directas; promoción de una mayor visibilidad cultural entre los Estados para un mayor conocimiento del Mercosur cultural; fomento de 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; concreción de acuerdos en distintas áreas (migración, trámites, cooperación judicial) que faciliten los trámites al ciudadano regional.

Por otra parte, la aprobación de algunos acuerdos que apuntan a la regularización migratoria y al establecimiento de un régimen común para reglamentar la residencia de los nacionales del espacio regional otorga una respuesta regional a algunos de los problemas vinculados con la libre circulación de personas y los derechos de los emigrantes en los países de la región. La finalidad de los convenios es regular de manera general la adquisición de residencia legal en los Estados parte del Mercosur y Estados asociados.

Entre los derechos que consagran los acuerdos se encuentra el trato nacional en materia de derechos civiles, el de la libertad de movimiento, el trato igualitario en lo concerniente a la legislación laboral y el derecho a transferir remesas. En cuanto a los contenidos que implica la obtención del estatuto de residente, se consagra la libertad de movimiento dentro del país de recepción, así como desde y hacia él. En cuanto a otros derechos de los inmigrantes —a diferencia del artículo sobre movilidad—, también alcanzan a los integrantes de sus familias

«que hubieran obtenido residencia en los términos del Acuerdo». Los acuerdos subrayan el trato igualitario de las personas, siempre que obtengan su residencia en el marco establecido por los tratados. Dichos residentes «tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país» (artículo 8, p. 2).³³

Si bien el ejercicio del derecho a la libre circulación, al trato igual entre inmigrantes de la región y otros derechos sociales se encuentran en la base de la realización del mercado común, la continuidad del proceso, de los intercambios regionales y de la consecuente regionalización de las políticas en algunos sectores plantean otros aspectos de los derechos humanos vinculados con los desiguales niveles de aplicación de éstos;³⁴ entre otros aspectos, el desarrollo local, el ambiente y las regiones desfavorecidas.

La respuesta institucional del Mercosur al tema de los derechos humanos fue la creación de una Comisión Ad-hoc de Derechos Humanos en el ámbito del Foro de Consulta y Concertación Política. Esta Comisión, que comenzó a funcionar en el año 2000, ha tenido hasta el momento cinco reuniones en las que las delegaciones han intercambiado información y acordado algunas iniciativas en cuanto a la cooperación en materia de derechos humanos. Una de las iniciativas más relevantes surgió en un taller sobre la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos por los tribunales y cortes de los países del Mercosur más Bolivia y Chile, donde se sugiere al Foro de Consulta y Concertación Política «que estudie la conveniencia y oportunidad de proceder a la creación de un Instituto de Derechos Humanos del Mercosur, Bolivia y Chile, que permita la coordinación en el área de la formación y la capacitación, proponiendo a los Estados la asignación de un fondo para su funcionamiento con la cooperación y asesoría del Instituto Interamericano de Derechos Humanos».

³³ Una ampliación del significado y contenidos de estos acuerdos puede leerse en Lincoln Bizzozero y Ana Pastorino (2003): «Los acuerdos migratorios y de circulación laboral en el ámbito del Mercosur», *Cena Internacional* (Revista digital del Departamento de Relações Internacionais de la Universidad de Brasilia y la Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil), n° 1.

³⁴ Como ejemplo surge la existencia en algunas regiones de Brasil de la práctica de la esclavitud. Ello ha sido transmitido por diferentes medios de divulgación masiva, además de foros y revistas especializadas. Véase por ejemplo el artículo de Andrew Cockburn (2003): «Esclavos del siglo XXI», *National Geographic en español*, vol. 13, n° 3 (National Geographic Society), setiembre.

Otras iniciativas de la Comisión Ad-hoc fueron la solicitud para institucionalizar su funcionamiento en la estructura institucional del Mercosur, la cual fue aceptada por el Foro de Consulta y Concertación Política para plantearla al Grupo Mercado Común, y la iniciativa para incluir en el Protocolo de Ushuaia el respeto a los derechos humanos.

Estas diversas señales muestran una línea de continuidad en la construcción *sui generis* del proceso regional del Mercosur y en la resolución de temas de la dimensión social vinculados con la realización del mercado común. El camino seguido hasta el momento reafirma el punto de partida adoptado, vinculado a la idea de que los cambios en la organización productiva y en los vínculos laborales (y societarios) plantearán nuevos desafíos a las regiones (y no solamente a los países) que llevarán a respuestas desde distintos niveles —local, nacional, regional y global.

En las reflexiones finales deben señalarse algunos puntos sobre el recorrido del proceso regional y su vinculación con los derechos humanos. En primer lugar, siguen sin resolverse temas que conciernen al núcleo duro del proceso regional, como lo son los principios básicos de funcionamiento, el arancel externo común, la definición de una unión aduanera con el consiguiente acuerdo sobre el funcionamiento y la distribución de una renta regional, y hasta la libre circulación de mercancías en la región. Esta falta de resolución condiciona evidentemente los otros andariveles del proceso en la medida en que se siga con un funcionamiento básicamente intergubernamental por el cual siempre se pueda acudir al principio «nacional» en materia de observancia de los derechos humanos. En segundo lugar, la continuidad del proceso y la regionalización de algunos temas y políticas han derivado en la necesidad de ampliar perspectivas, incluir determinadas redes y propiciar una participación periférica a actores de la sociedad civil. En tercer término, en cuanto al respeto de los derechos humanos básicos, se comienza a visualizar la horizontalidad temática y su dimensión trasfronteriza, sobre todo en temas que de por sí atañen a los países de la región. De ahí que sea una buena señal la institucionalización de la Comisión Ad-hoc de Derechos Humanos en la estructura institucional del Mercosur. Finalmente, que los nuevos desarrollos regionales propulsarán necesariamente el surgimiento de otros debates vinculados a los derechos humanos en la región (sobre el derecho ambiental, los derechos del ciudadano regional, los derechos de participación regional, entre otros).

Para concluir sobre la vinculación de los derechos humanos con el Mercosur, se puede señalar que se alcanzó un punto de no retorno en cuanto a la

vinculación entre el régimen democrático y el respeto de los derechos humanos básicos y la pertenencia al proceso regional. En cuanto a las respuestas institucionales frente a las necesidades y demandas de actores de la sociedad civil, los resultados alcanzados permiten visualizar un nuevo diseño del Mercosur, tal cual se aprecia en el presente con relación a lo que fue en sus inicios, sobre todo si se toma la dimensión social. Por otra parte, las necesidades y demandas que han ido surgiendo de los procesos globales y regionales sobrepasan las capacidades institucionales y de respuesta del bloque regional. Es por ello que entre los temas pendientes se encuentran el del fortalecimiento de nuevas instancias institucionales y el diseño de otras lógicas de funcionamiento que adecuen los derechos inherentes a la participación sobre temas regionales con la inclusión de nuevos actores provenientes de distintos sectores y temas.

POLÍTICA EXTERIOR Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PAISES QUE INTEGRAN EL MERCADO COMÚN DEL SUR

*José Miguel Vivanco**

HARÉ una breve referencia a la creación de la Corte Penal Internacional, uno de los logros más importantes de la humanidad para combatir la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, y el papel asumido por los Estados Unidos en el marco de su creación. Además, me referiré a la necesidad de los Estados de crear o fortalecer los mecanismos internos para vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos para el mantenimiento de los derechos fundamentales, con breve referencia al ejemplo de Brasil; el problema de la corrupción sobre la vigencia del Estado de Derecho y el papel de la sociedad civil para enfrentar este flagelo.

Human Rights Watch es la mayor organización de derechos humanos de los Estados Unidos, independiente de cualquier gobierno, partido o ideología, y su misión es documentar y denunciar violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en todo el mundo, al tiempo que esforzarse para lograr su reducción, sin importar la identidad de los responsables o de las víctimas.

La Corte Penal Internacional

Al final de uno de los siglos más sangrientos de la historia de la humanidad, la comunidad internacional acordó la creación de la primera Corte Penal Internacional independiente y permanente del mundo. La Corte Penal Internacional (CPI) puede investigar y procesar a las personas acusadas de crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra, complementa a los sistemas de

* Director de la División de las Américas de Human Rights Watch.

justicia nacionales y sólo interviene si los tribunales nacionales no quieren o no pueden investigar y procesar dichos crímenes.

El 17 de julio de 1998, después de tres años de debates, los Estados reunidos en Roma votaron a favor del establecimiento de una Corte Penal Internacional (CPI) de carácter permanente. En una decisión que transformaría el panorama de los derechos humanos, la comunidad internacional acordó, con un resultado abrumador de 120 votos a favor, 21 abstenciones y sólo 7 en contra, aceptar esta institución fundamental para llevar ante la justicia a los peores violadores de los derechos humanos.

El 1 de julio de 2002 entró en vigor el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, luego de haber logrado la 60ª ratificación necesaria, lo cual se produjo en menos de cuatro años, antes de lo esperado. La CPI es la piedra angular del nuevo sistema de justicia internacional, con grandes posibilidades de convertirse en instrumento de disuasión de atrocidades en el futuro. Además, la sola presencia de la CPI estimulará el fortalecimiento de instancias judiciales nacionales eficaces y sólo como *ultima ratio* este nuevo tribunal reclamará la competencia para juzgar a los responsables de graves abusos impunes.

Estados Unidos frente a la CPI

Aunque Estados Unidos ha sido un fuerte defensor de la justicia internacional, continúa demostrando hostilidad hacia cualquier tipo de tribunal que — como la CPI— pudiera aplicar su competencia, aunque sea en teoría, a ciudadanos norteamericanos.

El Estatuto de la CPI contiene numerosas salvaguardas, muchas de ellas propuestas por Estados Unidos, para evitar los procesos frívolos o injustificados. Sin embargo, parece que el gobierno del presidente Bush no se conforma con nada menos que una excepción absoluta para sus ciudadanos —excepción que el resto del mundo considera una violación del ideal de justicia universal sobre el que descansa la Corte.

En este sentido es pertinente mencionar la ley de protección de militares americanos, conocida por sus siglas en inglés como ASPA¹ (American Servicemember's

1 El texto completo de la Ley de Protección de Militares Americanos (ASPA) puede ser consultado en: <www.amicc.org/docs/ASPA2002v3.pdf>.

Protection Act), que entró en vigor el 2 de agosto de 2002. ASPA constituye un esfuerzo para intimidar a los países que apoyan a la Corte; sin embargo, esta ley firmada por el presidente Bush contiene excepciones que podrían minimizar sus disposiciones punitivas.² Específicamente, la ley prohíbe la asistencia militar a países que ratifiquen la CPI, pero esta prohibición no se aplica a los miembros de la OTAN y otros países no miembros de la alianza tales como Australia, Egipto, Israel, Japón, Jordania, Corea del Sur y Nueva Zelanda.

Los Estados parte de la CPI y los países signatarios han contraído la obligación legal de abstenerse de realizar acciones que vayan en contra del objeto y fin del tratado, lo cual, evidentemente, incluye tomar medidas que generen impunidad frente a delitos atroces. Este principio se aplica entre Estados parte y, con mayor razón, con un Estado que no haya ratificado el Estatuto como Estados Unidos.

El artículo 98 del Estatuto de Roma no es más que un mecanismo para resolver eventuales contiendas de competencia entre Estados parte. La intención de esta norma no fue permitir que un Estado que no es parte y que se ha negado a cooperar con la Corte negocie acuerdos con quienes se han obligado por el tratado para asegurar la exención de sus ciudadanos. En este sentido, la firma de un acuerdo con Estados Unidos viola las obligaciones contraídas por los Estados parte.

Cabe recordar que el artículo 98 se insertó en el Estatuto de Roma ante la insistencia de Estados Unidos durante la Conferencia de Plenipotenciarios de Roma. Los negociadores norteamericanos alegaron que dicho artículo aumentaría el «nivel de tranquilidad» de Washington respecto a la Corte y mantendría la participación de Estados Unidos en este esfuerzo. Esta norma tenía cierto sentido dada la prioridad que el Estatuto de Roma concede a las investigaciones y los procesamientos nacionales de buena fe: los gobiernos podrían ser los primeros en actuar cuando alguno de sus ciudadanos fuera sospechoso, entendiendo que éste sería entregado a la CPI si la Corte llegara a determinar que los procedimientos nacionales no se realizaron de buena fe.

La exención de un cierto grupo de personas —los ciudadanos de Estados Unidos— de la jurisdicción de la Corte provoca una grave perturbación del régi-

2 Véase discurso de Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch, ante la Asamblea de Estados Partes de la Corte Penal Internacional el 9 de septiembre de 2002, en: <<http://www.hrw.org/campaigns/icc/docs/ken-icc0909-sp.htm>>.

men de responsabilidad internacional previsto por el Estatuto de Roma, que por esencia debe ser universal. La exención también constituye un precedente peligroso que fomenta que otros Estados intenten obtener un tipo de inmunidad similar para sus ciudadanos, lo cual, desde luego, afecta la credibilidad de la Corte.

De otra parte, a petición de Estados Unidos el Consejo de Seguridad ha eximido por dos años de la competencia de la CPI al personal norteamericano que participa en misiones de pacificación de la ONU. Cuando durante el presente año venció el plazo de la exención, Estados Unidos decidió no insistir en su renovación, probablemente por no contar con los votos necesarios en el Consejo de Seguridad.

Políticas públicas para la vigencia de los derechos

Uno de los objetivos de este evento es crear un ámbito de evaluación y reflexión sobre el respeto de los derechos de los habitantes del Mercosur y, particularmente, de las políticas públicas que hacen posible la vigencia de esos derechos. Para tal fin es necesaria la creación de instancias que observen y vigilen los compromisos adquiridos por los Estados y la conducta de quienes ejercen o administran el poder, instancias que faciliten lo que en el fondo constituye el proceso de rendición de cuentas frente al ejercicio de poder. Sin embargo, un plan que cree y consolide una instancia interna capaz de velar por la protección de los derechos de las personas tendrá éxito en la medida en que logre definir muy bien los objetivos, el mandato, y fundamentalmente que logre avanzar hacia su institucionalización.

Sobre este aspecto es importante recoger experiencias de la región, como el caso de Brasil, tanto de la sociedad civil como del actual gobierno de ese país, para lo cual quisiera referirme brevemente al Programa Nacional de Derechos Humanos de Brasil.

Brasil es el único país de Sudamérica que ha elaborado un plan nacional, es decir un diagnóstico de la situación interna en materia de derechos humanos, partiendo inicialmente de identificar los principales problemas y presentando propuestas concretas, no sólo en el ámbito legislativo, sino en el político y social, para abordar los problemas centrales en derechos humanos.

El Programa Nacional de Derechos Humanos de Brasil se concibió con varios propósitos. Por ejemplo, persigue la ratificación de los tratados interna-

cionales, como la Convención Interamericana del Desaparecimiento Forzado de Personas, la Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Migrantes y de sus Familias. El Programa Nacional, además, se propone implementar y divulgar actos internacionales como la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos (Viena, 1993), la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) y el Plan Hemisférico en Derechos Humanos (Cumbre de las Américas, Miami, 1994).³

Asimismo, el Programa busca apoyar las organizaciones sobre defensa de los derechos humanos, promoviendo el intercambio internacional de experiencias en materia de protección de los derechos fundamentales y la creación y el fortalecimiento de programas internacionales de apoyo a los proyectos de protección y promoción de derechos, en particular las reformas y mejoras a los sistemas judiciales y policiales. Además, fortalecer la cooperación con organismos internacionales de protección de los derechos humanos, tales como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el marco de su relación con la comunidad el Programa persigue crear un servicio civil para que actúe en la protección de los derechos humanos de todas las personas en el país; además, un manual nacional de derechos humanos, campañas publicitarias y un sistema de incentivos a los gobiernos locales para la implementación de todas las medidas previstas en el mismo Programa.

Ese excelente ejercicio brasileño podría ser útil para el resto de la región del Mercosur. Por esto, creo que los demás países deberían conocer en qué estado se encuentra esta importante iniciativa, analizarla, conocer cuáles han sido sus virtudes y también cuáles han sido sus debilidades.

Para que los planes nacionales respondan eficazmente a sus objetivos es necesario que el diagnóstico haya sido acertado, pues si el diagnóstico es insuficiente el plan que finalmente resulte no traerá los resultados esperados. Esto muestra que el trabajo en torno a los programas nacionales o regionales es absolutamente esencial para poner fin al discurso sobre estos temas; por lo tanto, se debe intentar obtener el diagnóstico más preciso aunque no sea definitivo.

3 Una descripción más detallada sobre el Programa Nacional de Derechos Humanos en Brasil puede ser consultada *online*: <http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/DERE3C.HTM>.

La corrupción y el papel de la sociedad civil

Un tema de gran importancia, estrechamente vinculado a los derechos humanos, es el problema de la corrupción. Las iniciativas que se debaten en este espacio permiten como nunca ir acercando problemas que históricamente se han visto como propios de la corrupción, o del trabajo en materia de lucha contra la corrupción y la defensa de las libertades fundamentales. La corrupción y el abuso de los derechos humanos son, especialmente en democracia, dos caras de la misma moneda y en el fondo tienen el mismo origen. La causa que une estos dos flagelos se centra en un problema de Estado de Derecho, es decir responden a la misma debilidad, a la falta de Estado de Derecho o a un Estado de Derecho de papel.

Todas las personas deben regirse bajo las mismas reglas y responder con parámetros similares al rendir cuentas de sus actos. Esta premisa es uno de los pilares del sistema democrático. El punto central del proceso de rendición de cuentas es la transparencia y la protección de los derechos fundamentales. Hay puntos de convergencia importantes entre la promoción y la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, que tienen un eje, un origen, un germen común que es el afianzamiento y el desarrollo del principio del Estado de Derecho.

Para determinar el rol de la sociedad civil en relación con el tema de los derechos humanos en la región es necesario tener en cuenta que hay distintos tipos de organizaciones, que a su vez responden a diversos modelos de estructura. También es importante evitar la politización en el trabajo de las organizaciones de derechos humanos, no permitir que esté marcado por orientaciones de izquierda o de derecha ni por razones religiosas. Es necesario que las organizaciones de derechos humanos apliquen exactamente los mismos estándares para el examen de todos los casos, independientemente de si quien comete el hecho es una persona, un gobierno, una institución o una autoridad con determinada ideología.

Las decisiones políticas de los gobiernos del Mercosur para avanzar hacia el fortalecimiento de la sociedad civil denotan complejas declaraciones de voluntad que cuesta mucho traducir a la realidad. Cuando se tiene el deber de observar y denunciar las violaciones de los derechos humanos surgen problemas para las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de su defensa, promoción y protección. Por esto es importante preguntarse si actualmente existe madurez política para aceptar estas instituciones y aceptar a su vez que la sociedad civil pueda denunciar cuando hay retrocesos en la política o prácticas de derechos humanos sin que sean rechazadas injustificadamente.

MERCOSUR: SISTEMAS POLÍTICOS NACIONALES, POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHOS HUMANOS

*Felipe Michelini**

ESTA presentación aborda desde un enfoque sistémico la realidad política, institucional y de los derechos humanos en el ámbito del Mercosur, con el fin de contribuir al debate que comprometa al proceso de integración regional en el avance sustantivo de la vigencia plena y efectiva de los derechos humanos.

El sistema político de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, la política exterior, los derechos humanos de cada uno de los países y el destino del bloque regional Mercosur se abordan por lo general en forma separada. Se podría afirmar que una causa importante de este fenómeno es que las personas y las instituciones que actúan, reflexionan y debaten estos temas, así como las disciplinas que las estudian, se encuentran distanciadas y ubicadas en compartimientos estancos.

El llamado Consenso de Buenos Aires y la iniciativa de los presidentes de Argentina, Kirchner, y de Brasil, Lula, para instalar un Parlamento del Mercosur con elección directa de sus representantes tendrá un fuerte impacto en la opinión pública y en los respectivos sistemas políticos de cada uno de los países, así como del bloque regional en sí mismo.

Si este cambio profundizara esta orientación concretándose la iniciativa del Parlamento Mercosur, sin duda alguna los sistemas políticos nacionales, la política exterior y los derechos humanos en la región pasarían a una nueva fase hasta ahora no imaginada.

En la primera parte, este trabajo aborda el proceso de integración regional, la segunda parte trata algunos rasgos de los sistemas políticos nacionales de los países que integran el bloque, la tercera se ocupa de la situación de los derechos

* Director del Instituto Solidaridad y Desarrollo, Uruguay.

humanos y una cuarta parte propone la vinculación entre política exterior y derechos humanos del Mercosur.

A modo de síntesis plantea la necesidad, para todos aquellos consustanciados con la plena vigencia de los derechos humanos, de promover una integración que contemple cabalmente este componente en el Mercosur.

1. Mercosur

En el léxico del mundo globalizado de hoy, la idea de la integración latinoamericana en general y la del Cono Sur en particular han sido un elemento esencial en la historia de nuestros pueblos. Ya desde las guerras de independencia, así como en el establecimiento y la consolidación de los Estados nacionales, existieron diversas ideas de integración americana con ejes tan diversos como la unión panamericana, el federalismo, el centralismo o el aislacionismo (este último más típico de la postura norteamericana luego de la doctrina Monroe en 1823).

De todas formas, en la América del Sur de fines del siglo XIX y principios del siglo XX quedó constituido un sistema de estados nacionales con innumerables conflictos internos, con fronteras indefinidas en muchos casos, insertos en un mundo eurocéntrico y dependientes de las grandes potencias imperialistas de la época, en el marco de un sistema internacional predominantemente imperialista.

Estos países eran gobernados por elites nacionales en las que el Estado en más de un caso precedió a la nación. De este modo se consagraron textos constitucionales signados por el liberalismo pujante en Europa, herencia de derechos, libertades y garantías legados de la revolución francesa, el desarrollo del constitucionalismo británico, estadounidense y español. Se trataba en última instancia de un régimen de derechos para las elites que sentaba las bases para su posterior ampliación hacia las masas.

Saltando varias décadas llegamos al populismo como fenómeno que atravesó toda América Latina en distintos momentos del siglo XX; fue el momento del sufragio universal pero no necesariamente de la vigencia de los derechos ciudadanos en su plenitud para las poblaciones del subcontinente.

El fin de la Segunda Guerra Mundial fue también la consolidación del sistema internacional bipolar característico de la segunda posguerra y la expansión de la sociedad de masas y de consumo. Fue también el impacto del conflicto Este-Oeste, la «caliente» Guerra Fría que en América Latina se manifestó en su

saga de dictaduras y violaciones a los derechos humanos. Esto constituye un pasado reciente de difícil evaluación y con diversas interpretaciones.

Existió una integración estratégica en el marco del terrorismo de Estado, plan Cóndor mediante, que incluía por supuesto a Chile. La relación íntima de gobiernos, militares y diplomáticos en la lógica represiva de la década del setenta, la llamada *integración de las bayonetas*, es generalmente olvidada en muchos de los discursos a favor de la integración.

A ese proceso de integración del terror se le opuso uno, informal pero no menos poderoso, de reserva ética de la relación fraterna entre víctimas y familiares de éstas, también formado por activistas de los derechos humanos y opositores políticos, sindicales y sociales.

La Organización de Estados Americanos, junto con mecanismos de cooperación militar y económica, se constituyó en los prolegómenos de esta Guerra Fría, la que finalizó con la implosión de la Unión Soviética y los países del socialismo real. Llegaba a su fin el orden mundial conocido hasta ese momento: entre 1989 y 1991 desaparecieron unidades del sistema internacional, tales como la URSS, que según Deustch y Singer¹ indican el inicio de un proceso de formación de un nuevo sistema internacional.

De este modo el desarrollo del Mercosur se produce en un mundo unipolar bajo la hegemonía de una potencia gravitante, en forma asimétrica, de poder económico, tecnológico, financiero y militar;² y al mismo tiempo de la transnacionalización de la economía, las finanzas, las comunicaciones y el comercio.

El debilitamiento político y financiero de los Estados nacionales lleva a fortalecer el desarrollo de grandes espacios regionales que permitan a las fuerzas económicas compartir factores y riesgos de similar naturaleza.

Existe consenso sobre el hito histórico que significó la formación del Mercosur para cada uno de los países miembros desde el punto de vista de su historia política e institucional.

El primer impulso del Mercosur se realizó en un momento muy particular para la historia de los países, dado que estaban finalizando las transiciones de regímenes dictatoriales a democracias representativas en Argentina, Brasil y Uru-

¹ En J. L. Gaddis (1987): *La larga paz* (Revista de Política Exterior).

² Véase a respecto la postura de Zbigniew Brezezinski (1997): *El gran tablero mundial*, que ubica a Estados Unidos en la posición de potencia hegemónica imperial. El citado politólogo fue asesor del presidente Carter.

guay. Sabido es que estos procesos de transición tuvieron un fortísimo impacto en nuestras sociedades y que la política exterior constituía una herramienta importante en la reconstrucción un nuevo marco institucional hacia dentro y fuera de estos países.

El Mercosur es la decisión política de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, expresada en el Tratado de Asunción de 1991, de establecer lo que para la doctrina de las relaciones internacionales es una unión aduanera incompleta. El proceso de integración tuvo además la sanción primero y la posterior ratificación de algunos instrumentos y pactos que hacen a las relaciones políticas y comerciales del bloque. En efecto, además del Tratado de Asunción se firmaron otros tratados y acuerdos.

Por otra parte se constituyó la Secretaría Técnica del Mercosur, con sede en la ciudad de Montevideo. Recientemente, en esta etapa de impulso renovado, al Mercosur se ha establecido una representación permanente cuyo soporte es el Dr. Eduardo Duhalde, ex presidente de la República Argentina.

Sin duda, ha sido un factor coadyuvante a la formación y consolidación del Mercosur la interrelación económica entre Argentina y Brasil, y al mismo tiempo la eliminación de la hipótesis de conflicto militar entre ambos. Esta posibilidad fue durante décadas factor distractor importante para concretar la integración regional.

2. Los sistemas políticos nacionales

En el marco de los sistemas democráticos, la política hoy está concebida como la competencia entre partidos con el objetivo de llegar al control del Estado dentro de fronteras nacionales previamente establecidas. Es cierto que debe articular una diversa gama de intereses expresados por otros partidos políticos, corporaciones, empresas, burocracias y sectores de la sociedad civil; en definitiva, la convivencia democrática está hecha de tolerancia y aceptación de las minorías aunque predomine la voluntad de las mayorías.

Un límite de la competencia en la búsqueda del control por medios democráticos o de elecciones periódicas como base de la legitimidad del poder étático, al menos en el plano retórico, lo ha reafirmado la caída del modelo de los países del socialismo real. Este fenómeno ha impuesto las formas en todo el continente; si bien no ha prevenido las crisis políticas y sociales, aun en aquellos casos de sustitui-

ción de presidentes o elencos de gobierno se ha cuidado en forma explícita el hacerlo en el marco institucional o democrático, evitando gobiernos de facto.

Si bien esto sucede en toda el área del Mercosur, cada proceso es una acción política confinada generalmente a las fronteras geográficas existentes, y en las que la coordinación es en todo caso mínima entre partidos y grupos de opinión.

Por cierto que existe algún tipo de contactos, pero éstos son esporádicos y en definitiva no operativos y la ubicación en un terreno ideológico, como por ejemplo, la Internacional Socialista, la Internacional Demócratacristiana o el Foro de San Pablo, son instancias de mutuo conocimiento pero no operativas y no necesariamente coinciden después sus afiliaciones con la acción política concreta dentro de sus países.

En este sentido han funcionado instancias de vínculos estrictamente parlamentarios, como el Parlamento Latinoamericano y el Foro Interamericano de Parlamentarios de las Américas (FIPA). Asimismo, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur ha tenido hasta ahora tan solo un aspecto testimonial. Por ello la iniciativa de un Parlamento de voto directo a nivel de Mercosur tendría un altísimo impacto tanto en el proceso de integración como en la política.

Otro ingrediente a señalar es el fortalecimiento de las estructuras ejecutivas y administrativas en detrimento de los parlamentos y de las propias organizaciones políticas en el Mercosur. Asimismo, la complejidad de la ejecución de los presupuestos y los programas en sus múltiples variantes hace que los parlamentos nacionales en definitiva sean mecanismos muy rústicos para el control del gasto y la gestión, el control político e incluso la legislación.

La política partidaria, así como las políticas de Estado, desde la finalización de la Guerra Fría, se dan en el marco de economías de mercado o capitalismo. No hay en forma importante un discurso alternativo de cambio de sistema o propuestas revolucionarias. La regla de la acción política del presente enfatiza la forma en que los diversos partidos intentan abordar el sistema como un dato de la realidad imposible de cambiar en el corto plazo.

La izquierda política subraya la necesidad de corregir los defectos más insustentables del sistema buscando mecanismos de equidad y corrección a la situación de un número creciente de pobres y marginados.

La derecha política ha insistido en la optimización de las leyes del mercado y la atracción de inversiones como generadoras de desarrollo en el marco de lo que se ha llamado las políticas neoliberales. Más allá de los discursos con los que se ha llegado al gobierno, estas últimas han sido las políticas aplicadas de la

década de Menem en Argentina, Collor de Melo y Cardoso en Brasil y Sanguinetti-Lacalle-Batlle en Uruguay.

La vida política se expresa hoy, además, en una pluralidad de actores que los partidos de derecha y de izquierda no pueden hegemonizar ni homogeneizar. La prensa y los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, de medio ambiente, de género, para nombrar tan solo algunos; los sindicatos y los gremios estudiantiles; las agrupaciones sociales de nuevo tipo como los piqueteros en Argentina o los sin tierra en Brasil; todos han ingresado en espacios históricamente reservados a los partidos políticos.

Es cierto que la ideología no está ausente en la acción social; sin embargo, estas redes acuerdan y realizan alianzas con los partidos políticos pero no están dispuestas a subordinarse simplemente a una estrategia de acceso a la administración del Estado. En definitiva, no es ese su interés sino tan solo avanzar un programa o una agenda no necesariamente precisa.

Todo ello en el marco de procesos de enorme profundización de la pobreza y de la exclusión, en el marco de sociedades que muestran como valor el consumismo, la propiedad y el lujo, así como una tremenda inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza nacional.

Por último, la acción política partidaria y la gestión del Estado en sí mismo ha sido fuertemente impactada por la revolución tecnológica. Las estructuras políticas diseñadas para Estados en que la información y el acceso a ella estaban monopolizados por unos pocos se han vuelto obsoletas.

En cambio, las técnicas del marketing, la comunicación de masas y la publicidad se han convertido en herramientas imprescindibles para hacer política y llegar a las grandes masas. Todo necesita una importante cantidad de dinero y recursos para el desarrollo de esta actividad y la cotidiana información de escándalos de corrupción se ha tornado hasta rutinaria, entre otras cosas por falta de debate y legislación acerca de cómo deben costearse los gastos que la democracia en la era de los medios masivos exige para financiarse.

Sin perjuicio de ello, en este desarrollo es necesario destacar que en el nivel local y estadual quedan resabios de formas políticas que se han escapado a la modernidad, con ingredientes de períodos anteriores, muchas veces bajo la rígida conducción de elites familiares que concentran dinero, prestigio y poder.

Más allá de esta reflexión general, el hacer una síntesis de la política de cada uno de los países no es tarea sencilla. Sin embargo, es bueno resaltar algunos aspectos sustanciales.

Los países son producto, tal vez menos solemne, de su experiencia histórica. Así, la Argentina ha llegado a consolidar su sistema democrático y ha dejado atrás la era de los golpes militares que la gobernaron desde los años treinta del siglo pasado. En esta nueva etapa, más allá del período de Alfonsín y la esporádica Alianza, el Partido Justicialista sigue marcando los tiempos y los ritmos a los argentinos. Con sus virtudes y sus defectos, el justicialismo ha estructurado un discurso legitimante para su país, aglutinando diferentes perfiles ideológicos e incluso ofreciendo programas sustancialmente distintos, pero actuando como uno solo al momento de la administración del Estado. El propio ascenso del actual presidente y su acción muestran hasta qué punto esta afirmación es cierta.

En Brasil, la larga espera de la asunción al gobierno del Partido de los Trabajadores es un cruce de caminos con relación a su historia. En un país caracterizado por las organizaciones partidarias de matriz estadual y con partidos políticos con débiles fidelidades, el PT se ha constituido en casi el único partido de escala nacional, comparable a los grandes partidos de masas de estilo europeo. Es cierto que el PT en el gobierno no es necesariamente el PT de sus orígenes de la década de los ochenta, pero también es cierto que el Brasil político que dio una larga batalla por las elecciones directas de su presidente, que instaló a través de los medios de comunicación a un presidente como Collor de Melo y luego lo destituyó, ha dado una muestra de enorme madurez para aceptar el ingreso al gobierno a Lula.

En Paraguay la política aún esta centrada en el Partido Colorado, en el legado de Stroessner, en su dependencia económica de Brasil y la contradicción de hacer una transición de la dictadura a la democracia construyendo el Estado nacional al mismo tiempo en una era de globalización y regionalización. Su histórico aislamiento y su composición demográfica hacen de Paraguay un caso particularísimo.

En Uruguay el crecimiento constante del frente opositor liderado por el Frente Amplio ha ido ampliando su base de sustentación política y social para cuestionar realmente a los gobiernos de partidos tradicionales que se han turnado en el control de la administración desde el principio del siglo pasado. La profunda crisis económica y social en la que se encuentra el país es un verdadero desafío para el gobierno de la izquierda que muy probablemente triunfará en las elecciones de octubre de este año.

3. Los derechos humanos

La finalización de la Segunda Guerra Mundial significó la derrota militar del fascismo italiano, del nazismo alemán y del imperio japonés, el ocaso de los imperios coloniales europeos y a su vez el ascenso de dos superpotencias, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la de los Estados Unidos de América, en el marco de la carrera armamentista y el desarrollo de la tecnología nuclear.

También fue la época de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, la instalación de los Tribunales de Núremberg y Tokio para juzgar los crímenes cometidos por el Eje, y luego, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Este proceso militar, económico, político y jurídico desemboca en lo que posteriormente se llamó la Guerra Fría, con la división de las zonas de influencia entre las grandes potencias.

Sin embargo, el consenso internacional sobre la existencia de unos derechos básicos que toda persona posee por el solo hecho de ser persona constituirá una clave para comprender la diferencia de esta época con las anteriores.

En nuestro continente, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre fue un antecedente importante de la Declaración Universal, en el marco de la Unión Panamericana primero y en la Organización de Estados Americanos después. La consecuencia inmediata de la Guerra Fría en América, al encontrarse ésta bajo la influencia y la injerencia estadounidense en lo que consideraba históricamente su *patio trasero* (Reagan 1982), las profundas diferencias sociales, la explotación y la miseria dentro de los países del sur y el impacto de la revolución cubana, constituyeron, entre otros, ingredientes para desarrollar en el subcontinente enormes turbulencias sociales.

El desarrollo de la *doctrina de la seguridad nacional* desde Washington, en combinación con la ideología neoliberal de la escuela de Chicago y el entrenamiento masivo en técnicas de contrainsurgencia de la Escuela de las Américas, constituyó la herramienta de lucha contra el «comunismo internacional» asumida desde los Estados Unidos. Bajo dicha denominación se definía a un enemigo ubicuo y enraizado en la sociedad al que, según sostenía la mencionada doctrina de la seguridad nacional, había que extirpar, erradicar, arrancar tal como si fuera un cáncer que se había instalado en el tejido social. De allí a la violación sistemática de los derechos humanos desde el terrorismo de Estado no medió distancia.³

La revolución cubana primero y el ascenso de la Unión Popular en Chile con la presidencia de Allende, reafirmaron para la política estadounidense, con su gama de alianzas locales, la necesidad de tener una actitud de decidida alternativa al socialismo que llegaba por vía democracia al Cono Sur.

La fiel y entusiasta interpretación de las dictaduras militares de este mandato y su permanente aliento por parte de Henry Kissinger fueron el prolegómeno del terrorismo de Estado en este rincón del planeta, con su secuela de desaparecidos, torturados y asesinados en cumplimiento de la máxima del célebre asesino de uniforme Suárez Mason: «primero a los terroristas, luego a sus amigos y familiares y por último a los indecisos», para terminar con la plaga comunista por estos lares.

La oposición a una situación social y económica que consistía en mantener en condiciones paupérrimas a las grandes masas de los países latinoamericanos y a estos países en el subdesarrollo no siempre estuvo basada en un discurso de plena vigencia de los derechos humanos. Al contrario, muchas de las organizaciones y dirigentes políticos que asumían o pretendían tener la representación de las masas tenían un discurso contrario a la existencia de derechos básicos de la persona por el solo hecho de ser persona.

Este fenómeno estaba comprendido también en el marco de la Guerra Fría. Bajo el liderazgo de Estados Unidos se proclamaba la existencia tan solo de los derechos civiles y políticos. La URSS, por su parte, prometía la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales como condición para el cumplimiento de los primeros.

En los procesos de transición y consolidación democrática, como reacción a las dictaduras basadas en la doctrina de la seguridad nacional y el terrorismo de Estado —plan Cóndor mediante, como se sabría después—, se consolidó un discurso basado en la vigencia irrestricta de los derechos humanos, aun por quienes en el pasado inmediato no habían hecho énfasis en ellos.

Asimismo, la denuncia de las atrocidades militares se tuvo que hacer bajo cánones internacionales, por lo que se adaptó el discurso en clave de derechos consagrados por los instrumentos internacionales.

La alianza con organizaciones como Amnistía Internacional o la Comisión Internacional de Juristas, así como la incorporación activa de organizaciones de

³ Guillermo O'Donnell (1985): *Los regímenes burocrático autoritarios en el Cono Sur de América Latina*.

familiares y de sectores de la Iglesia con orientación progresista, permitieron un mutuo aprendizaje. A esto se sumó el contingente de políticos exiliados y perseguidos que no sin reticencias pudieron trabajar conjuntamente en pos de los derechos humanos.

Asimismo, la utilización inteligente de los mecanismos regionales e internacionales de protección fue también un puntal de esa cultura de los derechos humanos que trasvasó a todos los sectores de la oposición política y social a los regímenes militares.

Iniciados los procesos de transición para la restauración de la democracia en los países del Cono Sur, la defensa de los derechos humanos pasó a ser parte de todos los sectores políticos y sociales que de una u otra forma se habían opuesto a los regímenes militares. Ese consenso inicial llevó a la aprobación y ratificación de la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos al amparo del «Nunca más» local.

Es cierto que prontamente esos consensos se debilitaron y se dividieron después. Las discrepancias surgieron al decidir cómo enfrentar las gravísimas violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente y su relación con la justicia, la verdad, la memoria y la lucha contra la impunidad. La paradoja es que, en buena medida y de buena fe, en el plano discursivo los «punto final» y las «caducidades» se hicieron en el nombre de los derechos humanos presentes y vigentes, tanto como de la paz y de la democracia.

El desafío de las organizaciones de derechos humanos ha sido enfrentar la falta de compromiso de los Estados y de los gobiernos de la región en adecuarse a los cánones internacionales de derechos humanos. La aprobación de éstos ha sido interpretada muchas veces por los gobernantes como un fin en sí mismo, lo que los convierte tan solo en avances escriturales o declarativos.

Sin duda, la aprobación de las normas internacionales es un avance sustantivo en la búsqueda de la plena vigencia de los derechos humanos, pero no es suficiente. Al cambio jurídico le es necesario el de la instrumentación y la aplicación de los recursos materiales para su efectiva implementación, incluso en los derechos civiles y políticos que tradicionalmente se piensa —erróneamente— que no necesitan asignación presupuestal.

En definitiva, la necesidad de establecer una cultura de protección y promoción de los derechos humanos es imprescindible para que la adhesión a sus máximas no sea sólo palabras. Éste es un fenómeno central en algunos de los problemas y desafíos que enfrentan nuestras sociedades de hoy: cómo superar,

en forma consecuente con los instrumentos internacionales, problemas endémicos tales como la discriminación de la mujer, los niños y adolescentes, los pobres y marginados, los afrodescendientes e indoamericanos, los homosexuales, los enfermos mentales o los contagiados de HIV sida.

Los que llevaron la carga más pesada de reajustar sus trabajos en materia de derechos humanos y las nuevas realidades que enfrentaban los países en transición fueron sin duda las organizaciones que trabajan en forma específica determinados derechos humanos. A su fragilidad institucional se le sumaron la falta de financiamiento adecuado, los problemas de capacitación de personal, el aumento de la agenda, así como en muchos casos el hecho de que las víctimas no eran simpáticas ni gozaban de prestigio. Por ejemplo, la práctica de la tortura que tiene como víctimas a personas marginadas, en muchos casos adolescentes acusados de delitos comunes calificables como aberrantes, no genera tan buena prensa ni prestigio como la defensa de líderes estudiantiles, sindicales o políticos. A su vez, el desarrollo de una agenda de derechos económicos, sociales y culturales no era, ni es, una tarea sencilla y al menos diferente en términos de su medición y forma de actuación.

Se debe tener en cuenta que el aspecto jurídico-normativo de los derechos humanos se ha sofisticado, de tal manera que lo que era en la década del setenta una tarea sencilla de verificación ante una política de terror, se convirtió en una tarea compleja ante Estados que se precian de democráticos. Éstos en muchos casos promovieron una línea argumental absurda en que la que por definición los Estados democráticos son garantes *per se* de los derechos humanos y por ello no pueden ser ni siquiera supervisados y menos aún acusados de violación de los derechos humanos. La tenacidad de los organismos internacionales de supervisión y del movimiento de los derechos humanos ha desarticulado esta argumentación subrayando acertadamente que una sociedad democrática tiene una responsabilidad mayor en materia de respeto y garantía de los derechos fundamentales.

La divergencia de posiciones en materia de impunidad entre, por una parte, la mayoría de las organizaciones que habían trabajado en la lucha contra las dictaduras y, por otra, los nuevos gobiernos civiles generó una profunda división y desconfianza entre los que en algún momento habían estado de un mismo lado.

El grado de soledad de las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil se hizo patente, entre otras cosas, por el hecho de que los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones populares —por ejemplo, las coo-

perativas y las agrupaciones estudiantiles— volvían a su materia específica. Los niveles de coordinación y cooperación se debilitaron en forma importante.

El financiamiento de las organizaciones de derechos humanos merece toda una consideración. Sin embargo, el aporte internacional para estas organizaciones se fue limitando o transfiriendo a organizaciones de promoción del desarrollo. Las agencias de financiamiento externas al continente entendieron que no era necesaria una supervisión sobre temas derechos humanos y que la mejor ayuda consistía en contribuir a mejorar la calidad de vida de sectores en situación de pobreza. Más tarde el proceso de cooperación tuvo otros destinos, como América Central, y luego de la caída de los regímenes del socialismo real, los países de Europa del este. Sin contar las necesidades de los países europeos de reducir sus gastos públicos y luchar contra la real o supuesta corruptela de la cooperación.

Se debe agregar que la propia lógica de búsqueda de financiamiento se hizo más compleja, más técnica y más sofisticada, haciendo que en definitiva los apoyos financieros se concentraran en quienes manejan la técnica de la búsqueda de los fondos y no necesariamente en la bondad de los objetivos o el programa sustentado.

A su vez, el financiamiento público por parte de los Estados de la región para las organizaciones no gubernamentales es en el mejor de los casos simbólico o inexistente. Ello no necesariamente se debe a la falta de recursos, sino a la decisión de no apoyar a estas organizaciones. Existe además una dificultad real: lograr fondos públicos o mecanismos alternativos que sin restricción o condicionamientos puedan ser utilizados para aportar un seguimiento a las políticas de derechos humanos. Sin duda producto de la desconfianza mutua al momento de generar una agenda común.

Por lo señalado más arriba, las fuentes de financiamiento privado han sido también escasas o inexistentes. Por un lado, por no tener un sistema tributario que, aunque no oriente, al menos permita direccionar una parte de los impuestos a cierto tipo de organizaciones; por otro lado, debido a la dificultad de las organizaciones de derechos humanos de construir alianzas estratégicas con los sectores más pudientes de la sociedad. Ambos sin duda por prejuicios ideológicos profundos sobre el papel de los empresarios y los sectores pudientes de la sociedad, así como por el papel de las organizaciones de derechos humanos en relación con el capital.

La paradoja es que aquello que es prestigioso para sectores que concentran poder y dinero en los países centrales, a los que las organizaciones de la socie-

dad civil no tienen prurito en solicitarles y acercarse, no funciona en el sur, donde las organizaciones de la sociedad civil no lo hacen y, por lo que se ve hasta ahora, no lo harán.

A casi veinte años del inicio de las transiciones a la democracia y quince del inicio de gobiernos basados en el voto popular, el contexto mundial y regional en que estos países se desenvuelven es bien diferente.

En efecto, se terminó la Unión Soviética, finalizó el *apartheid*, concluyó el conflicto centroamericano, se desarrollaron una serie de conflictos étnico-religiosos de impacto mundial —como los del África subshariana y Yugoslavia—, se profundizó el proceso de creación de regiones políticas y económicas —como el de la integración de la Unión Europea, el Mercosur, y el NAFTA—; se creó el Tribunal Penal Internacional para juzgar los crímenes más aberrantes —como los de genocidio, de guerra y de lesa humanidad—, al mismo tiempo que se ha consolidado una única potencia militar, política y económica en el planeta que instaló la lógica de la guerra preventiva a pesar de la Organización de las Naciones Unidas.

Se ha consensuado en la región la idea de la democracia representativa como medio y fin de la organización política legitimante que llamamos democracia. Al mismo tiempo, nunca más que ahora han tenido tanta injerencia —para mal o para bien— los mecanismos impuestos por las instituciones financieras internacionales, en un marco jamás conocido de diferencia de ingreso entre unos pocos y la mayoría de los habitantes de estas tierras.

En este marco, la responsabilidad de las organizaciones de los derechos humanos es conjugar esfuerzos para que estos procesos pongan la vigencia plena de los derechos humanos en el primer lugar de la agenda regional y nacional, de manera inteligente y decidida, pero acorde con los tiempos que corren.

4. Política exterior y derechos humanos

La relación de política exterior y derechos humanos debería ser una materia central en el trabajo de las organizaciones de los derechos humanos. Sin embargo, la política exterior de los países y del bloque respecto a los derechos humanos no es supervisada en forma sistemática en el nivel nacional, regional o internacional.

La delicada situación de los derechos humanos durante el período del terrorismo de Estado, su legado en materia de impunidad, así como la situación de

violación endémica de varios derechos para vastos sectores de la población, han posibilitado que esto sea así.

Durante la Guerra Fría, si alguna supervisión había de la política exterior, se producía desde los organismos u organizaciones no gubernamentales de derechos humanos ubicadas en Washington, Nueva York o Ginebra, en el marco de su agenda respectiva, pero sin vinculación o relación con las organizaciones locales o regionales.

Es hora de revertir este abordaje. Es hora de que la acción de los gobiernos individualmente en todos y cada uno de los foros internacionales esté debidamente supervisada en clave de derechos humanos, exigiendo razonabilidad y concordancia con los compromisos nacionales o internacionales en cada una de las áreas más relevantes.

Por otra parte, se debería asumir una actitud decidida en cuanto a que, en la medida en que el Mercosur existe, tenga éste una política como bloque en materia de derechos humanos. Si no la tiene como tal en forma expresa, será una política sumida en el silencio, la omisión o directamente la complicidad, que carecen precisamente de neutralidad.

Es cierto que en muchos temas no será decisoria la actitud, el voto o pronunciamiento del Mercosur o de cada uno de los países integrantes del bloque, pero sin duda contribuirá a formar opinión pública, a movilizarla, a señalar dónde hay inconsistencias o incongruencias o a resaltar los aciertos y las decisiones adecuadas.

5. Un observatorio, un vigía

La sola observación de estos fenómenos tan complejos como son la constitución y consolidación de un bloque regional económico y político, su necesaria coordinación en materia de política exterior como tal, el desarrollo de la política interna en el marco de sociedades con profundas contradicciones, desigualdades e injusticias, es agobiante.

Sin embargo, se debe rescatar la reserva social, cultural y ética para avanzar en el cumplimiento cabal de los derechos humanos, en su mayoría endémicamente violados. Dicha reserva moral está ligada a su historia y sus características como sociedad y pueblo. Proponerse una agenda integral, aunque parece una tarea titánica, no es imposible.

Hay un espacio para que las organizaciones de derechos humanos reflexionen, piensen y planifiquen el Mercosur, influyendo en él y promoviendo una agenda que contenga los ingredientes fundamentales de los derechos humanos.

La aprobación en los niveles regional e internacional de tratados, pactos y convenciones, así como el desarrollo progresivo pero constante de mecanismos efectivos de supervisión de la actuación de los Estados en la materia, que ha devenido en la importante consideración del tema por la opinión pública universal, ha tenido en primera línea a las organizaciones no gubernamentales integrantes del movimiento de los derechos humanos.

Un Mercosur consustanciado con los derechos humanos será posible si se lo proponen las organizaciones de derechos humanos, promoviendo, primero, el debate imprescindible para involucrar a dirigentes políticos, académicos, funcionarios, a la sociedad civil en su conjunto, con el fin de buscar un Mercosur en consonancia con los derechos humanos. Para ello será necesario establecer las estrategias adecuadas y los instrumentos más eficaces para lograrlo. Ése es nuestro desafío.

LA EXPERIENCIA DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR

*Ricardo Vázquez**

ES una satisfacción compartir estas jornadas con militantes, funcionarios y políticos que están vinculados a la defensa de los derechos humanos y comprometidos con ello. Me han pedido que aborde el tema del funcionamiento en la experiencia realizada en la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). Ustedes saben que la CPC es una institución de las creadas por el Mercosur y que precisamente convoca a todos los parlamentarios de los países que componen el Mercosur.

Si bien el Mercosur fue creado en 1991, mediante el Tratado de Asunción, estas instituciones se crean en Ouro Preto en el año 1994. Hay un organismo que conduce los destinos del Mercosur, como entidad regional, que es el Consejo del Mercado Común, básicamente dirigido por las cancillerías y los ministerios de Economía. Hay otro grupo que incluye, además de los dos organismos de cada uno de los países miembros, a los bancos centrales. Hay otras instituciones, como el grupo vinculado al tema del comercio, que establece las normativas estrictamente comerciales entre los Estados firmantes, y finalmente un Consejo Económico Social, donde participan entidades y organizaciones de trabajadores y entidades de la sociedad civil para analizar los problemas políticos y sociales. Paralelamente hay una Secretaría Técnica que es la que hace el seguimiento de los acuerdos y negociaciones en cada una de las cumbres o reuniones del Consejo, del grupo vinculado a lo comercial y del grupo del Mercosur. Y luego está la CPC.

* Abogado argentino, ex diputado por la Unión Cívica Radical y ex Representante en la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.

La Comisión Parlamentaria Conjunta está integrada por dieciséis miembros por cada uno de los países parte: ocho senadores y ocho diputados. Esta CPC obviamente se integra de manera indirecta: se conforma con diputados y senadores que han sido electos en cada uno de esos países; por lo tanto, no tienen una representación ciudadana original, sino que es derivada de su condición de diputados o de senadores en cada uno de sus países. Ese es un tema que después quiero abordar, porque en realidad no existe una representación de la ciudadanía del Mercosur sino la representación de los Estados nacionales. Esta CPC es una conjunción de voluntades políticas nacionales, no el reflejo de la representación de la ciudadanía del Mercosur, atento a que no existe consolidada aún tal ciudadanía. Existen ciudadanos uruguayos, brasileños, paraguayos y argentinos pero no todavía una consolidación ciudadana del Mercosur.

Voy a ser bastante pragmático y no teórico: voy a contarles cuál ha sido la experiencia para que ustedes puedan después analizarla. Dado que el propósito de esta reunión es consolidar o conformar un observatorio sobre derechos humanos en Mercosur, es importante la forma como se podrá relacionar este observatorio con aquellas instituciones del marco regional, para que estos relacionamientos puedan ser mejor estructurados. Porque si hablamos de protección y de promoción de los derechos humanos del Mercosur es fundamental que haya una vinculación muy estrecha de la sociedad civil, la cual de alguna manera tendrá que contribuir con la fiscalización de los propios gobiernos, con las entidades que representan este espíritu regional.

Por lo tanto, voy a ser muy claro: la CPC dentro del Mercosur es una entidad muy secundaria. No define ni decide ninguna de las políticas que se establecen por los gobiernos en el Mercosur. Simplemente efectúa y hace recomendaciones. Puede hacer resoluciones estrictamente en el plano interno, es decir, ordenar cuestiones organizativas hacia adentro, pero no puede más que emitir recomendaciones para que los gobiernos y el Consejo Parlamentario del Mercosur puedan tomar en cuenta esas observaciones. De tal manera, la capacidad decisoria de este embrión de parlamento es muy relativa, y yo diría que es escasa en relación con la cantidad de medidas, resoluciones y disposiciones que se han tomado en el Mercosur desde su inicio hasta el presente.

Creo que básicamente este proceso de integración, como decía muy bien Bizzozero, ha sido un proceso muy abierto pero que ha tenido un contenido altamente comercial y económico, más allá de que esta integración en lo comercial y en lo económico supone una voluntad política de iniciar este proceso que

comenzó allá por el 85 en las conversaciones entre Brasil y Argentina y terminó con el Tratado de Asunción. Con las posteriores mejoras institucionales, como este compromiso de Ushuaia del que hablaba Bizzozero, que de algún modo refleja una elevación de la calidad de la asociación, se comienza paulatinamente a incorporar algunos otros elementos políticos que hacen a una mayor riqueza del proceso de integración. Pero si tuviéramos que definirlo de alguna manera, en todos estos años, básicamente el Mercosur ha tenido estrictamente un carácter comercial y económico. Es sustancial, pero a partir de una idea primigenia que existe de la necesidad de una mayor integración, me parece que los aspectos laborales, sociales, culturales y políticos necesitan un proceso de mayor afianzamiento en la región. Por lo tanto, la conclusión que uno puede extraer de todo el funcionamiento interno del Mercosur es que es necesario revitalizarlo desde el punto de vista institucional.

En esto hay otro proceso que se inició hace dos o tres años, que consiste en avanzar hacia un cambio en lo que es hoy la Comisión Parlamentaria Conjunta. Ha habido varios proyectos, pero creo que en los últimos dos o tres años, a pesar de las crisis en el plano interno y en el rol que han tenido que ocupar, los legisladores han asumido de alguna manera cierta responsabilidad o convicción de que tienen un papel que cumplir como representantes del pueblo. En ese sentido me adscribo en aquella posición, porque ha sido una materia de amplia discusión en los Parlamentos y en la propia CPC: es necesario hacer evolucionar a la CPC hacia un Parlamento del Mercosur. Porque a mi criterio esto va a reflejar exactamente, en primer lugar, la consideración y la consolidación de una ciudadanía del Mercosur, y en segundo lugar, una defensa institucional de los ciudadanos en forma particular y no ya de los Estados, que van a tener que estar representados por sus respectivos gobiernos en los otros organismos que tiene el Mercosur.

Esto en mi opinión elevaría cualitativamente la posibilidad de introducir una serie de cuestiones que hoy aparecen muy marginales en el tratamiento conjunto que hacen los países, y que naturalmente deben estar presentes en todo proceso de integración cultural, social y política. Particularmente, en el tema derechos humanos me tomé el trabajo de ver algunas de las recomendaciones. Sobre 646 recomendaciones que tenía la CPC, 42 estaban referidas a los derechos humanos, donde básicamente estaban tratadas algunas cuestiones que tienen que ver más que nada con la defensa de la democracia y de los derechos civiles y políticos. Creo yo que si continúa este proceso de integración vamos a

tener algunas cuestiones mucho más sustanciales por las cuales trabajar. Me parece que en el tema migratorio, como tema estrictamente regional y otros comunes, va a ser necesaria una presencia para preservar sobre todo el tema de discriminación, que todavía sigue presente en las fronteras argentinas y en el tratamiento que reciben muchos de nuestros connacionales.

Creo será de estos temas que tendrán que ocuparse tanto las agrupaciones civiles como la eventualidad de los legisladores que surjan en un marco de integración del Mercosur. También hay otras cuestiones, como una Carta del Trabajo, una Carta Social, del equilibrio en el sentido de trabajo y dignidad para los habitantes del Mercosur. Me parece que va a ser otro de los temas centrales y por supuesto un tratamiento muy particularizado. Hoy ya quizá no tengamos con el afianzamiento de la democracia una violación sistémica de los derechos humanos, pero sí podemos tener episodios de vulneraciones que una mirada atenta de representantes de la ciudadanía contribuiría a perfeccionar. Por supuesto, también a revitalizar el papel que cumplen las organizaciones de responsabilidad civil en esta interacción.

Creo que la mayor democratización va a contribuir sin duda a los propósitos que hoy tienen quienes están organizando este observatorio, y por eso la acción que se deba realizar —tanto en la esfera política como en la pública, vinculada a una mayor consolidación regional y política del Mercosur— me parece que tiene que ver con el mejoramiento y la protección de la calidad de vida de nuestros conciudadanos. Muchas gracias.

EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL ÁMBITO INTERNO Y EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

*Flavia Piovesan**

EN el comienzo los felicito por la iniciativa de esta Conferencia que trae como enfoque las políticas públicas en los derechos humanos en el ámbito del Mercosur y que tiene como uno de los objetivos la creación de un observatorio permanentemente dirigido a las situaciones de los derechos humanos en la región. Creo que en la singularidad de nuestra región, América Latina, que es la región más desigual del planeta, donde uno de cada tres ciudadanos vive en situación de miseria, esta iniciativa es de la más alta relevancia.

El foco de mi intervención es el *derecho internacional de los derechos humanos* y el acceso a la justicia en el ámbito interno y en el ámbito internacional. Destacaré dos situaciones con respecto a este tema. La primera: cómo comprender las intenciones de los tratados internacionales de los derechos humanos, cuál es su lógica, cuál es su interés, en qué medida los instrumentos internacionales establecen estándares de parámetros internacionales con respecto al acceso a la justicia en el ámbito interno y en el ámbito internacional. La segunda cuestión es cuáles son los desafíos y perspectivas para fortalecer el acceso a la justicia en el ámbito interno e internacional, cuáles son las estrategias para avanzar en la consolidación de la justicia internacional.

Comienzo con la primera indagación: ¿cómo comprender el sistema internacional de protección a los derechos humanos?, ¿cuál es su lógica?, ¿cuál es su historia y en qué medida la arquitectura internacional apunta a las directivas y estándares internacionales con respecto al acceso a la justicia? Desde las reivindicaciones morales los derechos humanos nacen cuando deben y pueden hacer-

* Docente de Posgrado en Derechos Humanos de la Universidad Pontificia Católica de San Pablo y de la Universidad Pontificia Católica de Paraná

lo. Dicen que los derechos humanos no nacen todos de una vez ni de una vez para siempre, sino que son contruidos, son construcciones históricas. De ahí nace la arquitectura internacional de protección a los derechos humanos. Tenemos un eje en 1945 con la Segunda Guerra Mundial, porque esta guerra simboliza esa ruptura de los derechos humanos. La posguerra representa el esfuerzo y la construcción de esos derechos. Es en ese diseño que se fijan parámetros protectores mínimos en el campo internacional. Y así se consolida una conciencia ética contemporánea compartida por los Estados que afecta a temas centrales relativos a los derechos humanos.

Se aseguró un plano mínimo irreductible, un *piso* pertinente a la defensa de los derechos humanos, y no un *techo*, un máximo de protección. Hasta el 2003, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos contaba con 149 Estados-partes; el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con 146 Estados; la Convención contra la Tortura, con 132 Estados; la Convención contra la Discriminación Racial, con 167 Estados; la Convención contra la Discriminación de la Mujer, con 167 Estados; y finalmente la Convención sobre los Derechos del Niño, con 191 Estados. O sea, como aquí se realizó anteriormente, se habla de derechos humanos a partir del ámbito internacional, regional y local, tejiendo el diálogo y la interactividad de las tres esferas.

Con relación al sistema internacional de los derechos humanos y al Mercosur, en lo que se refiere a esta relación, los principales instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos fueron ratificados en la década del ochenta por los Estados integrantes el Mercosur, fruto inclusive de la experiencia latinoamericana, del proceso de democratización. Por ejemplo, Argentina ratificó la Convención Americana en 1984, Uruguay en 1985, Paraguay en 1989 y Brasil en 1992. Argentina reconoció a la Corte Interamericana en 1984, Uruguay en 1985, Paraguay en 1993 y Brasil en 1998. Lo que quiero destacar es que los países integrantes del Mercosur suscribieron los principales tratados de derechos humanos, sea los tratados de la ONU o los del sistema interamericano. De modo que, pensar hoy en una integración regional significa pensar en una integración que pueda respetar y observar esa carga ética pertinente a la defensa de los derechos humanos.

Los tratados del Mercosur deben ser elaborados e interpretados a la luz de esta racionalidad, de estos principios orientadores para la protección de los derechos humanos. Entonces el Mercosur se ha de orientar por esa fuerza ética y moral, dejando de ser un mero mercado común para la libre circulación de

mercadería y servicios, adoptando una cláusula democrática y de los derechos humanos, con un respeto riguroso a ese campo normativo internacional. En relación con el acceso a la justicia, los instrumentos internacionales de los derechos humanos responden a dos estándares: el primero asegura el acceso a la justicia y el derecho a la protección judicial; el segundo previene la garantía de la prestación de un remedio judicial efectivo y eficaz en relación con los derechos. Por lo tanto, las políticas públicas de nuestros países se brindarán a la luz de estas dos directivas. No hay Estado de derecho sin poder judicial independiente, y capaz de ser independiente. Es un poder desarmado, debe tener la última palabra. Él celebra la prevalencia de la fuerza del derecho en detrimento del derecho de la fuerza.

Quiero traer otra reflexión: cuáles son los desafíos y cuáles las perspectivas para fortalecer el acceso a la justicia en el ámbito nacional, y cuáles en el ámbito internacional; cuáles son las estrategias para ser adosadas a la consolidación de la justicia internacional.

Comienzo por el acceso a la justicia en el plano nacional, viendo la experiencia brasileña. Diría que hay tres desafíos. El primero es fortalecer la litigancia nacional como estrategia jurídico-política de protección a los derechos humanos, con mayor protagonismo de la sociedad civil y de los movimientos sociales. En Brasil es reducido el grado de judicialización de los conflictos. Las investigaciones indican que el 30% de los conflictos son presentados ante la justicia. Hay una relación directa entre la litigancia y el índice de desarrollo humano (IDH): las regiones con mayor IDH son las que tienen mayor potencial de litigancia. Las investigaciones muestran un reducido universo de demandas relativas a la protección. Por lo tanto, es fundamental ampliar el grado de intervención del Poder Judicial como *locus* de protección a los derechos humanos a través de tres estrategias:

- a) Fortalecer la defensoría pública. El Estado en Brasil tiene el deber de prestar una política pública universalista proveyendo acceso a la justicia, en forma, gratuita y pública en toda persona considerada pobre.
- b) Coordinar programas de clínicas legales de organizaciones no gubernamentales con la universidad, recordando que estos programas se valen de la selectividad y, por tanto, no pueden sustituir ni dejar de inscribirse en una política pública universalista.
- c) Estimular también la política de la responsabilidad social del sector privado.

Resalto estas dos últimas estrategias, que deben ser sumadas a la estrategia del fortalecimiento de la política pública en el ámbito del Estado.

El segundo desafío es avanzar en la consolidación de una justicia más abierta, accesible y con mayor responsabilidad social. Hay también estudios que dicen que en América existe una relación recíproca entre el Poder Judicial y la población. El 70% de los jueces entienden que uno de los mayores problemas de la justicia es la distancia con sus beneficiarios. El 70% de la población, de igual manera, entiende que uno de los mayores problemas que tiene la justicia es la distancia entre la población y el aparato jurídico. Por lo tanto, es fundamental reducir de alguna manera esa brecha que existe entre el Poder Judicial y la población.

El Poder Judicial en Brasil es aún resistente a las causas que afectan a demandas colectivas y a derechos económicos, sociales y culturales. Con ese argumento del riesgo de politización de la justicia sufriría la lógica liberal de separación de los poderes y también los derechos sociales dejarían de ser verdaderos derechos. Entonces esta visión es muy conservadora, muy tímida con relación a los derechos sociales.

América Latina —no solamente Brasil, sino también otros varios países— vive un momento de reforma del Poder Judicial. El tercer desafío es, por lo tanto, incorporar en la agenda del Poder Judicial el tema del acceso a la justicia como cuestión central. En Brasil ese no fue un foco de nuestros debates. Creo que es fundamental dar vitalidad en esta agenda al acceso a la justicia y a las demandas de las poblaciones excluidas.

Con relación al acceso a la justicia en el plano internacional, termino mi intervención destacando otros tres desafíos. Transitando desde el plano brasileño al internacional, ¿cuáles serían los desafíos para el acceso a la justicia en el ámbito internacional?

El primero es fortalecer el proceso de reconocimiento de nuevos actores en la órbita internacional mediante la democratización de los instrumentos internacionales del acceso a la justicia. En un tiempo los Estados eran los únicos protagonistas en la órbita internacional, pero la emergencia de otras figuras como los individuos, la sociedad civil internacional, las organizaciones internacionales, entre otros, ese fortalecimiento de las sociedades internacionales debe estar reflejado en esta arquitectura internacional. Son 48 organizaciones y 41 organizaciones no gubernamentales que tienen un estatus consultivo frente al Consejo Económico Internacional; 41 en 48 Después de 50 años, hoy tenemos 2350 ONG.

Creo entonces que el primer desafío es permitir el acceso a la justicia internacional, sobre todo por medio del derecho que no está previsto por todos los tratados. Hay un gran esfuerzo para que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incluya también ese derecho.

Nosotras las mujeres ganamos ese derecho con la Convención contra la Discriminación de la Mujer, que en 1999 ganó un protocolo facultativo que nos dio derecho a peticionar en el ámbito internacional. Hay una postura muy resistente en los Estados para aceptar en los instrumentos esos mecanismos que establecen el derecho a petición que consolida la capacidad internacional.

He traído datos del 2002 para que podamos tener números en forma clara. En el 2002, de los 147 Estados que eran parte del Pacto, 96 aceptaban el derecho de petición. Por ejemplo, Brasil todavía no ratificó el protocolo para ratificarlo. En el caso de la Convención contra la Tortura, de 124 Estados solamente 43, un tercio, aceptaba el derecho de petición. Brasil todavía no lo acepta: está en vías de aceptación, y ya envió el mensajes el Poder Ejecutivo, pero todavía está siendo considerado por el Congreso. En el caso de la Convención contra la Discriminación Racial, solamente 34 Estados, el 20%, aceptan el derecho de petición. Felizmente el Estado brasileño acepta ese derecho de petición. En el caso de la Convención contra la Discriminación de la Mujer, en el 2002, de 270 Estados, 20 aceptaban el mecanismo de las peticiones individuales.

Lo que me parece una hipocresía es que los Estados acepten derechos y nieguen las garantías de su protección. Entonces entiendo que es fundamental ampliar la capacidad procesal del individuo en el ámbito internacional.

El segundo desafío es fortalecer el proceso de judicialización del derecho internacional. El derecho internacional debe tener garras y dientes. No hay Estado de derecho, no hay Estado nacional sin poder usar el Poder Judicial, es decir, un poder desarmado que resuelve los conflictos por la palabra, por el derecho y por el consenso. El derecho internacional siempre se concentró en la tensión de la fuerza del derecho contra el derecho de la fuerza. Un cambio importante es la instalación del Tribunal Penal Internacional. Lo que tenemos hoy en el ámbito de la ONU es la judicialización que ocurre en la esfera penal. Tenemos un Tribunal Penal Internacional, tenemos los tribunales ad-hoc para Bosnia, Ruanda, etc. Esta judicialización apunta a la responsabilidad internacional de quienes perpetran crímenes internacionales. En los sistemas regionales, interamericanos, europeos y africanos, la judicialización ocurrió en forma directa como responsabilización de los Estados perpetradores de violaciones de los derechos humanos. Es fundamental

avanzar en los procesos de judicialización del derecho internacional y también es fundamental apostar a mecanismos internos de implementación de las decisiones internacionales. De nada sirve judicializar el derecho internacional sin que los Estados implementen estas decisiones.

El último desafío es optimizar la litigancia internacional, como una estrategia que también pueda permitir el protagonismo de la sociedad civil y los movimientos sociales. La litigancia internacional tuvo siempre como objetivo fomentar avances internos. Es fundamental que exista un diálogo mayor entre los operadores del sistema internacional y la sociedad civil y los movimientos sociales. Esto dará un conjunto vigoroso de leyes que permitirán un mayor éxito en los resultados obtenidos en materia internacional. Creo que estas estrategias son fundamentales en el actual contexto en que se privilegia el Estado de policía, en que el Estado maneja de manera restrictiva los derechos y las libertades.

EL DIDH Y LA TORTURA

UN DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA: EL PRE.TOR

*Alejandro Kawabata**

EN el ámbito universal, tuvieron que darse los horrores de la Segunda Guerra Mundial para que la comunidad internacional tomara conciencia de la necesidad de realizar esfuerzos coordinados y conjuntos a fin de velar por la paz y la seguridad internacionales. En nuestro país y en la región, también se tuvo que pasar por una experiencia que conmovió y horrorizó a nuestros pueblos para que se tomara conciencia de las consecuencias del ejercicio arbitrario e ilimitado del monopolio de la fuerza por parte del Estado.

Los derechos humanos tuvieron su marca de fuego y horror en nuestro país a partir de la represión desatada desde el gobierno de facto que usurpó el poder entre 1976 y 1983. Fue como consecuencia de la sistemática y masiva violación de los derechos elementales de las personas que los argentinos comenzaron a tomar conciencia de los derechos humanos; en el nivel internacional, lamentablemente, Argentina tiene el triste privilegio de haber nutrido al derecho internacional de los derechos humanos con dos figuras que dan testimonio de lo ocurrido en aquellos años: la figura de la desaparición forzada de personas (creación del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas en 1980) y la incorporación a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño del derecho a la identidad consagrado en su artículo 8.

Ahora bien, lo ocurrido en Argentina no fue un caso aislado; la región sufrió en esos años golpes militares y represión estatal. Recurriendo a la terminología que utiliza el Dr. José Zalaquet, las dictaduras militares desataron a partir de los años setenta una epidemia en materia de violaciones a los derechos humanos en

* Director del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina.

toda la región. La reacción de los familiares de las víctimas comenzó a hacerse sentir al igual que la presión internacional. Ello, entre otras causas, así como la debacle militar en la guerra de las Malvinas con relación a Argentina, hicieron posible la recuperación de la democracia.

La paulatina recuperación del Estado de derecho en los años ochenta en Sudamérica dio paso a gobiernos democráticos que fueron delineando las respuestas a las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos de la forma en que, por su base de sustentación, creyeron posible.

Resulta interesante tomar, como indicador de los problemas que en materia de derechos humanos se fueron presentando en Argentina, a los distintos casos presentados contra el país ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

De la compulsa de dichos casos podemos diferenciar una primera etapa signada por peticiones vinculadas con las violaciones a los derechos humanos cometidas por la pasada dictadura militar en nuestro país y por las respuestas que intentaron darles los gobiernos democráticos que asumieron el poder en esa etapa de transición.

A partir de 1994 aproximadamente, se inicia un período en el que se presentaron casos propios de gobiernos democráticos y casos referidos a los resabios autoritarios sobre los que hubo que trabajar para fortalecer el proceso de democratización; por ejemplo, el caso *Verbitsky*, referido a la libertad de expresión (en virtud del cual se derogó la figura del «desacato» como parte de la solución amistosa del caso) o el caso *Abella y otros*, conocido como el caso *La Tablada* (el copamiento llevado a cabo por el MTP el 23 y 24 de enero de 1989), casos como *Guardatti, Garrido y Baigorria* (desapariciones forzadas a manos de la policía de Mendoza), *Bulacio*, etc. Éstos se mezclaron con casos referidos a garantías judiciales —casos tales como *Bronstein y otros, Jiménez y X e Y* sobre duración de los procesos, prolongación de las prisiones preventivas, requisas carcelarias, etc.

Esta brevísima caracterización da cuenta del tipo de problemas que se fueron presentando, particularmente en materia de derechos civiles y políticos.

Sin embargo, la recuperación de la democracia en Argentina puso fin a la *epidemia* a que hice referencia y corrió el velo de la preocupación social dejando descubierta la otra cara: la realidad en materia de derechos económicos, sociales y culturales que en la terminología del Dr. Zalaquet podríamos llamar *endemia*. Es ésta, sin dudas, una de las principales deudas pendientes de las democracias del Cono Sur.

Ahora bien, si la deuda en materia de derechos económicos, sociales y culturales se encuentra pendiente, en materia de derechos civiles y políticos la recuperación de la democracia produjo la necesidad de llevar a cabo un cambio del paradigma que daba sustento a la política criminal del Estado en su conjunto. Se hizo necesario pasar de un paradigma represivo a uno nuevo, el paradigma preventivo. La seguridad dejó de ser la seguridad de un régimen impuesto y pasó a constituirse en la seguridad de los derechos. La función de las instituciones policiales debió redefinirse incorporando a la desarticulación delictiva la finalidad general de «resguardar la vigencia de los derechos».

La vigencia del nuevo paradigma sumada a la necesaria ampliación de la idea de una política criminal en sentido amplio —esto es, que abarque no sólo lo policial, judicial y penitenciario, sino también las políticas sociales, culturales y económicas—, aun luego de transcurridos más de 20 años de recuperada la democracia en nuestro país, todavía constituye una tarea inconclusa.

De allí que resulte necesario diseñar, implementar, ejecutar y auditar políticas públicas que permitan:

- profundizar la tarea de democratización en todos los ámbitos;
- dar respuesta concreta a los casos de violaciones a los derechos humanos que se produzcan incidiendo sobre las causas que los originan;
- dar respuesta a las violaciones cometidas por las dictaduras militares de la región.

1. Un modelo de política pública en materia de prevención de la tortura

Se me ha convocado para describir brevemente la experiencia recogida en la provincia de Buenos Aires al diseñar e implementar una política pública específica en materia de derechos humanos: el Programa Provincial de Prevención de la Tortura de la Provincia de Buenos Aires.

Este Programa constituyó una de las prioridades de la gestión de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires (en adelante SDH).

Dicha Secretaría fue creada en enero de 2002 y se designó al Lic. Jorge Taiana (que venía de culminar su gestión como secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) como primer secretario de Derechos Humanos.

La provincia de Buenos Aires cuenta con 14 millones de habitantes, 307.000 kilómetros cuadrados, un 16% (datos del INDEC, 2001) de la población con necesidades básicas insatisfechas y prácticamente la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza. Asimismo, según datos del 2002, se cometen 300.000 delitos por año. A ello debe sumarse una historia negra de las fuerzas de seguridad provinciales en materia de violaciones a los derechos humanos.

La posibilidad de definir la estructura de funcionamiento de la SDH desde el inicio permitió adecuar la estructura a los problemas y no a la inversa; de allí que se adoptara como definición inicial la creación de dos grandes áreas de trabajo: la de Protección y Promoción de Derechos Humanos y la de Igualdad de Oportunidades; ello de manera de poder encarar prioritariamente el trabajo en torno a la vigencia de los derechos civiles aunque sin descuidar el abordaje de los derechos económicos, sociales y culturales, al menos desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades.

Las prácticas, estructuras y paradigmas autoritarios que impregnaron a la sociedad aún no fueron eliminados y la democratización de las instituciones tampoco se ha alcanzado acabadamente. En ese contexto, la vigencia del derecho a la integridad personal era, sin dudas una de las que más palmariamente se encontraba bajo sospecha.

De ello daba cuenta la cantidad de casos de torturas y apremios denunciados, los cuestionamientos de las ONG nacionales y de los mecanismos internacionales de protección, así como las denuncias de los propios funcionarios del más alto nivel (la Suprema Corte de la provincia, la Procuración General de la provincia, la Defensoría de Casación, entre otros).

Como indicadores del nivel de estas prácticas, en virtud de la información recabada a través del Banco de Datos de Casos de Torturas y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, creado en virtud de la resolución n° 13/2000 del Sr. defensor ante el Tribunal de Casación, se desprendía que desde marzo de 2000 a abril de 2002 se habían registrado más de 900 casos de apremios ilegales.

En igual sentido, la Suprema Corte de Justicia señaló en su acuerdo 3012 que, desde septiembre de 2000 a octubre de 2001, se registraron más de mil denuncias por apremios o maltratos a niños, niñas y jóvenes bajo Patronato del Estado.

En virtud de ello, se resolvió establecer como tarea prioritaria de la SDH trabajar en el diseño y la implementación de un programa integral de prevención de la tortura, tomando los estándares internacionales relevantes en la materia.

Se procedió entonces a sistematizar los estándares que emanan de los instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a la tortura. Se relevaron:

- la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ONU);
- la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (OEA);
- el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley;
- los Principios de Ética Médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley
- el conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión;
- las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos;
- los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos;
- las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad;
- los Informes y la jurisprudencia en casos individuales de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos;
- las observaciones a los informes periódicos de los Estados, particularmente las emitidas por el CAT y el CDH;
- los informes del relator especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura;
- las observaciones generales de los comités, particularmente las n^{os} 9 y 20 del Comité de Derechos Humanos;
- el *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* (Protocolo de Estambul).

La recopilación de estándares internacionales aplicables resulta de gran ayuda para el diseño de políticas públicas, pero deben siempre tenerse en cuenta las particularidades del problema a ser abordado con sus matices y especificidades en la cultura y el ámbito en que va a desarrollarse la política pública.

De hecho, los estándares que emanan de los instrumentos internacionales constituyen *pisos* o mínimos de protección y deben tomarse en cuenta las mejores garantías o reconocimientos que tengan los distintos derechos dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales.

En ese sentido, y a título de ejemplo, cabe mencionar que al momento de identificar la mejor tipificación de la tortura a efectos de ser adoptada por el programa, se constató que la normativa nacional resulta más protectora del derecho a la integridad personal, ya que el tipo penal tortura¹ en el ámbito interno, a diferencia de lo dispuesto por la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes no exige una finalidad.²

Dada la magnitud del problema y a los efectos de contar con la mejor herramienta posible para enfrentarlo, se decidió:

- la creación de un programa especial e integral;
- que la decisión emanara de la máxima autoridad de la provincia (así, el programa fue creado por el decreto 1404/02 del Sr. gobernador de la PBA);
- que se incorporara de alguna forma a la conducción del programa a los distintos estamentos del Estado involucrados con la cuestión;
- que se diera participación activa y concreta a la sociedad civil.

¹ Con relación a la tipificación de la tortura, el Código Penal refiere a ella en el artículo 144 *ter*. En su numeral 3, dicho artículo establece: «Por tortura se entenderá no solamente los tormentos físicos, sino también la imposición de sufrimientos psíquicos, cuando éstos tengan gravedad suficiente». El numeral 1 *in fine* del citado artículo, establece: «Es indiferente que la víctima se encuentre jurídicamente a cargo del funcionario, bastando que éste tenga sobre aquélla poder de hecho».

² El artículo 1 de dicha Convención establece: «A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término 'tortura' todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o de sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia». La Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura contiene una definición superadora en ese sentido ya que en su artículo segundo, si bien enumera fines, la enumeración se encuentra abierta.

2. Programa Provincial de Prevención de la Tortura (Pre.Tor)

El programa (en adelante, Pre.Tor) tuvo por objeto crear las condiciones necesarias para atacar la subsistencia de prácticas y culturas autoritarias que lesionan el derecho a la integridad personal.

La ocurrencia de casos de torturas y malos tratos impone la obligación a todos los poderes del Estado, y al Ejecutivo en particular, de:

- revisar y remover las deficiencias estructurales que tornan posible la ocurrencia de actos de tortura;
- adecuar el funcionamiento institucional de manera de dar rápida respuesta a los casos de tortura;
- fomentar el fortalecimiento de una cultura de vigencia de los derechos que se constituya en una herramienta eficaz para erradicar definitivamente estas prácticas que ofenden la dignidad del ser humano.

Propósito y estructura del programa

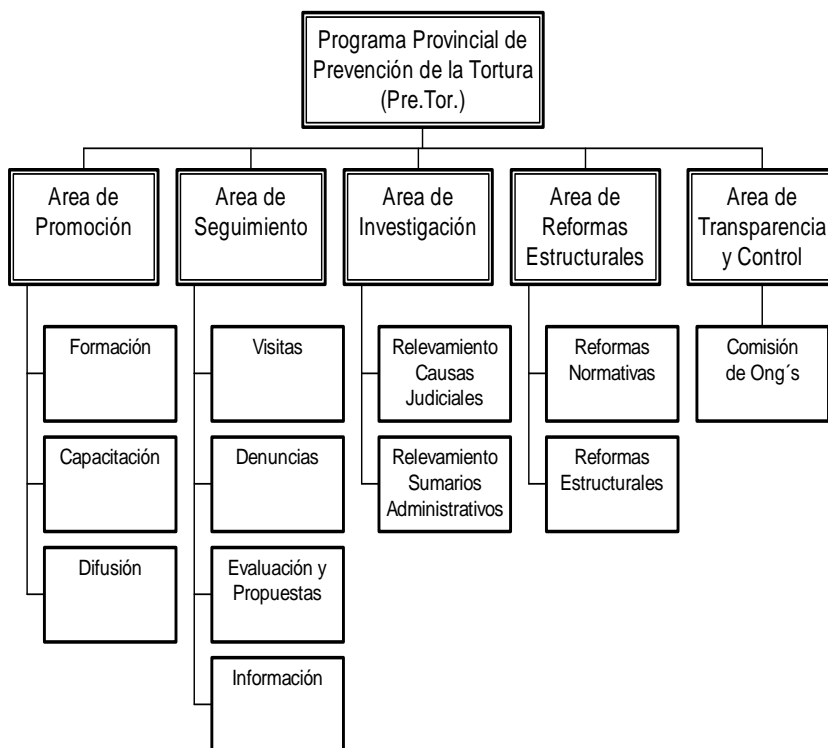
El Pre.Tor tuvo como propósito el de:

Proponer, implementar y ejecutar políticas y acciones que tengan por objeto fomentar, en cuanto a lo que a la responsabilidad del Estado refiere, la vigencia del derecho a la integridad personal y al trato humano en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

A los efectos de dar cumplimiento al propósito y los objetivos generales establecidos, el programa presentó cinco áreas de trabajo interrelacionado:

- Área de promoción;
- Área de seguimiento;
- Área de investigación;
- Área de reformas estructurales;
- Área de transparencia y control del programa.

A continuación se presenta el organigrama de funcionamiento de las distintas áreas de trabajo.



El Pre.Tor funcionó en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos y se estableció un Consejo Consultivo. Dicho Consejo fue presidido por el Sr. secretario de Derechos Humanos y se integró a él a representantes (con rango de subsecretarios) de los ministerios de Justicia y Seguridad, Gobierno y Desarrollo Humano y Trabajo. Luego, con la división de los ministerios de Seguridad por un lado y Justicia por otro, se incorporó a un nuevo subsecretario. El Ministerio de Justicia y Seguridad, dado que de él dependía el Servicio Penitenciario y la Policía provincial, así como la relación con el Poder Judicial y el Congreso; el Ministerio de Desarrollo Humano, dado que de él dependía la política sobre minoridad, así como los institutos de menores; el Ministerio de Gobierno, dado que de él dependía la relación del gobierno provincial con los distintos municipios.

Dicho Consejo Consultivo tenía a su cargo la determinación de:

- las prioridades;
- los modos de implementación de los objetivos;
- las actividades.

Conforme lo dispuesto por el artículo 3 del decreto, los organismos del Poder Ejecutivo deben atribuir atención preferencial a los requerimientos que se les efectúen en el cumplimiento de los objetivos del programa.

Todo ello en el entendimiento de la necesidad de involucrar a la mayor cantidad de áreas, de manera de comprometer a todos los ámbitos del Ejecutivo en las acciones del programa.

El cumplimiento de los objetivos del programa requería la colaboración activa de todos los estamentos de la sociedad; por este motivo se invitó a los poderes Legislativo y Judicial, al Ministerio Público y a la comunidad a prestar su colaboración activa en la implementación del Pre.Tor (artículo 4 del decreto).

El trabajo en el marco de las cinco áreas se instrumentó a través de la constitución de unidades de coordinación (en adelante UC) de la Secretaría de Derechos Humanos, las que contarán, en su caso, con ámbitos de trabajo a los que se convocará a distintos actores estatales y no estatales. Las dependencias del Poder Ejecutivo involucradas en el programa debían designar funcionarios responsables del trabajo al que se los convoque por parte del órgano ejecutor, de una jerarquía no inferior a director provincial o equivalente.

El programa previó un período de trabajo 2002-2003 dividido en etapas, al finalizar las cuales se presentaría un informe de avances parciales y metas alcanzadas. La duración de las etapas sería definida por la SDH.

Áreas de trabajo del programa:

Las distintas áreas de trabajo son:

Área de Promoción

El trabajo en el marco de esta área tuvo como objetivo general el de incidir en la formación, capacitación y concientización respecto de la importancia de conocer, respetar y garantizar el derecho a la integridad personal, en particular en la actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Los objetivos específicos fueron:

1) Profundizar la formación del personal policial, penitenciario y de los institutos de menores en materia de prevención de la tortura.

A los efectos de analizar el actual estado de situación en materia de formación del personal policial, penitenciario y de institutos de menores —abarcando

la formación inicial y la formación durante la carrera (en particular para los ascensos escalafonarios)—, la UC relevó y analizó:

- la existencia de contenidos específicos en materia de prevención de la tortura o de derechos humanos en las distintas instituciones, indicando la carga horaria, así como el porcentual de dicha carga respecto de la totalidad de la formación, la modalidad de la carrera profesional (si es cerrada o abierta, si es una materia específica o contenidos en otras materias, si se presenta como un módulo de actualización, profundización, etc.). En todos los casos se deberá incluir el programa de la materia/módulo/curso/seminario, así como el perfil del cuerpo docente que lo imparte y la bibliografía o material de referencia que se utiliza, con la fecha de publicación/edición de dicho material;
- los mecanismos de incorporación y permanencia del personal;
- el *test* psicofísico de ingreso;
- indagar si antecedentes penales y/o de violaciones a los derechos humanos constituyen impedimentos para la incorporación o para la evolución en la carrera profesional
- todo otro dato o cuestión que resulte de interés de la UC.

La UC propuso la reformulación de la formación del citado personal a la luz de las conclusiones a las que se arribara, debiendo los ministerios respectivos establecer los mecanismos de implementación de las reformas indicadas.

La UC podía solicitar la opinión de expertos o técnicos en materias determinadas.

A los efectos de incidir en la formación de la comunidad en su conjunto, se propuso como línea de trabajo la formalización de acuerdos específicos con las universidades nacionales con asiento en la provincia y otras instituciones a fin de incorporar contenidos específicos en materia de prevención de la tortura.

2) Capacitar al personal policial, penitenciario y de institutos de menores respecto del alcance del derecho a la integridad personal, así como de las consecuencias en materia de responsabilidad penal individual y de responsabilidad estatal por las violaciones a dicho derecho.

La UC tuvo a su cargo también el diseño y la ejecución de un plan de actividades de capacitación. Para ello se convocó a los ministerios de Justicia y Seguridad (áreas policial y penitenciaria) y a los de Trabajo y de Desarrollo Humano.

Se previó la realización de no menos de seis actividades de capacitación por semestre dirigidas al personal policial, penitenciario y de institutos de menores.

Las actividades a realizarse debían tomar en cuenta la necesidad tanto de capacitar al personal jerárquico como intermedio e ingresante, así como a los formadores de dichos funcionarios.

Al finalizar el programa, la totalidad del personal jerárquico (penitenciario, policial y de institutos de menores) debía haber participado de por lo menos una actividad de capacitación.

A los efectos del diseño y la ejecución de las acciones se convocaría a instituciones educativas u otras que cuenten con institutos de capacitación o áreas que realicen ese tipo de actividades.

3) Capacitar a magistrados, fiscales, defensores oficiales y funcionarios judiciales respecto de los estándares en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

A los efectos de diseñar y ejecutar el plan de actividades de capacitación se propuso la realización de actividades conjuntas con la Suprema Corte de Justicia, la Procuración General, la Defensoría de Casación Penal, la Asociación de Magistrados y los colegios de abogados y universidades nacionales con asiento en la provincia, y otras instituciones de jerarquía académica.

Con el objeto de potenciar y articular los esfuerzos interinstitucionales se promovió la formalización de convenios/acuerdos con las estructuras existentes en materia de capacitación dependientes de la Suprema Corte de la Provincia, la Procuración General y la Defensoría de Casación.

4) Concientizar a las personas privadas de libertad respecto de los derechos que las asisten en materia de integridad personal y de los recursos disponibles en caso de ser violado dicho derecho.

La UC tuvo a su cargo, asimismo, el diseño y la realización de las acciones necesarias tendientes al cumplimiento del objetivo. Entre ellas:

- confección y entrega a toda persona privada de libertad de una cartilla informativa respecto de los derechos que la asisten y los recursos disponibles en caso de ser vulnerados dichos derechos;
- promoción de la obligatoriedad de entrega de la citada cartilla;
- puesta en marcha de un servicio telefónico gratuito a los efectos de evacuar consultas de las personas privadas de la libertad en cuanto a los derechos que las asisten;
- incorporación a las bibliotecas o centros de documentación de los establecimientos penitenciarios o policiales de la normativa básica en materia de derechos humanos (Constitución Nacional, instrumentos interna-

cionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y Constitución Provincial);

- promoción de convenios de cooperación con instituciones gubernamentales, estatales o no gubernamentales a los efectos de realizar acciones que fortalezcan el cumplimiento del objetivo.

5) Concientizar a la comunidad en general de los derechos que la asisten en materia de integridad personal y de los recursos disponibles en caso de ser violado dicho derecho.

La UC, convocando a representantes del Ministerio de Seguridad y Justicia (áreas policial y penitenciaria), de la Dirección General de Escuelas y de la Secretaría General (área de comunicación y difusión) diseñó y comenzó a implementar el plan de acciones tendientes al cumplimiento del objetivo. Entre ellas:

- ciclos de conferencias;
- talleres;
- producción de material informativo;
- campañas de difusión;
- concursos.

Área de Seguimiento

El trabajo en el marco de esta área tuvo como objetivo general el de incidir en la prevención, investigación y sanción de los casos de torturas y malos tratos.

Los objetivos específicos fueron:

- 1) Prevenir la ocurrencia de casos de torturas y malos tratos.
- 2) Recibir denuncias por torturas y malos tratos y agilizar la respuesta estatal a ellas.
- 3) Recopilar información oficial relacionada con el derecho de las personas privadas de libertad y los casos de torturas y malos tratos.

A efectos de cumplimentar dichos objetivos se diseñaron cuatro tipos de acciones:

- a) visitas a cárceles, comisarias, institutos penales y lugares donde se alojen niños, niñas y adolescentes;
- b) recepción y tramitación de denuncias;
- c) recopilación de información;
- d) evaluación y propuestas de seguimiento;

Visitas a dependencias oficiales que alojan personas

Se llevaron a cabo visitas periódicas, programadas o sin previo aviso, a establecimientos carcelarios, policiales e institutos de menores. A dichos efectos se invitó a la UC a representantes (con rango no inferior a director provincial o equivalente) del Ministerio de Justicia y Seguridad (área penitenciaria y policial), el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa, la Subsecretaría de Minoridad y la Suprema Corte de Justicia. De la misma forma, se invitó a representantes de organizaciones no gubernamentales, instituciones religiosas y asociaciones de la comunidad, para que participen de estas visitas.

Recepción y tramitación de denuncias

La Secretaría de Derechos Humanos puso en marcha una línea telefónica de acceso gratuito para denunciar casos de torturas y malos tratos. Asimismo, el Pre.Tor recibió denuncias en forma escrita, en ocasión de visitas o por presentación de interesados.

A los efectos de la tramitación y respuesta de las denuncias se promovió la creación de:

- un Cuerpo Especial de Fiscales, quienes formularán e instarán los procesos correspondientes;
- un Cuerpo Especial de Instructores, a fin de instar los sumarios administrativos correspondientes.

Información

La Secretaría de Derechos Humanos recopiló y sistematizó información periódica relativa a:

- cantidad de personas alojadas en Comisarías y establecimientos carcelarios e institutos de menores;
- características de la población alojada en dichas dependencias;
- cupos de alojamiento;
- cantidad de casos de torturas y malos tratos denunciados (y no denunciados), a cuyos efectos promoverá el fortalecimiento del banco de datos de la Defensoría de Casación Penal, cuya información nutrirá a esta subárea;
- otras.

Evaluación y propuestas

A esta subárea del componente se convocó a la UC a representantes (con rango no inferior a director provincial o equivalente) del Ministerio de Justicia y Seguridad, la Procuración General, la Subsecretaría de Minoridad, la Defensoría de Casación y la Suprema Corte de Justicia.

Allí se analizaría la información de la evolución de la situación en materia de torturas y malos tratos, a fin de detectar problemas específicos, proponer y, en su caso, ejecutar acciones tendientes a responder a la situación de coyuntura. Asimismo se podrán ejecutar auditorias puntuales.

Área de Investigación

A los efectos de proponer las reformas necesarias para la plena vigencia y respeto del derecho a la integridad personal, resultaba necesario realizar estudios y análisis que permitieran detectar con claridad las disfunciones que puedan derivarse de la normativa vigente o de las prácticas que resulte necesario revisar.

El objetivo general del área fue el de fortalecer la respuesta del Estado en casos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes.

Los objetivos específicos fueron:

- 1) Estudiar y analizar en profundidad causas judiciales vinculadas a denuncias por vulneración al derecho a la integridad personal.
- 2) Estudiar y analizar los sumarios de responsabilidad administrativa instruidos contra agentes del Estado, por situaciones de lesión al derecho a la integridad personal.
- 3) Proponer las modificaciones necesarias, a partir del relevamiento realizado.
- 4) Identificar prácticas judiciales y administrativas que signifiquen una afectación del derecho a la integridad personal.
- 5) Medir el grado de violación del derecho a la integridad personal, mediante la elaboración de indicadores y diagnósticos.
- 6) Elaborar el diagnóstico inicial, durante el primer semestre.

Área de Reformas Estructurales

Por *medidas estructurales* se entienden aquellas que se ven como útiles o necesarias para posibilitar o facilitar la erradicación de conductas de tortura y malos tratos.

Para determinar cuáles son estas medidas es necesario examinar los ámbitos en los cuales se producen las situaciones y verificar qué aspectos estructurales del servicio estatal inciden en la existencia de las prácticas.

Esos ámbitos son, principalmente, los centros de detención: comisarías y unidades penales en el caso de adultos; comisarías, centros de registro y ubicación e institutos, en el caso de niños y adolescentes. Los aspectos estructurales se relacionan con la superpoblación y con las deficiencias en las medidas de tratamiento.

Las reformas estructurales refieren a:

a) las reformas a la *normativa*, cuando la actualmente vigente no contemple adecuadamente el desarrollo de medidas que protejan o promuevan el derecho a la integridad;

b) el fortalecimiento de *políticas* innovadoras en relación con las personas en conflicto con la ley penal.

El objetivo general fue proponer las modificaciones normativas necesarias y favorecer la puesta en práctica de cambios estructurales y en las políticas del Estado provincial, de modo de proteger de manera más eficaz el derecho a la integridad personal.

Los objetivos específicos fueron:

1) Proponer modificaciones a la normativa vigente, de modo que contemple de mejor manera:

a) la garantía de la protección del derecho a la integridad personal;

b) la existencia de respuestas institucionales acordes, y las medidas judiciales y administrativas necesarias para la integral reparación, para el caso de lesión del derecho a la integridad personal.

En este sentido, se propuso realizar un análisis de la normativa vigente y la formulación de propuestas de modificación en los casos en que no contemple adecuadamente el respeto del derecho a la integridad personal. Al respecto se realizó un detalle inicial de la normativa y cuestiones a ser relevadas.

De la misma manera, se buscó el establecimiento de estándares mínimos para asegurar el respeto al derecho a la integridad personal, destinados al cumplimiento por parte del personal del Estado.

2) Proponer modificaciones a procedimientos de responsabilidad administrativa y reglamentos internos de las agencias del Estado que tienen personas bajo custodia.

En el marco de este objetivo se propuso un trabajo a fin de revisar tanto los procedimientos formales de investigación administrativa en la policía, el servicio penitenciario y el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo; asimismo, se planteó analizar los mecanismos de supervisión y control jerárquicos.

3) Encarar tareas de transformación en la organización y el funcionamiento de las dependencias relacionadas con la aprehensión y custodia de personas.

Se propugnó la elaboración de una propuesta y gestión ante los organismos pertinentes para reducir el tiempo de permanencia de los detenidos en las comisarías. En el especial caso de los niños y adolescentes.

Se promovería la adopción de instrucciones específicas en materia de prevención de la tortura, así como respecto de la investigación de casos.

4) Favorecer la aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad.

Con este propósito, se trabajará en la elaboración y presentación de una propuesta para fortalecer la aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad; a la vez, se realizará un seguimiento de la aplicación de medidas alternativas y de planes piloto.

5) Recomendar y favorecer la aplicación de medidas que eleven la calidad de los tratamientos a las personas privadas de su libertad o institucionalizadas.

Área de Transparencia y Control del programa

Constituye una exigencia de toda gestión de gobierno la transparencia y el control comunitario de la actuación pública.

En ese sentido resultó imprescindible que el programa contara con un componente que incorporara a las organizaciones de la comunidad en el control y la ejecución del Pre.Tor.

El objetivo general del área fue el de controlar la ejecución del programa, informando a la sociedad sobre su desarrollo y facilitar el acceso de la comunidad a la información en materia del derecho a la integridad personal.

Los objetivos específicos son:

1) Brindar informes periódicos públicos.

2) Desarrollar mecanismos de propuestas de la comunidad sobre el desarrollo del programa.

3) Controlar la adecuada ejecución del programa y el cumplimiento de los compromisos que les corresponden a las distintas agencias del Estado mediante el control de la comunidad.

4) Difundir las actividades del Programa Provincial de Prevención de la Tortura.

Acciones

El Programa fue ejecutado cabalmente durante las primeras dos gestiones que estuvieron a cargo de la SDH (año 2002 y junio de 2003). Entre las principales acciones ejecutadas pueden mencionarse:

- la emisión de diversos informes especiales presentados en casos individuales ante el Poder Judicial (informes en los casos *Díaz*, *SUTEBA*, *Amarilla*, casos de parapléjicos, etc.);

- la formulación de diversas propuestas de cambios estructurales (incorporación de causales en los sumarios administrativos policiales, propuesta de verificación de antecedentes en materia de violaciones a los derechos humanos del personal de fuerzas de seguridad, propuesta de modificación al régimen de sumarios administrativos penitenciarios, modificación de régimen en institutos de menores de máxima seguridad, etc.);

- la confección de una matriz de relevamiento de causas judiciales;

- la ejecución de una primera etapa de relevamiento de causas judiciales con un informe inicial respecto de las deficiencias detectadas;

- la confección de una base de datos que fue puesta en su momento *on line* con una serie de indicadores respecto del derecho a la integridad personal. Se presentó allí información respecto de:

- los casos por torturas y apremios registrados en las bases de datos de la Defensoría de Casación, la Procuración de la Provincia y la Subsecretaría del Patronato de Menores de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, consolidando dicha información y presentándola por año, departamento judicial y desagregando el tipo de modalidad de la tortura o apremio, así como la cantidad de casos en que las víctimas fueron menores;

- la cantidad de personas privadas de la libertad, según establecimiento penitenciario o policial, indicando cupos de alojamiento, discriminado ello por fecha;

- la cantidad de establecimientos policiales o penitenciarios por departamento judicial, indicando, además, cantidad de delitos por año y cantidad de enfrentamientos policiales;
- los casos de torturas y apremios denunciados ante la SDH discriminando por fecha, modalidad, lugar y fuerza de seguridad (a cuyos efectos se constituyó una base de datos específica);
- el fortalecimiento del área de denuncias de la SDH;
- el seguimiento especial a casos paradigmáticos;
- diversos cursos internacionales de capacitación dirigidos a policía y fiscales;
- actividades de sensibilización dirigidas a ingresantes a fuerzas de seguridad (con participación del Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel);
 - capacitación a funcionarios de institutos de menores;
 - producción del material de difusión *Qué hacer si te detienen* y acuerdo con la Dirección General de Escuelas para distribuirlo entre todos los alumnos del polimodal (300.000 ejemplares);
 - confección de una cartilla de derechos de los detenidos para ser entregada a la población carcelaria;
 - numerosas visitas a Comisaría, unidades penitenciarias e institutos de menores (en estos últimos se convocó a miembros de ONG para efectuar visitas conjuntas);
 - observaciones a proyectos de ley referidos al tema;
 - informes especiales sobre cuestiones centrales en los que se incorporó un diagnóstico sobre el problema y propuestas de acción concretas; entre los principales se pueden mencionar:
 - un *Informe preliminar sobre la formación de las fuerzas de seguridad de la provincia*;
 - un *Informe general sobre superpoblación en unidades penitenciarias y comisarías de la provincia de Buenos Aires* (mayo 2002);
 - el *Informe preliminar: El tratamiento de la tortura ante el sistema penal de la provincia de Buenos Aires* (octubre 2002).

En este último informe se da cuenta de la «prácticamente nula respuesta del sistema penal ante los casos de torturas y apremios; ello, sin dudas, contribuye a la impunidad de estos casos, fenómeno que retroalimenta la ocurrencia de nuevos casos». Asimismo, se indica que:

[...] del análisis de la información que surge particularmente del relevamiento realizado por la Procuración General, como del seguimiento de casos puntuales que

realiza esta Secretaría, se pueden desprender algunas conclusiones respecto de una de las causas principales que inciden en la consagración de la impunidad: *la desnaturalización de los tipos penales y sus consecuencias*.³

De esta desnaturalización dan cuenta los siguientes datos:

[...] la cantidad de causas iniciadas y tramitadas en la provincia en el período 1998-2002 (primeros meses) por apremios y torturas, resulta por demás elocuente. De un relevamiento realizado por la Procuración General de la de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia respecto de 12 departamentos judiciales (de un total de 18) y sobre un total de 3.013 causas cuyas carátulas refieren a los delitos de torturas y apremios ilegales, *3.010 corresponden a apremios y sólo 3 a torturas*. Asimismo, debe remarcarse que de esas causas:

³ De dicho documento se desprende que:

«Las consecuencias de esta práctica son extremadamente preocupantes:

»– el tipo penal de apremios ilegales tiene una pena sensiblemente inferior (1 a 5 años e inhabilitación especial por el doble de tiempo) al de torturas (reclusión o prisión de 8 a 25 años e inhabilitación absoluta y perpetua para la tortura);

»– el delito de apremios ilegales resulta excarcelable dado que la pena máxima que prevé es inferior a 6 años (conf. art. 169 del Código Procesal Penal de la Provincia) mientras que el de tortura, dado que la pena máxima supera los 6 años, no es excarcelable;

»– la tipificación como apremios ilegales de hechos que en realidad no lo son, impide el análisis que necesariamente debe producirse luego de encuadrar un caso como tortura; en efecto, los arts. 144 *quater* y 144 quinto tipifican los delitos de omisión de denuncia y de falta de la debida diligencia; estos sólo se pueden investigar como tales si previamente se tiene por acreditado un caso de torturas; el encuadramiento de un hecho como apremios ilegales (o cualquier otra figura), inhibe la posibilidad de aplicar los delitos indicados en los dos artículos citados; sólo podrá investigarse la comisión del delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público que resulta totalmente autónomo como figura del delito apremios ilegales.

»Debe remarcarse que los delitos de omisión de denuncia y de falta de la debida diligencia citados resultan de *nula aplicación* a pesar de estar previstos en el Código Penal; como se desprende del análisis del relevamiento practicado no existe ninguna causa en la que se haya investigado la comisión de estos delitos en los departamentos judiciales citados entre 1998 y el corriente año. La correcta aplicación de estas figuras permitiría establecer la responsabilidad, por ejemplo, por no haber actuado evitando la ocurrencia de torturas en Comisaría o establecimientos carcelarios recayendo la responsabilidad de ello sobre el titular de la Comisaría o sobre el Director del Penal en su caso. Evidentemente, la utilización correcta de estas figuras traería aparejado un elemento disuasivo que fortalecería el control de la actuación de los subordinados por parte de los superiores, así como una herramienta eficaz para el establecimiento de las responsabilidades que le caben a todo responsable de una dependencia en la que se producen hechos de tortura».

- 1.062 se encuentran en trámite (en investigación preliminar)
- de las restantes 1951 que se encontraban en condición de acusar por los delitos de apremios ilegales/tortura en sólo *30 se hizo* (fueron elevadas a juicio); esto quiere decir que en las restantes 1921 se estimó que no había mérito para acusar (1.856 fueron archivadas; 54 fueron desestimadas; 3 fueron sobreseídas, 7 fueron desistidas y en 1 fue suspendido el juicio a prueba). Esto significa que en sólo el *1,5 % de las causas que se iniciaron se elevó el caso a juicio*, siendo necesario aclarar, adicionalmente, que no en todas las causas necesariamente se arribó a una sentencia condenatoria. En particular, los únicos 3 casos de torturas fueron archivados.⁴

Lamentablemente no se cuenta con información precisa por parte de la actual gestión al frente de la SDH respecto de los avances o dificultades en la implementación del Pre.Tor; sin embargo, atento al compromiso del Gobierno provincial puesto de manifiesto oportunamente en el lanzamiento del plan, descuento el compromiso de continuar trabajando en pos de una mayor vigencia del derecho a la integridad personal en la provincia de Buenos Aires.

⁴ «Debe indicarse que los datos corresponden a un relevamiento de causas en función de su carátula; por lo tanto sólo se consignan aquellas que hacen referencia a apremios y/o torturas pero no se incorporan aquellas causas en las que se denuncian apremios o torturas pero que se registra bajo otra carátula (por ej., por lesiones, homicidio, NN sobre su denuncia, etc.)».

SEGURANÇA CIDADÃ, ORGANIZAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO POLÍTICA DAS ONGs DE DIREITOS HUMANOS

*Luciana Guimarães**

AO longo das duas últimas décadas, os grandes centros urbanos brasileiros têm verificado um crescimento significativo dos índices de violência. Essas estatísticas, aliadas a uma intensa exploração do fenômeno pela grande mídia, fazem com que hoje a violência figure como uma das principais preocupações de toda a sociedade. Assim, de um lado, a opinião pública tem pressionado os governantes para combater o problema e estes, em todos os âmbitos, têm reconhecido que o enfrentamento do crime e da sensação de insegurança da população deve ser prioridade em suas agendas.

O crescimento da violência e da insegurança tem um impacto direto no projeto de consolidação da democracia em países que saíram recentemente de regimes autoritários. O sentimento de pânico manifestado pela opinião pública, aliado o fracasso de sucessivos governos em reverter o fenômeno, acaba alimentando processos de fragmentação social, contribuindo para a deslegitimação das instituições estatais de ordem, impedindo o apoio público ao ideal de universalidade da cidadania e dos direitos humanos e minando a confiança da população na autoridade da norma democrática. O que é preciso destacar é que esses elementos são essenciais na consolidação de um novo projeto de Segurança Pública.

O debate sobre o controle da criminalidade segue ainda dominado pela dicotomia reducionista de discursos que não contemplam a especificidade do problema e a necessidade de ações mais abrangentes para combatê-lo. O discurso mais conservador defende o endurecimento das normas penais, a ampliação numérica e em severidade do cárcere e o embrutecimento ainda maior das Polícias. O discurso mais progressista liga diretamente a violência aos problemas

* Directora del Instituto Sou da Paz, Brasil.

sociais e entende que esta «desaparecerá» na medida em que estes problemas forem resolvidos —uma visão que não responde ao problema concreto da violência, transferindo sua solução para daqui a muitos anos, e que ignora outras causas deste fenômeno. Além disso, esse discurso tende a uma idéia utópica de uma sociedade não punitiva em que o criminoso é necessariamente uma vítima social e, portanto, qualquer atividade policial, por exemplo, seria forçosamente um instrumento para a manutenção do *status quo* da elite dominante.

Não são poucas as análises que chamam a atenção para o simplismo de tais abordagens e apontam para o esgotamento de ambas como modelos para a composição de uma agenda satisfatória para o aprimoramento da Segurança Pública e redução da violência. Sensíveis ao problema, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas despertaram para o estudo do fenômeno e, por meio do acúmulo analítico e reflexivo, do embate pluralista de diagnósticos e propostas e da experimentação prática de projetos, vêm

desenhando e testando novos paradigmas para a segurança pública. A tentativa é elaborar modelos mais abrangentes e potencialmente eficazes de prevenção da violência, pautados nos valores de Direitos Humanos, como forma inclusive de mostrar a correlação lógica entre políticas eficientes de Segurança e agenda de Direitos Humanos e não como pontos reciprocamente excludentes. Soma-se a isso o fato de que, a partir da segunda metade da década de 80 e sobretudo durante a década de 90, multiplicaram-se no Brasil os movimentos, organizações não-governamentais e centros de pesquisa preocupados em conter esse processo de erosão da cidadania, desenvolver práticas e estratégias renovadas de ação pública para o controle da violência e favorecer a sua incorporação nas políticas públicas de segurança das diferentes esferas de governo e assim, fortalecer o Estado Democrático de Direito no qual acreditamos.

Sou da Paz

Nesse contexto, em 1997, um grupo de estudantes, aliado a diversos setores da sociedade brasileira, lançou a Campanha Sou da Paz pelo Desarmamento. Comprometida em oferecer alternativas para o controle da violência baseados na análise racional do problema, na priorização de estratégias preventivas e na união de esforços, a campanha se concentrou no combate às armas de fogo, um tema ignorado no Brasil mas decisivo para a contenção das mortes violentas no

país. Como resultados mais visíveis desta mobilização, podemos destacar as 3500 armas entregues voluntariamente, a inclusão do tema do desarmamento na agenda nacional e a percepção cada vez mais clara de que a sociedade civil tem um importante papel a desempenhar na área de segurança pública.

A repercussão da campanha gerou a responsabilidade de dar continuidade à defesa destes princípios, traduzi-los em modelos concretos de ação e promover a sua adoção como políticas públicas renovadas e eficazes. Estes propósitos levaram à criação, em janeiro de 1999, do Instituto Sou da Paz, que tem a missão de «contribuir para a efetivação no Brasil de políticas públicas de segurança e prevenção da violência que sejam eficazes e pautadas pelos valores da democracia, da justiça social e dos direitos humanos, por meio da mobilização da sociedade e do Estado e da implementação e difusão de práticas inovadoras nessa área».

Para atingir sua missão, o Instituto Sou da Paz mobiliza a sociedade e o Estado, ao mesmo tempo em que desenvolve e implementa propostas inovadoras de intervenção social.

Intervenção

Um programa de políticas públicas de prevenção à violência realmente eficaz deve contemplar uma agenda profunda de reforma, aperfeiçoamento técnico e gerencial e democratização/ humanização das instituições policiais, judiciais e penitenciárias, aliada a ações de cunho social, urbanístico, cultural e comunitário, planejadas e direcionadas a partir

de um bom diagnóstico. Estas ações, por sua vez, dialogam com as políticas universais de educação, saúde, cultura, trabalho, emprego e renda, esporte e lazer, etc, mas se diferenciam destas por desenhar intervenções focalizadas capazes atingir resultados de prevenção da violência ao menor prazo e custo possíveis.

Nesse sentido, a área de intervenção do Instituto Sou da Paz desenvolve projetos a partir da análise e da identificação tanto dos fatores e dinâmicas de risco quanto dos grupos e áreas vulneráveis mais diretamente relacionados a estes fatores, para prevenir e superar a violência em âmbito local e desenvolver de estratégias e metodologias inovadoras, passíveis de serem disseminadas e incorporadas como políticas públicas nos níveis municipal, estadual, federal e internacional. Os esforços da área nesse sentido dividem-se em duas frentes de

ação: Promoção da Cidadania e Justiça e Segurança Pública Promoção da Cidadania

É notória a incapacidade do sistema penal em processar todos os conflitos verificados no cotidiano da sociedade, além de ser questionável sua eficácia como forma de inibir novos crimes. Por isso, a reflexão sobre a segurança pública precisa deixar de limitar-se aos modelos de gestão das agências policiais e penais —e de ser vista como tarefa exclusiva destas— e passar a incluir todas as demais políticas de intervenção social que interfiram diretamente nos fatores e contextos sociais potencializadores da criminalidade. Por sua vez, a agenda social não se restringe a ações de redistribuição de riquezas e combate à desigualdade econômica. Este é um fator relevante para a geração de tensões e conflitos sociais, mas a associação simples entre pobreza e criminalidade constitui mais uma generalização discriminatória do que uma explicação suficiente. Diversos outros fatores culturais e ambientais contribuem para o agravamento da violência, e uma intervenção focalizada sobre eles pode ser inclusive mais eficaz no curto prazo. Assim é que entram na agenda a incorporação do objetivo de prevenção da violência no âmbito das políticas de planejamento urbano, educação, cultura, lazer, geração de emprego e renda, fortalecimento comunitário, desarmamento, combate ao alcoolismo e à drogadição, etc; Sem ter a sua óbvia relevância desconsiderada, os problemas da desigualdade e da impunidade surgem nesta perspectiva como dois importantes fatores a serem levados em conta para a obtenção de resultados eficientes e não os únicos.

O fortalecimento de canais de diálogo e de conquistas de direitos, além de forma eficiente de promover a transformação da realidade de exclusão social dessas comunidades, é condição fundamental para inibir o uso da força como única forma de reivindicação. A existência de espaços de convivência coletivos e plurais é central para que o reconhecimento do diferente não seja uma ameaça e portanto o alvo de uma ação de eliminação do outro que desagrada. Assim, a democratização dos espaços públicos valoriza a possibilidade da coexistência de posicionamentos divergentes.

Conceber e implementar políticas públicas para a superação das violências cometidas e sofridas pelos jovens é uma forma de garantir e promover:

- Os direitos à vida, à integridade física e à liberdade;
- A construção de alternativas positivas de conquistas;
- A resolução pacífica de conflitos;
- A manifestação pública e a ocupação de espaços públicos e

- A redução da vulnerabilidade dos jovens.

É por isso que a frente de ação «Promoção da Cidadania» desenvolve projetos voltados para o público jovem (o grupo mais afetado pela violência urbana) e que promovem o associativismo, a participação cidadã e a democratização de espaços públicos em áreas de risco / exclusão na Região Metropolitana de São Paulo particularmente marcadas pela violência. Desenvolvidos desde 2000, com o apoio de inúmeras organizações comunitárias, estes projetos já beneficiaram mais de 15 mil jovens da periferia da Grande São Paulo. Ao longo desse período, muitos dos projetos implantados não só atingiram o resultado esperado como foram fontes inspiradoras para a reedição em outras comunidades da cidade de São Paulo e para outras regiões do país.

Justiça e segurança pública

A tarefa central da segurança pública é a redução efetiva do número de delitos praticados em uma dada sociedade e da sensação de insegurança da população, e não o atendimento, investigação e punição eficaz das ocorrências criminais verificadas. Estes últimos são fundamentais, por assegurar a vigência do Estado de Direito e ser capazes de inibir a prática de novos crimes pela reafirmação da confiança na norma legal e / ou da ameaça de punição, mas não constituem em si mesmos indicadores de eficácia das estratégias públicas de controle da violência. Estas últimas são de fato bem sucedidas apenas quando conduzem ao objetivo maior acima mencionado. Por isso, a reflexão e as ações nesta área devem basear-se em um enfoque eminentemente preventivo: o desafio é promover ao menor custo possível a máxima redução dos índices de criminalidade, e não simplesmente reprimir os delitos verificados;

Isto não significa, porém, descartar os órgãos do sistema penal como meros agentes de «repressão», contrapostos a políticas sociais supostamente preventivas. Esta é uma falsa dualidade. Embora não seja condição suficiente para resolver o problema da violência, o combate à impunidade pode representar um importante elemento em qualquer agenda de prevenção criminal, mas a ação dos órgãos citados também deve ser orientada segundo enfoques mais ou menos preventivos. É com base neste pressuposto que o Instituto Sou da Paz desenvolve as ações da frente de atuação Justiça e Segurança Pública: projetos que promovem o desenvolvimento de ações orientadas a criação de práticas e meca-

nismos que permitam a aproximação e a cooperação entre os agentes do sistema de justiça e segurança, as demais agências governamentais e organizações da sociedade civil e comunidades, bem como o resgate de sua confiança e credibilidade junto à população como um todo.

Por isso, o Instituto Sou da Paz desenvolveu cursos de formação de policiais militares para fortalecer as relações entre a comunidade escolar e a polícia e de um programa inovador de atendimento às vítimas de violência. Mais recentemente, criou um prêmio para valorizar os policiais da cidade de São Paulo cujo trabalho combina esforços de prevenção e elucidação de crimes com o respeito aos direitos humanos. Outras ações importantes também vem sendo desenvolvidas com penas alternativas e egressos do sistema prisional.

Mobilização

Para influenciar políticas públicas na área de segurança, é essencial dialogar tanto com o Estado, quanto com a sociedade civil e a opinião pública, já que suas demandas influenciam diretamente a elaboração das políticas de segurança e prevenção da violência.

É por isso que a área de mobilização do Instituto Sou da Paz procura ocupar o espaço de debate público participando de entrevistas e debates em diversos veículos de comunicação; realizando campanhas e eventos de conscientização da sociedade —como palestras e campanhas publicitárias— e elaborando publicações temáticas. Além disso, acompanha e participa da formulação de leis e de políticas públicas, monitorando e influenciando medidas e ações do governo tanto junto ao poder Legislativo quanto ao Executivo.

Vale dizer que a estratégia propositiva e positiva, em contraponto à ação meramente denunciata, foi uma escolha essencial para envolver um grande número de atores em projetos convergentes de segurança pública. A agenda de desarmamento é muito ilustrativa destes princípios e forma de ação adotados pelo Instituto Sou da Paz.

Sou da Paz e o desarmamento no Brasil

Em dezembro de 2003, em uma decisão sem precedentes, o Congresso Brasileiro aprovou o «Estatuto do Desarmamento», que encerra um debate de seis anos entre defensores e opositores do controle de armas no Brasil. A nova lei estabelece várias restrições sobre a compra, a circulação e a produção de armas de fogo, proíbe que o cidadão comum ande armado e prevê uma campanha inédita de recolhimento de armas e de indenização e destruição das mesmas. A lei também prevê que a população decidirá sobre a proibição total do comércio de armas para civis, por meio de um referendo a ser realizado em outubro de 2005.

Vários legisladores destacaram o trabalho das organizações da sociedade civil para a aprovação do Estatuto do Desarmamento. Estas organizações mantiveram um constante diálogo com os congressistas, fornecendo-lhes informações e pesquisas confiáveis sobre o problema das armas de fogo no Brasil. Ao mesmo tempo, realizaram diversas manifestações nas principais cidades do país, demonstrando o apoio maciço da opinião pública ao controle de armas. O Instituto Sou da Paz foi uma das organizações que encabeçaram esse processo de mobilização e conscientização e, com a aprovação da lei, continua monitorando a sua aplicação e promovendo campanhas de estímulo para que a população entregue suas armas.

Esse trabalho de mobilização e conscientização é desenvolvido pelo Sou da Paz desde 1997 e inclui as seguintes estratégias:

Lobby junto ao Poder Legislativo

O Instituto Sou da Paz monitora constantemente todas as iniciativas legislativas referentes ao controle de armas, participa de comissões e audiências públicas, produz e distribui o Boletim Sou da Paz no Legislativo e mobiliza a opinião pública para que esta pressione os congressistas a aprovar leis importantes.

Influência de Políticas Públicas de Controle de Armas

Por seu reconhecimento público, o Instituto Sou da Paz é um importante ator na discussão de políticas de controle de armas no Brasil. Produzindo boletins e publicações, participando de comissões governamentais e trabalhando em

projetos específicos sobre este tema, o Sou da Paz participa da elaboração de todos os principais projetos de segurança pública relativos ao controle de armas.

Campanhas de conscientização

O Instituto Sou da Paz realiza campanhas de conscientização da opinião pública para que esta pressione o governo a adotar medidas de controle de armas. Além disso, dissemina informações sobre o perigo de se confiar em uma arma como forma de proteção e estimula a entrega voluntária de armas. Para isso, tem realizado diversas manifestações públicas locais e nacionais, desenvolvido anúncios para TV, jornais e rádio e tem trabalhado em parceria com outras organizações de desarmamento para conscientizar a população em escala nacional.

Recolhimento e destruição de armas

Reduzir os estoques de armas no Brasil é ponto central de qualquer política eficaz para diminuir a violência. Assim, o Instituto Sou da Paz desenvolve campanhas de recolhimento voluntário de armas, produziu uma cartilha para estimular outras organizações a fazer campanhas deste tipo, promoveu a destruição pública de armas em São Paulo e estimulou o governo estadual a aumentar o número de armas apreendidas pela polícia. Mais de 180.000 armas foram apreendidas e destruídas no Estado de São Paulo nos últimos cinco anos.

Disseminação de desarmamento para grupos estratégicos

Para estimular a população mais vulnerável a defender o desarmamento e entregar suas armas, o Instituto Sou da Paz promove seminários, debates e conferências em espaços comunitários como escolas, igrejas e associações de bairro. Além disso, capacita grupos de voluntários para ser multiplicadores do desarmamento em suas comunidades e locais de trabalho.

Participação no âmbito internacional

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Armas Leves em julho de 2001, o Instituto Sou da Paz participa do debate internacional para trocar expe-

riências com outras ONGs e tratar das dimensões globais deste problema. Além disso, integra a IANSA —International Action Network on Small Arms, coordena no Brasil a Campanha Control Arms (em parceria com a Anistia Internacional., OXFAM e IANSA) e participa de oficinas e seminários regionais e internacionais para promover a integração dos esforços.

Conclusão

Com estas ações é que o Instituto Sou da Paz procura superar a dicotomia descrita no início do presente artigo. Diante deles, a questão-chave não é mais optar entre estratégias penais e sociais mutuamente excludentes, mas reordená-las e integrá-las segundo a sua capacidade de gerar resultados significativos para a prevenção criminal. A partir daí, o desafio passa a ser definir, para cada caso, quais as medidas mais eficazes e ao mesmo tempo com o menor custo. Isto demanda um esforço intenso de mensuração, mapeamento e análise do fenômeno criminal, e de avaliação do impacto das diferentes políticas —em variadas circunstâncias, isoladamente ou em conjunto com outras medidas— para a redução do mesmo.

Esta perspectiva expande imensamente os limites das políticas públicas de segurança. O controle da violência passa a constituir uma agenda transversal, multidisciplinar e multisetorial, na qual a integração entre o sistema penal e os órgãos de implementação de políticas sociais surge como um elemento fundamental. Pela própria natureza da proposta, o fortalecimento dos vínculos de associativismo e convívio na comunidade visada e a participação direta desta na formulação e execução de soluções representa outro fator decisivo, na medida em que permite multiplicar o impacto e assegurar a sustentabilidade das medidas adotadas. Espera-se assim, elevar a pauta de Segurança Pública e prevenção da violência à categoria de importantes ações e direitos sociais, a partir da percepção de que boas políticas nessa área são aliadas na ampliação das liberdades e na garantia do direito à vida.

LA INCIDENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Víctor Abramovich**

HAY algunas cuestiones centrales puestas a discusión que tendríamos que tener en cuenta al momento de pensar un posible observatorio de políticas públicas en el Mercosur. Por un lado, se plantea que hay una relación muy directa entre el fortalecimiento de los sistemas de protección internacional para darle mayor relevancia al impacto de los estándares jurídicos en el ámbito internacional sobre lo local, puesto de manifiesto en la presentación de las experiencias del programa Pre.Tor y del Instituto Sou da Paz. Por otro lado, queda en evidencia el rol de la sociedad civil en la incidencia política en materia de monitoreo, en la fiscalización de políticas públicas de seguridad ciudadana, y el caso que señalaba el Dr. Kawabata: la formulación desde el Estado de políticas públicas, que en cierta manera están guiadas por estándares internacionales de derechos humanos.

Hay dos cuestiones que me parece importante marcar como problemas a discutir, antes de pensar estrategias concretas de construcción del observatorio. La primera parece evidente pero no lo es tanto: ¿por qué un organismo de derechos humanos o una red de derechos humanos pueden trabajar o están interesados en trabajar en el monitoreo de políticas públicas? Esto no es algo que siempre haya sido así, no es espontáneo. El trabajo de los organismos de derechos humanos siempre estuvo centrado mucho más en la defensa de derechos y la protección de víctimas que en el trabajo sobre políticas públicas concretas. El segundo punto, que aquí fue planteado y abre algunos interrogantes es: ¿en qué medida el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional de los derechos humanos es una herramienta para el monitoreo de políticas públicas?, ¿un instrumento desde el cual puedan observarse esas políticas?

* Director del Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina.

Creo que aquí se han planteado algunos interrogantes y me parece interesante tomarlos como una base para la discusión. La primera pregunta creo que en parte está respondida. El movimiento de los derechos humanos en la región surge fundamentalmente como un movimiento de resistencia a las dictaduras. Luego, durante las transiciones, es también un movimiento tendiente a dismantelar el legado de las dictaduras en las transiciones democráticas. En la actualidad, en muchos de nuestros países finalizaron las transiciones y no hay democracia; tenemos democracias débiles, incapaces de garantizar la vigencia de derechos, con niveles altísimos de exclusión social. Son exclusiones de ciudadanía; no sólo afectan los derechos económicos, sociales y culturales, sino que también determinan que ciertos sectores sociales sean más vulnerables sistemáticamente a la violación de derechos sociales y políticos. Si bien no hay planes sistemáticos de violación de derechos, hay prácticas sistemáticas de violación de derechos. La tortura, en la provincia de Buenos Aires, es una práctica sistemática de violación de derechos, aun cuando el gobernador de la provincia de Buenos Aires no planifique que su policía torture cotidianamente, como lo hacía la Junta Militar durante la dictadura militar. Sin embargo, sí hay prácticas sistemáticas de violación de derechos humanos.

En ese sentido creo que la gran reflexión del movimiento de derechos humanos plantea la limitación del trabajo tradicional en la defensa de derechos y la necesidad de avanzar también en la fiscalización de las políticas públicas. Ir a los problemas estructurales que están detrás de las violaciones concretas de derechos. Eso requiere tener una nueva forma de mirar la relación con el Estado. No sólo plantearle al Estado lo que no debe hacer, el límite, sino también en ciertos casos plantearle al Estado qué podría hacer para garantizar derechos. Pensar el derecho de los derechos humanos no sólo como un derecho que fija límites al abuso del poder, sino como un derecho que pueda en ciertos contextos constituirse en un programa de acciones positivas de los Estados, un programa para desarrollar políticas concretas que apunten a los problemas estructurales desde los cuales emanan esas violaciones. Me parece que esto es todo un cambio en la lógica del trabajo del movimiento por los derechos humanos.

Creo que hay que verlo, y verlo en su complejidad, para analizar si es viable este tipo de red de monitoreo de políticas públicas. Muchas organizaciones de derechos humanos en la región, que se crearon básicamente para defender derechos, comenzaron en los últimos tiempos a reorientar su mirada al

monitoreo de políticas públicas en áreas como seguridad o justicia. Se comienza a intentar utilizar ciertas herramientas de derechos humanos para explorar la posibilidad de monitorear también políticas sociales. Es todo un trabajo nuevo en la región, que requiere muchas veces una formación distinta y una mirada muy distinta al contexto político de la relación con el Estado.

La segunda cuestión que también me parece importante es marcar en qué medida el derecho de los derechos humanos es una herramienta para el monitoreo de las políticas, si puede servir para el monitoreo de políticas y qué valor tiene en el contexto de políticas que se adoptan en un proceso de integración comercial. Aquí me parece importante retomar algunas de las cosas que marcaba Flávia Piovesan. Este proceso de consolidación de los sistemas de protección internacional de los derechos humanos es también un proceso de consolidación de ciertos estándares jurídicos mínimos, básicos, pero que universalizan ciertos temas. Empiezan a circular, van de lo internacional a lo local, muchas veces de lo local a lo internacional, pero fijan algunos contenidos mínimos para la definición de políticas.

En este sentido tienen dos efectos centrales. Por un lado, actúan como mínimos para fijar políticas con alcance regional. Cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos habla sobre las amnistías en Perú, eso tiene un efecto concreto en la lucha contra la impunidad en la Argentina, en Chile, en la discusión sobre la Ley Alternativa Penal en Colombia. Hay un efecto claro de internacionalización de ciertos temas a partir de ciertos estándares básicos. Y por otro lado, dentro de los Estados federales, los Estados donde conviven un Estado federal con estados con cierta autonomía, esos estándares mínimos también son mínimos dentro del Estado, o sea, federalizan ciertos temas. Tienen un doble efecto de armonización: federalizan ciertos temas y, además, internacionalizan o regionalizan.

Me parece que éste es un tema central para analizar el marco de las políticas públicas en un proceso de integración comercial, donde uno de los grandes temas, además del fortalecimiento de las instituciones en el Estado de derecho es la armonización de las políticas, tanto en el nivel regional como hacia el interior de todos los Estados, donde juegan dobles instancias políticas, federales y locales. Si uno piensa en el sistema regional, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana son los únicos órganos para fijar algunos estándares mínimos en cuestiones clave para la definición de políticas públicas — pensemos, por ejemplo, en cuestiones como el acceso a la justicia, cuestiones como transparencia,

incluso recientemente cuestiones vinculadas a la libertad sindical—. Y esos estándares van a tener un valor regional para todos los países de la región, incluso para los países del bloque regional. Uno podría pensar, y algo planteaba en ese sentido el Dr. Michelini, que faltan instrumentos. Es necesario pensar mecanismos regionales que permitan hacer el monitoreo de políticas.

Ésta es una de las discusiones: en qué medida los sistemas de protección que ya tenemos son herramientas válidas para fijar estándares con alcance regional en este proceso de integración del Mercosur. Me parece que éste es uno de los temas para discutir, porque uno podría pensar mecanismos regionales que tengan como efecto debilitar los mecanismos del sistema interamericano. Muchas veces varios mecanismos regionales, uno por mecanismo de integración, podrían debilitar los mecanismos internacionales.

En todo caso, si esos organismos regionales que promueven libertades económicas se van a crear, ¿cuál va a ser el diálogo entre esos mecanismos de libertades económicas y los organismos de protección de derechos humanos? En este momento se discute en Europa el diálogo entre la Corte de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ¿cuál va a ser el diálogo? Muchas cuestiones pueden ser materia de análisis en los dos ámbitos. El acceso a la justicia es un derecho humano, y también es un servicio público que puede estar regulado dentro de los espacios de la integración comercial.

Por último, quisiera plantear dos cuestiones. Hasta ahora gran parte de la utilización del derecho internacional de los derechos humanos para incidir en políticas públicas en la región se hizo a partir de casos. Muchas veces los casos sirvieron para instalar temas en la agenda pública y activar procesos de la toma de decisión en materia de política pública. Uno puede pensar, si mira a la Argentina —atendiendo al Dr. Rodolfo Matarollo respecto de algunos de los avances en materia de justicia, verdad y memoria—, que las leyes de reparaciones tienen mucho que ver con un caso tramitado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: el caso *Bid*, que incluso fue llevado por abogados de esta provincia ante el sistema interamericano. A partir de ese caso se generó todo un proceso de decisiones que condujo a la sanción de las leyes de reparación. En materia de derecho a la verdad ocurrió algo similar a partir del caso *Lapacó*. En otros temas se hablaba de la derogación y de la modificación de la Ley de Migraciones. También un caso jugó en el proceso de la derogación de la Ley de Migraciones, el caso *Latorre*, proceso de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuya

resolución uno de los planteos del Estado fue la derogación y la modificación de la Ley de Migraciones.

En este momento uno puede ver cómo muchos casos en el sistema no se limitan a fijar reparaciones para las víctimas, sino que son la plataforma para avanzar en algunas reformas en materia de políticas públicas para hacer reformas institucionales. A tal punto, que uno de los grandes temas desde el Estado en la tramitación de estos casos es cómo se coordinan las distintas instancias del Estado en la gestión de estos casos, porque muchas veces implican no sólo una cuestión de política exterior sino también cuestiones que tienen que ver con política interna.

También fue importante el planteo de casos en los tribunales locales. Esto tuvo un impacto muy grande, por lo menos en Argentina luego de la reforma de la Constitución del 94. Hubo algunos casos a partir de una acción de inconstitucionalidad contra el Código Electoral que prohibía ir a votar a los presos sin condena. Una sentencia de la Corte estableció la inconstitucionalidad por violar los estándares de los derechos políticos de la Convención Americana, y eso motivó un proceso de reforma del Código Electoral. Creo que es interesante y paradigmático: cómo un caso en la aplicación de estándares activa la toma de decisiones de características públicas. Sin embargo, si uno mira todo el proceso, se observan fuertes inconsistencias en la aplicación de estándares y muchas veces falta de diálogo entre el Poder Judicial y las instancias políticas. O sea, estándares internacionales que avanzan en temas de garantías procesales en materia penal. Pensemos en temas como el de encarcelamiento de carácter preventivo, el plazo razonable del proceso penal, el derecho de las víctimas en el proceso penal..., no se traducen en un cambio de los modelos de administración de justicia penal. Ahí falta todavía el diálogo entre la instancia judicial y la instancia política, convertir la protección de la víctima en un cambio de políticas públicas que garanticen la resolución de esos problemas estructurales. Creo que este es un trabajo pendiente y me parece que el derecho internacional tiene algo para aportar. En todo caso lo que habría que precisar primero es cuáles son aquellos temas de interés para el proceso de integración comercial respecto a los que ese derecho tiene algo que decir.

El derecho de los derechos humanos no es un talismán, no tiene palabras para todos los temas. Hoy puede ayudar a que podamos atender a algunos de todos los temas a los que refiere. Hay que hacer un segundo recorte: solamente algunos son importantes en relación con el proceso de integración comercial.

Desde los organismos de derechos humanos no podemos hablar de todos los temas; pero en el proceso de integración sí tenemos la palabra sobre algunos temas. Yo creo que ese discurso es un discurso muy poderoso.

Y la tercera cuestión a dilucidar entre todos es en qué medida ese derecho internacional de los derechos humanos aporta algo para la definición de políticas regionales por encima de los estándares nacionales.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

UNA PROPUESTA DE INDICADORES PARA SU MONITOREO

*Verónica Amarante, Rodrigo Arim,
Andrea Vigorito, Adrián Fernández**

EL monitoreo de los procesos de desarrollo y del rol de las políticas públicas requiere la definición de un conjunto de dimensiones relevantes que refleje la situación social y económica de un país o región. Para evaluar el avance en los aspectos elegidos se requiere la definición de un sistema articulado de indicadores. De esta forma, el sistema de monitoreo permite detectar los problemas sociales y económicos relevantes, y así brindar elementos para la definición de políticas públicas. Desde el punto de vista de las organizaciones civiles, un sistema de indicadores constituye una herramienta fundamental para fortalecer su acción y su capacidad de incidencia en la formulación y modificación de políticas públicas.

Más allá de la definición concreta de los indicadores y su implementación, existe cierto consenso tanto a nivel académico como de la sociedad civil en que un sistema de indicadores debería abordar diversas dimensiones sociales y económicas. Pobreza, educación, salud, acceso a la vivienda, mercado laboral, seguridad ciudadana y participación social son áreas que deberían estar incluidas en un sistema de este tipo. En este documento se realiza una propuesta de un sistema de indicadores que contempla estas dimensiones.

Con ese objetivo, en la sección 1 se discuten algunos principios que deberían guiar su elaboración. En la sección 2 se presentan los principales indicadores

* Trabajo realizado en el marco del convenio con el Centro de Investigaciones Económicas del Uruguay (CINVE). Equipo de investigadores en ciencias económicas coordinado por el Ec. Adrián Fernández.

sociales y económicos existentes para la región, y se discuten también experiencias de diseño de sistemas de indicadores para los países de la región. El conjunto de indicadores posibles se presenta en la sección 3, donde además se seleccionan aquellos que se consideran más adecuados para implementar en una primera etapa. En la sección 4 se discuten aspectos metodológicos para la implementación de este sistema, y finalmente en la sección 5 se presentan algunos comentarios finales.

1. Principios para la elaboración de un sistema de indicadores

En un reciente trabajo que discute en profundidad la definición de un conjunto de indicadores sociales para la Unión Europea, Atkinson et al. (2002) señalan que un sistema de indicadores debe tener una clara connotación normativa, y por lo tanto debe respetar ciertos principios. Se presentan seis principios aplicables a los indicadores individuales y otros tres aplicables al conjunto o «portafolio» de indicadores.

Dentro de los principios aplicables a *indicadores individuales*, se señala en primer lugar que un indicador debe identificar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada. Esto implica también que su metodología de elaboración debe ser comprensible para la sociedad en general.

El segundo principio postula que un indicador debe ser robusto y estar validado estadísticamente. Esto implica que pequeñas variaciones en su forma de cálculo no deberían modificar sustancialmente la evolución del índice; a la vez, debe basarse en información estadísticamente confiable y evitar los juicios de valor arbitrarios.

El tercer principio consiste en que el indicador debe ser sensible a las intervenciones políticas efectivas, pero no debe ser fácilmente manipulable. A modo de ejemplo, los autores señalan que un indicador basado en la proporción de desempleados que reciben transferencias es fácilmente manipulable pagando una pequeña cantidad de dinero a cada desempleado.

El cuarto principio señala que el indicador debe poder medirse de forma comparable entre los diferentes países integrantes del sistema, y en la medida de lo posible debe ser comparable con los estándares internacionales. En ese sentido, los países que integran un determinado sistema deberían hacer esfuerzos

por desarrollar información estadística con base en criterios que permitan realizar estudios comparativos.

El quinto principio refiere a la importancia de que los indicadores sean revisados periódicamente.

El sexto principio subraya la importancia de que la recolección de datos para construir un indicador determinado no implique una carga muy alta para los países, empresas o ciudadanos involucrados. Esto apunta a que la información necesaria debe obtenerse, en la medida de lo posible, utilizando instrumentos existentes; por ejemplo, adicionando preguntas a las encuestas que se realizan en el país.

Dentro de los principios aplicables al *conjunto de indicadores*, se señala la necesidad de que éste sea balanceado en términos de las diferentes dimensiones. También se destaca la necesidad de que los indicadores sean mutuamente consistentes y que tengan un peso proporcional. Como tercer principio, se destaca la necesidad de que el sistema sea transparente y accesible para todos los ciudadanos.

El conjunto de principios descritos constituye una aproximación normativa que busca garantizar la mejor calidad del sistema. El sistema de indicadores propuesto en este trabajo es multidimensional, ya que abarca las áreas a las que se hizo referencia al comienzo y que se detallan más adelante. Más allá de esto, cada uno de los componentes del sistema puede ser unidimensional o multidimensional. En esta propuesta se incluyen indicadores unidimensionales, ya que la construcción de indicadores multidimensionales conlleva una serie de cuestiones metodológicas que resultan delicadas y difíciles de resolver, con lo que los agregados contruidos pueden ser difíciles de interpretar, aun para los investigadores.¹

La definición de indicadores en América Latina requiere también tomar en cuenta las especificidades de la región en cuanto a su grado de desigualdad, su nivel de fragmentación social y las características de los mercados de trabajo de la región donde existen niveles de informalidad y dispersión de productividades muy altas.

1 Uno de los principales problemas radica en los criterios de agregación de las múltiples dimensiones: la unión o la intersección implican diferentes valoraciones del grado de sustitución o complementariedad entre las dimensiones estudiadas.

2. Antecedentes referidos a indicadores sociales

En América Latina, las agencias internacionales, principalmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), son las que han realizado mayores avances en cuanto a la elaboración y difusión de indicadores sociales y económicos comparables entre países. En el caso de la CEPAL se trata de indicadores para la región, que se publican anualmente en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Esta publicación contiene estadísticas del mercado laboral, pobreza y distribución del ingreso para la región elaboradas por la división Estadística de dicha institución. Estos indicadores presentan la ventaja de ser comparables por países, ya que se elaboran con la misma metodología, pues CEPAL dispone de las Encuestas de Hogares de todos los países miembros.

A su vez, en cada país los organismos encargados de realizar las estadísticas nacionales reportan periódicamente diversos indicadores económicos y sociales. Estos indicadores son útiles para monitorear el avance del país en diversas áreas; sin embargo, no son fácilmente comparables entre países, dado que se apoyan en criterios metodológicos distintos.

Con frecuencia, los indicadores publicados por la CEPAL no coinciden con los cálculos que los investigadores e institutos de estadística realizan en los países. Esto genera a veces discrepancias entre las mediciones de estos organismos y las mediciones propias de cada país, que obedecen a diferencias metodológicas o a la adopción de criterios de comparabilidad. En la sección IV se ejemplifican estas diferencias considerando el caso de los indicadores de pobreza y distribución del ingreso para el caso uruguayo.

A continuación se presentan algunos indicadores disponibles para la región, de forma de caracterizar la evolución de los países que serán monitoreados por el Observatorio y presentar alguna evidencia que los sitúe en el contexto regional. Se centró la atención en la evolución de la pobreza, la desigualdad de ingresos y el desarrollo humano.

El siguiente cuadro presenta indicadores de indigencia, pobreza absoluta y de distribución del ingreso publicados en el *Panorama Social de América Latina*

² En este caso, la pobreza se calcula definiendo como línea de pobreza el doble del valor de la canasta básica de alimentos estimada por cada país.

y el Caribe para los países de la región.² Se observa una gran heterogeneidad dentro de los países, siendo la situación de mayor privación la de Bolivia, la de mayor desigualdad la de Brasil y la de mejor desempeño de los indicadores sociales la de Uruguay.

Cuadro 1. Pobreza (personas)

	Incidencia de la pobreza	Indigencia	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que el promedio		Índices de desigualdad	
			el promedio	el 50% del promedio	Gini	Theil
Argentina⁽¹⁾						
1990	21,2	5,2	70,6	39,1	0,501	0,555
1997	17,8	4,8	72,1	43,4	0,530	0,601
1999	19,7	4,8	72,5	44,2	0,542	0,681
2002	41,5	18,6	74	47,9	0,590	0,742
Bolivia						
1989 ⁽²⁾	52,6	23,0	71,9	44,1	0,538	0,574
1997	62,1	37,2	73,1	47,7	0,595	0,728
1999	60,6	36,4	70,4	45,5	0,586	0,658
2002	62,4	37,1	73,6	49,6	0,614	0,776
Brasil						
1990	48,0	23,4	75,2	53,9	0,627	0,816
1996	35,8	13,9	76,3	54,4	0,638	0,871
1999	37,5	12,9	77,1	54,8	0,640	0,914
2002	37,5	13,2	76,9	54,4	0,639	0,914
Chile						
1990	38,6	12,9	74,6	46,5	0,554	0,644
1996	23,2	5,7	73,9	46,9	0,553	0,63
2000	20,6	5,7	75	46,4	0,559	0,666
Paraguay						
1990 ⁽³⁾	43,2	13,1	69,2	33,4	0,447	0,365
1996 ⁽⁴⁾	46,3	16,3	72,9	37,9	0,493	0,515
1999	60,6	33,8	72,3	46,3	0,565	0,668
2002 ⁽⁵⁾	61,0	33,2	72,9	44,4	0,570	0,702
Uruguay⁽⁶⁾						
1990	17,9	3,4	73,2	36,8	0,492	0,699
1997	9,5	1,7	66,8	31,3	0,43	0,336
1999	9,4	1,8	67,1	32,2	0,440	0,354
2002	15,4	2,5	67,9	34,6	0,455	0,385

(1) Gran Buenos Aires

(2) Ocho ciudades principales y El Alto

(3) Área metropolitana de Asunción

(4) y (6) Área urbana

(5) La información sobre distribución del ingreso corresponde a 2001

Fuente: CEPAL (2003).

Sin embargo, debe advertirse que el país más igualitario de la región, Uruguay, presenta niveles de desigualdad más altos que los de Estados Unidos, país que encarna la situación más desigual de los países desarrollados.

Por otro lado, el *índice de desarrollo humano* (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es una medida sintética de desarrollo en el largo plazo, y se publica anualmente en los *Informes mundiales de desarrollo humano*, que abarcan la mayoría de los países. Además, los países publican informes específicos donde presentan la evolución del desarrollo humano a escala regional.

A través del IDH se busca cuantificar y combinar en un índice agregado los logros que, en promedio, registra un país en tres dimensiones fundamentales: alcanzar una vida larga y saludable (dimensión *salud*), adquirir conocimientos útiles (dimensión *educación*) y contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (dimensión *nivel de vida*).³

En términos operativos, los avances logrados en la dimensión salud se miden a través de la esperanza de vida al nacer, mientras que para educación se combinan dos variables: la tasa de alfabetización de los adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria.⁴ Por su parte, para la medición del nivel de vida se utiliza como aproximación el logaritmo del producto interno bruto (PIB) per cápita ajustado por paridad de poderes de compra entre los países con relación a un dólar estadounidense.

El siguiente cuadro presenta el IDH para los países del Mercosur ampliado (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Se observan las disparidades en los valores del IDH de estos países, que reflejan una elevada dispersión en los logros en materia de indicadores sociales alcanzados. Argentina, Chile y Uruguay se ubican entre los países de alto desarrollo humano y en posiciones cercanas en el ordenamiento mundial, mientras Brasil, Paraguay y Bolivia son países de desarrollo humano medio con grandes diferencias entre ellos.⁵

³ Véase PNUD (2003).

⁴ Es decir, el porcentaje de niños y jóvenes que están concurriendo a los tres niveles de educación respecto del total de niños y jóvenes con las edades «teóricas» de asistencia.

⁵ El PNUD clasifica como países de desarrollo humano alto a los países con IDH mayor de 0,8, de desarrollo humano medio a los países con IDH entre 0,8 y 0,6, y de desarrollo humano bajo menor de 0,6.

Cuadro 2. IDH para países de América Latina. 1998-2001

Año	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay		Chile		Bolivia	
1998	39	0,827	79	0,739	84	0,730	40	0,826	34	0,844	112	0,652
1999	35	0,837	74	0,747	81	0,736	39	0,825	38	0,824	114	0,643
2000	34	0,842	69	0,750	80	0,738	37	0,828	39	0,825	104	0,648
2001	34	0,844	73	0,757	90	0,740	40	0,834	38	0,831	114	0,653

Fuente: PNUD (2003).

Argentina y Chile presentan valores del IDH cercanos a los de Uruguay, pero sus logros en las diversas dimensiones son muy dispares. Uruguay supera a Argentina en esperanza de vida al nacer, mientras Argentina exhibe mayores logros educativos y un mejor acceso a recursos. Mientras tanto, Chile presenta peores logros educativos pero su PIB por habitante y su esperanza de vida superan los valores de Uruguay. Entre los países de nivel de desarrollo humano medio del Mercosur ampliado, Brasil se destaca por un buen desempeño en educación (cuadro 3).

Así, el diseño del proceso de integración regional deberá tener presente que se trata de países con grandes disparidades en sus logros sociales y económicos.

Cuadro 3. Componentes del IDH (2001)

Componente	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Bolivia	América Latina y el Caribe
Salud (esperanza de vida)	73,9	67,8	70,5	75,0	75,8	63,3	70,3
Tasa de alfabetización (% de la población adulta)	96,9	87,3	93,5	97,6	95,9	86,0	89,2
Matrícula bruta combinada (% de la población en edad de asistir)	89	95	64	84	76	84	81
PBI per cápita (US\$ PPP)	11.320	7.360	5.210	8.400	9.190	2.300	7.050

Fuente: PNUD (2003)

3. Derechos económicos, sociales y culturales: áreas de monitoreo y definición de indicadores

Un sistema de indicadores debe ser acotado, pues de lo contrario se vuelve un conjunto de cifras que desborda la capacidad de interpretación del usuario. Es por ello que su definición implica la selección de algunos indicadores a partir de un conjunto más amplio. En esta sección se presenta ese conjunto amplio o de referencia, y luego se sugiere un conjunto reducido de indicadores que resulte de más fácil operacionalización, al menos en una primera etapa. La selección de estos indicadores se basa en su factibilidad de implementación, teniendo en cuenta tanto la disponibilidad de información como las fortalezas y debilidades institucionales para su implementación. Una vez que el sistema de monitoreo comience a funcionar, se podrá agregar otros indicadores del conjunto de referencia.

Por esta razón, en cada una de las dimensiones analizadas los indicadores propuestos se presentan en dos niveles. En el primer nivel se busca contar con un número reducido de índices que ilustre sobre las características centrales de la dimensión analizada. En un segundo nivel se proponen indicadores que permiten comprender con mayor precisión la realidad involucrada, profundizando en algún aspecto considerado relevante. Se sugiere que los indicadores del primer nivel deberían ser los primeros en implementarse, mientras que los del segundo nivel, que en términos generales implican mayores requerimientos de información estadística específica, podrán implementarse a medida que se avance en el sistema de monitoreo.

Los indicadores propuestos reflejan los resultados alcanzados y no contemplan los medios a través de los cuales se logran esos resultados. Es por ello que se optó por no considerar indicadores de gasto social, que podrían ser incorporados en etapas posteriores. Las dimensiones que se consideraron fueron: ingresos, salud, educación, mercado laboral, vivienda y tierra, participación social, género, seguridad ciudadana y esparcimiento y comunicaciones.

Se recomienda que los indicadores se calculen con una frecuencia temporal anual para seguir de cerca los procesos de desarrollo. Por otro lado, además de los totales nacionales, es conveniente que cada país presente una desagregación por regiones, las que serán definidas en función de las características de cada país y de la disponibilidad de información con mayor nivel de desagregación geográfica. Otra recomendación atañe a que la implementación de los indicadores respete los criterios definidos, de forma de asegurar la comparabilidad entre

países, algo que, como se discute más adelante, puede resultar difícil. Finalmente, se ha considerado útil incluir una serie de indicadores estructurales que ilustran sobre las economías nacionales. Estos indicadores están en cierta forma por fuera del sistema de monitoreo, y se recomienda su actualización cada tres años con el objetivo de brindar un panorama general de la sociedad considerada.

En la página siguiente se resumen los indicadores de primer nivel seleccionados, así como los indicadores de características generales.

4. Implementación de un sistema de indicadores: aspectos metodológicos

En esta sección se discuten diferentes aspectos metodológicos concernientes a la definición e implementación del sistema de indicadores propuesto. Se presenta un análisis detallado para cada una de las dimensiones sugeridas en el cuadro 4.

4.1. Ingreso

La inclusión de los indicadores de ingreso obedece a que se consideran una aproximación a los recursos de los que disponen los hogares. En concordancia con las ideas de Amartya Sen, muchos trabajos han argumentado que no todos los hogares o individuos pueden obtener el mismo bienestar a partir de un nivel dado de ingresos. Sin embargo, la cuantificación de la proporción de hogares vulnerables debido a la insuficiencia de ingresos y el conocimiento de su distribución resulta un indicador muy importante del nivel de vida del país o región bajo estudio. Lamentablemente, en la mayor parte de las encuestas de hogares de América Latina los ingresos que se recogen son mensuales, lo que implica una mayor volatilidad que la que surgiría si se consideraran cifras anuales. Esta limitación es particularmente relevante en la región debido a que una proporción importante de los ocupados trabaja por cuenta propia y por lo tanto sus ingresos mensuales son especialmente volátiles. Los ingresos de los hogares pueden provenir de las remuneraciones en dinero o en especie que sus integrantes reciben en el mercado de trabajo, de ingresos por la posesión de propiedades, colocaciones bancarias, acciones o bonos en el país o en el extranjero (ingresos del capital), de transferencias realizadas por el Estado u otros hogares o institu-

Cuadro4. Indicadores

Área	Indicadores
Características generales	Porcentaje de población rural Densidad poblacional Tasa de fecundidad
Ingreso	PBI por habitante % de población bajo la línea de indigencia nacional % de población bajo la línea de pobreza nacional Brecha de pobreza Cociente entre el ingreso promedio del 20% de mayores ingresos y el 20% de menores ingresos Índice de desigualdad de Gini Proporción de personas con edad superior a la de retiro que recibe pensiones Proporción de desempleados propiamente dichos que recibe beneficio de desempleo Proporción de hogares pobres con niños que recibe transferencias destinadas a la infancia
Salud	Esperanza de vida al nacer Tasa de mortalidad infantil Proporción de niños menores de 5 años con cortedad de talla
Educación	Años de escolaridad Tasa de analfabetismo Cobertura del sistema educativo
Mercado laboral	Tasa de Actividad Tasa de Empleo Tasa de Desempleo Incidencia de la informalidad Remuneración real por hora trabajada
Vivienda y tierra	Proporción de hogares que habitan viviendas precarias Proporción de hogares que no tienen acceso a la red de saneamiento público y/o al agua potable dentro del hogar Índice de Gini de concentración de los establecimientos agropecuarios Tamaño medio de los establecimientos agropecuarios Porcentaje de la población mayor de 18 años que participa en organizaciones civiles
Participación social	Porcentaje de la población mayor de 18 años que participa en las elecciones nacionales
Género	Participación política e incidencia de toma de decisiones
Seguridad	Tasa de homicidio intencional por 100 mil habitantes Tasa de hurtos y rapiñas por 100 mil habitantes
Esparcimiento y comunicaciones	Porcentaje de hogares con TV o radio Porcentaje de hogares con conexión a internet Tiraje de diarios cada 1000 habitantes Venta de libros cada 1000 habitantes Venta de entradas de cine y teatro anuales cada 1000 habitantes Líneas telefónicas cada 1000 habitantes

ciones residentes en el país o en el extranjero por concepto de jubilaciones, pensiones, otras prestaciones sociales, ayudas y remesas. Finalmente, suele imputarse un ingreso a los hogares que poseen una vivienda y por lo tanto tienen un ahorro en el pago de alquiler. Este ingreso se denomina valor locativo y facilita la comparación de hogares propietarios y arrendatarios.

Las fuentes de datos para el estudio del ingreso de los hogares son las Encuestas de Hogares. Un reciente estudio del Banco Mundial (2004) provee una descripción detallada de las encuestas de hogares de América Latina incluyendo información sobre las fuentes de ingreso relevadas en cada una de ellas. En estas encuestas se pregunta a un miembro informante del hogar por los ingresos de todos sus integrantes. Las estadísticas de ingresos presentan problemas importantes de declaración; la magnitud de este problema varía entre países, y obedece a la susceptibilidad de los hogares a brindar información que consideran confidencial. Por esa razón, los relevamientos y encuestas no oficiales suelen obtener peores estimaciones que las estadísticas oficiales. La evidencia internacional sugiere que los estratos de mayores ingresos subdeclaran sus ingresos y, por el contrario, los estratos de menores ingresos tienden a declarar ingresos superiores a los reales. Al comparar con las cuentas nacionales, se encuentra que los ingresos del trabajo y las jubilaciones y pensiones están en general correctamente declarados, y se constata mayor subdeclaración en los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, patrones e ingresos provenientes del capital.

Para caracterizar y comparar el desempeño en el acceso a recursos de los países incluidos en el Observatorio, se sugiere la definición de cuatro bloques:

1. Acceso a recursos.
2. Pobreza.
3. Desigualdad de ingresos.
4. Transferencias públicas.

4.1.1. Acceso a recursos

Se propone evaluar el acceso a recursos para la población del país mediante la consideración del producto bruto interno (PBI) por habitante. Esta información se encuentra disponible en todos los países de la región y permite una comparación rápida de niveles de ingreso promedio. Como indicador de segundo nivel se sugiere el PBI por ocupado.

Cuadro 5. Indicadores de acceso a recursos

Categoría del indicador	Indicador	Procedimiento de cálculo	Fuente de información	Disponibilidad en todos los países Mercosur ampliado
Primer nivel	PBI por habitante	Producto bruto interno dividido el total de habitantes del país	Cuentas Nacionales	Sí
Segundo nivel	PBI por ocupado	PBI/proyección de población	Proyecciones de población CELADE	Sí
		Producto bruto interno dividido el total de trabajadores ocupados	Cuentas Nacionales	Sí
		PBI/(Población en <i>edad</i> de trabajar*tasa de empleo)	Proyecciones de población CELADE Encuestas de Hogares	Sí Sí

4.1.2. Pobreza

La pobreza ha sido conceptualizada de diversas maneras en las distintas ciencias sociales. Desde el punto de vista económico ha predominado la visión de la pobreza como insuficiencia de ingresos, ya sea respecto a un umbral absoluto o en relación con los recursos de que dispone el promedio de la sociedad estudiada. En la tradición latinoamericana ha predominado la apreciación de la pobreza en términos absolutos, pues se entiende que hay sectores de la población que no acceden a mínimos indispensables para cubrir sus necesidades esenciales o básicas. En ese sentido, los trabajos de Oscar Altimir en la CEPAL fueron pioneros en la fijación de líneas de pobreza absoluta en los distintos países.

A partir de los trabajos de Sen se buscó ampliar la definición de pobreza vinculándola a los logros que las personas pueden efectivamente alcanzar. En este informe se adopta la visión de que la pobreza no sólo se manifiesta en la insuficiencia de acceso a recursos sino que se trata de un problema multidimen-

sional que se expresa en términos de salud, inserción en el mercado laboral, participación ciudadana, aspectos que se examinan más adelante en el informe. Esto no invalida la importancia de la consideración de la pobreza de ingresos como indicador de la situación de los hogares.

Las comparaciones de pobreza entre países requieren la definición de un conjunto de criterios para su realización, los cuales no están exentos de problemas. Una de las definiciones fundamentales consiste en evaluar si el establecimiento de una línea supranacional contribuye a mejorar el análisis de la situación de los diferentes países en materia de pobreza. Los ordenamientos basados en un único umbral simplifican necesariamente la realidad y dejan de lado muchos aspectos que resultan importantes desde la perspectiva nacional o de la sociedad civil. Aun cuando se esté de acuerdo en el uso de líneas de pobreza comparativas entre países, debe determinarse en qué medida éstas deben ser absolutas o relativas. En ese sentido, cabe preguntarse si una medida internacional de pobreza debería considerar la falta de ingreso absoluta o también debería considerar la desigualdad de ingresos.

El Banco Mundial (BM) ha planteado la conveniencia de realizar estas comparaciones con relación al consumo o ingreso y, en particular, ha fijado un umbral de un dólar diario por persona en paridad de poderes de compra de 1985. En defensa de esa posición, M. Ravallion (2002) argumenta que el uso de líneas nacionales para realizar comparaciones internacionales conduce a tratar en forma diferente a personas u hogares cuyos niveles de consumo real son similares. También reconoce que esta línea de pobreza extrema del BM es conservadora, en tanto, de acuerdo con ese criterio, personas que son consideradas pobres por estándares nacionales no lo son al usar esta línea.

El umbral del BM probablemente resulte bajo en regiones donde, si bien los ingresos son medianos, la incidencia de la pobreza es alta y la desigualdad es muy elevada, como es el caso de América Latina. Aun cuando es probable que la proporción de personas por debajo de este umbral en América Latina sea menor que la correspondiente a vastas zonas de Asia y África, en la región existen severos problemas de desnutrición y el valor de las canastas básicas alimenticias fijadas por muchos países supera el límite del BM. Un umbral excesivamente bajo, si bien tendrá la virtud de poner de relieve regiones donde las condiciones de vida son extremas, dejará de lado, al ser considerado aisladamente, otras realidades no tan agudas pero igualmente problemáticas en términos de equidad regional. Para que situaciones no tan extremas sean visibles será nece-

sario recurrir a otras medidas o indicadores adicionales. Por dichas razones, en este trabajo se opta por el monitoreo de la pobreza y la indigencia basado en indicadores nacionales.

En primer lugar se propone incluir las tasas de indigencia. Un hogar o individuo se considera indigente cuando su ingreso per cápita es inferior al costo de la canasta básica alimenticia (CBA). Se supone que esta canasta contiene los nutrientes que corresponden a los requerimientos mínimos calóricos necesarios para que una persona desarrolle actividades en forma normal. Las estimaciones de CBA pueden seguir criterios distintos entre los países, pues pueden ser de índole normativa o reflejar los hábitos alimenticios del país. En este trabajo se propone tomar la indigencia de acuerdo con los cálculos realizados por cada país.

En segundo lugar, se propone calcular la incidencia de la pobreza en los países estudiados. Más allá de los niveles absolutos de pobreza, se considera de gran importancia monitorear su evolución y es por eso que se propone incluir las mediciones realizadas a nivel nacional. Si bien éstas no son comparables entre países, pues los procedimientos de cálculo difieren, son consistentes a lo largo del tiempo.

En tercer lugar, se propone complementar los indicadores anteriores proporcionando una medida promedio de la distancia de los hogares pobres a la línea de pobreza. La expansión de esta cifra a la población total permite estimar los recursos mínimos que serían necesarios para eliminar la pobreza en un país determinado. Además, este indicador permite distinguir la severidad de la privación de ingresos experimentada en cada país.

Como indicadores de segundo nivel se propone la consideración de la pobreza estimada por CEPAL, que, si bien presenta algunos problemas que se mencionarán más adelante, permite ordenar a los países de la región. A la vez, se sugiere estimar indicadores de incidencia de la pobreza por edad, género y raza para identificar sectores más vulnerables dentro de la población.

4.1.3. Desigualdad de ingresos

El estudio de la desigualdad de ingresos consiste en el examen de las distancias de ingresos entre las personas u hogares de un país o región determinado. Independientemente del ingreso medio, se busca determinar cuál es la distribución de los ingresos generados. En diversos estudios se ha constatado que América Latina se caracteriza por una distribución de ingresos muy inequitativa con

Categoría del indicador	Indicador	Procedimiento de cálculo	Fuente de información	Disponibilidad en todos los países Mercosur ampliado
Primer nivel	% de población bajo la línea de indigencia	Total de personas en hogares cuyo ingreso per cápita es menor a la CBA/Total de personas	Encuestas de Hogares	Si
	% de población bajo la línea de pobreza	Total de personas en hogares cuyo ingreso per cápita es menor a la línea de pobreza/ Valor de la línea de pobreza	Encuestas de Hogares	Si
	Brecha de pobreza	Promedio de la distancia a la línea de pobreza del total de personas en hogares cuyo ingreso per cápita es menor a la línea de pobreza/ Valor de la línea de pobreza	Encuestas de Hogares	Si
Segundo nivel	Incidencia de pobreza por grupos de edad*	Total de personas en hogares de un grupo de edad determinado cuyo ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza/ Total de personas pertenecientes al grupo de edad	Encuestas de Hogares	Si
	Incidencia de pobreza por grupos de edad y sexo	Total de hombres o mujeres en hogares de un grupo de edad determinado cuyo ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza/Total de hombres o mujeres pertenecientes al grupo de edad.	Encuestas de Hogares	Si
	Incidencia de la pobreza según CEPAL		Panorama social de América Latina	Si

* Grupos de edad supuestos: 0 a 17, 18 a 29, 30 a 44, 45 a 59, 60 y más.

relación a otras regiones del mundo. Por esa razón, monitorear su evolución es extremadamente importante.

Si bien los indicadores de desigualdad se calculan mediante procedimientos estándar, los ingresos relevados por las encuestas de hogares de los distintos países presentan diferencias importantes. En el caso específico de los países bajo estudio, el trabajo del Banco Mundial (2004) pone de manifiesto que las Encuestas de Hogares de Argentina y Brasil no relevan el valor locativo de la vivienda ni el ingreso en especie, mientras que la de Paraguay no releva el valor locativo. La Encuesta de Hogares de Bolivia incorporó estas variables en 1999.

El *Panorama económico y social* de CEPAL publica indicadores de distribución del ingreso. Sin embargo, se realizan ajustes por subdeclaración en los ingresos de trabajadores por cuenta propia y patrones, así como ajustes de consistencia con la información que surge de las cuentas nacionales. En el caso uruguayo, la contrastación entre las estimaciones de CEPAL y los estudios realizados por investigadores en el país pone de manifiesto que estos ajustes determinan que la evolución de la desigualdad presente variaciones importantes: mientras la CEPAL registra una enorme reducción de la desigualdad entre 1986 y 1994, los estudios nacionales consignan estabilidad en ese período.

Se propone incluir dos indicadores en el primer nivel. Por un lado, se calculará el cociente de ingresos del quintil (20%) de mayores ingresos sobre el quintil de menores ingresos. Esto permite monitorear la situación relativa de quintiles extremos de la distribución. Por otro lado, se calculará el índice de desigualdad de Gini, que brinda una medida de la dispersión de los ingresos de todos los hogares, aunque por su formulación matemática otorga mayor peso a los sectores medios.

Como indicadores de segundo nivel se proponen la distribución del ingreso por quintiles, que describe la evolución de toda la distribución, y el índice de Theil, que es un índice de desigualdad que presenta mayor sensibilidad a los cambios en los hogares de ingresos bajos.

4.1.4 Transferencias públicas

Se propone comparar la situación regional en términos de presencia y magnitud de las transferencias públicas.

Categoría del indicador	Indicador	Procedimiento de cálculo	Fuente de información	Disponibilidad en todos los países Mercosur ampliado
Primer nivel	Cociente entre el ingreso promedio del 20% de mayores ingresos y el 20% de menores ingresos	Promedio de los ingresos del 20% de la población de mayores ingresos/Promedio de los ingresos del 20% de la población de menores ingresos	Encuestas de Hogares	Si
	Índice de Gini		Encuestas de Hogares	Si
Segundo nivel	Distribución del ingreso por quintiles de ingreso per cápita	Total de ingresos de cada quintil/Total de ingresos de los hogares	Encuestas de Hogares	Si
	Índice de desigualdad de Theil		Encuestas de Hogares	Si

Nota: En todos los casos se considerará el ingreso per cápita de los hogares sin valor locativo.

4.2 Salud

El análisis del estado de salud de la población ilustra sobre aspectos de su bienestar, así como de los efectos de las políticas públicas. La Organización Mundial de la Salud entiende por salud «un estado de completo bienestar físico, mental y social y no meramente la ausencia de enfermedad o debilidad» (OMS, 1948), definición que hasta el presente ha permanecido incambiada. Sin embargo, la información sobre salud suele ser bastante limitada, por lo que en la elección de indicadores se ha priorizado aquellos que están disponibles en los países a evaluar. Debe tenerse presente que de los países elegidos sólo Bolivia no completó la primera transición demográfica; los otros ya lo hicieron, aunque a ritmos y en períodos muy diferentes. Estas distintas configuraciones se verán reflejadas en las esperanzas de vida y en la estructura de la mortalidad.

El primer indicador seleccionado consiste en la esperanza de vida al nacer. Este indicador resume muy sintéticamente las condiciones de salud de un país o región determinados y es de fácil acceso. Para complementar esa infor-

Categoría del indicador	Indicador	Procedimiento de cálculo	Fuente de información	Disponibilidad en todos los países Mercosur ampliado
Primer nivel	Proporción de personas con edad superior a la de retiro que recibe pensiones	Personas de edad igual o mayor a la edad de retiro que reciben transferencias públicas/Personas de edad igual o mayor a la de retiro	Encuestas de Hogares	Si
	Proporción de desempleados propiamente dichos que reciben beneficio de desempleo	Personas que reciben seguro de desempleo/ Desempleados propiamente dichos	Encuestas de Hogares	?
	Proporción de hogares pobres con niños que reciben transferencias destinadas a la infancia	Hogares pobres con niños que reciben transferencias para niños/Hogares pobres con niños	Encuestas de Hogares	?
Segundo nivel	Valor promedio de las prestaciones con relación al salario promedio		Instituciones a cargo de la seguridad social y Encuestas de Hogares	?

mación se sugiere incluir en el segundo nivel la esperanza de vida en buena salud, pues el primer indicador no da cuenta de las condiciones en las cuales las personas viven.

Se eligió también la tasa de mortalidad infantil de menores de un año porque es un factor que incide significativamente sobre la esperanza de vida. Además, su reducción está fuertemente ligada a la implementación de políticas públicas.

En tercer lugar, para dar cuenta de la situación de los niños se eligió el déficit de talla, pues este indicador refleja privación crónica. Debe, sin embargo, estudiarse si los países involucrados disponen de información para niños menores de cinco años representativa de la población en su conjunto. En Uruguay, por ejem-

Categoría del indicador	Indicador	Procedimiento de cálculo	Fuente de información	Disponibilidad en todos los países Mercosur ampliado
Primer nivel	Esperanza de vida al nacer	Sumatoria del producto de la cantidad de personas en cada grupo etario por su probabilidad de sobrevivencia	Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)	Sí
	Tasa de mortalidad infantil cada mil niños	Muertes de niños menores de un año/ Nacimientos en ese año	Anuarios de UNICEF	Sí
	Proporción de niños menores de cinco años con cortedad de talla	Niños menores de cinco años con cortedad de talla/ Niños menores de cinco años	Organización Mundial de la Salud (OMS)	?
Segundo nivel	Esperanza de vida en buena salud	Esperanza de vida corregida por años de discapacidad	Organización Mundial de la Salud (OMS)	Disponibilidad quinquenal
	Cinco principales causas de muerte	Distribución de las muertes en un año por causa	Estadísticas Vitales de cada país	Sí
	% de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable	Población en hogares con acceso a red pública de agua/ Población total	Encuestas de Hogares y censos de población	Sí
	Tasa de prevalencia del VIH en adultos de 15 a 49 años	Adultos de 15 a 49 años afectados por VIH/Adultos de 15 a 49 años	Programa conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH-sida (ONUSIDA)	Sí

plo, esta información sólo se recoge para los niños que se atienden en el sistema público.

El resto de los indicadores incluidos en el segundo nivel consiste en aspectos que inciden sobre los valores de los indicadores del primer nivel y, en consecuencia, son susceptibles de verse afectados por la implementación de políticas

públicas. Así, la definición de las principales cinco causas de muerte en cada país nos dará referencia de los perfiles de mortalidad y la prevalencia de enfermedades cuya prevención debe ser considerada en cada país. Se incluyó también la prevalencia de muertes por VIH/sida, aun cuando ésta no es una causa de muerte fundamental, debido a la relevancia de las campañas mundiales realizadas para la prevención de esta enfermedad y su potencial gravedad.

Por último, se incluyó un indicador de acceso a agua potable, cuya disponibilidad se ha relacionado en muchos estudios con la morbilidad y mortalidad infantil.

4.3. Educación

El monitoreo de la situación social en educación es sin duda un aspecto relevante en toda evaluación del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. En la visión económica tradicional, la educación es considerada uno de los activos más importantes con que cuentan los individuos. La teoría del capital humano, desarrollada a partir de los trabajos de G. Becker (1964), considera que, al igual que los agentes económicos deciden invertir en capital físico en función de su rentabilidad, los individuos toman decisiones con respecto a su educación considerando los rendimientos esperados, es decir, las remuneraciones que obtendrán en el mercado laboral. En el plano macroeconómico, el nivel educativo de la población —es decir, el capital humano acumulado en una economía— es uno de los factores determinantes de las potencialidades de crecimiento de un país. Sin embargo, dado que el foco de nuestro interés es el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales asociados a los individuos, el enfoque de Amartya Sen resulta más adecuado para la comprensión de la relevancia de esta dimensión.

En su análisis del concepto de desarrollo humano, Sen (2003) reconoce que las personas son medios y fines del proceso de desarrollo, pero no son consideradas como meros instrumentos para producir bienes mediante el aumento del capital humano. Por lo tanto, se hace necesario distinguir entre capital humano y capacidad humana. El capital humano se centra en el aumento de las posibilidades de producción de las personas, mientras que la capacidad humana se basa en la posibilidad de vivir vidas que sean valoradas y que permitan aumentar las opciones al alcance de las personas. En este contexto, el fin último del desarrollo humano es la ampliación de las capacidades humanas. El autor señala (p. 35):

[...] sin ver su nivel de ingreso modificado, las personas pueden beneficiarse de la educación en leer, comunicarse, argumentar, estar en condiciones de elegir de manera más informada, ser tomadas más seriamente por las otras personas, y así sucesivamente. Así, los beneficios de la educación exceden el rol del capital humano en la producción de bienes.

En el marco de esta concepción más amplia, se propone un conjunto de indicadores para relevar los avances en el área educativa. Al igual que para el resto de las dimensiones involucradas, los indicadores se presentan en dos niveles. Los indicadores de primer nivel en el caso de la educación comprenden estadísticas de cobertura del sistema educativo, mientras que los del segundo nivel intentan ilustrar sobre los resultados educativos, con el fin de detectar posibles problemas de eficiencia y eficacia en el sistema, además de profundizar en la equidad de género en el acceso a la educación.

Área Educación	Indicadores	Metodología
Primer nivel	Años de escolaridad	Años promedio de escolaridad de la población adulta (25-64 años)
	Tasa de analfabetismo	Porcentaje de población mayor de 15 años sin instrucción
	Cobertura del sistema educativo	Tasa bruta de matriculación en preescolar, primaria, secundaria y terciaria. La tasa bruta de matriculación para cada nivel se define como el cociente entre el número de personas inscriptas en el sistema educativo y el total de personas en edades cubiertas por ese tramo educativo
Segundo nivel	Tasa de analfabetismo por género	Porcentaje de mujeres mayores de 15 años sin instrucción. Idem para hombres
	Cobertura del sistema educativo por género	Tasas brutas de matriculación femenina y masculina en primaria, secundaria y terciaria
	Egresos por sistema	Tasa de egreso por ciclo
	Resultados educativos	Programa PISA
	Tasa de asistencia al sistema educativo por tramos de edad*	Asistentes al sistema educativo en ese tramo de edad/ personas en ese tramo de edad

* Tramos de edad sugeridos: 6 a 11, 12-13, 14 a 17.

El indicador de años promedio de escolaridad puede obtenerse de las encuestas de hogares de los países, y por lo tanto puede calcularse con la desagregación geográfica que esta fuente de datos permita. También existen bases de datos internacionales, como por ejemplo la de Barro y Lee (2000), que contienen este indicador, aunque en este caso en particular no se incluye un límite superior para la población considerada en el cálculo, por lo que el resultado puede estar influido por la estructura etaria de la población.

Las tasas brutas de analfabetismo reflejan el porcentaje de la población que no sabe leer y escribir. Surgen de los censos de población y vivienda que llevan a cabo los países. UNESCO presenta esta información para amplio conjunto de países, que incluye los seis países de la región, y realiza proyecciones en base a las evoluciones intercensales.

Las tasas brutas de matriculación en cada uno de los subsistemas educativos se calculan considerando en el numerador la información sobre matrículas que releva el Ministerio de Educación de cada país, y en el denominador los porcentajes de población en los distintos tramos etarios que surgen de las proyecciones poblacionales. También son relevados en la base de datos de UNESCO, aunque por tratarse de una recopilación que abarca un conjunto muy amplio de países, se presentan con cierto retraso.

Una de las limitaciones de este indicador es que puede estar afectado por el rezago (repetición) escolar, en la medida en que el numerador considera la cantidad de alumnos cursando un cierto nivel y por lo tanto incluye a todos los alumnos con extra-edad. Esto implica que el indicador puede eventualmente tomar un valor mayor que uno (ello acontece en la región con las tasas brutas de educación primaria). A pesar de estas limitaciones, se sugiere la utilización de este indicador ya que el cálculo de las tasas netas de escolarización, que implica excluir del numerador los alumnos cuyas edades no coinciden con la edad oficial cubierta por el subsistema, tiene requerimientos de información mayores. Una aproximación a este indicador podría obtenerse utilizando las encuestas de hogares, siempre que tuvieran cobertura nacional.

Los indicadores del segundo nivel tienen como objetivo reflejar aspectos relacionados con la calidad de la educación y señalar los posibles problemas en los sistemas educativos. Se propone además incluir los indicadores de tasa de alfabetización y tasa bruta de matriculación para hombres y mujeres por separado para ilustrar sobre la equidad de género en la región.

Uno de los indicadores tradicionalmente utilizados como aproximación a la

medida en que los sistemas educativos consiguen sus objetivos es la tasa de egresos. Idealmente este indicador se calcula como el cociente entre los alumnos de una cohorte que egresan de un ciclo educativo y los alumnos de esa misma cohorte que se matricularon. Sin embargo, la mayoría de las veces los sistemas estadísticos no disponen de esta información. Por ello, suele calcularse la tasa de egreso de un determinado sistema como el cociente entre los egresados en un determinado año y los matriculados «x» años antes, siendo «x» la duración del ciclo escolar.

La comparación de los resultados educativos en diferentes países es sin duda un problema muy difícil de abordar. En este trabajo se propone la consideración, para etapas futuras, de la información que pueden aportar las pruebas estandarizadas realizadas por el programa PISA (Programme for International Student Assessment). Se trata de una evaluación estandarizada que se administra a estudiantes de 15 años (entre 4.500 y 10.000 estudiantes por país); actualmente participan 43 países de este tipo de pruebas, entre los que se incluyen Brasil y Uruguay. La evaluación intenta captar los resultados en términos de habilidades y conocimientos necesarios para la vida adulta, más que contenidos curriculares específicos. En la medida en que los países de la región se incorporen al sistema, sería interesante evaluar las potencialidades de esta información, que incluye un puntaje promedio para cada país así como indicadores de dispersión de los resultados

Finalmente, como forma de aproximación a los problemas de deserción que se presentan fundamentalmente en el ciclo medio de enseñanza en la región, se propone la inclusión de dos indicadores adicionales: el porcentaje de jóvenes en edad de trabajar que no estudian y el porcentaje de jóvenes de 17 a 22 años que tienen menos de tres años de secundaria completa.

4.4. Mercado laboral

La elaboración de un conjunto de indicadores que permitan monitorear el desempeño del mercado de trabajo debe reflejar lo más acabadamente posible las distintas dimensiones de la problemática laboral en los países de la región. En ese sentido, es necesario contar con índices que destaquen los aspectos más relevantes que caracterizan a la composición de la oferta y la demanda de trabajo, el desempleo y la evolución de los ingresos laborales.

Sin embargo, resulta importante considerar aquellas particularidades que presentan las economías latinoamericanas que determinan un funcionamiento y una dinámica de sus mercados de trabajo diferente a la observada en otras

regiones del mundo, en particular en los países desarrollados. Desde esta perspectiva, dos aspectos centrales deben ser incorporados en el diseño de indicadores sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo.

En primer lugar, los países de la región, como la mayoría de los países latinoamericanos, presentan una estructura productiva caracterizada por un importante grado de heterogeneidad, coexistiendo sectores que presentan altos niveles de productividad con otros donde la productividad del trabajo es muy baja. Esta característica de las economías latinoamericanas —que la CEPAL denominara ya en la década de los cincuenta el problema de la *heterogeneidad estructural*— determina un funcionamiento de sus mercados de trabajo significativamente segmentado. En los sectores más productivos, los salarios son sustancialmente más altos y predominan relaciones laborales formalizadas, donde el trabajador se encuentra inserto en el sistema de protección social que lo cubre contra el riesgo de desempleo o incapacidad repentina y le brinda derecho a percibir un ingreso por jubilación una vez que cumpla ciertos requisitos. En contraste, las actividades menos productivas determinan salarios significativamente menores y se caracterizan por la ausencia de relaciones contractuales formales.⁶ Esta realidad determina que dentro del conjunto de indicadores del mercado de trabajo deben incorporarse índices específicos que apunten a cuantificar la importancia relativa de la informalidad laboral.

Un segundo aspecto relevante, sin duda vinculado con el anterior, es el alto grado de desigualdad imperante en la distribución de las remuneraciones por trabajo en la región. Sin duda, el salario medio real es un indicador de la dinámica de los ingresos laborales. Sin embargo, dada la fuerte disparidad entre los ingresos percibidos por distintos grupos sociales, resulta imprescindible completar el panorama con otras medidas que permitan monitorear la evolución de estos grupos. En particular, se considera pertinente incorporar índices que midan el diferencial salarial entre el sector formal e informal del mercado de trabajo, entre géneros y nivel educativo.⁷

⁶ Dada esta realidad, se han realizado diversos esfuerzos para intentar cuantificar la magnitud relativa de ambos segmentos, entre los cuales se destacan los trabajos de la OIT que buscan operativizar los conceptos de sector formal e informal del mercado de trabajo.

⁷ Dichos indicadores resultan particularmente importantes en el contexto de la evolución reciente de las remuneraciones relativas entre estos grupos. En la mayoría de los países de la región el diferencial de ingresos a favor de los ocupados más educados aumentó, a la vez que la brecha salarial entre géneros tendió a reducirse (Banco Mundial, 2004).

A partir de estas consideraciones, se propone considerar cuatro aspectos o áreas centrales que hacen al funcionamiento y dinamismo del mercado de trabajo:

1. Características de la oferta de trabajo
2. Características de la demanda de trabajo
3. Problemas de empleo
4. Remuneraciones al trabajo

En cada uno de estos aspectos se propone un conjunto de indicadores estructurados en dos niveles. En el primer nivel se busca contar con un número reducido de índices que sistematicen la información central referente a cada área. En un segundo nivel, se proponen indicadores que permiten comprender con más precisión la evolución y características del mercado de trabajo en cada una de las áreas definidas. En base a esta lógica, se considera que en una primera instancia el Observatorio debería incorporar todos los indicadores clasificados en el primer nivel, para luego ir agregando a los ubicados en el segundo nivel.

El cuadro siguiente detalla los índices propuestos para caracterizar la oferta de trabajo y su respectiva metodología de cálculo.

Área Oferta de trabajo	Indicadores	Metodología
Primer nivel	Tasa de actividad	Proporción de la población en edad de trabajar (PET) que pertenece a la población económicamente activa (PEA). $TA = PEA/PET$
Segundo nivel	Composición de la PEA	Tres indicadores complementarios: 1. Composición de la PEA por nivel educativo 2. Composición de la PEA por género 3. Participación de la PEA rural en la PEA total
	Tasa de actividad por grupos demográficos	Dos indicadores: 1. Tasa de actividad según género 2. Tasa de actividad de los jóvenes (14 a 17 años)

El principal indicador de la oferta laboral es la tasa de actividad. Ella muestra la proporción de la oferta laboral potencial con que cuenta un país —la población en edad de trabajar (PET)— con la oferta efectiva, cuantificada a través de la población que efectivamente trabaja o desea trabajar —población económicamente activa (PEA).

En todos los países de la región se cuenta con estimaciones de la Tasa de Actividad. Sin embargo, los indicadores reportados no son estrictamente com-

parables entre países. El primer problema radica en que los criterios para definir la Población en Edad de Trabajar difieren en la región. En Brasil, la Encuesta Mensual de Empleo (EME) que lleva a delante el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) considera a la PET como compuesta por la población de 10 años y más.⁸ El mismo criterio es utilizado por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay, mientras que en Uruguay y Argentina la PET se define como la población de 14 años y más. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística Chileno (INE-Chile) define a la población en edad de trabajar como la comprendida entre los 15 y 65 años. Así, la tasa de actividad reportada por las respectivas oficinas estadísticas permite analizar la evolución de este indicador en el tiempo, pero no permite realizar comparaciones claras entre los países de la región.⁹

La otra diferencia radica en la cobertura de las encuestas que relevan sistemáticamente las principales variables que caracterizan el funcionamiento del mercado de trabajo en los países de la región. En este sentido, Argentina y Uruguay cuentan con información relevada únicamente para los centros urbanos¹⁰ mientras que en los restantes países existen relevamientos representativos de la población total. Los mercados de trabajo urbano y rural presentan características distintas, por lo que es de esperar que las tasas de actividad muestren un nivel y una dinámica diferente en ambas zonas, por lo que las tasas de actividad reportadas habitualmente no son comparables.

Dada la información disponible actualmente, si se desea construir una tasa de actividad comparable entre países es necesario limitar su implementación a las áreas urbanas y redefinir los límites de edad de la Población en Edad de Trabajar de tal manera que su medición resulte homogénea. Sin embargo, más allá de los diferentes criterios utilizados en la región, las mediciones disponibles permiten tener una idea de la dinámica agregada de la oferta de trabajo para cada país, por lo que su seguimiento es pertinente del punto de vista de la implementación del Observatorio.

⁸ Este criterio se implementó en 2003. Anteriormente la PET estaba compuesta por la población de 15 años y más.

⁹ Si se desea construir tasas de actividad comparables entre países, se debería construir una serie de población en edad de trabajar para cada país consistente con el criterio más exigente vigente en la región (14 años y más).

¹⁰ Es de hacer notar que ambos países muestran un grado de urbanización marcadamente superior al resto de la región.

Entre los indicadores que integran el segundo nivel se encuentran la tasa de actividad específica de los jóvenes (14 a 17 años) y las diferencias en el comportamiento de la oferta laboral masculina y femenina.

La tasa de actividad del tramo más joven de la PET es de interés en tanto en principio es un objetivo deseable que las personas entre 14 y 17 años muestren bajos niveles de actividad laboral puesto que se encuentran en un momento de su ciclo de vida en donde se espera una dedicación alta a la incorporación de capital humano a través de su inserción en el sistema educativo. Por su parte, las diferencias tanto en el nivel como en la evolución de la tasa de actividad de hombres y mujeres hacen que sea particularmente pertinente desagregar la información sobre la oferta laboral por género.

El siguiente cuadro resume los indicadores propuestos vinculados a la demanda de trabajo. La tasa de Empleo es el indicador que usualmente se utiliza para medir el comportamiento de la demanda laboral. Su evolución permite tener una primer aproximación al dinamismo que se observa en la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, en tanto se calcula como la proporción de ocupados sobre la población en edad de trabajar, está sujeto a los mismos problemas de comparabilidad entre los países de la región ya señalados para la tasa de actividad.

Área Demanda de trabajo	Indicadores	Metodología
Primer nivel	Tasa de empleo	Proporción de la población en edad de trabajar que efectivamente se encuentra trabajando. $TE = (\text{Población empleada}/PET)$
Segundo nivel	Composición del empleo	Participación de los sectores primarios, secundarios y terciarios en el empleo total

Un problema similar surge en las estimaciones de la participación del empleo por sector, primario, secundario y terciario, desde que en algunos países de la región no se cuenta con información periódica sobre la evolución del empleo en el sector rural.

Uno de los derechos sociales centrales es sin duda el acceso a un puesto de trabajo de calidad. Por esa razón, se propone utilizar una batería de indicadores relativamente amplia para medir los avances o retrocesos que los países de la región registren en esta materia. El cuadro siguiente resume esos indicadores.

Área Problemas de empleo	Indicadores	Metodología
Primer nivel	Tasa de desempleo	Proporción de la población económicamente activa que se encuentra desocupada TD = Desempleados/PEA
	Incidencia de la informalidad	Dos indicadores 1. % de ocupados sin cobertura de la seguridad social 2. % de ocupados como trabajadores independientes sin capital
Segundo nivel	Desempleo de larga duración	% de activos que se encuentran en situación de desempleo desde hace 6 meses o más
	Hogares con jefes desocupados	% de hogares con jefe en situación de desempleo
	Incidencia del desempleo por grupo demográfico	Tres indicadores 1. Tasa de desempleo por género 2. Tasa de desempleo por grupos de edad (14-17 años, 18-25, 26-35, 36-64) 3. tasa de desempleo por nivel educativo (primaria, secundaria, universitaria)
	Subempleo	Proporción de los ocupados que trabajan menos de 40 horas semanales y declaran desear trabajar más horas
	Participación del trabajo no remunerado	% de empleados ocupados en actividades no remuneradas (trabajadores familiares, etc.)
	Participación del servicio doméstico	% de empleados ocupados en actividades vinculadas al servicio doméstico

Los indicadores de primer nivel propuestos son la tasa de desempleo y la incidencia de la informalidad. En este caso, no se considera oportuno utilizar únicamente la tasa de desempleo como indicador de los problemas de acceso al empleo que se registran en los distintos países. Tal como se comentó anteriormente, la fuerte informalidad que se observa en el mercado de trabajo es una característica estructural de buena parte de las economías latinoamericanas. A su vez, los países de la región muestran una incidencia del desempleo históricamente heterogénea, lo que se vincula tanto a las particularidades de su estructura productiva como a la divergencia en los marcos institucionales

que rigen el funcionamiento de sus respectivos mercados de trabajo. En sociedades con una incidencia muy elevada del trabajo informal la tasa de desempleo puede no transmitir la información relevante sobre el derecho a contar con un trabajo de buena calidad. Por ello, se propone complementar a la tasa de desempleo¹¹ con dos medidas del grado de informalidad: el porcentaje de ocupados sin cobertura de la seguridad social y la participación de los trabajadores independientes sin capital en el empleo total. Ambos indicadores son parte de lo que en América Latina suele conceptualizarse como sector informal o precario del mercado de trabajo. A su vez, constituyen un sector particularmente vulnerable —falta de derecho a seguro de desempleo o al retiro pagado— y que presenta niveles de remuneración significativamente menores a otras categorías de trabajadores.¹²

Los indicadores complementarios propuestos buscan reflejar la problemática que enfrenta la población de la región. Así, se desagrega la tasa de desempleo por género, grupos de edad y nivel educativo de tal forma de detectar los grupos más vulnerables y analizar la evolución relativa de los mismos. A su vez, la incidencia del desempleo de larga duración señala en qué medida la desocupación es un fenómeno transitorio que tiene un carácter básicamente friccional o muestra rasgos de persistencia en el tiempo que deteriora el capital humano y social con que cuentan las personas. En el mismo sentido, la proporción de hogares con jefes desempleados intenta cuantificar las situaciones sociales más serias generadas por el desempleo, en tanto implica la pérdida de trabajo por parte del miembro del hogar que habitualmente constituye el soporte económico principal del mismo.

Por su parte, la incidencia del subempleo es un indicador complementario de la tasa de desempleo, en tanto mide otra forma de subutilización de la fuerza de trabajo.¹³ Por último, la participación del servicio doméstico y del empleo no

¹¹ También en el caso de la tasa de desempleo, la diferente cobertura de las encuestas oficiales puede introducir problemas de comparabilidad en la región.

¹² No se incluyen otras categorías que usualmente se clasifican como parte del sector informal en América Latina porque son menos claras de interpretar como tipos de ocupaciones problemáticas. Por ejemplo, en Uruguay, las remuneraciones que perciben los patrones de microempresas y los trabajadores independientes con local son sustancialmente mayores que el salario promedio (Amarante y Arim, 2003).

¹³ En el caso de Uruguay, estudios recientes muestran que la evolución del subempleo es muy similar a la del desempleo (Amarante y Arim, 2003).

remunerado es una aproximación a la incidencia de ocupaciones caracterizadas por su baja productividad y niveles de remuneración nulos o muy deprimidos.

El otro aspecto clave que debe ser monitoreado del funcionamiento del mercado de trabajo es la determinación de las remuneraciones. El principal indicador en esta área es la evolución de las remuneraciones horarias. Se propone que este indicador se construya a partir de encuestas a los hogares o a las personas, en tanto los índices de salario real elaborados sobre la base de información proveniente de establecimientos productivos excluyen al sector informal. Si la brecha de ingresos que separa a ambos sectores se mantiene inalterada, un estadístico convencional de salario medio de la economía sería un buen indicador de lo que pasa con el conjunto de las remuneraciones. Sin embargo, si este diferencial cambia, el panorama que surgiría no correspondería al que efectivamente caracteriza a los ingresos promedio por trabajo.

Adicionalmente, se recomienda construir una serie de remuneración por hora trabajada ajustada por paridad de poderes de compra, de tal forma de contar con información sobre el grado de disparidad de los salarios en la región.

Como indicadores complementarios se propone seguir la evolución de los diferenciales salariales por nivel educativo, género y entre el segmento formal e informal del mercado de trabajo. La dinámica reciente muestra que se han producido cambios importantes en la estructura de las remuneraciones por nivel educativo y género (Banco Mundial, 2004). A su vez, el diferencial de ingreso entre el sector formal e informal de la economía es un factor que se señala como explicación posible de la persistencia de altos niveles de desigualdad en América Latina en general y en la región en particular (Altimir 1979). En este contexto parece importante que el Observatorio intente seguir la evolución de estas variables.

Del punto de vista metodológico se propone que estos diferenciales se construyan a partir de regresiones del logaritmo del ingreso horario sobre un conjunto de variables de control y la variable de interés en cada caso. A diferencia de la relación entre los promedios incondicionales entre grupos, este procedimiento asegura contar con una estimación más robusta del diferencial asociado específicamente a la variable de interés.¹⁴

¹⁴ Si se desea que las estimaciones sean comparables entre los países es necesario estipular una especificación común del modelo.

Área Remuneraciones	Indicadores	Metodología
Primer nivel	Remuneración real por hora trabajada	Dos indicadores complementarios: 1. Índice de remuneraciones por hora trabajada 2. Remuneración por hora trabajada ajustada por paridad de poderes de compra
Segundo nivel	Diferencial salarial entre el sector formal e informal	Se estima una regresión del logaritmo del salario horario sobre un conjunto de variables que resumen las características del individuo (nivel educativo, edad, género) y una variable binaria que identifica la condición de informal. El coeficiente de esta variable señala el diferencial salarial relevante.
	Diferencial salarial entre géneros	Se estima una regresión del logaritmo del salario horario sobre un conjunto de variables que resumen las características del individuo y su inserción laboral (nivel educativo, edad, empleo formal o informal) y una variable binaria que identifica el género. El coeficiente de esta variable señala el diferencial salarial relevante.
	Diferencial salarial por niveles educativos	Se estima una regresión del logaritmo del salario horario sobre un conjunto de variables que resumen las características del individuo y su inserción laboral (género, edad, empleo formal o informal) y un conjunto de variables binarias que identifican el nivel educativo (primaria, secundaria completa e incompleta, terciaria completa e incompleta) Los coeficientes de estas variables señalan el diferencial salarial relevante.

4.5. Vivienda y tierra

Esta dimensión abarca el derecho de acceso de la población a dos tipos de activos particularmente relevantes en el contexto social y económico de la región. El problema habitacional es especialmente serio en las zonas urbanas, donde se observan importantes procesos de segregación residencial. En ese sentido, existe evidencia que las familias pobres durante los años noventa se encuentran crecientemente excluidas de los mercados inmobiliarios formales (Banco

Mundial, 2004). A su vez, en América Latina –a pesar de diversas políticas de reforma agraria que se han intentado implementar en países de la región- la tierra es un activo que se encuentra fuertemente concentrado, lo que ha motivado que en países como Brasil y Bolivia surgieran movimientos agrarios que reclaman un acceso más justo a la tierra.

En el caso de la vivienda, se propone construir indicadores que midan el acceso a este activo complementados con otros que brinden un panorama de la calidad habitacional predominante en los países de la región. Así, la tenencia de la vivienda se aproxima a través de dos indicadores: el porcentaje de familias que son propietarias de la vivienda que habitan y la proporción de hogares que ocuparon viviendas y/o tierras sin permiso de sus propietarios. Ambos indicadores son complementarios, desde que es posible que una familia sea a la vez propietaria de la vivienda y ocupante sin permiso de la tierra, situación que caracteriza a los asentamientos urbanos irregulares que se han generalizado, en especial en las grandes ciudades.

Un segundo conjunto de indicadores busca captar la calidad de la solución habitacional con que cuentan los hogares a través del acceso a diversos servicios públicos y la calidad de los materiales de construcción de la vivienda. Se proponen dos índices:

- Proporción de hogares que habitan viviendas precarias. Se considera vivienda precaria aquella que esta construida en su mayor parte con materiales livianos y/o de desechos.
- Proporción de hogares que no tienen acceso a la red de saneamiento público y/o al agua potable dentro del hogar.

En general, estos indicadores pueden ser calculados a partir de las encuestas de hogares que se realizan en la región.¹⁵

Por último, sería importante que en una etapa más avanzada de implementación del Observatorio se incorporara algún indicador que cuantifique el costo del acceso a la vivienda en términos relativos al poder adquisitivo de las familias. En este sentido, un indicador posible sería la relación entre el alquiler medio y el ingreso promedio de los hogares.

¹⁵ El acceso y calidad de la vivienda muestra importantes diferencias por estrato de ingreso, por lo que se considera pertinente que en el futuro esta información se presente desagregada por quintiles de ingreso, de tal forma de poder monitorear el avance relativo de diversos estratos socioeconómicos.

La elaboración de indicadores que midan el acceso a la tierra resulta significativamente más compleja. En primer lugar, porque no se cuenta con información estadística sistemática sobre la demanda social de tierra productiva. En segundo lugar, porque no es claro qué tipo de indicador resulta pertinente en esta área específica. En el presente informe se proponen tres indicadores:

- Índice de Gini de concentración de los establecimientos agropecuarios.
- Tamaño medio de los establecimientos agropecuarios.

Ambas medidas son de corte estructural, por lo que se propone relevarla cada tres años. Se propone complementarlas con un indicador de avance de las políticas de reforma agraria en aquellos países donde las mismas se están implementando: el número de hectáreas entregadas a colonos o campesinos anualmente.

4.6. Participación social

Esta área busca captar el grado de involucramiento de la población en actividades que hacen a la vida en sociedad, tanto a nivel nacional como comunitario. Con ese objetivo, se proponen dos indicadores que buscan cuantificar la participación en distintas instancias sociales:

- Porcentaje de la población mayor de 18 años que participa en organizaciones civiles (gremios, sindicatos, Organizaciones no gubernamentales, Iglesias, etc.).
- Porcentaje de la población mayor de 18 años que participa en las elecciones nacionales

Si bien el primer indicador puede brindar una aproximación relativamente buena al grado de participación social, las estadísticas nacionales no suelen relevar información sistemática sobre estos temas, por lo que en una primera instancia resulta difícil instrumentar su medición.

4.7. Género

El monitoreo de los derechos económicos, sociales y culturales debe incluir la consideración de las situaciones diferenciales por género. A lo largo de las distintas dimensiones sugeridas se ha intentado incorporar, en la medida de lo posible, la dimensión de género. Sin embargo, el logro de la equidad de género va mucho más allá de estas dimensiones, e involucra diferentes espa-

cios de interacción, entre ellos la familia y los distintos ámbitos de toma de decisiones. La construcción de indicadores relativos a los arreglos familiares, el uso del tiempo y la distribución del gasto en consumo al interior de los hogares permitiría avanzar en el conocimiento de la situación relativa de hombres y mujeres. Sin embargo, los avances en esta área son muy limitados, en la medida en que se hace imprescindible la realización de encuestas específicas que releven esta información.

Sin embargo, es relativamente fácil, a partir de la información disponible, reflejar las diferencias de hombres y mujeres en la participación en distintas esferas de decisión política y económica. Un ejemplo que puede adaptarse a los objetivos de este trabajo, es la propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de incorporar las diferencias de género a través del *índice de potenciación de género* (IPG). Este índice refleja las desigualdades de género en tres ámbitos centrales: participación política y participación en la toma de decisiones (medido por la proporción de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios), participación económica (aproximado a partir de dos indicadores, la participación porcentual de ambos géneros en cargos legislativos, altos funcionarios y directivos y por la proporción de hombres y mujeres en puestos de profesionales y técnicos) y el poder sobre los recursos económicos (medido por la estimación de los ingresos según género). El último de estos indicadores ya fue considerado en la dimensión de mercado laboral, por lo tanto se propone la implementación de los otros dos indicadores.

Para cada uno de estos dos indicadores, se propone adoptar la metodología de PNUD de cálculo de un «porcentaje equivalente igualmente distribuido» (EDEP), que surge como promedio ponderado en función de la participación en la población total de hombres y mujeres: incorporando explícitamente un parámetro ϵ que mide el grado de aversión a la desigualdad entre géneros:

$$EDEP = \frac{1}{50} \left[n_f \text{Índice femenino}^{(1-\epsilon)} + n_m \text{Índice masculino}^{(1-\epsilon)} \right]^{\left(\frac{1}{1-\epsilon}\right)}$$

Se utiliza un parámetro de aversión a la desigualdad de dos. Para la participación en cuestiones económicas y políticas el EDEP se normaliza dividiéndolo por 50. La justificación de este procedimiento es que en una sociedad donde ambos géneros cuenten con iguales oportunidades estas variables deberían tomar un valor de 50%.

4.8. Seguridad

Se incluyen indicadores de seguridad ciudadana en el entendido de que estos indicadores reflejan aspectos importantes de la calidad de vida de los individuos. La información oficial sobre crímenes no es comparable entre países, ya que en cada país la definición de los hechos delictivos y también la no declaración de los mismos difiere.

Existen organizaciones mundiales que recopilan información referida a crímenes violentos. En particular, la Organización Mundial para la Salud (OMS) y las Naciones Unidas, a través de la Encuesta Mundial sobre Crímenes, incluyen información sobre homicidios intencionales en el primer caso, y sobre homicidios y robos en el segundo. Lamentablemente, esta información no se encuentra actualizada (llega hasta 1994). Sin embargo, resulta relativamente fácil la construcción de indicadores sencillos a partir de información nacional. Se propone la inclusión de la tasa de homicidios, que se define como el cociente entre los homicidios intencionales y la población total (expresada en cientos de miles), mientras que la tasa de robos se define como el cociente entre los robos y la población total.

4.9. Esparcimiento y comunicaciones

Se incluyó un conjunto de indicadores relativos al esparcimiento y la disponibilidad de comunicaciones, en el entendido de que los mismos pueden vincularse a los niveles de integración social de los países. En relación a las comunicaciones se considera la disponibilidad de líneas telefónicas, televisores y radio en los hogares, y la cobertura de Internet. A su vez, el tiraje de diarios por habitante puede brindar una idea de hábitos de lectura y acceso a la información de la población.

En relación al esparcimiento se incluyó un indicador de consumo cultural de fácil disponibilidad en los distintos países, la venta anual de libros, entradas de cine y teatro, estandarizada por la población.

Categoría del indicador	Indicador	Procedimiento de cálculo	Fuente de información	Disponibilidad en todos los países Mercosur ampliado
Primer nivel	% de hogares con TV o radio	Hogares con TV o radio/ Total de hogares	Encuestas de Hogares	Sí
	% hogares con conexión a Internet	Hogares con conexión a internet/ Total de hogares	Encuestas de Hogares	?
	Tiraje de diarios cada 1000 habitantes	Venta anual de diarios /Población total		Sí
	Venta de libros cada 1000 habitantes	Venta anual de libros/ Población total		?
	Venta de entradas de cine y teatro anuales cada 1000 habitantes	Venta anual de entradas de teatro y cine/Población total		?
	Líneas telefónicas cada 1000 habitantes	Total de líneas telefónicas instaladas/ Población total		Sí

5. Comentarios finales

El sistema de indicadores propuesto en este trabajo es de carácter provisional pues su pertinencia debe ser analizada en función de los objetivos del Observatorio. Además, deberá examinarse su adecuación para reflejar la realidad de todos los países incluidos, las dificultades para obtener la información de base requerida y su capacidad de sintetizar los principales aspectos en cada dimensión.

En función de la disponibilidad de información se considera factible implementar en breve los indicadores de primer nivel. Ello exigirá a quienes realicen esa tarea familiarizarse con las metodologías de cálculo utilizadas en cada país y por cada entidad generadora de datos con el objetivo de obtener indicadores comparables. La consideración conjunta de los indicadores de primer nivel permitirá realizar una comparación de la situación en materia de desarrollo econó-

mico y social de los países incluidos en el Observatorio. Será necesario determinar el horizonte temporal para el que se sistematizará la información. Podría ser de interés contar con datos que permitan seguir la evolución de los países en la última década.

En la segunda etapa se podrán implementar los indicadores de segundo nivel, los cuales permitirán conocer con mayor precisión factores asociados a los desempeños diferenciales de los distintos países en cada una de las áreas consideradas.

Referencias bibliográficas

- ALTIMIR, O. (1979): «La dimensión de la pobreza en América Latina». *Cuadernos de la CEPAL* n° 27. Santiago de Chile.
- AMARANTE, V., y ARIM, R. (2003): *Mercado laboral en Uruguay, 1986-2002*. Informe preparado para OIT.
- ATKINSON, T.; CANTILLON, B.; MARLIER, E., y NOLAN, B. (2002): *Social indicators. The EU and social inclusion*. Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL (2004): *Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Rompiendo con la historia?* Washington DC.
- BECKER, G. (1964): *Human Capital*. Chicago: The University of Chicago Press.
- CEPAL (2003): *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. Santiago de Chile.
- OMS (1948): <<http://www.who.int>>.
- PNUD (2003): *Informe sobre Desarrollo Humano, 2002*. Nueva York: Oxford University Press.
- RAVALLION, M. (2002): *How not to count the poor? A response to Reddy and Pogge*. <www.socialanalysis.org>.
- SEN, A. (2003): «Human Capital and Human Capability», en S. Fukuda-Parr y Kumar Shiva AK (eds.): *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, Nueva York: UNDP-Oxford University Press.

EDUCAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA

CAPACITAÇÃO LEGAL COMO CONDIÇÃO DE CONSTRUÇÃO DA DIVERSIDADE DE SUJEITOS DE DIREITOS

Virgínia Feix*

A democracia pressupõe sociedade civil bem organizada, com instituições capazes de representar a pluralidade de bens existentes, onde cidadania esteja identificada com participação política e social a serviço do bem comum e da superação das limitações decorrentes da instituição do sujeito universal de direitos, característica do Estado Liberal que promoveu a invisibilidade das diferenças e o não reconhecimento da diversidade socialmente existentes.

Diante desta realidade e conforme Flávia Piovesan,¹ a concepção contemporânea de cidadania incorporou o processo de especificação do sujeito de direitos. Segundo a autora, a partir deste processo, o sujeito de direitos deixa de ser visto em sua abstração e generalidade e passa a ser concebido em sua concretude, em suas especificidades e peculiaridades. Daí falar-se da tutela jurídica dos direitos das mulheres, crianças, homossexuais, grupos raciais minoritários, refugiados etc., e garantir-se seus direitos na grande maioria das constituições sociais, abandonando-se a idéia de um sujeito abstrato, cujo o padrão de referência é, sem sombra de dúvidas, o indivíduo do sexo masculino, branco, heterossexual e proprietário. Daí que construir cidadania, nesta perspectiva, é o nosso desafio para inclusão social.

Partimos do pressuposto de que as sociedades organizam-se (através do Direito) para desenvolver, alocar e utilizar riquezas visando o benefício social, econômico e cultural de seus membros e que tais processos nem sempre garantem resultados efetivos, se utilizarmos o critério de justiça aristotélico: justiça como igualdade.

* Advogada, Mestre em Direito, Especialista em Sociologia Jurídica e Direitos Humanos, Coordenadora Executiva da Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.

¹ Flávia Piovesan: *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max limonad, 1998, pg. 214 e 215.

Neste sentido reconhecemos o importante papel das ONGs para construção da igualdade, na medida em que participam dos processos deliberativos de criação da ordem social, utilizando o Direito como instrumento de mudança social e garantia de acesso à justiça (aos bens e benefícios sociais) pelos setores vulneráveis ou excluídos da população promovendo a implementação dos direitos humanos, de todos.

No Brasil, há estudos e pesquisas indicando que somente 30% da população brasileira têm acesso aos órgãos e instrumentos da justiça pública estatal.² Esta realidade não é muito diferente nos demais países latino-americanos. Isto deixa evidenciado não só o baixo nível de consciência dos cidadãos quanto aos seus direitos, mas também a falta de efetividade do Estado, por seus órgãos institucionais, quanto à democratização dos mecanismos de acesso à justiça, para fins de sua distribuição social e pacificação dos conflitos. Ou seja, tal realidade demonstra o quanto o respeito ao princípio da justicialidade, que ao lado dos princípios da igualdade formal e da legalidade informam o Estado de Direito, está comprometido em nossa região.

O jurista italiano Mauro Capelletti ressalta que o problema do acesso é hoje muito mais social e econômico (em tudo que refere às injustiças sociais) do que institucional. Isso ocorre, ao nosso ver, porque em países como o Brasil, por exemplo, a grande maioria da população nem tem condições de pautar e dar relevância a este tema, em virtude de não se reconhecerem sujeitos de direito e, portanto, serem incapazes de identificar as demandas e encaminhá-las aos órgãos competentes. Isso porque estão à margem do sistema estatal, invisíveis em razão do ineficaz e excludente modelo de sujeito de direitos, individual, universal e abstrato.

Daí que, para nós, um dos principais problemas de nossas sociedades é o déficit de cidadania decorrente da impossibilidade de apropriação do sentimento de pertencimento social, garantia de acesso ao conjunto de bens e valores socialmente definidos como finalidade do Estado, pela Constituição. Esta apropriação se dá com a informação e consciência de direitos, constitutiva do reconhecimento do direito a ter direitos, que para nós é o melhor significado de cidadania.

² Ver Documento de posicionamento da Ajuris, cuja autoria e apresentação foi feita pelo então presidente Luiz Carlos Difini em oficina promovida por esta entidade durante o fórum social mundial de 2003. Texto divulgado no Caderno publicado para o Seminário «Acesso a Justiça - Que Justiça?»

Tal avaliação é que conduz a tomada de decisão de inúmeras ONGs em relação ao uso político do Direito como instrumento de mudança social. A consciência de que o Direito regulamenta todas as esferas da vida, e, portanto, todos os aspectos do cotidiano das pessoas, traz uma segunda consciência: a de que o Direito também pode ser uma ferramenta para mudança. Este é o sentido que damos a idéia de uso político do Direito. É assim, que algumas ONGs, entre elas a Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, passam do discurso de afirmação de direitos, a estratégias de uso político a partir da definição do problema a ser enfrentado, ou seja, da mudança desejada.

Uma importante ferramenta de análise para o uso político do Direito foi sistematizada pela ONG internacional, sediada em Washington D.C., denominada Women Law and Development International, no livro de Margaret Schuler.

Esta ferramenta de análise concebe o Direito —a criação, implementação e adjudicação, etc., como um «sistema». Uma abordagem sistemática se faz necessária, segundo a autora, porque atende à natureza dinâmica entre os diversos elementos que vêm à cena no contexto sócio-legal no qual a sociedade lida com questões de direitos e justiça. Segundo a referida ferramenta de análise, o Sistema Jurídico é composto por três principais componentes: *o primeiro é o conteúdo do Direito* —o que o Direito diz na legislação lato sensu (constituição, regulamentos, atos administrativos, etc.). O conteúdo do Direito trata das leis propriamente ditas: como são criadas, o que significam. *O segundo componente diz respeito à estrutura do Direito* —como o Direito é aplicado ou implementado pelos tribunais, polícia, órgãos essenciais à Justiça, órgãos administrativos, conselhos, etc. A estrutura do Direito é uma questão relativa aos mecanismos, procedimentos e instituições: como são estabelecidos, quais são suas finalidades, como exercem suas funções. *O terceiro componente trata da cultura do Direito* —como as pessoas se sentem ou se comportam em relação ao Direito (ou aos titulares dos direitos). A cultura do Direito trata das representações que as pessoas têm em relação a aspectos da cultura que têm implicação legal.

Assim sendo, se o problema é a dificuldade de acesso à justiça por parte das mulheres, entendemos que deve-se pensar políticas públicas que atentem para estas três dimensões do sistema legal, a fim de garantir sua transformação e daí a implementação dos direitos humanos das mulheres. Neste sentido, o projeto de formação de Promotoras Legais Populares (PLPs) tem se revelado importante política pública de natureza não estatal. Vejamos.

2. Contexto e Pressupostos do Projeto Promotoras Legais Populares

A Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero é uma organização não governamental, formalmente criada em 1993, com sede em Porto Alegre/RS, Brasil. Atua na promoção e defesa dos direitos humanos das mulheres, em co-operação com instituições nacionais e internacionais, governos e entidades privadas. O nome Themis, homenagem à deusa grega da Justiça, indica a vocação do grupo para refletir e propor novas práticas referentes a gênero e direito, especialmente no questionamento dos fundamentos teóricos e culturais que determinam a distância entre a expectativa de justiça e sua realização para a grande maioria das mulheres em nossa sociedade.

O trabalho da instituição estrutura-se em três programas que, articulados entre si, sustentam prática e teoricamente as ações desenvolvidas pela Themis. Este trabalho compreende o programa de formação de promotoras legais populares, de advocacia feminista e de estudos e publicações.

O programa de formação de Promotoras Legais Populares (PLPs) nasce, em 1993, no contexto da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, que afirmou pela primeira vez, ecoando a voz do movimento feminista internacional, o enunciado: «Os Direitos das Mulheres são Direitos Humanos». Tem como antecedentes as experiências de educação em direitos humanos (legal literacy) desenvolvidas pelo CLADEM — Comitê Latino Americano de Defesa dos Direitos das Mulheres e, também, por iniciativas semelhantes na África do Sul, com o projeto de paralegais e, em outras regiões do planeta, como Filipinas e Caribe.³

No Brasil, o cenário que inspirou o projeto evidenciava a necessidade de criação de novos caminhos de acesso e democratização da prestação da Justiça para a grande maioria da população. Em 1988, os brasileiros conquistaram uma avançada constituição no que diz respeito à garantia dos direitos individuais e sociais. Entretanto, ainda é preciso vencer inúmeros obstáculos para que estes

³ Sobre a experiência das Promotoras Legais Populares, consultar Cláudia Fonseca (org.): *Direitos humanos: acesso à justiça*. Porto Alegre, Themis, 1998. Entre as publicações sobre outros países, consultar: Margaret Schuler, Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham (orgs.): *Legal literacy: a tool for women's empowerment*. New York, UNIFEM, 1992. Roxana Vásquez (org.): *Capacitación legal a mujeres*. Peru, CLADEM, 1991. Adama Dieng (ed.): *Paralegals in Rural Africa*. International Commission of Jurists, 1991.

direitos sejam exercidos por todos os cidadãos, independentemente de origem, gênero, cor e etnia, classe social, nível de escolaridade ou opção sexual. A falta de conhecimento das leis e dos direitos; a falta de recursos para o pagamento de advogado; a sofisticação e hostilidade do ambiente judiciário às camadas pobres da população e o descompasso entre o direito positivado e a realidade em que se estabelecem as relações jurídicas, são alguns destes obstáculos.

A partir desta constatação o programa centrou seus objetivos na necessidade de repensar a atualidade e eficácia dos instrumentos de proteção dos direitos das mulheres no Brasil. As mulheres não têm acesso tanto a informações sobre seus direitos quanto a espaços institucionais para encaminhar denúncias de suas violações. Esta é uma realidade marcada pelas discriminações de gênero, classe e raça, que produz uma situação de absoluto desrespeito a direitos fundamentais.

Por outro lado, a necessidade de sensibilizar autoridades e funcionários da administração da Justiça —operadores de direito— também influenciou a criação deste programa para capacitação de Promotoras Legais Populares, que vem sendo desenvolvido, há 11 anos, pela Themis.

O programa foi, desde o início, dirigido a mulheres de comunidades de baixa renda da cidade de Porto Alegre. É realizado por regiões geográficas da cidade, nas quais são selecionadas aproximadamente 30 mulheres, alfabetizadas e com experiência de atuação comunitária, característica que lhe confere o potencial de multiplicação. A estas mulheres é proporcionado um curso de aproximadamente 100 horas, com encontros semanais, organizado em módulos: Organização do Estado e da Justiça, Direitos Humanos, Relações Familiares, Relações de Trabalho, Violência Doméstica e Sexual, Direitos Reprodutivos e Sexuais e Discriminação Racial. Todos os temas são abordados na perspectiva de gênero e de defesa dos direitos humanos.

Além de palestras oferecidas por especialistas em cada uma das áreas, o curso oferece oficinas de sensibilização, estudos de casos, júris simulados, visitas às instituições sócio-jurídicas como o Fórum, Juizados Especiais Cíveis e Criminais e da Criança e do Adolescente, Conselhos de Direitos, Assembléia Legislativa, Delegacias de Polícia, Defensoria Pública, etc. Ao ingressar no curso, as alunas recebem material básico, que inclui a Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente e outros materiais e textos já produzidos pela Themis ou entidades parceiras. A proposta, sustentada na metodologia utilizada, não é «formar advogadas», mas pessoas capacitadas para intervenção social. Ou seja, possibilitar a multiplicação de conhecimentos, na perspectiva de criar novos ins-

trumentos e facilitar o acesso à Justiça, transformando a realidade de exclusão de milhares de mulheres.

Para tanto, sob o ponto de vista das participantes do projeto, são três os objetivos fundamentais: 1) desenvolver a consciência e conhecimento de direitos, 2) desenvolver o sentimento de inclusão social através da apropriação do conceito de cidadania e o fortalecimento da auto-estima e 3) ampliar o conceito de Justiça para além dos limites de atuação do Poder Judiciário, como valor cotidiano enraizado em práticas sociais de exercício dos direitos supostamente garantidos pelo Estado, através da legislação e políticas públicas vigentes.

Sob a ótica dos operadores de direito, a entidade visa desenvolver parcerias para a construção de um campo conceitual que articule gênero e Direito, buscando eliminar o descompasso entre a norma e a realidade, um dos grandes obstáculos de acesso e realização de Justiça. É preciso que a teoria feminista encontre articulação junto ao pensamento crítico do Direito para que possamos criar soluções e propostas de superação deste descompasso, criado por três fatores principais:

- 1) Ausência de normas e instrumentos jurídicos de proteção dos direitos das mulheres (conteúdo do Direito),
- 2) Ausência de espaços institucionais para encaminhar as demandas de violação (estrutura do Direito) e
- 3) A presença marcante da cultura patriarcal na atuação cotidiana dos operadores de direito e da sociedade em geral que resulta na permanente imposição de invisibilidade às mulheres e suas especificidades pelo sistema jurídico (cultura do Direito).

2. As Experiências Local, Estadual e Nacional

A organização do primeiro curso, em 1993, representou um grande esforço teórico e prático, que contou com a convicção de que se desbravava um complexo território. Desde então, foram capacitadas cerca de 250 mulheres em Porto Alegre, e no estado do Rio Grande do Sul, através de parceria com outras 12 entidades, localizadas em outros doze municípios, foi implantada a Rede Estadual de Justiça e Gênero que capacitou mais de 800 PLPs, desde 2002. Em outras duas multiplicações nacionais da metodologia de capacitação legal, 1999 e 2003, a Themis treinou 30 entidades de todas as regiões do país,

que, segundo temos notícias, capacitaram aproximadamente 1000 pessoas. Em números globais o projeto encontra-se implantado em 11 estados brasileiros, a partir da capacitação de 42 ONGs para multiplicação da metodologia de capacitação legal.

A grande mola propulsora do projeto, decorrente da proposta pedagógica utilizada, foi a capacidade de despertar as participantes para uma prática coletiva e organizada de luta pela defesa dos direitos das mulheres em suas comunidades, que lançou a semente da construção dos Serviços de Informação à Mulher (SIMs) em cada uma das regiões onde foram realizados os cursos.

As PLPs, ao concluírem a formação básica, não se contentaram em retornar ao modelo anterior de vida. Desejavam utilizar a identidade social recentemente constituída, de Promotoras Legais Populares, para organizadamente atuar voluntariamente em favor de outras mulheres. Este foi o embrião do serviço planejado em conjunto com a Themis, que se estabeleceu em cada uma das seis micro-regiões, a partir das parcerias com instituições comunitárias, públicas ou privadas já existentes.

Depois de capacitadas, as PLPs passam a trabalhar voluntariamente em suas comunidades, organizadas no SIM - Serviço de Informação à Mulher, cuja sede se localiza junto a algum órgão ou serviço público ou comunitário (escolas, postos de saúde, brigada militar, Centro Administrativos da Prefeitura, associações de bairro, etc.). Suas atividades expressam uma concepção de proteção integral dos direitos humanos. Na *defesa*, as promotoras atuam em plantões semanais, onde oferecem informações sobre direitos e questões básicas de cidadania, como documentação e encaminhamento para os serviços disponíveis da rede pública e privada. Na perspectiva da *prevenção* de novas violações, as PLPs desenvolvem ações de educação comunitária em parceria com escolas, postos de saúde, igrejas e conselhos tutelares ou realizam campanhas e feiras para esclarecimentos sobre temas como violência doméstica, direitos sexuais e reprodutivos/planejamento familiar, entre outros. Quanto à perspectiva da *promoção*, as PLPs desenvolvem ações de representação do projeto em defesa dos direitos das mulheres, nas diversas instâncias e através dos diversos mecanismos de participação social e política existentes.

Este trabalho desenvolve-se sob a supervisão da Themis, que reúne as coordenações quinzenalmente, para assessorar o planejamento de suas ações, discutir as dificuldades, avaliar as experiências e contribuir para solução e dissolução de conflitos naturalmente decorrentes da vivência de um grupo de trabalho.

Paralelamente, também se realizam assessorias locais para qualificar a avaliação e melhor contribuir para o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelas PLPs.

Além disso, os outros dois programas desenvolvidos pela entidade constituem-se em verdadeiro suporte da ação e qualificação do trabalho desenvolvido nos SIMs.

Através do programa «Advocacia Feminista», os casos com maior potencial de exemplaridade são trazidos pelos SIMs para acompanhamento judicial e/ou extrajudicial pelas advogadas da Themis. A partir desta intervenção busca-se apresentar fundamentos da teoria feminista e propor a articulação entre gênero e Direito na prática, a fim de conquistar sentenças judiciais favoráveis às mulheres, questionando o Direito tradicionalmente aplicado em nosso sistema judicial.

Este trabalho não objetiva apenas atender a demanda individual representada pelo caso concreto, visa também denunciar o tratamento discriminatório do pelo Poder Judiciário ao enfrentar questões como: por quê o decote ousado, o local e o horário onde estava a mulher vítima de estupro pode desconstituir a responsabilidade penal de um estuprador e garantir-lhe a absolvição? Por que a lesão corporal praticada contra a mulher por um desconhecido é tratada diferentemente daquela praticada pelo marido, companheiro ou noivo em nosso sistema penal? Quais os limites de intervenção do estado no direito ao planejamento familiar? Como podem as mulheres pobres ter acesso ao aborto seguro e defender-se da esterilização massiva? Ou, como reverter os altos índices de mortalidade materna praticados no Brasil?

Já o terceiro programa desenvolvido pela Themis, «Estudos e Publicações» propõe-se ao permanente debate e construção de novas alternativas, através da organização de seminários, cursos, conferências, oficinas de cunho nacional e internacional, que resultam em livros e publicações sistematizadoras dos conhecimentos neles construídos.⁴

⁴ Até o momento a Themis organizou as seguintes publicações: Cláudia Fonseca (org.): *Direitos humanos: acesso à justiça*. Porto Alegre, Themis, 1998. Denise Dourado Dora (org.): *Feminino / Masculino: igualdade e diferença na justiça*. Porto Alegre, Sulina, 1997. Denise Dourado Dora, Domingos Dresch da Silveira (orgs.): *Direitos humanos, ética e direitos reprodutivos*. Porto Alegre, Themis, 1998. Carmen Hein de Campos (org.): *Criminologia e feminismo*. Porto Alegre, Sulina, 1999. *Da guerra à paz, os direitos humanos das mulheres: instrumentos internacionais de proteção*. Porto Alegre, Themis, 1997. *Direitos sexuais e reprodutivos: instrumentos internacionais de proteção*. Porto Alegre, Themis, 1997. Os três volumes dos *Cadernos Themis Gênero e Direito*, intitulados «Crimes Sexuais» (2000), «Acesso à Justiça» (2001) e «Direitos Sexuais» (2002).

O trabalho desenvolvido pela Themis, centrado no programa de formação de PLPs, conferiu a entidade vários prêmios. Merecem destaque, em 1996, pelo governo Federal, o Prêmio Nacional de Direitos Humanos —primeiro lugar na categoria Organização Não Governamental—;⁵ e, em 2002, pela Universidade de São Paulo, o primeiro Prêmio USP de Direitos Humanos.

3. Perspectivas do Programa de PLPs

Reconhecido e festejado, o programa realizado pela Themis e «exportado» para outras localidades do Brasil teve financiamento de agências internacionais como a Fundação Ford, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e manteve-se como uma política pública não estatal. Este fato, contudo, é determinante em relação a sua sustentabilidade, que encontra-se sistematicamente ameaçada.

Entre as saídas previstas está a transformação do projeto numa política pública de parceria entre o estado e a sociedade civil, de modo a garantir seus objetivos (fomentando o reconhecimento da pluralidade, da diversidade social pelo estado e a ampliação do acesso à justiça, pelo fortalecimento e especificação da cidadania).

Neste sentido, nossa proposta é que outras organizações defensoras de direitos humanos de outros segmentos como homossexuais, crianças e adolescentes, negros e índios, portadores de deficiência, portadores de HIV, meio ambiente, entre outros, venham a ser treinadas em metodologia de capacitação legal, como a desenvolvida e sistematizada pela Themis. O objetivo é que sejam sensibilizadas para entender a dimensão do uso político do Direito para transformação da sociedade (a partir dos três componentes do sistema legal: conteúdo, estrutura e cultura do Direito) e venham a capacitar, não mais Promotoras Legais Populares, mas seus próprios *Agentes Comunitários (as) de Justiça*. Os

⁵ No Estado do Rio Grande do Sul (RS), a Themis recebeu os seguintes prêmios: 1) «Prêmio Direitos Humanos do RS - 1999», na categoria de defesa dos direitos humanos, concedida pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do RS (CCDH/AL), Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho e pela representação local da UNESCO e do Conselho Britânico; 2) «Prêmio Líderes e Vencedores - 1997», na categoria destaque comunitário, com o projeto «O prazer de ler e escrever de verdade», concedido pela FEDERASUL - Federação das Associações Comerciais do RS e CCDH/AL.

agentes serão capacitados para atuarem na base da sociedade contra o déficit de cidadania e proteção integral dos direitos humanos em atividades de defesa, prevenção e promoção que estimulem a consciência do direito a ter direitos, bem como a visibilidade, o encaminhamento e a reparação das violações. As organizações da sociedade civil que capacitarão seus agentes para atuar na defesa, promoção e prevenção de violação de direitos, na perspectiva da implementação e da garantia de direitos de todos (as), funcionarão como esferas distributivas de justiça, a partir da disputa de valores e interesses que representam.

A proposta de desenho institucional da referida política pública ainda é insipiente e está sendo formulada por uma comissão nacional formada por entidades das cinco regiões do país (Themis/Rio Grande do Sul; União de Mulheres de São Paulo/São Paulo; Coletivo de Mulheres Negras/Mato Grosso do Sul, Coletivo de Mulheres 8 de Março/Pernambuco e Rede Acreana de Mulheres e Homens/Acre) e tem na figura do Agente Comunitário de Saúde sua maior inspiração. O Agente Comunitário de Saúde é um elemento que atua na base do Sistema Único de Saúde existente no Brasil, há mais de 10 anos, divulgando informações e prestando serviços básicos de saúde às populações carentes.

Entretanto, nossa proposta avança em relação àquela política pública que funciona na base do Sistema Único de Saúde, porque não reproduz o modelo dicotômico do Estado liberal, reconhecendo o papel das ONGs na formulação e co-gestão de políticas públicas. Entendemos que deva ser uma política pública do Estado (através dos Poderes Executivo e Judiciário) em parceria com a sociedade civil, que receberá recursos financeiros para formação, contratação e coordenação do trabalho dos (as) agentes, de modo a enfrentar os verdadeiros problemas da administração de justiça em nosso país, não identificados no projeto e discussão sobre a Reforma do Judiciário. Não descartamos a possibilidade de que os recursos financeiros possam ser originados de parcerias com a iniciativa privada, tendo em vista a crescente conscientização de seu papel e responsabilidade social quanto ao financiamento de uma nova concepção de desenvolvimento, cujo eixo venha a ser o ser humano, e não simplesmente o crescimento econômico.

A proposta não é novidade. Há vários grupos e entidades em nossa América Latina lutando por inclusão social e acesso à justiça, fazendo uso do Direito. A própria experiência da Themis com as Promotoras Legais Populares surgiu das idéias desenvolvidas pela entidade peruana Flora Tristán, que em 1993, já desenvolvia formação de suas «paralegales». A originalidade deste projeto talvez

resida na proposição de buscarmos o apoio do Estado para reconhecê-lo como política pública capaz de enfrentar o déficit de cidadania existente em todos os povos da América Latina. Sua ousadia encontra-se na exigência de um novo olhar sobre o ser humano e sobre o Estado, a partir de uma concepção de Direito capaz de fundamentar e promover este em razão daquele. A perspectiva é da superação do individualismo e do paradigma dicotômico liberal «Estado/política/público e sociedade/economia/privado», como condição para reconhecimento da diversidade social e implementação dos direitos humanos de todos (as).

Bibliografia

- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant: *Acesso à Justiça*. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris Editor, 1988.
- DIENG, Adama (ed.): *Paralegals in Rural Africa*. International Commission of Jurists, 1991.
- DIFINI, Luiz Felipe Silveira: *Relatório de Posicionamento da AJURIS no painel Justiça para todos? Democracia e acesso ao Judiciário*. 31 jan. 2002. Palestra proferida durante o Fórum Social Mundial: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- FEIX, Virgínia: *A Contribuição das ONGs para Implementação dos Direitos Humanos, Promoção de Justiça Social e Aprofundamento da Democracia*. Dissertação de Mestrado, apresentada no Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da PU-CRS, 2004.
- FONSECA, Cláudia (org.): *Direitos humanos: acesso à justiça*. Porto Alegre, Themis, 1998.
- PIOVESAN, Flávia: *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- SOUSA JUNIOR, José Geraldo de Sousa: «Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos». In: *Ética, Justiça e Direito - Reflexões sobre reforma do Judiciário*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- Margaret; THOMAS, Dorothy Q. (orgs): *Women's Human Rights: Step by Step*. 2ª ed. Washintong, DC: International and Human Right Watch, 1997.
- SCHULER, Margaret, KADIRGAMAR-RAJASINGHAM, Sakuntala (orgs.): *Legal literacy: a tool for women's empowerment*. New York, UNIFEM, 1992.
- VÁSQUEZ, Roxana (org.): *Capacitación legal a mujeres*. Peru, CLADEM, 1991.

DA DECLARAÇÃO À AÇÃO:

DESAFIOS PARA O TRABALHO DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

*Flávia Schilling**

O título proposto «Da Declaração à Ação» traduz nossa inquietação: como se passa de declarações —com seu caráter de carta de intenções— para as ações concretas, para políticas de Direitos Humanos em um país que os viola de forma constante? Como trabalhar com os direitos humanos em um país campeão da desigualdade social, desigualdade esta que coloca em xeque de forma permanente os direitos civis, econômicos, sociais, culturais, ambientais? As dificuldades encontradas para a educação em direitos humanos e à criação de uma cultura favorável a estes princípios deve lidar com a distância existente entre o discurso e as práticas, entre o sonho e a realidade.

Trata-se, neste pequeno artigo, de apresentar um primeira aproximação sobre a temática no Brasil, analisando o direito à educação e as dificuldades que sua realização.

Esta análise tem por objetivo propor um campo ampliado de discussão que possa subsidiar as ações de DH que estão em curso nas escolas, considerando as propostas dos temas transversais e de educação em direitos humanos produzidas.

Compreender os caminhos percorridos pela produção teórica a respeito, perceber como se fala, para quem se fala, de que lugar se fala sobre direitos humanos, como estas falas são transpostas para os programas de ações de políticas públicas é essencial para desenvolver trabalhos consistentes nas escolas.

* Professora Doutora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Neste artigo apresento o projeto de pesquisa em andamento na FEUSP, com o mesmo título, e algumas discussões sobre questões teóricas envolvendo as leis e o tratamento de litígios no Brasil desenvolvidas no trabalho de doutoramento no Departamento de Sociologia da FFCLH-USP.

O tema

O tema dos DH adquire uma visibilidade discursiva a partir do final da década de 80, entrando em cena, com força, a partir dos anos 90. Esta intensificação tem como contexto o fato do Brasil ratificar sua adesão aos tratados internacionais no marco dos governos eleitos democraticamente.

Esta visibilidade reflete-se —e é construída— quando analisamos a produção teórica sobre o tema, nas universidades. Conforme levantamento preliminar realizado no sistema *Dedalus* da Universidade de São Paulo, contemplando registros de 1929 a 2001, vemos que, do total de 847 registros sobre o tema, 559, ou seja 66% dos títulos aparecem de 1990 a 2001. Os anos mais produtivos são 1998 (50 anos da Declaração) e 1999, com um total de 171 títulos catalogados (20%).

O levantamento preliminar sobre o conteúdo dos textos catalogados, mostra que DH e direito público é o cruzamento com maior número de textos, 599, seguido de longe por DH e democracia (42 títulos), DH e educação (42 títulos), DH e justiça (39 títulos), DH e violência (39 títulos), DH e saúde (34). Estes dados mostram como o discurso de DH ainda é visto prioritariamente como um discurso da área jurídica, que começa a ser apropriado por outros setores e outras áreas, como as de educação, saúde, meio ambiente, etc.

Os Programas de Direitos Humanos se desenvolvem neste mesmo período, especialmente a partir de 1996. Contamos com o Programa Nacional (recentemente revisado e ampliado) os Programas Estaduais de São Paulo, Mato Grosso do Sul, os Programas Municipais da Cidade de São Paulo, Marília, etc. A leitura destes textos nos auxilia na compreensão do que é percebido como sendo próprio ao tema, quais são os setores contemplados especificamente, quais são as políticas públicas pensadas. A inclusão, por exemplo, dos direitos econômicos e sociais como prioritários para a viabilização dos demais direitos, é uma discussão muito recente e fundamental. Os direitos civis foram enfatizados durante a década de 80 e nos anos 90 cria-se hoje o consenso de que sua garantia também depende dos demais grupos de direitos.

Debate recente, portanto, que ilustra este processo de construção e conquista de direitos. Herbert Gintis (1980) dirá que a luta de classes no capitalismo avançado do século XX tem sido efetuada usando os instrumentos do discurso do liberalismo —o discurso dos direitos naturais. Esses instrumentos, embora tomados da burguesia, tem sido transformados, no curso da luta, em armas

políticas eficazes e potencialmente revolucionárias. Outro pensador, M. Foucault, faz um comentário a respeito, no marco das transformações das formas de exercício do poder: «desde o século passado, as grandes lutas que põem em questão o sistema geral de poder já não se fazem em nome de um retorno aos antigos direitos [...] o que é reivindicado e serve de objetivo é a vida, entendida como as necessidades fundamentais [...] O «direito» à vida, ao corpo, à saúde, à felicidade, à satisfação das necessidades, o «direito» acima de todas as opressões ou «alienações», de encontrar o que se é e tudo o que se pode ser, esse «direito» tão incompreensível para o sistema jurídico clássico, foi a réplica política a todos esses novos procedimentos de poder. (Foucault, 1985: 136)

Há, portanto, esta construção que incorpora as demandas por igualdade, proclamando que os direitos se apóiam mutuamente para sua realização, que não há o exercício dos direitos da liberdade, dos direitos civis e políticos se não há uma condição de igualdade não apenas formal, mas real. Ao mesmo tempo, o reconhecimento da indivisibilidade dos Direitos Humanos não pode deixar de lado o fato de que há, entre os direitos, uma relação tensa e litigiosa.

Quem fala e como se fala em direitos humanos no Brasil?

Há uma penetração recente porém intensa, do discurso dos Direitos Humanos no Brasil. Retomando brevemente esta história recente, há uma primeira geração de ações ligada à defesa de direitos civis e políticos durante a ditadura militar, amparada por setores da igreja, no movimento contra a tortura, contra a impunidade. Nos anos 80 e principalmente nos anos 90 organizam-se e conquistam espaço as organizações não governamentais, cobrindo uma área extensa de direitos sociais, econômicos, culturais. A partir de 1996, formulam-se os Programas Nacionais e Estaduais, em nível governamental. Em 2002 foi lançado o II Programa Nacional de Direitos Humanos e, em 2004, é lançado o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.¹

Temos outros atores, que se encontram nos colóquios internacionais, provenientes de organizações não governamentais e ligados às Universidades e a organizações internacionais, trabalhando nas diferentes dimensões dos DH: acesso à justiça, educação, cultura e mídia, direitos econômicos e sociais, trabalho e

¹ Portaria n.98, de 9 de Julho de 2003

renda, saúde, etc. Muitos destes grupos, se reúnem em torno da defesa de demandas de grupos específicos, como no caso dos movimentos feministas —sem direitos das mulheres não há direitos humanos. Trabalhando com o conceito de ações locais, conseguem atingir, pela primeira vez, setores que permaneciam alheios à idéia de direitos. Vemos, neste caso, um campo específico, o da luta pelos direitos das mulheres, o das identidades construídas em torno da diferença em luta contra a desigualdade de poder e participação. Obrigando, com sua ação, a pensar em como sair dos discursos abstratos, declaratórios e verificando o desafio de sua realização em um cotidiano de ausência de direitos, neste país onde parece que os direitos são tão difíceis de serem universalizados.

Trata-se de um campo, portanto, heterogêneo, que comporta diferentes posições sociais, teóricas. É, por sua características, multidimensional.

Educação, democracia e direitos humanos

O tema dos direitos humanos e, mais especificamente, o da educação em direitos humanos e da criação de uma cultura em direitos humanos, é, portanto, um tema presente no debate brasileiro, acompanhando o processo de construção da democracia no país. Cercado de resistências, surgindo nos debates políticos de campanhas eleitorais por momentos como um «divisor de águas» discursivo, provocando reações emocionais intensas quando associado a «defesa de direitos de bandidos», em outros momentos, compondo uma «unanimidade» que circula por setores tradicionalmente opostos, pode ser visto como constituindo um campo de litigiosidade social que revela diversas dimensões da política e da vida societária brasileira. Este campo de litigiosidade social, que envolve uma multiplicidade de atores sociais, supõe a discussão de algumas questões centrais no Brasil: a da democracia e a do papel da lei.

Trabalharemos com o conceito de litigiosidade social tal como discutido por Sousa Santos (1996), quando propõe que os litígios são construções sociais que emergem e se transformam segundo dinâmicas sociologicamente identificáveis, com os diferentes grupos sociais apresentando percepções diferentes das situações de litígio e níveis de tolerância diferentes frente a estes.

As questões de direitos humanos refletem uma série de «litígios», em todas as suas dimensões, dos direitos civis, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Porém, para que um comportamento ou conjunto de ações seja percebido como

litigioso, não é suficiente o reconhecimento de seu caráter lesivo, provocando dano ou injustiça: «é necessário que o lesado ache que o dano é de algum modo remediável, reclame contra a pessoa ou entidade responsável pelo dano de que é vítima e saiba fazê-lo de modo inteligível e credível» (Sousa Santos, 1996: 50-51).

Ressaltamos este ponto: se é fundamental é o reconhecimento do dano ou da injustiça existente, é também necessária a constatação de que é possível atuar, de que existem possibilidades de reparação e canais efetivos de reparação. Percebe-se, no Brasil, um reconhecimento muito forte de injustiças acontecendo: o valor do salário mínimo, a situação da escola pública, etc. Há, simultaneamente, um fraco reconhecimento da possibilidade de mudança ou de reparação que é visto como um dano ou uma injustiça. Isto faz com que estas injustiças apareçam como muito presentes no cotidiano e ao mesmo tempo como «inertes, eternas»: «num complexo sistema de feedback, a avaliação da dimensão da lesão e os objetivos da reparação estão [...] em íntima interação com os mecanismos de resolução à disposição do lesado e com a capacidade deste ou do próprio mecanismo para convocar ao processo de resolução, o causador do dano» (Sousa Santos, 1996b: 52).

Desta forma, as causas, «casos» ou litígios, partem dos seguintes pressupostos: o reconhecimento da existência de fatos que provocam danos individuais ou coletivos; o reconhecimento de uma injustiça; o reconhecimento de que esses fatos têm um responsável ou causador; o reconhecimento da existência da possibilidade de reparação dessa injustiça. Desta forma, mesmo havendo o reconhecimento de que a «causa dos direitos humanos» é justa, percebe-se esta causa como sendo possível, havendo o reconhecimento dos canais que possibilitem sua realização? Não será esta causa reconhecida como impossível, inútil, dada a distância que há entre as declarações e as políticas públicas, dada a distância entre a declaração da intenção e as práticas sociais?

Este campo de litigiosidade social poderia ser compreendido tendo como marco uma questão central: o que compete ao Estado, especificamente um Estado de Direito e Democrático? A luta pelos direitos humanos, quando vista como expressão de um campo de litigiosidade social, relacionar-se-ia, portanto, de modo direto com o movimento de democratização em curso no país,² impli-

² Bobbio (1992) definirá da seguinte forma o significado de democratização: «o processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo,

cando numa crítica ao Estado, uma determinada concepção de seu papel na defesa do bem comum contra sua apropriação privada, traduzindo esforços na ampliação da visibilidade e portanto do controle da gestão deste bem comum.

Seguindo Bobbio (1986) e sua definição da democracia como o governo do poder público em público,³ o ponto de partida é o do reconhecimento da existência de algo que consiste em um bem público ou comum que envolve limites e competências diferenciadas em sua gestão, assim como a formulação das políticas a ele relacionadas, discutindo-se a quem compete tal gerência e como será o controle e a responsabilização pelos atos do poder público em público, pois se reconhece que «toda política social constitui, a rigor, uma metapolítica, fornecendo o princípio que permite ordenar escolhas trágicas» (Santos, 1993: 35).

Vê-se, desta forma, como a luta pelos direitos humanos pode implicar num questionamento das «regras do jogo» vigentes na política e na gestão pública, exemplificando a proposta de Bobbio (1986) de que, quando se põe o problema de um novo modo de fazer política, não se deve dirigir a atenção apenas para os novos sujeitos e os novos instrumentos de intervenção, mas também para *quais são as regras que estão sendo formuladas ou que são questionadas em dado contexto histórico* (Bobbio, 1986: 65).

As leis no Brasil

Como trabalhar com «direitos», Estado de Direito, respeito às leis, em uma país que as percebe como injustas, ineficazes, reprodutoras da desigualdade social? Quando hoje ainda parece tão atual o seguinte diálogo?

através da extensão da democratização —entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo— a corpos diferentes daqueles propriamente políticos» (1992: 155).

³ Bobbio, 1986: 83-84. Bobbio trabalhará da seguinte forma o significado de democracia: «conjunto de instituições caracterizadas pelo tipo de resposta que é dada às perguntas: quem governa e como governa? [...] a linguagem política moderna conhece o significado da democracia como regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera. O princípio destes fins ou valores, adotado para distinguir não mais apenas formalmente mas também conteudisticamente um regime democrático, é a igualdade, não a igualdade jurídica introduzida nas Constituições liberais mesmo quando estas não eram formalmente democráticas, mas a igualdade social e econômica (ao menos em parte)» (Bobbio, 1992: 157).

—Bem sei, mas e a lei? —Ora, a lei... o que é a lei, se o Sr. Major quiser...? O Major sorriu com cândida modéstia (Almeida, 5.ed.: 128).⁴

Estamos diante de um texto escrito em 1852. Alguma coisa mudou? «Já naquele tempo (e dizem que é defeito do nosso) o empenho, o compadresco, eram a mola real de todo o movimento social» (Almeida, 5.ed.: 126).

A análise de Antonio Candido sobre o livro de Manuel Antonio de Almeida (Candido, 1970) é clássica para pensarmos esta crítica a algumas características da sociedade brasileira e do homem brasileiro. Candido apresentará como tese principal em seu artigo, o *continuum* entre norma e crime, os diálogos e os arranjos das normas e dos crimes, do legal e do ilegal, da ordem e da desordem, «a construção, na sociedade descrita pelo livro, de uma ordem comunicando-se com uma desordem que a cerca de todos os lados» (idem: 36). A análise continua: «este livro exprime a vasta acomodação geral que dissolve os extremos, tira o significado da lei e da ordem, manifesta a penetração recíproca dos grupos, das idéias, das atitudes mais díspares, criando uma espécie de terra-de-ninguém moral, onde a transgressão é apenas um matiz na gama que vem da norma e vai ao crime» (idem: 51).

Existe o conhecimento destas normas, das leis, dos processos, das autoridades, dos limites, do seu significado fatal: «—Dou-me por citado. Ninguém sabe que significação fatalíssima e cruel tinham estas poucas palavras! Eram uma sentença de peregrinação eterna que se pronunciava contra si mesmo [...] o advogado, o procurador, o inquiridor, o escrivão, o juiz, inexoráveis carontes estavam à porta de mão estendida, e ninguém passava sem que lhes tivesse deixado, não um óbolo, porém todo o conteúdo de suas algibeiras, e até a última parcela de sua paciência» (Almeida, 5.ed.: 10).

Aponta-se para o caráter difuso, mutável, fluído das fronteiras entre o legal e o ilegal, entre a norma e o crime. Manuel de Almeida mostra como a sociedade se rege por códigos particularistas, familistas, de patronagem, clientelismo e amizade. Existe um tipo de juízo moral que se sustenta em outros valores, que não são os da igualdade perante a lei, ou os do respeito às leis e

⁴ No clássico da literatura do Rio da Prata, *La vuelta de Martín Fierro*, de Miguel Hernández, encontra-se o seguinte verso: «la ley es como el cuchillo: no ofende a quien lo maneja [...] le cae al que se halla abajo y corta sin ver a quién» (Canto XXX *apud* Verbitsky, 1991: 303). No Perú, encontramos o seguinte comentário sobre a função da lei no período colonial: «la ley se acata pero no se cumple» (Pozo, 1995: 163).

regras dominantes. Existe uma lealdade que se dirige a um certo grupo de pertencimento.

Neste campo difuso e complexo, constantemente criticadas por «descoladas» da realidade ou pensadas como corretoras de uma realidade, as leis se alçariam ao estatuto de utopias, permanentemente violadas e destinadas ao fracasso: «as Constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América Latina» (Holanda, 1987: 135).

Figuradas como principal fonte de padronização das relações de convivência (Bobbio, 1986: 131) com seus valores de liberdade, igualdade e segurança, não admitindo privilégios nem discriminação, vêm-se ou ignoradas ou violadas a favor de grupos ou indivíduos.

Faoro tece o seguinte comentário, seguindo a mesma linha: «o regime autoritário convive com a vestimenta constitucional, sem que a lei maior tenha capacidade normativa, adulterando-se no aparente constitucionalismo —o constitucionalismo nominal, no qual a Carta Magna tem validade jurídica mas não se adapta ao processo político, ou ao constitucionalismo semântico, no qual o ordenamento jurídico apenas reconhece a situação de poder dos detentores autoritários» (Faoro, 1987: 741).

Historicamente trata-se de construir a realidade a partir das leis ou do planejamento e historicamente se constata que a realidade não responde às intenções: «a legalidade teórica apresenta, ressalvada a elegância da frase, conteúdo diferente dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma [...] edifica-se nas nuvens, sem contar com a reação dos fatos, para que da lei ou do plano saia o homem tal como laboratório de Fausto[...] a vida social será antecipada pelas reformas legislativas, esteticamente sedutoras, assim como a atividade econômica será criada a partir do esquema, do papel para a realidade» (Faoro, 1987: 744-745).

Holanda apresenta o mesmo raciocínio: «outro remédio, só aparentemente mais plausível está em pretender-se compassar os acontecimentos segundo sistemas, leis ou regulamentos de virtude provada, em acreditar que a letra morta pode influir por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo. A rigidez, a impermeabilidade, a perfeita homogeneidade da legislação parecem-nos constituir o único requisito obrigatório da boa ordem social. Não conhecemos outro recurso» (Holanda, 1987: 133).

James Holston, analisando as leis de terras no Brasil, propõe que estas po-

dem funcionar como instrumento de desordem calculada, definindo «uma arena de conflito na qual as distinções entre o legal e o ilegal são temporárias e sua relação é sempre instável» (1993: 68). Esta desordem calculada, essas disfunções previsíveis, essas irresoluções, esse excesso de complicações legais não poderiam ser explicadas por corrupção ou manipulações individuais, sugerindo um modo de irresolução mais sistêmico no qual «a irresolução é também um instrumento de dominação atualizado pelo sistema jurídico; ou seja, os princípios da lei no Brasil produzem, sistematicamente, irresoluções para uma sociedade na qual a irresolução é um princípio de ordem» (1993: 77).

A irresolução jurídica dos conflitos, analisada por Holston, combina-se com o excesso de leis, dos códigos e dos regulamentos criando «complicações para vender facilidades.»

Este é, ainda hoje, o grande desafio de um trabalho em direitos humanos, de educação em direitos humanos. O valor da lei para a manutenção da liberdade, da igualdade, da segurança, sem privilégios nem discriminação, ainda permanece no estatuto de uma utopia. Estes são alguns dos temas que contextualizam o debate sobre direitos humanos no Brasil. Apontam para algumas das dificuldades que são encontradas e que precisam ser enfrentadas nos trabalhos de educação: quem realiza os DH no cotidiano, quais são as responsabilidades e os limites, qual será o caminho para a construção de uma sociedade mais justa, de uma vida em comum?

A educação como um direito humano

Percebe-se que a ênfase dada à educação e, especificamente, aos temas de educação em direitos, nos programas e planos de políticas públicas, são extremamente gerais e difusos.

Ao mesmo tempo, há experiências concretas de educação em DH nas escolas, em diferentes níveis do ensino fundamental e médio. Estas priorizam, em alguns casos, a inserção da temática nos conteúdos das áreas (principalmente história, geografia e português) e em outros, a qualidade da relação professor-aluno e a transformação da gestão escolar, a construção de uma gestão democrática.

A primeira constatação a ser feita é a de que a educação é um direito humano. É um dos direitos humanos que serve como suporte e base para a realização de uma outra série de direitos. Desta forma não cabe falar em «educação para os

direitos humanos» e sim em «educação em direitos humanos». Não se trata de ensinar um conteúdo que será usado em algum futuro provável e sim fazer com que as atitudes cotidianas reflitam a prática do respeito aos direitos humanos.

É um dos direitos humanos fundamentais para a realização de uma série de outros direitos humanos. Onde, senão na prática cotidiana das escolas, pode se realizar de forma plena o direito humano que nos diz que toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios? Este é o objetivo central da escola, possibilitar o acesso aos bens científicos e culturais produzidos pela humanidade. Da mesma forma, é nestas práticas que conquistamos o exercício da liberdade de expressão, do acesso à informação que possibilite o usufruto dos direitos civis e políticos, dos direitos sociais e econômicos. Lembrando, sempre, que cada um destes direitos implica em seu dever correlato posto que o direito é necessariamente universal.

Trata-se do desafio de transportar o conteúdo das declarações contidas nos documentos escritos à vida das pessoas, alunos e professores, professores e comunidade. Este direito tem uma dimensão que é o de sua *universalização*, da possibilidade de acesso à escola por parte de todas as crianças e jovens do país. Este acesso, no Brasil, começa a realizar-se, ainda com limitações. É interessante perceber, na prática, a indivisibilidade dos direitos: para que o acesso à escola (um direito humano) se realize, é necessário garantir que outros direitos correlatos sejam garantidos, por exemplo: o direito à renda, a uma vida com dignidade, a uma vida sem violência.

Alguns dados recentes ilustram este dilema que deve ser enfrentado para que o acesso ao direito à educação se realize. Uma pesquisa da OIT,⁵ utilizando dados do IBGE de 2001, anuncia que 2, 2 milhões de crianças e jovens de 5 a 17 anos trabalham em situações de risco. Representam 5,08% dos brasileiros nessa faixa etária, sendo que estão em área urbana 44,2% e em área rural, 31, 4%. O total detectado de crianças e jovens trabalhadores nesta faixa etária é de 5,5 milhões (12, 7% da população total de crianças e jovens). A pesquisa anuncia a existência de uma queda no número de crianças e jovens trabalhadores em relação ao ano de 1992, quando 19,6% eram trabalhadores. Cumpre lembrar

⁵ «Perfil do trabalho infantil no Brasil por regiões e ramos de atividade». OIT, 2004. «São consideradas atividades perigosas as que podem causar danos à saúde, à segurança ou à moral de crianças e jovens». Folha de São Paulo, A4, 16 de junho de 2004.

que, no Brasil, o trabalho infantil é proibido até 16 anos. Se o pior quadro é no norte do país (refletindo as desigualdades regionais existentes) onde 51,41% das crianças e jovens que trabalham o fazem em atividades perigosas, o Estado com maior número absoluto é São Paulo (o estado mais rico do país). Este é um exemplo de que garantir o acesso à escola depende de uma série de políticas públicas que modifiquem o quadro de desemprego e de queda da renda dos trabalhadores adultos e pais de família, que possibilitem que as crianças e o jovem se mantenham afastados do trabalho.

Se hoje, portanto, comemora-se que 97% das crianças em idade escolar estão nas escolas, ou seja, que pela primeira vez em nossa história nos aproximamos da universalização do direito à educação, os dados mostram que esta política pública de acesso pode estar comprometida em sua realização. De acordo com a Sinopse da Educação Básica de 2003,⁶ o ensino fundamental regular teve quatro milhões de alunos reprovados e foi abandonado por 2,8 milhões de estudantes em 2002. O presidente do Inep/MEC, Eliezer Pacheco, comenta: «precisamos de uma escola que garanta a permanência e o sucesso escolar do estudante». Cabe reforçar que a permanência e o sucesso escolar dependem, em parte, da escola e, em parte, da existência de políticas públicas que permitam que esta permanência e este sucesso aconteçam. Verifica-se que, além da universalização do acesso ao direito, é fundamental que este direito possa ser exercido plenamente. Os dados do Censo mostram que a repetência e a evasão são maiores nos estados da federação mais pobres, afetam mais os negros que os brancos e, neste grupo, afeta mais fortemente as mulheres negras. Educação e desenvolvimento não são variáveis independentes.

O Relatório Brasileiro sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 2003, analisa o estado da educação escolar no Brasil da educação infantil à educação de adultos, passando pela educação para portadores de necessidades especiais e conclui que há um longo caminho a ser percorrido para que a educação possa constituir-se em um elemento para a diminuição das desigualdades regionais, de classe, de gênero, de raça.⁷

⁶ INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sala de Imprensa. Notícias do Censo Escolar, 2/06/2004, <www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar>.

⁷ Plataforma Brasileira de DHECS. «Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais», Recife, 2003.

Estes desafios são cotidianamente enfrentados na prática democrática de muitos professores, diretores, comunidade, pais e alunos, no estabelecimento de redes de parcerias, no desenvolvimento de projetos transformadores da realidade cotidiana da escola e da comunidade. Mas, para que a educação como um direito humano possa se realizar, é necessária a proposição de ações mais amplas, governamentais, que reflitam a indivisibilidade e inter-relação entre os direitos.

Bibliografia

- ALMEIDA, Manuel Antonio de: *Memórias de um sargento de milícias*. São Paulo, Editora Ática, 5.ed.
- APPLE, Michael: *Educação e Poder*. P. Alegre, Artes Médicas, 1989.
- ARENDT, Hannah: *Crises da República*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1973.
- BAUMAN, Zygmunt: *Em busca da política*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000.
- BEISIEGEL, Celso Rui: «Educação e Sociedade no Brasil após 1930». In *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano*. (4. Economia e Cultura). São Paulo, Difel, 1986.
- BENEVIDES, Maria Victoria: *A Cidadania Ativa*. São Paulo, Ed. Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto: *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- BOLTANSKI, Luc: «La Dénontiation». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 51-mar. 1984.
- CANDIDO, Antonio: «Dialética da Malandragem». *Rev.do IEB* [8]. 1970.
- CHAUÍ, Marilena: «Raízes Teológicas do Populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados». In *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1994.
- COMPARATO, Fábio Konder: *Para viver a democracia*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1989.
- DONZELOT, Jacques: *L'invention du Social*. Paris, Fayard, 1984.
- FAORO, Raimundo: *Os Donos do Poder*. 7a edição, Rio de Janeiro, Ed. Globo, 1987.
- FOUCAULT, Michel: *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. 6a edição, Rio de Janeiro, Graal, 1985.
- GINTIS, Herbert: «Communication and Politics: Marxism and the Problem of Liberal Democracy». In *Socialist Review*, março/junho 1980.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de: *Raízes do Brasil*. 19a edição, Rio de Janeiro, José Olympio, 1987.
- HOLSTON, James: «Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil». *Rev. Bras. de Ciências Sociais* 21- ano 8, fev., 1993.

- HURTADO POZO, José: «Corrupción: el caso peruano». In *Pena y estado - corrupción*. INECIP, Buenos Aires, Ed. Del Puerto, 1995.
- LIMA LOPES, José Reinaldo de: «Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição». In *Dossiê Judiciário-Revista USP*, n.21, mar-maio, 1994.
- MARCÍLIO, Maria Luiza: «A lenta construção dos direitos das criança brasileira. Século XX.» *Revista USP. Dossiê Direitos Humanos no Limiar do século XXI*. São Paulo, USP, n.37, 1998.
- MARTINS, José de Souza: *O Poder do Atraso. Ensaios de Sociologia da História Lenta*. São Paulo, Editora Hucitec, 1994.
- NETROVSKI, Arthur; SELIGMANN-SILVA, Márcio (orgs.): *Catástrofe e representação*. São Paulo, Ed. Escuta, 2000.
- OLIVEIRA, Francisco de: «Da dádiva aos direitos: a dialética da cidadania». ANPOCS, *Rev. Bras. de Ciências Sociais*, n.25, ano 9, junho, 1994a.
- RIBEIRO, Renato Janine. «A palavra democrática: ou da utopia da necessidade à utopia poética». IN *Revista USP - Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Séc. XXI*. São Paulo, USP, Mar/Abr/Mai 1998, número 37.
- *A Sociedade contra o Social. O alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo, Cia das Letras, 2000.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos: *Razões da Desordem*. R. de Janeiro, Rocco, 1993.
- SCHILLING, Flávia: «Ética, Promessas». In Anais do III Colóquio do LEOSI - Psicanálise, Infância, Educação. São Paulo, USP (IP-FE), 2002.
- «Governantes & governados, público & privado: alguns significados da luta contra a corrupção, a mentira e o segredo na política. In *Revista USP - Direitos Humanos no limiar do século XXI*. São Paulo, n. 37, maio, 1998.
- *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo, Ed. IBCCrim, 1999.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de: «Uma Cartografia Simbólica das Representações Sociais: Prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito» In *Revista do IBCCrim*, ano 4 n.13 jan-mar., 1996a.
- *Pela Mão de Alice - O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo, Cortez Editora, 1995.
- SOUSA SANTOS et al. «Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas.» In *RBCS* n.30 ano 11 fev., 1996b.
- SPÓSITO, Marília Pontes: «A Instituição Escolar e a Violência». IN *Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, Julho de 1998, número 104.
- VERBITSKY, Horacio: *Robo para la corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*. Buenos Aires, Planeta espejo de la Argentina, 2001.

EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

LA CONSTRUCCIÓN DEL SUJETO DE DERECHO

*Programa de Educación para la Paz
y los Derechos Humanos (SERPAJ- Uruguay)*

*María Luisa González**

Se podría decir, para concluir, que el problema a la vez político, ético, social y filosófico que se nos plantea hoy no consiste tanto en intentar liberar al individuo del Estado y de sus instituciones, cuanto liberarnos a nosotros mismos del Estado y del tipo de individualización que éste conlleva. Hemos de promover nuevas formas de subjetividad que se enfrenten y opongan al tipo de individualidad que nos ha sido impuesta durante muchos siglos.

Michel Foucault

La cuestión de la educación en valores parte de una premisa simple: no existe educación alguna carente de valores, porque no existe relación humana posible sin valores. Por tanto, las cuestiones a resolver serían en qué valores, por qué, para qué, cómo...

Para nuestra institución, la primera pregunta se contesta desde los derechos humanos, asumiendo una serie de valores que se desprenden de una de las interpretaciones posibles de los derechos humanos (una mirada histórico-crítica): el valor vida como fundante de los valores dignidad, libertad, igualdad y solidaridad para todos los seres humanos, en el marco del respeto a la diversidad y en la integración de todas y todos.

En este encuentro, creo que no es imprescindible explicar en el *porqué* de esta opción. Mientras que con respecto al *para qué* educar en valores podrían darse varias finalidades, me interesa destacar una: la contribución desde la edu-

* Coordinadora Nacional del Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Uruguay).

cación para formar un ser humano integral, concebido como sujeto de sus derechos y respetuoso de los ajenos.

En referencia al *cómo* habría mucho para decir desde el campo de la didáctica en particular, desde las ciencias de la educación y desde las ciencias sociales en general. Las implicaciones de una educación en valores pasan desde la organización y el funcionamiento de la totalidad del sistema educativo, sus vínculos con el *afuera* del sistema y cada una de las unidades de análisis en que podemos compartimentar la realidad de aula (relaciones humanas, objetivos, metodologías, evaluaciones, disciplina, etc.).

De este mundo tan vasto, hoy nos interesa referirnos a una dimensión especial, generalmente relegada por los énfasis que se ponen en lo estructural: la subjetividad, entendida en términos de relación dialéctica con los otros, constituida por componentes racionales y no racionales, producto y productora de una estructura social en un momento histórico dado.

Ser sujeto de derechos

Tradicionalmente se asoció al ser sujeto de derecho la necesidad de una norma jurídica que lo reconozca, que lo ubique en un lugar de titularidad de derechos y deberes en el contexto de las relaciones jurídicas. Desde el mundo de la educación popular lo anterior se complementaba con el desarrollo de la conciencia, elemento indispensable para conocer el derecho positivo de su país y sus propios derechos personales. Y también elemento indispensable para asumir la defensa y el ejercicio de sus derechos. Siendo estas dimensiones muy importantes, parecería que no son suficientes.

La historia de la educación popular en América Latina demuestra que no basta con la concientización y menos aún con la mera información. El concepto freiriano de concienciación se lo ha reducido generalmente a una adquisición de conocimientos en sus aspectos puramente cognitivos, como unas nociones aprendidas. Talleres, encuentros, reuniones y materiales se han diseñado priorizando el dato, la develación de una realidad desde un punto de mira diferente, pero sin cambiar la esencia de la mirada: nuestra historia social y cultural nos ha marcado con una fuerte racionalidad y objetivización de la realidad que ha descartado o minimizado el lugar de las emociones y subjetividades. Una mirada fragmentadora del mundo y del ser humano.

El cuerpo, los afectos, la sexualidad han sido y siguen siendo tratados, controlados e «ignorados» desde una ética dominante que contribuye a la exclusión, a la sumisión, al autoritarismo, en fin, a la violencia.

Claro está que esto tampoco podrá ser de otra manera mientras las personas que diseñamos talleres, elaboramos materiales, conformamos organizaciones defensoras de derechos humanos, etc., sigamos imbuidas de este saber y poder dominantes. Esas miradas fragmentadora y exclusoras están en las estructuras sociales y están en nuestras subjetividades.¹ Es claro, asimismo, que estamos impregnados de miradas y sensibilidades alternativas; por eso estamos en este camino.

El lugar de los miedos

Sobre racionalidades y realidades objetivas se ha escrito mucho y, desde ese lugar, también se ha actuado mucho.

En esta oportunidad, nos interesa referirnos a una emoción fundante de la vida humana y social que integra ese complejo mundo que es la subjetividad. Nos centraremos en los miedos.

Decir que los miedos existen y nos rodean es, tal vez, no decir nada nuevo, si no fuera porque nuestra cultura los niega o los coloca especialmente en determinadas personas: los niños, algunas mujeres, los ancianos, entre otras categorías posibles. De los miedos no se habla (salvo en la intimidad), no está «bien» tenerlos, nos cuesta identificarlos en nosotros mismos y en los demás... Sin embargo, los miedos están, los sentimos, los manipulan y los manipulamos, se crean y nos los creamos.

¿Qué tipo de subjetividad puede configurarse desde el miedo? Es cierto que no es posible (hasta donde sabemos hoy por hoy) una persona sin miedos, puramente amorosa (lo contrario del miedo es el amor y no la seguridad, como generalmente se cree); sin embargo, ello no nos habilita a aceptar resignada-

¹ «Recientemente, en un país latinoamericano, según el testimonio que nos fue dado por un sociólogo amigo, un grupo de campesinos, armados, se apoderó de un latifundio. Por motivos de orden táctico se pensó en mantener al propietario como rehén. Sin embargo, ningún campesino consiguió custodiarlo. Su sola presencia los asustaba. Posiblemente también la acción misma de luchar contra el patrón les provocaba sentimientos de culpa. En verdad el patrón estaba 'dentro' de ellos...». Paulo Freire: *Pedagogía del oprimido*, Madrid, Siglo XXI, 1984, p. 65.

mente las múltiples situaciones de temor reales e imaginarias, creadas y manipuladas socialmente.

La educación, como fenómeno inserto en esta sociedad, también se vale de los miedos, refuerza algunos, crea otros y desde allí elige y fundamenta por determinados valores, forma subjetividades, configura una forma de ser del sujeto de derecho. No es cuestión de maquiavelismos: simplemente los miedos están en la sociedad y la educación forma parte de ésta; es un reflejo de sus éticas, sus prácticas, sus poderes, sus cosmovisiones.

Lo que nos convoca a la reflexión ahora es: cuál es el lugar del miedo en la sociedad, en sus instituciones y qué papel juega en relación con el ejercicio y la vigencia de los derechos humanos, en la construcción de un sujeto de derechos. Erich Fromm (*El miedo a la libertad*) puede darnos varias pistas en este sentido.

Los miedos... los poderes

Derechos humanos, sujeto de derecho, subjetividad son conceptos en estrecha relación con el poder, con la circulación de poderes. ¿Cómo es un poder basado en el miedo? Las tensiones entre autoritarismo y democracia, entre sumisión y libertad están cruzadas por la presencia y el dominio del miedo y por el proceso de individuación del sujeto.² ¿En qué medida interesa a los sectores poderosos de nuestras sociedades posibilitar el segundo en detrimento del primero o viceversa? ¿Es posible educar para y desde el amor y no para y desde el miedo?

El poder en sí mismo no requiere sostenerse en el miedo, pero sí existen formas especiales de poder que se ejercen e imponen desde los miedos. Son formas que generan violencia, bien sea por autoritarismo, bien sea por sumisión; son formas que generan exclusión, precisamente justificada por el miedo al otro diferente, cualquiera sea esa diferencia. Son formas que están en la estructura, en las instituciones y en las personas.

Concretamente en las instituciones educativas, hoy día su decir ético es, cuando menos, ambiguo. Los discursos (en el sentido de lo dicho, lo no dicho y

² «Este proceso posee dos aspectos: el primero es que el niño se hace más fuerte, desde el punto de vista físico, emocional y mental [...] Los límites del crecimiento de la individuación y del yo [que no es el ego] son establecidos, en parte, por las condiciones individuales, pero, esencialmente, por las condiciones sociales. [...] El otro aspecto del proceso de individuación consiste en el aumento de la soledad [...]». Erich Fromm: *El miedo a la libertad*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1985, p. 50.

las prácticas) contruidos desde la cotidianidad de las instituciones sociales refleja, por un lado, las éticas hegemónicas y, por otro, la diversidad de las personas que ponemos en marcha a diario esas instituciones. Quienes allí dentro nos movemos, podemos observar, sentir, presenciar poderes miedosos y amorosos. Están en las normativas que premian y castigan. Y están también en las palabras y en los tonos de voz; en las miradas a los ojos y en las miradas al vacío; en los cuerpos rígidos y en los liberados; en la circularidad de los afectos temerosos, reprimidos y en los afectos amorosos, de entrega.

Dentro de las instituciones educativas, tan asociadas a la reproducción y al *statu quo*, tan comprometidas con el control y la socialización, el miedo subyace en todo lo ancho y lo largo del proceso educativo camuflado en orden, disciplina, aprobación, normalidad, «buen alumno»... El poder de los docentes se asienta, muchas veces, en los miedos que provocan los exámenes, las sanciones, llamar a los padres, el ridículo a través de rótulos e ironías, entre otros. En el ir y venir de la subjetividad, los docentes también tenemos nuestros propios miedos que pueden paralizarnos, hacernos sumisos, rutinizarnos como forma de defendernos, de lograr una seguridad aparente. Les tememos a otros docentes, a los inspectores y directores con sus puntajes y, por supuesto, aunque no se diga, a los propios estudiantes.

A todo esto tenemos que sumarle la existencia de otro tipo de miedos, como la pérdida del empleo, la baja del salario, la inestabilidad en el lugar de trabajo, los cambios que traen las reformas inconsultas... Se carga también con las expectativas sociales que depositan en la educación la solución de todos nuestros males. Y en esta gran bolsa no debemos olvidar, además, los miedos sociales y culturales, como a la delincuencia, a la homosexualidad, a la droga, a la enfermedad, a la muerte, etc. Mientras que desde lo más personal e íntimo, todos los seres humanos tememos también a la soledad y a la falta de amor.

Si quisiéramos buscar un punto en común a todos estos miedos tan diversos, podríamos encontrar una referencia en los miedos al otro, desconocido, diferente. Con base en esta emoción tan fuerte y tan poco explicitada y menos aún racionalizada, es muy fácil encontrar diferencias que me separan del otro, el cual entra de esta manera en la categoría de un distinto eventualmente peligroso. Es muy sencillo, por tanto, separar, excluir, desconocer los derechos, su condición de sujeto de derecho.

El problema aquí es que nada fluye en una única dirección, todo vuelve de alguna manera al punto de donde partió. ¿Qué pasa con mi condición de sujeto

de derecho cuando la desconozco en el otro? ¿Qué pasa con el ejercicio de mis poderes sobre los otros y los poderes ajenos sobre mí? Es falso pretender responder estas preguntas fragmentando el adentro y el afuera de las personas, y no es posible contestar la pregunta de qué cambia primero, si la subjetividad o la estructura social, porque no existe un primero y un segundo, sino una simultaneidad complejamente dialéctica. Esta forma de interpretar la realidad nos coloca frente a más preguntas:

¿Cómo puede un ser humano socializado en el miedo educar a otro para que asuma su condición de sujeto de derecho? ¿Cómo se defienden y promueven los derechos humanos propios y ajenos si el otro es eventualmente peligroso? ¿Qué tipo de ética puede validarse desde la desconfianza en el otro y, quizás también en uno mismo? ¿Cómo quedan teñidas la justicia y la verdad³ desde construcciones basadas en el miedo?

La educación en valores y la exclusión

Una sociedad y un sistema educativo que discrimina y excluye por sus prácticas reales tiene que encontrar una justificación aparentemente valedera para hacerlo y convivir «normalmente» con ello cuando en el plano declarativo dice precisamente lo contrario: todos somos iguales ante la ley. Pero esa igualdad se ve «legítimamente» desconocida porque existen «motivos reales» para que algunas personas sean distintas, para que nos apartemos de esas personas, para que las excluyamos, porque son homosexuales, portadores de VIH, negros o indígenas, de derecha o ultras, judíos o umbandistas, ancianos o niños, discapacitados, pobres o simplemente «raros».

Las justificaciones que la sociedad pueda construir para excluir y quedarse con su conciencia tranquila podrán tal vez adornarse muy cuidadosamente de racionalidad, pero en el fondo lo que reflejan es miedo al otro.

Al estudiante «molesto» (¡puede ser tantas cosas lo molesto!) se lo echa de clase en nombre del correcto proceso educativo de los otros; el estudiante lento tiene que quedar relegado en nombre del normal ritmo de la clase y

³ Estos términos han sido acuñados en la lucha contra las dictaduras y las violaciones de derechos humanos que ellas acarrearón. En este caso, sin desconocer esa dimensión, su significación pretende ser más amplia y referirse a toda acción humana justa y a todas las manifestaciones de la verdad.

para no atrasar a la mayoría («alguno siempre queda sacrificado»); al estudiante que pregunta hay que hacerlo callar para no distraer a los demás y al profesor del hilo conductor de la clase... Así podríamos ver un sinnúmero de ejemplos que se resuelven con represión, con ironía, con autoritarismo, con amenazas... Y pocas veces se les da un espacio de manifestación libre y de comprensión amorosa. ¿Dónde quedan los criterios democráticos y de integración de la diversidad?

En Uruguay existe una comisión creada por las autoridades nacionales de la educación para diseñar una propuesta de educación en valores. Desde ella se plantea cuáles son los valores ciertos y cuáles los antivalores que no deben estar presentes en la formación, salvo para deslegitimarlos. La homogeneización sigue siendo, desde las éticas hegemónicas, el criterio de validez para catalogar a los seres humanos: pensamientos únicos, valores correctos, cuerpos controlados, emociones reprimidas, sexualidad normal... Todo ello adecuadamente combinado con la enseñanza de la Declaración de los Derechos Humanos.

Desde esas concepciones impuestas, la educación como proceso y la educación como derecho humano sólo requieren adecuaciones al mercado de trabajo y que inserten al Uruguay en la globalización; en definitiva, el sistema educativo gratuito existe, las instituciones funcionan y las personas estamos allí dentro... Si algunos individuos no gozan de sus derechos humanos, parecería ser que es por una opción personal de vida («les gusta vivir así», decía mi abuela). Y la estructura no se cuestiona, y los poderes y saberes que circulan dentro y entre las instituciones no se critican, y las subjetividades que se espejan tampoco son atendidas.

Lo que nos interesa destacar no es tanto que esto exista en los sectores de poder, sino cómo todo esto se puede colar inconscientemente dentro de quienes pretendemos contribuir a la defensa de los derechos humanos de todas y todos.

La prueba de que estas miradas y fundamentaciones se nos han hecho cuerpo está en algunas de las propuestas para educar los derechos humanos. Lo más común ha sido y es el intento de desarrollar la conciencia de los derechos humanos desde posturas racionalistas instrumentales, desde la mera difusión de una información, desde el manejo intelectual del conocimiento, aun a pesar de que ese conocimiento carezca de sentido propio por sustentarse en la fragmentación del ser humano y de la realidad.

Propuesta

Compartimos con Luis *Perico* Pérez Aguirre que «educar es hacernos y convertir a los demás en vulnerables al amor» y ello requiere «nuestra conversión».

Desde ahí, consideramos que, desde el corte de los derechos humanos, se hace imprescindible mirar los miedos. Los propios, los ajenos, los de las instituciones y los de la sociedad en su conjunto. Estamos frente a una tarea pendiente, tarea que no es fácil ni placentera en primera instancia, pero que no podemos seguir ignorando o relegando a unos pocos especialistas.

La desacreditación del tema, del enfoque que se propone, por parte de racionalidad instrumental es una eficiente estrategia para ignorar un aspecto de la vida humana. Al dejarla en la oscuridad se obtiene una paradójica situación: se manipula lo que no existe.

Pero, ¿cómo hago para defenderme frente a la manipulación de otro sobre un aspecto mío que desconozco? ¿Cómo puedo tomar conciencia de mi abuso de poder sobre otros cuando lo hago desde fenómenos invisibles, inexistentes?

Por eso proponemos hablar del tema, estudiarlo, redimensionarlo, comprender cómo afecta y es afectado por la estructura social, por los poderes. Porque el interés radica en crear las condiciones sociales y culturales que favorezcan la formación de un ser humano integral viviendo en una sociedad justa y digna. Entonces, nos preguntamos, ¿cómo sentirnos sujetos de derecho y no solo saberlo?, ¿cómo hacer para dejar de lado la teatralización de los derechos humanos y pasar a vivenciarlos «desde las tripas», a hacerlos propios?, es decir, ¿cómo dejar de lado los discursos estereotipados que todos los individuos tenemos internalizados y a actuar sentidamente nuestras teorías?

Se hace imprescindible develar los miedos establecidos en la estructura social, manipulados desde el poder. Hacer evidente su presencia en la normativa, en las prácticas y en sus justificaciones. Reconocer cómo nos hacemos cómplices inconscientemente de él y, desde ese lugar, reproducimos y justificamos los miedos y el poder mismo, favoreciendo la exclusión del otro y eventualmente de nosotros mismos.

Mirarnos dentro, observar críticamente la construcción de nuestra subjetividad en el marco de una estructura social fragmentadora, excluyente, opresora, creemos que es un paso hacia la deconstrucción de las máscaras sobre los derechos humanos para llegar a sus esencias.

POLÍTICAS AMBIENTALES Y DESARROLLO DIGNO DE LOS HABITANTES

ALGUNOS PROBLEMAS Y PROPUESTAS PARA SU ANÁLISIS EN EL MERCOSUR

Álvaro Díaz Maynard*

I. El medio ambiente en el mundo

1. Ética, derecho a la vida y medio ambiente

La tierra que nos da vida, refugio y alimento, el ambiente que nos rodea, el suelo que pisamos y el cielo que nos cubre adquieren hoy ribetes amenazantes. Signos de un mundo lleno de incertidumbres y barbaries aparecen a diario en los medios informativos.

Una idea mayor se nos va imponiendo: la conservación ambiental es hoy un problema de sobrevivencia de la propia especie humana y de la vida tal cual la conocemos en la Tierra.

Y ese interés no pasa por la Ecología, simplemente, ni por el ámbito académico meramente, sino imperativamente debe llegar a la política, al actual espacio desentandado de la política e introducirse por la discusión ética [...]¹

Gelsi Bidart,² bajo el título «Derecho a la vida y medio ambiente», establece:

Encarado desde el punto de vista jurídico, el tema del medio ambiente aparece en el sector básico para todo ordenamiento legal, de los llamados derechos fundamentales o derechos humanos, pues la vida humana requiere de la naturaleza para subsistir. La

* Ingeniero agrónomo. Consultor independiente en educación agrícola y gestión ambiental.

¹ J. R. Crespo Callaú, 1999: «Ética, política y ecología», en T. Ricaldi Arévalo (comp.): *Una nueva mirada a la ecología humana*. Centro de Estudios Universitarios, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, pp. 187-200.

² A. Gelsi Bidart, 1994: *Derecho agrario y ambiente*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

naturaleza no es sólo el *lugar* donde se asienta aquella (estáticamente), sino un factor indispensable para que *exista* y se mantenga; con el agregado —hoy tan exigido— de que la vida pueda tener una *calidad* superior, la máxima que corresponda al hombre. Vale decir que el problema del medio ambiente se inserta en el *derecho a la vida*, que es el básico para la existencia, en relación a cada hombre, de todo otro derecho. Para que la vida exista es indispensable la naturaleza y de manera especial la bio-naturaleza, sin la cual no se da uno de los presupuestos indispensables para el hombre en vida.

2. La salud ambiental del mundo

Los problemas ambientales trascienden —hoy más que nunca— los marcos nacionales y regionales y se nos presentan en una dimensión planetaria, donde se destaca el tema del cambio climático.

La actividad humana ha incrementado el efecto invernadero, por el cual algunos gases (principalmente CO₂, CH₄, N₂O y vapor de agua) devuelven a la tierra parte de la energía emitida por la superficie terrestre. Este fenómeno, que en su condición normal permite una temperatura compatible con la vida actual, cuando se incrementa produce trastornos climáticos de gran magnitud.

El Panel de Naciones Unidas para el Cambio Climático, avalado por tres mil científicos, no tiene dudas de que la temperatura del globo terrestre aumenta como consecuencia de la actividad humana, en particular a causa de la quema de combustibles fósiles (petróleo, carbón y gas natural) y por la tala y quema de bosques.

He aquí algunos datos:³

- Los modelos climáticos pronostican que la temperatura global aumentará entre 1.4 y 5.8 ° C para el año 2100. Este cambio sería mucho mayor que cualquier otro cambio climático que haya ocurrido por lo menos en los últimos 10000 años.

- Se prevé que el nivel medio del mar se elevará entre 9 y 88 cm. para el año 2100. Esto sería causado principalmente por una expansión térmica de las capas superiores del océano a medida que se calientan, con alguna contribución proveniente del descongelamiento de los glaciares.

- Esto determinaría la inundación de las zonas de costas bajas y otros daños importantes. Otros efectos podrían incluir un aumento de las precipitaciones a nivel global y cambios en la severidad y frecuencia de los eventos extremos.

³ Unidad de Cambio Climático del Uruguay, 2003: *Cambio climático. Compendio informativo* (traducción de *Climate change, Information Kit*, PNUMA y CMNUCC). Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Dirección Nacional de Medio Ambiente.

¿Ha comenzado ya el cambio climático?, se pregunta este informe que transcribimos. Los datos muestran que sí, que ha comenzado:

- Los registros de las mediciones indican un aumento de $0.6 + 0.2^{\circ}$ C en la temperatura promedio global desde fines del siglo XIX.

[...] la década del 90 es probable que haya sido la más cálida del milenio y 1998 el año más cálido.

- El nivel del mar ha aumentado entre 10 y 20 cm.

- Los modelos sugieren que un calentamiento de 0.6° C debería resultar en el aumento real del nivel del mar observado a la fecha.

- La cubierta de nieve ha disminuido en un 10% desde fines de los 60 en las latitudes altas y medias del Hemisferio Norte.

- Hay más precipitaciones en muchas regiones del mundo. Se ha registrado un aumento del 0.5 a 1% por década en la mayor parte de las latitudes medias y altas de los continentes del Hemisferio Norte.

- En algunas partes de África y Asia la frecuencia e intensidad de las sequías parecen haber empeorado.

En resumen, se concluye:

En general, existe nueva evidencia más fehaciente para aseverar que la mayor parte del calentamiento observado en los últimos 50 años es atribuible a las actividades humanas.

Parece pues claro que el debate científico no se centra sobre si existe o no una aceleración en el incremento de la temperatura del mundo, sino sobre su magnitud y sus consecuencias.

A pesar de ello, el presidente de los Estados Unidos, país responsable del 25% de la emisión mundial de CO_2 , ha anunciado que no firmará el Convenio de Kyoto, pálido paliativo mediante el cual los países del primer mundo se comprometen a reducir en promedio sólo el 5,2%, en promedio, la emisión de gases de efecto invernadero, con referencia a los niveles de 1990.

3. Un mundo globalizado

La globalización financiera, político-militar y cultural que se nos impone, acota severamente la capacidad de nuestros pueblos para definir su propio destino y, desde luego, para trazar políticas ambientales. En las bolsas de tres o cuatro ciudades se juega la ruleta financiera del mundo; pocas y anónimas manos hacen temblar las economías de los «países emergentes». En ese mundo así

globalizado, donde cuantiosos capitales golondrina se transfieren en segundos mediante el uso de la informática y de la caída de todas las regulaciones, las sociedades marginadas parecen aferrarse a sus etnias, culturas y religiones.

El término *países en vías de desarrollo* suena como cruel ironía cuando uno asoma la vista sobre el África azotada por el hambre y el sida y retrotraída a las luchas tribales. También cuando contemplamos a nuestra América Latina abrumada bajo el peso de una deuda externa impagable, con índices crecientes de población bajo la línea de pobreza y de mortalidad y severa desnutrición infantil.

El mundo ha derivado hacia nuevas tensiones: militarmente unipolar, política y económicamente reagrupado en grandes regiones, financieramente global, culturalmente homogeneizado por un lado por los medios y las modas, atomizado por otro con el resurgimiento de cientos de localismos en rebeldía. La implosión del llamado socialismo real constituyó un cataclismo que atronó sobre la faz de la tierra; junto con ella se produjo el quiebre de la idea positivista de un inexorable camino lineal hacia el progreso social y el desarrollo económico. Nada ha sustituido a ese «mesianismo ateo», salvo el desconcierto de la izquierda que no consigue recomponer sus utopías y el avance del así denominado neoliberalismo, que nos convoca al consumismo y a la competencia como ideales de vida.

El diálogo y el consenso internacional han sido desplazados por el terrorismo de Estado y el privado, en una escala que nos retrotrae a los peores momentos de la historia de la humanidad. Las guerras localizadas, con cientos de miles de víctimas civiles, aparecen justificadas sobre la base de misiones trascendentes autoconferidas, en supuestas defensas de valores religiosos, éticos y políticos. Desde luego, la lucha por la dominación de recursos naturales escasos ha estado presente en cada evento, con diferentes antifaces; la historia, es bien sabido, es un baile de máscaras.

Ya en 1992, Guimarães⁴ prevenía que «[...] la crisis actual representa nada menos que el agotamiento de un estilo de desarrollo que se ha revelado ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto», y agregaba «la necesidad de cambios profundos en nuestro modelo de civilización».

Hoy, doce años después, exacerbado el ejercicio de la violencia contra hombres y naturaleza, convertidos los problemas en crisis agudas que fragmentan

⁴ R. Guimarães, 1992: «El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra. Evaluación impresionista de Río 92». *Nueva Sociedad* n° 122, «El desafío político del medio ambiente». Texto, Caracas, pp. 86-103.

nuestras sociedades y atentan directamente contra aquel derecho a la vida —la vida de calidad que nos recuerda Gelsi—, surgen algunas preguntas ineludibles: ¿podemos y queremos iniciar la construcción de un modelo alternativo?, ¿tenemos otra opción?

4. Política y medio ambiente

Hoy en día es un lugar común afirmar que la cuestión ecológica es un problema político. Menos evidente sin embargo es el hecho de que la cuestión política sea, en gran medida, un problema ecológico.⁵

En efecto, lo primero nos dice que resolver los problemas ecológicos supone una voluntad política que contemple los intereses de la mayoría de los que hoy viven y de las generaciones futuras, y no los beneficios a corto plazo de unos pocos. Esto exige, al menos, un Estado democrático, con mínimas fortalezas, y una sociedad civil estructurada, alerta y participativa; sobre ello volveremos.

La convicción de que la cuestión política es en gran medida un problema ecológico ha ido generando una creciente aceptación en las últimas décadas. Expresión filosófica y a veces política de minorías ambientalistas desde la década del sesenta, fue extendiéndose a sectores académicos y ciudadanos a través de publicaciones y eventos internacionales de amplia repercusión.

En 1972 se realizó en Estocolmo la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano, con preocupaciones centradas en la contaminación, el crecimiento urbano desordenado, cuando aún se apostaba a echar mano a recursos técnicos para resolver los problemas que el crecimiento iba presentando.

En 1987 se publicó el llamado Informe Bruntland, «Nuestro futuro común», elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Aquí se centra la atención en el desarrollo sustentable, en los temas de pobreza y las graves amenazas contra la salud ambiental del mundo. Vale la pena recordar que ya en aquel año 1987⁶ se decía: «La pobreza es tanto causa como efecto

⁵ J. A. Padua, 1992: «Espacio público, intereses privados y política ambiental». *Nueva Sociedad Nueva Sociedad* n° 122, «El desafío político del medio ambiente». Texto, Caracas, pp. 156-16.

⁶ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. *El desarrollo sostenible. Una guía sobre nuestro futuro común*. Reimpreso por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Centro para Nuestro Futuro Común, Ginebra.

de los problemas ambientales que aquejan el mundo»; «El desarrollo sostenible, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras para atender las suyas, se ha convertido en una necesidad perentoria, no sólo para los países del Tercer Mundo sino también para los del mundo internacionalizado»; «La protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no son desafíos independientes».

También alertaba el Informe Bruntland, ya hace 17 años:

[...] en el recalentamiento del globo terráqueo, en el agotamiento de la capa de ozono de la estratosfera, en la contaminación de los océanos, en la destrucción de las selvas tropicales [...] Al mismo tiempo, estamos más concientes de las repercusiones de políticas y prácticas de desarrollo controladas externamente y del fardo que supone la deuda externa masiva para los recursos naturales y sistemas ecológicos del Tercer Mundo.

La Cumbre de la Tierra, como se llamó a la Conferencia de Río de 1992, consagró la asociación ineludible entre conservación ambiental y desarrollo. Como lo recuerda Guimarães,⁷ la propia resolución 44/228 que convocó a la Conferencia afirma que «pobreza y deterioro ambiental se encuentran íntimamente relacionados» y declara que se impone una solución «eficiente y urgente» para el problema de la deuda externa, aunque esto último fue soslayado en la Conferencia.

Cinco documentos resultaron, de los cuales vale la pena destacar las dos convenciones: la Convención Marco sobre Cambio Climático y la Convención sobre Diversidad Biológica y la Agenda 21. Esta última, con un enfoque global sobre los problemas del mundo, reclama la necesidad de un cambio profundo, pues en caso contrario:

Podemos seguir las políticas actuales, que perpetúan las diferencias económicas entre los países y dentro de ellos, aumentan la pobreza, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo en todo el mundo y que causan el deterioro continuado de los ecosistemas de los que dependemos para sostener la vida en el planeta.

En 2002, se realizó la Conferencia de Johannesburgo (Río + 10). Maurice Strong, quien fue Secretario General de la Cumbre de la Tierra de 1992, declaró:⁸

⁷ Guimarães: op. cit.

⁸ M. Strong, 2000: «El siglo XXI será el último». Entrevista de Linda Dorow y Marcelo Jelen. *Tierra-américa*, PNUMA, PNUD. Reproducido por *La República* (3/9/2000), Montevideo, Uruguay.

En Estocolmo perdimos la inocencia. Antes dañábamos el ambiente sin advertirlo. En Río lo comprendimos mucho mejor. Firmamos convenciones sobre cambio climático, sobre biodiversidad [...] Ahora tenemos los medios, pero nos falta motivación. Nos falta un sistema de valores morales y éticos.

Podríamos agregar que en Johannesburgo perdimos ya no la inocencia, sino la esperanza en la eficacia de proclamas, declaraciones y convenciones, algunas de las cuales no obtienen siquiera la firma de las potencias más poderosas de la Tierra.

5. Economía y medio ambiente

Nuestra ciencia económica clásica ha soslayado una realidad básica al desarrollo socioeconómico humano: los recursos naturales son agotables; hay un límite físico y biológico al crecimiento económico.

Vivimos en un planeta cuya única fuente externa de energía es la luz solar y estamos utilizando el capital natural acumulado durante millones de años. Hemos actuado como si ese capital fuera inagotable o como si fuera siempre sustituible por tecnología, lo cual no es cierto. De acuerdo con nuestros conocimientos actuales, los combustibles fósiles no son renovables. Tampoco lo es la biodiversidad; la desaparición de una especie, por pérdida de hábitat, caza indiscriminada o competencia de especies alóctonas, es irreversible. La tala de bosques nativos, de especies arbóreas preciosas, es también, a nuestra escala, una pérdida irreparable. La erosión de los suelos, la contaminación y el despilfarro del agua dulce, incluyendo los acuíferos, constituyen pérdidas total o, al menos, parcialmente irreversibles. No conocemos la tecnología para reparar la capa de ozono y sabemos algo más sobre cómo evitar el recalentamiento de la Tierra, pero no tomamos las medidas para evitarlo. Por ello, dice Renato Crespo:⁹

La insistencia de los ecólogos sobre el concepto de «punto sin retorno» tiende a hacer penetrar el concepto de la irreversibilidad de los fenómenos en el mundo de las decisiones políticas, hasta ahora incapaces de captarla.

A la limitación proveniente de la condición de agotable de los diferentes recursos naturales se suma lo que recuerda Leopoldo Mármora:¹⁰

⁹ Crespo Callaú: op. cit.

¹⁰ L. Mármora, 1992: «Del Sur explotado al Sur marginado». *Nueva Sociedad* n° 122, «El desafío político del medio ambiente». Texto, Caracas, pp. 56-71.

[...] es otra la escasez que gana importancia cada vez más rápido: los límites de tolerancia y la capacidad de absorción de la tierra, el aire y el agua. Lo que tradicionalmente se entendía por recursos naturales eran las materias primas no renovables de carácter agrario o industrial. Las nuevas líneas de conflicto giran en cambio alrededor de un «recurso» totalmente distinto, los ecosistemas globales capaces en principio de regenerarse ellos mismos, los bosques naturales, los suelos, océanos y la atmósfera».

Esto que hoy se denomina *resiliencia*, anglicismo que refiere a esa capacidad de autorregeneración de ecosistemas utilizados o dañados por el hombre.

Todo este conjunto de consideraciones ha llevado a la creación de lo que algunos autores llaman *disciplinas híbridas*, que intentan integrar las ciencias de la naturaleza con las ciencias sociales, entre las cuales la *economía ecológica* se define como «una transdisciplina científica emergente y que reconoce límites ecológicos al crecimiento económico y que se ocupa de estudiar y manejar el problema de la sustentabilidad».¹¹ La economía así concebida, como parte de un sistema mayor, pierde su carácter mitológico de megaciencia infalible e inextinguible, guiada por los nuevos chamanes de la tecnoburocracia financiera.

II. Medio ambiente y Mercosur

En este breve trabajo no pretendo, ni estaría en condiciones de hacerlo, exponer una semblanza detallada de los problemas ambientales de esta región de América Latina. Intentaré señalar algunos rasgos importantes comunes, para los diferentes ámbitos y recursos, identificando con pocos ejemplos la magnitud de los problemas. Al final procuraré extraer algunas conclusiones y propuestas generales.

1. Pobreza y marginación urbanas

Éste es el principal problema ambiental de nuestros países. Vivimos en sociedades fragmentadas, con tres planos de clivaje: pobres marginados y ricos

¹¹ M. Quiroga y Van Hawermeiren, 1996. Citado por T. Ricaldi Arévalo, 1999: «Economía, medio ambiente y desarrollo: Una trilogía compleja en la concepción de políticas», en T. Ricaldi Arévalo (comp.): *Una nueva mirada a la ecología humana*. Centro de Estudios Universitarios, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba.

cercados; hipertrofia urbana y deserción rural; jóvenes sin oportunidades y adultos sin utopías.

Con índices de pobreza que alcanzan o superan el 50% de la población — cualquiera sea el método que se aplique en el cálculo— no hay políticas ambientales viables; esto es insostenible social y ambientalmente.

2. Residuos sólidos y contaminación urbana

Sólo en Montevideo se producen por día de 1500 a 2000 toneladas de basura, sobre la cual operan 6000 recolectores-clasificadores que recorren la ciudad sobre destartalados carritos, con sus niños a cuestras. Esto permite evaluar la magnitud del problema, a su vez técnico y social.¹²

En Buenos Aires se ha señalado:

Miles recorren las calles de la ciudad para revisar la basura [...] el marginal y el harapiento han dejado de llamar la atención. La acuñación del eufemismo «trabajadores de la basura» habla por sí misma de este proceso de normalización de la miseria.¹³

Estos ciudadanos viven en *villas miseria*, con frecuencia situadas sobre cursos de agua que atraviesan las ciudades, muy contaminados por residuos y efluentes urbanos e industriales.

Los recientes casos de plombemia severa en niños de barrios carenciados de Montevideo sorprendieron a la sociedad en su conjunto y mostraron un nuevo frente para atender, en la fragilidad ambiental que prevalece en esos ámbitos.

Aunque en varias ciudades ha mejorado el servicio de recolección de residuos, persisten graves problemas en su disposición, pues predominan los vertederos a cielo abierto, a veces en ríos, quebradas o humedales, sitios altamente inconvenientes para ese fin, lo cual contribuye a una importante contaminación ambiental.

Si bien existe una tendencia a la instalación de rellenos sanitarios bien manejados, este procedimiento es aún minoritario en la región.

¹² PNUD Uruguay, 2003: *Objetivos de desarrollo del milenio en Uruguay. Documento base para la discusión nacional*. Trilce, Montevideo.

¹³ N. Kwiatkowski y J. Verardi, 2003: «Buenos Aires del siglo XIX al XXI. De la ciudad oligárquica a la ciudad menemista». *Le Monde Diplomatique* «ElDipló», año V, n° 51, Buenos Aires, pp. 36-37.

3. Costas

Al menos dos terceras partes de la población de Argentina, Brasil y Uruguay viven sobre la costa. Sin embargo, hemos maltratado la costa. Uruguay es un ejemplo de esto, con un modelo de crecimiento urbano lineal de alta densidad de ocupación a lo largo de ejes viales costeros, en predios de dimensiones pequeñas.¹⁴ Esto distorsiona el sistema de dunas primarias, provoca problemas de saneamiento que afectan la calidad de arenas y aguas, altera el paisaje, elimina ecosistemas nativos como el bosque psamófilo y poblaciones de especies animales costeras y provoca severas pérdidas de arena por la construcción de muros contra la línea de rompiente.

Dalon nos presenta una Argentina de espaldas al mar: «el fomento de construcción [en la costa] hasta llegar a la ocupación plena del territorio municipal, rebozante de edificios [...] puede ser la pesadilla del futuro».¹⁵ También señala lo que considero rasgos comunes de la región: gran dispersión normativa y superposición entre las diversas jurisdicciones.

Estamos pues lejos de incorporar la gestión integrada costera como tema ambiental prioritario, a pesar de los múltiples servicios que brinda la costa, entre otros, el de ser asiento de una importante industria turística.

4. Suelos

En América Latina, el principal problema ambiental que atenta contra el desarrollo sustentable es el mal uso de la tierra, que conlleva a la erosión y pérdida de fertilidad de los suelos, la desertización, la deforestación, la degradación de pasturas, la salinización, la alcalinización de los suelos bajo riego, junto con la subutilización de las tierras agrícolas de buena calidad.¹⁶

La erosión de suelos se considera el principal problema ambiental del Uruguay, fuera de los medios urbanos. Los datos de la Dirección de Suelos, para hace ya 30 años, indicaban que un 30% del territorio estaba afectado por algún grado de erosión, porcentaje que asciende al 80% en las áreas bajo cultivo.

¹⁴ PROBIDES, 2000 : *Plan Director. Reserva de Biosfera Bañados del Este*, Rocha, (Uruguay).

¹⁵ J. R. Dalon, 2003: «Falta de conciencia sobre el valor de las costas. Argentina, de espaldas al mar». *Le Monde Diplomatique* «ElDipló», año V, n° 53, Buenos Aires, pp. 32-33.

¹⁶ O. E. Sala, M. C. Saucedo, S. J. Sarandós, 1992: *Una biosfera sustentable. El desafío de esta generación*. Convenio INTA/Fac. Agr./UBA, Buenos Aires, Argentina.

En Paraguay, por su parte se comprueba:

Los suelos de las tierras habilitadas para la producción agropecuaria, están sufriendo un acelerado proceso de degradación por erosión, causando la pérdida de fertilidad y capacidad productiva de las mismas, siendo este aspecto más crítico en aquellos suelos dedicados al monocultivo extensivo.¹⁷

A su vez, como lo recuerda F. García:¹⁸

Los sedimentos generados en los procesos erosivos son el principal contaminante de aguas superficiales a nivel global, según una publicación de FAO.

Las súbitas oscilaciones en los precios internacionales, que definen en cada coyuntura nuestras preferencias productivas, han provocado en estas últimas temporadas un incremento desaforado de la superficie cultivada con soja.

Estas bruscas expansiones van siempre acompañadas de un uso indiscriminado de suelos con escasa vocación agrícola y de un incremento del monocultivo, con ausencia de prácticas conservacionistas. Esta agricultura desplaza también las pequeñas producciones de cultivos locales, lo que constituye un problema social y afecta en el mediano plazo la propia seguridad alimentaria de nuestros países, problemas que pocas veces se analizan con referencia al desarrollo regional.

5. Aguas

El agua dulce es en el mundo de hoy un recurso escaso, motivo de preocupación y conflictos crecientes en las regiones más carenciadas.

Según Chomenko, en América Latina la disponibilidad de agua se viene reduciendo drásticamente:

[...] en 1950 teníamos una disponibilidad per cápita de 105 mil m³, en 1980 este valor pasó a aproximadamente 49 mil y la proyección para el año 2000 es de apenas 28 mil m³.¹⁹

¹⁷ A. Molinas, C. Fox, F. Bragayrac, 1996: «Situación de estado de los recursos naturales y el medio ambiente del Paraguay». *EcoSur* 95, pp. 45-39. IV Conferencia de Medio Ambiente y Aspectos Transfronterizos. Dirección Nacional de Medio Ambiente, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Montevideo, Uruguay.

¹⁸ F. García, 2003: *Comentarios al Documento base para la discusión nacional: Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay*. PNUD Uruguay. Comunicación escrita al coordinador, Montevideo, PNUD Uruguay.

¹⁹ L. Chomenko, 1996: «Expansão da orizicultura a partir de Rio Grande do Sul, Brasil». *EcoSur*

Según Viglizzo,²⁰ existe asimetría entre los países del Mercosur en la utilización del agua y en los recursos internos que poseen de este elemento, como el muestra el cuadro siguiente:

	Extracción per cápita (m ³ /año)	Flujo desde otros países (km ³ /año)	Utilización agricultura (%)	Utilización industria (%)	Utilización doméstica (%)	Recursos internos (km ³ /año)
Argentina	1.059	300	73	18	9	694
Brasil	212	1700	40	17	43	5.190
Paraguay	111	220	78	7	15	468
Uruguay	241	65	91	3	6	59

Como destaca el autor, los flujos de agua recibidos por vía fluvial desde otros países, son particularmente importantes para Argentina, Paraguay y Uruguay, lo cual crea vulnerabilidad y dependencia con relación al manejo de tierras y aguas, aguas arriba. Puede advertirse también que, salvo en Brasil, la agricultura es el mayor consumidor de agua (73 a 91%).

Este autor observa:

La depredación de las fuentes de agua dulce como resultado de las actividades humanas se inicia en los asentamientos y se agrava con el crecimiento y la intensificación productiva [...] La erosión de suelos en las cuencas y ecosistemas deforestados carga a los ríos con sedimentos [...] Esto es un problema particularmente grave en la Cuenca del Plata.

El mismo Viglizzo concluye:

[...] cualquier política agrícola común para el Cono Sur debería apoyarse en el concepto de unidad de cuenca y articularse sobre un manejo integrado de los recursos tierra y agua. La desagregación del problema en componentes aislados restaría toda eficacia a la solución de problemas que tienen, claramente, una dimensión regional.

Concuerdo plenamente con esta conclusión. Debemos mencionar también la preocupación por el buen manejo del acuífero Guaraní, compartido por los

95, pp. 89-92. IV Conferencia de Medio Ambiente y Aspectos Transfronterizos. Dirección Nacional de Medio Ambiente, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Montevideo, Uruguay.

²⁰ E. Viglizzo, 1997: «Uso sustentable de tierras y aguas en el Cono Sur», en *Libro Verde. Elementos para una política agroambiental en el Cono Sur*, PROCISUR, IICA, Montevideo, pp. 55-73.

cuatro países, uno de los mayores del mundo, que está siendo objeto hoy de análisis por organismos técnicos regionales.

6. Bosques

Los bosques nativos, más allá de su alto valor maderable, brindan servicios ambientales trascendentes en el ciclo del agua y del CO₂, en el control de la erosión y como refugio de una muy rica biodiversidad.

Según lo plantea E. Wilson,²¹ los bosques tropicales lluviosos contienen más de la mitad de las especies de la biota del mundo entero. Sin embargo, en la región, los bosques tropicales y subtropicales han sido y siguen siendo drásticamente reducidos por tala indiscriminada y quema. Esto, en condiciones de altas temperaturas y abundantes lluvias, conduce a una rápida e irreversible degradación de estos ecosistemas muy frágiles, con suelos de muy baja fertilidad, en los cuales la mayoría de los nutrientes forma parte del tejido vivo de los árboles o se halla en el mantillo superficial situado en los primeros centímetros del suelo.

Según los datos presentados por el proyecto MGAP/GTZ,²² el cuadro muestra la deforestación en la región oriental del Paraguay de 1945 a 1991.

Año	Sup. bosque (ha)	% del total
1945	8.805.000	55,1
1965-1968	7.042.000	44,1
1975-1976	5.492.000	34,4
1984-1985	3.929.000	24,6
1991	2.403.000	15,0

Si esta tendencia se mantuvo, los datos de hoy nos acercarían a la desaparición total del bosque.

Se estima que en Argentina la pérdida en superficie boscosa en los últimos 80 años asciende a unos 66 millones de hectáreas [...] El principal ecosistema forestal afectado ha sido el de los Bosques Chaqueños [...] En el Chaco, las dos especies de quebracho colorado (*Schinopsis* spp.) han sido los más explotados.²³

²¹ E. Wilson, 1988: «The current state of biology diversity», en E. O. Wilson (ed.): *Biodiversity*. National Academy Press, Washington, D.C., pp. 3-18.

²² Molinas, Fox y Bragayrac: op. cit.

²³ T. Schlichter, M. Aguilera, W Bonino, L. Gallo, 1997: «Biodiversidad: importancia, tendencia

La otra zona de la región que ha sido motivo de preocupación permanente es el bosque tropical amazónico, la mayor área verde del mundo actual. De acuerdo con el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), ya fueron deforestados cerca de 550.000 km² de selva amazónica, lo que equivale al 13,7% del total.²⁴

Según datos del INPE/IBAMA de 1998,²⁵ la tasa de deforestación anual en la Amazonia brasileña tuvo un pico de máxima entre 1992 y 1995, alcanzando los 3 millones de hectáreas por año, para descender en 1997 a algo menos de 1,5 millones de hectáreas. El avance de la tasa de deforestación parece corresponder a los asentamientos agrícolas impulsados por el Gobierno durante los setenta y los ochenta, en particular en el estado de Rondonia. En efecto, en Rondonia entre 1975-86 la población se multiplicó por diez y se pasó de 1.250 km² a 17.000 km² talados al final del período.²⁶

Aparentemente, estas tendencias han sido mitigadas por la creación de reservas bajo la responsabilidad administrativa del Instituto Brasileño de Medio Ambiente (IBAMA), gestionadas como «reservas extractivistas», con enfoque sustentable y participación de la población local.

El sacrificio de Chico Mendes no habría sido entonces en vano. No obstante, continúan los conflictos que enfrentan grandes empresas y latifundistas con las poblaciones locales, las cuales defienden sus culturas y los recursos que les han dado vida y sustento por siglos.

Sobre la tasa de deforestación actual en el área, hay datos contradictorios. De acuerdo con Lorival SantAnna, es de 23.000 km²/año, lo cual resulta inadmisiblemente para la sustentabilidad del sistema.²⁷

Durante el nuevo Gobierno Nacional de Brasil se ha comenzado el análisis del Plan de Amazonia Sustentable (PAS), pero existe el temor entre las organizaciones ambientalistas que sea sólo un nuevo progreso en el papel.

y estado actual en algunos ecosistemas del Cono Sur», en *Libro Verde. Elementos para una política agroambiental en el Cono Sur*. PROCISUR, IICA, Montevideo, pp. 131-150.

²⁴ <<http://www.conciencia.br>>.

²⁵ PNUMA, 2000: *Geo. América Latina y el Caribe. Perspectivas del Medio Ambiente*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México D.F.

²⁶ N. Myers, 1988: «Tropical Forest and their species: going, going...?», en E. O. Wilson (ed.): *Biodiversity*. National Academy Press, Washington, D.C., pp. 28-35.

²⁷ L. SantAnna: «Política para Amazonia ainda nao saiu do papel», <<http://www.defesanet.com.br>>.

7. Biodiversidad

Este término incluye la diversidad de ecosistemas, de especies y la diversidad genética dentro de cada una de ellas. Debemos comprender que los recursos genéticos —en particular los fitogenéticos— han adquirido un valor estratégico a nivel mundial, como antes las minas, el petróleo, y hoy las reservas de agua dulce.

Los países pertenecientes al Cono Sur de Sudamérica (Argentina, Bolivia, sur de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) constituyen, desde un punto de vista biogeográfico, un conjunto interrelacionado de ecosistemas y formaciones vegetales que presenta, entre otras características, una muy particular diversidad fáunica con un alto porcentaje de endemismo y la existencia de numerosas especies nativas de gran valor para la ciencia. Por otra parte, en estos países existe una estrecha relación entre la explotación de la fauna silvestre y el bienestar de las comunidades rurales [...] ²⁸

Según datos del World Conservation Monitoring Center de 1992, los mismos autores consignan el número de especies de vertebrados amenazadas para los países del Mercosur ampliado: Argentina, 81; Bolivia, 59; Brasil, 174; Chile, 40; Paraguay, 52; Uruguay, 18.

Las pérdidas de biodiversidad en la región están sobre todo relacionadas con la destrucción y fragmentación de los hábitat naturales, de lo cual son ejemplos la tala de bosques ya mencionada, la desecación de humedales y la transformación de praderas en campos de cultivo.

Para compensar las tierras destinadas a la producción, existe el consenso de que la forma más adecuada de conservar la biodiversidad de cada región es por la conservación *in situ*, es decir, en su propio medio natural, mediante un sistema de *áreas silvestres protegidas* representativo de los diferentes ecosistemas y bien gestionado, con fuerte participación de la población local. La conservación *ex situ*, en bancos de genes, colecciones vivas, jardines botánicos, etc., es complementaria, pero presenta severas limitaciones; entre otras, que los grandes bancos de genes están bajo la égida de los países del primer mundo o de organizaciones que les responden, y además que no siempre ofrecen condiciones de seguridad técnica.

²⁸ Schlichter, Aguilera, Bonino y Gallo: op. cit.

Hemos sostenido ya²⁹ que la conservación *in situ* en áreas silvestres protegidas tiene ventajas evidentes: 1) son actos independientes de cada país o región; 2) conservan el ecosistema con el conjunto de especies y no sólo aquéllas bajo cultivo; 3) mantienen los procesos de evolución, por mutación, hibridación y selección natural y no son una «foto» de la variabilidad existente; 4) son procedimientos económica y ambientalmente sustentables y no dependen del buen funcionamiento de costosos equipos.

Para el Mercosur, sobre la base de datos del PNUMA de 2000,³⁰ obtenemos el siguiente cuadro, donde se suman las áreas protegidas de todas las categorías.

País	Número de áreas protegidas	Superficie total de áreas protegidas (km ²)	% de superficie de áreas protegidas sobre el total del país
Argentina	224	91.261	3,3
Brasil	582	526.717	6,2
Paraguay	20	14.011	3,5
Uruguay	13	475	0,27

Este cuadro no incluye sin duda el área de la Reserva de Biosfera Bañados del Este de Uruguay, cuya propuesta de delimitación y zonificación³¹ no ha sido aún aprobada oficialmente.

De todos modos, Uruguay presenta en este aspecto un fuerte retraso respecto a la región: La Ley de Creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas fue recién aprobada en febrero de 2000 y aún no ha sido reglamentada, en tanto que en Argentina la Administración Nacional de Parques Nacionales se creó por ley en 1981.

En cualquier caso, los porcentajes son bajos en relación con la riqueza natural de los países. Asimismo, no todos los ecosistemas importantes están representados en las áreas, ni todas ellas son funcionales. Lamentablemente, existen muchas áreas con existencia sólo en el papel.

La tendencia futura deberá ser integrar en el nivel Mercosur áreas transnacionales que contemplen la conservación y el uso sustentable de las grandes cuencas que conforman la biogeografía de la región. Este esfuerzo debería arti-

²⁹ A. Díaz, 1999: «Editorial: Conservar y defender nuestro patrimonio genético». *Bañados del Este*, año 6, n° 16, PROBIDES, Rocha (Uruguay), pp. 2-3.

³⁰ PNUMA: op. cit.

³¹ PROBIDES: op. cit.

cular la decisión política de los Estados con una fuerte participación de la sociedad civil y de los pobladores locales. No habrá conservación ambiental sin involucrar y beneficiar en forma directa a quienes viven en y de la región, contando con el apoyo en el propio terreno de los organismos públicos competentes.

8. Energía

La elevación del precio internacional del petróleo a principios de los años setenta condujo en la región [América Latina y el Caribe] al establecimiento de una base energética menos dependiente de los hidrocarburos. Entre 1980 y 1995, la generación regional de electricidad se duplicó, pasando de 366,2 a 772.7 mil millones de kilovatios/hora.

En Paraguay y Brasil, el 99,7 y el 91,7% de la generación eléctrica, respectivamente, es hidráulica.³²

En toda la zona sur grandes complejos hidroeléctricos binacionales transformaron la región: Itaipú (Brasil-Paraguay), Salto Grande (Argentina-Uruguay).

Según datos del año 2000,³³ Uruguay, que no dispone de combustibles fósiles, tiene una oferta primaria de energía de 60% de petróleo importado, de 25% de energía hidroeléctrica y de 11% de leña. Dejando de lado los costos ambientales de su implementación, la energía hidráulica es «limpia» pero dependiente de condiciones climáticas. Esto hace que Uruguay, en años secos, deba recurrir a plantas térmicas alimentadas con hidrocarburos.

De todos modos, como lo plantea Honty:³⁴

La última década ha sido la década de la «integración energética» en América Latina y en particular el Cono Sur está viviendo un proceso de interconexión eléctrica y gasífera que está transformando profundamente la estructura del sector. Sin embargo esta integración física no se ha visto acompañada de una integración en estrategias sustentables para la región.

La actual crisis energética que aqueja a la región nos obliga a profundizar y ampliar la integración energética con el resto de América Latina y a sondear la

³² PNUMA: op. cit.

³³ Proyecto URU/OO/G31. S/F. Primer informe de avance. Sector Energía. Dirección Nacional de Medio Ambiente, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Montevideo.

³⁴ G. Honty, 2000: «Bases para una estrategia en energía sustentable», en A. Domínguez y R. Prieto (coords.): *Perfil ambiental del Uruguay, 2000*. Nordan-Comunidad, Montevideo, pp. 40-57.

incorporación de nuevas fuentes de energía. Todo ello supone decisiones políticas mayores y un esfuerzo conjunto de investigación aplicada y desarrollo para adaptar a nuestras condiciones fuentes tales como conversión de biomasa; energía eólica; sistemas de energía solar, térmicos y fotovoltaicos; conversión de energía térmica oceánica; energía geotérmica; y, desde luego, la complementariedad entre ellas y con las fuentes tradicionales.

III. Algunas conclusiones y propuestas

1. Políticas ambientales

Cabe preguntarse si realmente existen políticas ambientales en la región. Uno tiene la impresión de que sí hay un conjunto de normas jurídicas de diferente jerarquía aprobadas sobre problemas ambientales, tendencia que se ha incrementado en las últimas décadas.

A su vez, se han desarrollado diagnósticos científico-técnicos de excelente nivel, existen proyectos regionales bien orientados, hay preocupación por monitorear daños de ciertas prácticas agrícolas e industriales, funcionan, aun con dificultades, áreas naturales protegidas y algunas ciudades han asumido el liderazgo con referencia al ordenamiento urbano.

No caben dudas de que la conciencia ambiental se ha incrementado en la región, en gran parte impulsada por la sociedad civil y por sectores académicos, a través de campañas de difusión, programas de educación e investigación y amplias discusiones públicas sobre temas trascendentes, como el desarrollo sustentable, los organismos genéticamente modificados, la pérdida de biodiversidad, la propiedad de los recursos genéticos y la forestación masiva con eucaliptos.

Todo ello es cierto, pero estos esfuerzos, a veces muy valiosos, no se articulan en políticas de Estado. Hay muchas normas jurídicas pero pocas se aplican plenamente, pues no hay capacidad de gestión ambiental en el terreno. Existen muchas áreas protegidas, pero a veces sólo en el papel. Continuamos erosionando nuestros suelos, perdiendo biodiversidad, talando y quemando nuestros bosques nativos.

En nuestras grandes ciudades se aglomeran en forma creciente cientos de miles de compatriotas que viven en condiciones infrahumanas, en medio de

basurales y cursos de agua contaminados. Niños desnutridos, marginados de un mínimo amparo biológico y cultural, conformarán la ciudadanía del futuro.

En realidad, en medio de la fuerte crisis financiera, socioeconómica y cultural que nos ha golpeado, nuestros gobiernos han estado sumidos en salvar la coyuntura: el pago de los vencimientos con los organismos internacionales, las complejas y azarosas combinaciones del ajedrez de la política partidaria. Todo ello acompañado por un debilitamiento del Estado impulsado por un fuerte cuestionamiento de su rol, mediante una avasallante prédica ideológica.

¿Puede haber políticas ambientales en estas condiciones? ¿Puede haberlas sin integrarlas en políticas de Estado de largo plazo, que incluyan una fuerte articulación regional?

Tal vez, el elemento más valioso que puede anotarse en un sentido positivo es la propia creación del Mercosur, proceso aún lleno de incertidumbres en el cual estamos inmersos. Esta integración regional brinda la oportunidad y nos obliga a pensar y planificar a largo plazo, en la formulación de políticas en función de nuestros intereses regionales, en las cuales deberán integrarse los objetivos ambientales.

2. Un cambio cultural

He dicho en otro ámbito, en referencia al Uruguay,³⁵ lo que entiendo es aplicable al conjunto de la región.

Para iniciar la construcción de nuevas utopías, orientadas hacia sociedades más equitativas y democráticas, dentro del paradigma de un desarrollo sustentable y socialmente no excluyente, necesitamos una especie de *switch*, un cambio cultural que ilumine otros valores y nos devuelva la confianza en nosotros mismos. Un cambio profundo, que tiene implicaciones éticas, político-sociales e institucionales, a partir de lo cual podamos recomponer los parámetros económicos y la relación sociedad-naturaleza.

En primer lugar, decretar tolerancia cero para la fragmentación social y cultural. Tomar conciencia de que hoy los problemas ambientales están íntimamente entretejidos con la pobreza y la marginación de sectores crecientes de

³⁵ A. Díaz, 2003: Presentación en Mesa de Diálogo Medio Ambiente (27/11/03). Versión no oficial. Coordinación del Documento Base de Objetivos de Desarrollo del Milenio, PNUD, Montevideo, pp. 287-292.

nuestras poblaciones, de las cuales los niños son las víctimas más dolorosas y más terribles de cara al futuro.

Este tema debería estar en el centro de cualquier política ambiental, lo cual incluye rever la cobertura de servicios básicos, desde la seguridad alimentaria hasta la educación.

Supone también la capacitación masiva de las comunidades para su participación en planes de desarrollo local sustentable, para la promoción del autoabastecimiento alimentario, para mejorar los niveles de calidad del trabajo informal y paulatinamente integrarlo en los circuitos económicos regulares.

En segundo lugar, creo imprescindible reformular las instituciones estatales en varios sentidos: rescatar la jerarquía y dignidad del concepto de servidor público; fortalecer su capacidad técnica; centralizar las políticas y descentralizar la gestión en el plano territorial; articular las instituciones públicas entre sí, con la sociedad civil y con el sector privado.

Nuestras instituciones estatales deben dejar de funcionar desde fuera y desde lejos de los problemas y pasar de ser visitantes a ser actores comprometidos.

No habrá gestión ambiental eficaz sin la participación directa y activa de los actores locales; tampoco la habrá sin la presencia en el terreno de quienes tienen las competencias para hacer cumplir las normas que hoy se infringen.

En tercer lugar, respetando cada uno sus características, los países de la región deberían recomponer el ordenamiento de sus territorios y recuperar el equilibrio poblacional y de crecimiento general en la relación medio urbano-medio rural o capital-interior, más aplicable para los dos países platenses.

Nuestras grandes ciudades se han convertido en ámbitos congestionados, que reciben el flujo migratorio rural sin capacidad de brindar servicios mínimos, con serios problemas de contaminación del aire y del agua y con una inseguridad alarmante y creciente.

Por otro lado, se han creado fuertes movimientos campesinos exigiendo tierra, de los cuales el más destacado es el MST de Brasil, que reúne a cientos de miles de familias.³⁶

Parece imprescindible incorporar a la actividad productiva la conservación ambiental y el desarrollo democrático del país a estos contingentes de compatriotas. A su vez, el asentamiento de las poblaciones rurales en su pro-

³⁶ G. De Staal, 2003: «Temibles desafíos para la transición brasileña», *Le Monde Diplomatique* «El Dipló», año V, nº 54, Buenos Aires, pp. 12-13.

pio medio implica otorgar al interior —medio rural, ciudades y poblados menores— una función nueva y compleja que, manteniendo la de generar productos primarios, la trascienda por medio del desarrollo regional y local. Esto supone una multifuncionalidad agropecuaria³⁷ que, con fuerte apoyo del Estado, apueste a producciones múltiples y servicios alternativos. Entre ellos, industrias artesanales de calidad «natural», ecoturismo, cría de especies silvestres, agricultura orgánica, artesanías y servicios de recreación y gastronomía con identidad local.

En esta visión, el desarrollo local actúa como ancla para impedir o mitigar la migración rural hacia los cinturones de miseria de grandes ciudades. ¿No será humana y ambientalmente más justo y eficiente, e incluso económicamente menos costoso, que dejar crecer la fragmentación social de hoy día?

En cuarto lugar, el desarrollo sustentable no significa volver al «buen salvaje»; precisamos no menos sino mucha más ciencia y tecnología aplicadas a mejorar la gestión ambiental y a crear cientos de nuevas propuestas para el uso sabio de nuestros recursos naturales.

La región debe integrar programas transnacionales, interdisciplinarios de investigación y de educación para formar nuevas generaciones de profesionales, actores locales y educadores capacitados en gestión ambiental, con visión holística y pragmática, en directa relación con la realidad, esa gran maestra.

Finalmente, tenemos excelentes diagnósticos, pero se realiza bastante menos de lo que se escribe y se habla. Me parece que olvidamos que, a partir de cierto nivel de conocimientos, sólo el accionar inteligente nos enseña, y que con frecuencia los daños son mayores por omisión que por acción.

3. Una reflexión final

La región ha recuperado su vocación democrática; parece que a pesar de todas las crisis se abre una luz. Sin embargo, al mismo tiempo, nos dice Filgueira:³⁸ «el proceso tiene una paradoja», pues aparecen a la vez signos de desencanto con la democracia, lo que este autor denomina «deflación de expectativas».

³⁷ G. Evia y E. Gudynas, 2000. *Agropecuaria y ambiente en Uruguay*. Coscoroba, Montevideo.

³⁸ C. Filgueira, 2002: «Reflexiones en torno a la viabilidad política», en C. Barbato (coord.): *Nuevas cuestiones sociopolíticas en el escenario latinoamericano*. Sociedad Internacional para el Desarrollo, Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, pp. 21-28.

Movimientos sociales dinámicos, heterogéneos, de integración incierta, unidos por su condición de desocupados, por su marginación de los circuitos económicos y culturales formales o agrupados por lazos étnicos, culturales y territoriales, constituyen una suerte de poder paralelo con sus propios códigos y objetivos a corto plazo.

Integrar a estos sectores en el esfuerzo de creación de sociedades más justas y democráticas es condición indispensable para hallar caminos de desarrollo sustentable: ambos procesos están indisolublemente unidos.

EL AGUA COMO ELEMENTO VITAL EN EL DESARROLLO DEL HOMBRE

*Elodia Almirón**

LA relación del hombre con el agua en las diferentes sociedades, con variados procesos de desarrollo socioeconómico, ha dictado las formas de percibir el agua como don de la naturaleza, como un recurso natural casi no renovable.

El desarrollo de los pueblos ha estado estrechamente vinculado con el agua, ya que éste es un factor importante en la selección de sitios para ubicar plantas industriales de todo tipo y en el desarrollo de los centros urbanos y agropecuarios.

El agua es el componente más abundante e importante de nuestro planeta; el hecho de que todos los seres vivos dependan de la existencia del agua nos da una pauta para percibir su importancia vital. El agua promueve o desincentiva el crecimiento económico y el desarrollo social de una región. También afecta los patrones de vida y cultura regionales, por lo que se la reconoce como un agente preponderante en el desarrollo de las comunidades. En este sentido, es un factor indispensable en el proceso de desarrollo regional o nacional.

El crecimiento demográfico y económico, la ausencia histórica de criterios de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el crecimiento de los regímenes de demanda de agua en el ámbito regional y la contaminación del líquido han ocasionado en varios casos su escasez. Esto conduce a una competencia por el recurso, que se agudiza en años de sequías, desemboca en conflictos que afectan a las comunidades en su desarrollo actual e impactan negativamente en su viabilidad futura. Así, el control, el aprovechamiento racional y la preservación del agua en los niveles nacional, regional y local son estratégicos para el desarrollo del país y la protección de la vida digna de los seres humanos.

* Directora Ejecutiva del Instituto Paraguayo de Derechos Humanos (IPDH).

La mayor parte de la superficie de la Tierra está compuesta de agua, pero sólo un poco más del 2% es agua dulce y en su mayor parte se encuentra en los polos, en estado de hielo, o en depósitos subterráneos muy profundos. Las aguas dulces existentes en la superficie del planeta que el hombre puede usar de forma económicamente viable y sin generar grandes impactos negativos en el ambiente corresponden a menos del 1% del agua total de la Tierra. De este modo, el agua constituye un insumo indispensable para la vida humana pero extremadamente escaso.

A pesar de la escasez, los recursos hídricos disponibles son suficientes para atender las necesidades de todos los seres humanos, pero la distribución de este bien entre las diversas regiones es muy desigual; la demanda de agua es cada vez mayor y su contaminación resulta preocupante.

El aumento del consumo de agua se ha multiplicado por seis en un siglo, mientras que la población ha crecido tres veces.

Según datos obrantes en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), actualmente 80 países del mundo sufren debido a la falta de agua. En 25 países de Oriente Medio y del norte de África, la escasez crónica del líquido vital produce luchas y conflictos permanentes. Es probable que la causa principal de los conflictos en el futuro ya no sean el petróleo y la conquista de nuevos territorios, sino el agua dulce.

Los alrededores de Ciudad de México afrontan serios problemas debido a la falta de fuentes de agua, ya que los lagos que cubrían cuatro mil kilómetros cuadrados en esa región se han secado o están contaminados. Esta escasez de fuentes ha conducido a los pobladores a buscar agua en lugares cada vez más distantes, lo que hace que los costos del servicio de abastecimiento sean altísimos.

En la China, donde se concentra un quinto de la población mundial y menos de un décimo del agua del planeta Tierra, ya se han secado 35% de los pozos artesianos.

Según las previsiones de más de 500 técnicos de 60 países que participaron en el Congreso del Agua realizado en Estocolmo en 1993, durante los próximos cincuenta años las corrientes subterráneas que suministran agua potable a los países de la Unión Europea (UE) estarán altamente contaminadas por los pesticidas usados en la agricultura, los productos químicos empleados por las industrias y las filtraciones procedentes de los vertederos de desechos.

La agricultura es la actividad que más agua demanda. Pero según datos de la UNESCO, menos del 20% de este total llega a la planta; el resto es un inmenso

desperdicio que, además, transporta residuos con sustancias tóxicas que inevitablemente van a parar a los ríos. Las necesidades de agua para la actividad pecuaria varían según la especie y el ambiente donde se desarrolle esta actividad.

La industria es otra gran consumidora de agua. El problema es que, al devolver a la naturaleza los residuos de la actividad industrial, se degradan más las fuentes hídricas.

Los gobiernos locales pierden aproximadamente 10% del agua que utilizan. La contaminación causada por los desagües constituye hoy la principal causa de las malas condiciones en que muchos ríos se encuentran y es, además, la fuente de transmisión de enfermedades como el dengue, el cólera y la diarrea.

Estos males, conocidos como *enfermedades de origen hídrico*, son responsables de más del 65% de los internamientos hospitalarios en los países en desarrollo y de aproximadamente el 80% de los internamientos y 30% de las muertes de niños menores de un año.

La tercera parte de toda la escorrentía continental procede de Asia. Sin embargo, si en vez de la escorrentía absoluta se considera el caudal específico, se aprecia que América del Sur tiene una mayor riqueza de recursos hídricos que otros continentes. Estas cifras globales, que se obtienen sumando los datos procedentes de amplias zonas, entre las cuales hay regiones muy húmedas y desiertos, pueden resultar engañosas.

La tendencia en la evolución de los recursos hídricos per cápita entre 1960 y 2000 refleja el crecimiento demográfico. Asia y África se hallan en una situación próxima a la escasez. En cambio, la situación en Europa es bastante estable, mientras que África sólo posee actualmente la tercera parte del agua de la que disponía en 1960. En los principales países asiáticos, el agua disponible por persona es prácticamente la correspondiente a un indicador biológico significativo.

En algunos países el agua disponible procede de su propio territorio, mientras que en otros depende fuertemente del caudal de ríos fronterizos. La lista es incompleta, pues existen otros países en los que la disponibilidad de agua per cápita es muy reducida. Además, en algunos países donde la media es elevada, existen regiones con un escasa disponibilidad. La crisis del agua no afecta al mismo tiempo al conjunto del planeta, sino que se está extendiendo gradualmente por las regiones áridas y con alta densidad de población.

El gran volumen de agua está contenido en los mares, en los casquetes de hielo y en los glaciares de la Antártida y de Groenlandia, así como en las profundidades subterráneas, y no es accesible para utilizarla en la agricultura.

El agua dulce destinada al consumo humano y a la agricultura básicamente procede de las precipitaciones que recibe la tierra. Sin embargo, la cantidad de agua que se precipita desde la atmósfera no puede ser mayor que la que se evapora en la superficie de la tierra y el agua, incluido el mar. El agua se recicla constantemente como consecuencia de la evaporación producida por la energía solar, y las lluvias y el caudal de los ríos dependen del ciclo anual de las estaciones.

Se estima que el caudal del agua realmente accesible para uso humano es de 9.000 km³, a los que hay que añadir 500 km³ de escorrentía regulada por los embalses existentes, lo cual supone una escorrentía anual de 12.500 km³.

El caudal exacto de agua que debe permanecer en los ríos varía en función de la época del año y de muchos otros factores específicos de cada una de las cuencas fluviales. A reserva de que se comprenda mejor el complejo funcionamiento ecológico de los ríos, esas necesidades se estiman en 2.350 km³.

Como el agua y la población están distribuidas de forma desigual, algunos países y regiones se encuentran ya en una situación crítica. Zonas cada vez más extensas de todo el mundo están sufriendo las consecuencias de la escasez de agua dulce y está aumentando la competencia entre los usuarios.

Desde hace mucho tiempo, la mayor parte del agua consumida por el hombre se destina a la agricultura, que actualmente absorbe alrededor del 70% del agua extraída en el mundo. El 30% restante se destina a usos domésticos, municipales e industriales. El clima y la economía influyen en la utilización del agua que se extrae de los cursos naturales. Por ejemplo, los países industriales de las regiones húmedas y templadas dedican a la agricultura una proporción menor de agua que los países en desarrollo en los trópicos áridos.

Del 30 al 40% de los alimentos producidos en el mundo procede de una superficie de regadío que tiene una extensión de 250 millones de hectáreas.

En muchos países, especialmente en Europa, la mayoría de la población disfruta de un adecuado suministro de agua dulce limpia. Sin embargo, los recursos hídricos, fundamentalmente las aguas superficiales, se hallan amenazados por muchas actividades humanas, y en varias partes del continente, la salud, el bienestar y el desarrollo económico se ven restringidos por la falta de suficiente agua de buena calidad.

Durante siglos se han utilizado las aguas superficiales para beber, regar, evacuar las aguas residuales, pescar, generar energía y para el transporte. Sin embargo, en los últimos años, el aumento de la población y la industrialización, la intensificación de la agricultura, la canalización y la construcción de embalses y

el crecimiento del uso recreativo han incrementado en forma significativa las presiones ejercidas sobre las aguas superficiales y cada vez se producen más conflictos entre usos y usuarios.

A estos problemas se suman las sequías e inundaciones que se encuentran entre los desastres naturales más comunes que influyen en la calidad de las aguas superficiales.

Los seres humanos se concentran en las proximidades de los cursos de agua y provocan que los sistemas de agua dulce sean los primeros hábitat en degradarse. Usan el agua, consumen sus especies animales, utilizan sus cauces para desplazarse y como colectores de sus vertidos.

Hay que considerar también que los ecosistemas de agua dulce son muy vulnerables. Por un lado, los cauces soportan los flujos de materiales constantes y con cambios rápidos; por otro, los lagos y estanques tiene ciclos naturales muy lentos, con lo que tardan en expeler los agentes contaminantes.

No debe extrañar, por tanto, la afirmación de que la contaminación del agua es uno de los problemas más graves con los que se enfrenta la civilización actual. Lluvias ácidas, vertidos de aguas residuales, productos químicos agrícolas, metales pesados, etc. se incorporan al caudal de los ríos.

El problema es particularmente grave en todos los países: en los industrializados, por la cantidad y diversidad de agentes contaminantes, y en los países en desarrollo, debido a la imposibilidad de hacer frente al costo que suponen las tecnologías para la depuración del agua y la regeneración de las aguas residuales. Por otra parte, muchos de estos contaminantes son difíciles de eliminar por los métodos convencionales de depuración. Su recuperación va a ser muy costosa.

El agua dulce no es solamente agua. La diversidad de ríos, lagos, torrentes y zonas húmedas es el conjunto de ecosistemas más amenazados de la Tierra. Casi el 20% de los peces de agua dulce han desaparecido o están en peligro de hacerlo. Esta cifra es mucho mayor en algunos países industrializados, como sucede en Europa Oriental.

El mundo actual depende sin excepción de productos químicos, ya sea para aumentar la producción de alimentos, proteger la salud o facilitar la vida diaria. Muchos de esos productos químicos pueden ser peligrosos, especialmente los subproductos de elaboración, y es necesario evaluar los riesgos para la salud, directos o indirectos, que derivan de su uso, almacenamiento o disposición. Su descarga a las aguas superficiales, intencional o no, puede causar serias consecuencias.

Debido a esta situación, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), a través de la División de Salud y Ambiente (HEP), implementó una línea de acción regional orientada a la evaluación y el manejo de sustancias tóxicas en aguas superficiales para beneficio de los países de América Latina y el Caribe. Para tal efecto se le encomendó al Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS) la coordinación de la línea de acción regional y el desarrollo de la diseminación de metodologías para la evaluación y el manejo de sustancias tóxicas en aguas superficiales, con especial atención en aquellas que son fuente de abasto público.

La línea de acción tiene por objeto:

1. conocer los principales problemas potenciales de contaminación por sustancias tóxicas en la región;
2. identificar a las instituciones con infraestructura adecuada y recursos humanos suficientes para aplicar, adaptar y difundir las tecnologías en esta área, a través de una red cooperante;
3. poner en operación un núcleo técnico que cuente con la orientación y el respaldo de expertos internacionales de países desarrollados.

La meta es aumentar el número de los países de América Latina y el Caribe con proyectos específicos de manejo de sustancias tóxicas como componentes de programas nacionales de control de la contaminación del agua superficial.

Como producto final del esfuerzo cooperativo, se pretende lograr la autosuficiencia de dichos países para evaluar adecuadamente el destino de sus sustancias tóxicas en aguas superficiales y los riesgos relacionados con ellas.

Las aguas subterráneas son parte del programa de reciclaje más antiguo. El ciclo hidrológico comprende el movimiento continuo de agua entre la tierra y la atmósfera por medio de la evaporación y la precipitación. El agua que cae sobre la superficie de la tierra tiene uno de tres destinos.

El agua puede ser encontrada debajo de la tierra casi en cualquier sitio. Cerca del 97% del agua dulce del mundo es subterránea. La calidad y cantidad del agua subterránea disponible varía de un sitio a otro. Las reservas mayores de agua subterránea son llamadas *acuíferos*.

Los acuíferos ocurren en dos tipos de formaciones geológicas: las consolidadas y las no consolidadas.

Las formaciones consolidadas son aquellas compuestas de rocas sólidas, en cuyas grietas se encuentra el agua subterránea. La cantidad de agua en una formación consolidada depende de la cantidad de grietas que existen y del tamaño

de éstas. Por ejemplo, las formaciones calizas frecuentemente contienen cavernas con mucha agua en su interior.

Las formaciones no consolidadas están compuestas de arena, grava, piedras, tierra suelta o material de suelos. La cantidad de agua subterránea en una formación consolidada varía según la compactación del material sólido y la finura de sus granos. Las formaciones de arena, grava y piedras generalmente producen acuíferos de gran capacidad; sin embargo, los suelos formados por partículas muy finas suelen tener bajas cantidades de agua.

El agua subterránea se agota en un área cuando se consume más que la que ingresa al acuífero. Esto causa que el manto freático disminuya, por lo que el agua subterránea se hace más difícil y cara de extraer. Puede suceder que se bombee una gran cantidad de agua de un acuífero pequeño y esto cause que el pozo del vecino se seque. La rápida expansión de las áreas urbanas resulta en el sobreuso de los suministros de agua subterránea y provoca su agotamiento y contaminación.

La contaminación de las aguas subterráneas puede venir de la superficie terrestre, de los suelos sobre el nivel freático o de sedimentos bajo este nivel.

Los sitios donde los contaminantes entran al ambiente subterráneo pueden afectar el impacto sobre la calidad de las aguas subterráneas. Por ejemplo, derramar un contaminante sobre la superficie de la tierra o inyección dentro del suelo sobre el nivel freático puede resultar en diferentes niveles de contaminación. En el caso de derramar sobre la tierra, quizás el contaminante tenga que atravesar varias capas de materiales antes de alcanzar las aguas subterráneas, y esto disminuye el nivel de contaminación.

El movimiento del contaminante a través de capas de sedimento funciona como un proceso de filtración, dilución y descomposición que puede disminuir el impacto final en las aguas subterráneas. Si el contaminante es introducido directamente en el área debajo del nivel freático, el proceso principal que puede disminuir el impacto del contaminante es la dilución.

Las aguas subterráneas se mueven más lentamente y con muy poca turbulencia en comparación con la que fluye en ríos y arroyos. Por esto, normalmente ocurre poca dilución de contaminantes en las aguas subterráneas. Como las aguas subterráneas no están a plena vista, la contaminación puede ocurrir sin detección por muchos años, hasta que se extraigan para usarlas.

El agua subterránea es la fuente de agua potable más importante de América Latina y el Caribe. En la mayoría de las áreas rurales, más del 80% de la pobla-

ción se abastece mediante pozos privados o municipales. Muchas de las grandes áreas urbanas son abastecidas completamente por agua subterránea (Managua y La Habana); para otras, éstas constituyen su fuente principal (Ciudad de México y Ciudad de Guatemala), o la usan como una fuente secundaria (San Pablo, Buenos Aires, Lima, Bogotá, Santiago de Chile, Montevideo, Asunción, Quito).

El crecimiento acelerado de las poblaciones urbanas ha generado la necesidad de asegurar fuentes adicionales de abastecimiento municipal.

En muchos casos las fuentes de recursos de aguas superficiales tienen un potencial adicional muy limitado, requieren tratamientos costosos o acueductos grandes (Ciudad de México, San José de Costa Rica y Managua).

Por otro lado, el potencial para recursos adicionales de agua subterránea es moderado o alto; estos recursos se encuentran cerca de muchas grandes áreas urbanas (Ciudad de México, Buenos Aires, Bogotá, Santiago de Chile, Ciudad de Guatemala, San José de Costa Rica, Montevideo, Managua, Asunción, Caracas, La Habana y Quito).

A pesar de la gran importancia del agua subterránea para el suministro de agua potable en América Latina y el Caribe (ALC) el desarrollo y manejo correcto en este recurso ha sido muy limitado.

En las últimas décadas el acuífero ha sido sobreexplotado, lo que determinó la intrusión salina generalizada a lo largo de las zonas costeras. Además, el volumen de agua de recarga del reservorio subterráneo ha disminuido debido a la reducción de las áreas irrigadas y el aumento de la impermeabilidad de los lechos de los ríos en el área urbana. Para evitar el agravamiento de la crisis hídrica se requerirá un manejo cuidadoso de los recursos existentes, la implementación de procesos de recarga artificial y la extracción inteligente del agua.

Un gran número de ciudades, sobre todo ubicadas en zonas andinas y montañosas, dependen total o parcialmente de los acuíferos de los valles aluviales. Entre ellas se puede citar los casos de Cochabamba en Bolivia, Valencia y Maracay en Venezuela, y Querétaro y San Luis de Potosí en México.

Existen también situaciones en las que el suministro de agua es aún satisfecho por fuentes superficiales, pero estos recursos están experimentando un agotamiento rápido. En algunos casos, el agua subterránea podría convertirse en una fuente alternativa de expansión de los sistemas de abastecimiento urbano, como sucede en Montevideo (Uruguay), Recife y Salvador (Brasil).

A menudo, la fuente subterránea constituye la única alternativa segura, a medida que se va deteriorando la calidad del agua superficial.

En los lugares donde los caudales de agua superficiales son abundantes (por ejemplo, en Asunción, sobre el río Paraguay), los efectos de la descarga de diferentes tipos de efluentes urbanos pueden ser mínimos con relación a otras megaciudades.

En otros casos, en que los ríos son más pequeños o las cargas contaminantes son mayores, el agua superficial está sufriendo un proceso de deterioro continuo, obligando a un tratamiento adicional.

Por debajo de un determinado nivel de calidad, los tratamientos de agua se vuelven muy costosos (y a veces técnicamente impracticables), de ahí que sea necesario considerar otras opciones.

Generalmente las fuentes alternativas de agua superficial se encuentran mucho más alejadas, por lo que se requieren decenas o cientos de millones de dólares en infraestructuras para hacer las conexiones y transportar el agua a los centros de consumo, tal como sucede en Lima y Ciudad de México. Sin embargo, con frecuencia en esos mismos lugares existen recursos subterráneos próximos pasibles de ser explotados a costos muchos menores.

En algunas áreas, los volúmenes de agua también constituyen un problema. Los recursos hídricos superficiales no suministran los volúmenes necesarios y entonces las fuentes subterráneas se transforman en la mejor alternativa disponible.

A menudo, incluso cuando las fuentes más importantes son superficiales, la utilización del agua subterránea podría ser la opción más barata y plausible para algunos sectores de la ciudad. Tal es el caso de Bogotá, donde el agua superficial es la mejor fuente de suministro para algunos barrios pero resulta poco práctica para otros en rápido crecimiento, en los cuales podría ser más económico y conveniente utilizar el acuífero adyacente. Esta solución aún no implementada está siendo reclamada con insistencia por varios hidrólogos colombianos.

En Buenos Aires y San Pablo, gran parte de los nuevos vecindarios e industrias extraen aguas de pozos. Cuando puede obtenerse fácilmente agua potable de fuentes subterráneas, muchas comunidades suburbanas e industriales utilizan este recurso, incluso en aquellas ciudades donde el agua superficial es abundante, barata y de buena calidad. Por ejemplo, en Asunción del Paraguay muchas fábricas utilizan pozos, a pesar de que el agua municipal del río es de buena calidad y confiable.

El número de personas que está sufriendo el problema de la escasez del agua urbana va en aumento, no sólo debido al crecimiento de la población

urbana, sino también como consecuencia de las dificultades financieras de las compañías encargadas del suministro de agua.

Cualquiera sea la causa, existe una tendencia clara: el suministro del agua en América Latina dependerá cada vez más de las reservas subterráneas.

Dado el ritmo de crecimiento actual y proyectado de la extracción de agua subterránea, se espera que hacia el año 2020 cerca del 40% del agua de consumo urbano provenga de fuentes subterráneas.

A pesar de ello, América Latina no está preparada para enfrentar esta situación. En efecto, resulta sorprendente la falta de previsión respecto a este recurso.

A veces se gastan grandes sumas en sistemas de suministro de agua superficial, en tanto existen recursos de aguas subterráneas de buena calidad, utilizables con los medios financieros y técnicos de que disponen las autoridades municipales o locales. En otros casos los acuíferos son sobreexplotados y degradados debido a su uso inapropiado, falta de protección de las áreas de recarga o sobrebombeo. Como consecuencia, algunos reservorios subterráneos se contaminan de manera irreversible o dan lugar a procesos de subsidencia o de intrusión salina.

El agua subterránea es menos vulnerable a la degradación que el agua superficial. Sin embargo, este hecho puede convertirse en un arma de doble filo. Esta aparente invulnerabilidad puede dar un sentido de falsa seguridad, pues, si no se toman las medidas de protección adecuadas, con el tiempo pueden llegar a contaminarse de tal manera que corren el riesgo de volverse completamente inútiles.

A largo plazo, las aguas subterráneas pueden sufrir daños mayores que el agua superficial, ya que los desórdenes ambientales creados resultan más difíciles, caros y muchas veces imposibles de revertir.

El estudio del agua subterránea es importante para la realización de obras de ingeniería, para la ejecución de investigaciones geológicas y muy especialmente para el desarrollo de obras de captación de dicha agua con fines de abastecimiento para satisfacer las necesidades del hombre.

El acuífero es el estrato de formación geológica que permite la circulación del agua por sus poros y/o grietas. Dentro de estas formaciones se puede encontrar materiales muy variados como gravas de río, calizas muy agrietadas, areniscas porosas poco cementadas, arenas de playa, algunas formaciones volcánicas, depósitos de dunas.

El acuífero Guaraní recibe este nombre en homenaje al pueblo guaraní, civilización aborígen que ocupó en el pasado prácticamente el mismo ámbito

geográfico. Otros lo denominan acuífero Gigante del Mercosur, debido a que se localiza dentro de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Pero, independientemente del nombre, lo cierto del caso es que se trata de uno de los recursos hídricos subterráneos más importantes del mundo.

Es parte del sistema hidroestratigráfico mesozoico que incluye al acuífero Triásico (formaciones Piramboia y Rosario do Sul en el Brasil y formación Buena Vista en el Uruguay) y al acuífero Jurásico (formación Botucatu en Brasil, formación Misiones en el Paraguay, formación Tacuarembó en Uruguay y Argentina). Éste se considera uno de los mayores depósitos subterráneos de agua dulce del mundo. Técnicamente las disponibilidades de agua serían suficientes para abastecer una población del orden de los 360 millones de personas, con una dotación de 300 litros diarios por habitante.

En Paraguay, el 80% del abastecimiento del agua se realiza a través de las aguas subterráneas. Los pozos construidos en la región oriental se estiman en aproximadamente 1.400; de ahí la importancia de este recurso para el desarrollo socioeconómico del país.

En la Argentina, el grado de incertidumbre acerca de la presencia de aguas calientes infrabasálticas sobre la ribera argentina del río Uruguay ha disminuido notablemente. Las perforaciones profundas que alcanzaron el acuífero ubicadas desde Colón hacia el norte así lo demuestran.

En Uruguay, el acuífero Guaraní tiene una reserva de $5,8 \times 10^{10}$ m³, lo que lo convierte en el mayor reservorio de agua dulce descubierto hasta el momento. En la gestión del sistema acuífero Guaraní se está instrumentado, con la coordinación de la Dirección Nacional de Hidrografía, el Plan de Gestión a partir de una planificación de uso y gerenciamiento basada en el funcionamiento de una Junta de Aguas, con participación de los organismos del Estado y usuarios.

En el Brasil, el acuífero Guaraní está confinado en el tope por los derrames de basalto de la formación Serra Geral y en la base por los sedimentos poco permeables del Grupo Passa Dois de la primera edad Triásico, saturadas por agua dulce y salobre. En la actualidad más de 300 ciudades con poblaciones de entre 5.000 y 500.000 habitantes son abastecidas por el acuífero Guaraní.

El consumo mundial de agua dulce se ha multiplicado en los últimos años: aumentó más del doble que la población. Aproximadamente un tercio de la población mundial vive ya en países con déficit hídrico, cuyo consumo supera en un 10% al suministro total de agua. Si continúan las tendencias actuales, en el

año 2025 dos de cada tres habitantes de nuestro planeta se encontrarán en esa situación.

En ciertas regiones del mundo existe ya una feroz competencia entre los países por la utilización del agua para regar y generar energía; es probable que la situación empeore debido al constante crecimiento de la población.

El problema inmediato más grave es que más de mil millones de personas carecen de acceso al agua potable y la mitad de la humanidad no dispone de instalaciones de saneamiento adecuadas.

En muchos países en desarrollo, los ríos que atraviesan las grandes ciudades están casi tan sucios como las cloacas. Esta situación tiene repercusiones devastadoras para la salud.

Se calcula que, en el mundo en desarrollo, el agua no apta para el consumo y las malas condiciones de saneamiento causan el 80% de las enfermedades. El promedio de muertes anuales por esta causa supera los cinco millones de personas, diez veces más que las producidas por la guerra; más de la mitad de las víctimas son niños. Ninguna medida haría más por reducir las enfermedades y salvar vidas en los países en desarrollo que facilitar un acceso general al agua potable y a los servicios de saneamiento.

En poco tiempo, los países más poderosos del mundo no serán los que manejen más dinero, sino los que posean más agua. El agua dulce destinada al consumo del ser humano es uno de los bienes más preciados. Su utilización y preservación constituirá uno de los más grandes desafíos de la humanidad en los años por venir.

En las áreas en que se produce una elevada presión sobre los recursos hídricos superficiales y subterráneos —en aprovechamientos, en vertidos contaminantes, en cambios del uso del suelo—, a los problemas hidráulicos y ambientales se les superponen problemas socioeconómicos, los cuales pueden llegar a ser más relevantes que los primeros, con sus secuelas de degradación ambiental, declive de la economía basada en los recursos hídricos y conflictos sociopolíticos.

Una posible vía de abordar estas situaciones puede ser la puesta en marcha de planes especiales de desarrollo socioeconómico sostenible de determinadas áreas, en las que se incluyan acciones normativas, instituciones implicadas, aspectos socioeconómicos y financieros, aspectos técnicos, etc., con una visión global de la agricultura, la industria y los servicios y teniendo en cuenta los usos del territorio y el medio ambiente, superando la visión parcial y sectorial del mero

aprovechamiento de los recursos de agua potable sin conexión con el resto de sectores, instituciones y usuarios concernidos.

En cuanto al acuífero Guaraní, fuente de agua y recurso estratégico para la región del Mercosur, se deberán establecer medidas para su protección ambiental y manejo sustentable, por parte de la sociedad, los usuarios de sus aguas y los gobiernos.

BREVE RESEÑA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Jorge Pan*

EL derecho a la información es un pilar del Estado de derecho; no puede haber vigencia del Estado de derecho sin derecho a la información, ya que éste a su vez garantiza la libertad de pensamiento. En consecuencia, sin derecho a la información tampoco podría ejercerse el control ciudadano de la gestión pública.

El concepto de *libertad de expresión*, que no es más ni menos que la exteriorización de otro derecho fundamental, la *libertad de pensamiento*, ya había estado establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y 150 años después fue ampliado por la Declaración de las Naciones Unidas con el concepto de *libertad de información*. Se trata de un derecho fundamental que alcanza no sólo a los periodistas o empresarios de la información, sino a toda persona, independientemente de su condición.

Si a las personas se les niega el acceso a la información, se les veda expresar sus pensamientos o se les priva de su derecho a emitir y conocer opiniones, la manifestación de sus ideas no será libre y se estará así cometiendo una flagrante violación de sus derechos, en nuestro país de raigambre constitucional.

Respecto al *interés público de la información*, quedan incluidos todos los temas que son necesarios para el desarrollo de una sociedad civilizada y que de alguna forma y con un criterio objetivo contribuyen a que se haga efectivo el *pluralismo político e ideológico*, mientras que se descartan todos los temas que no se ajustan a ese criterio objetivo, como por ejemplo, la simple curiosidad malsana o morbosa en el conocimiento de determinados hechos.

* Presidente del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR).

1. Nivel de reconocimiento normativo del derecho de acceso a la información en el Uruguay

La consagración jurídica del derecho a la información en Uruguay está basada no sólo en el texto constitucional, sino además en diversos instrumentos internacionales, tanto universales como regionales, normas de fuente internacional que integran el ordenamiento jurídico interno.

Ámbito universal

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* reconoce el derecho a «todo individuo» de «investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión» (artículo 19). También el *Pacto Universal de Derechos Civiles y Políticos* establece que «toda persona tiene derecho a la libertad de expresión», derecho que «comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole» (artículo 19)

La *Convención de los Derechos del Niño*, en el artículo 13 numeral 1, consagra: «el niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño».

Ámbito interamericano

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre consagra el «derecho de toda persona a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento» (artículo 4).

A su vez, la Convención Americana de Derechos Humanos consagra el «derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y expresión, comprendiendo dicho derecho, la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole» (artículo 13.1).

2. Vigencia de los tratados y convenios internacionales en el ordenamiento jurídico interno

Cuando un Estado firma o adhiere a un tratado o a una convención, bilateral o multilateral, asume un compromiso jurídico y ético de respeto de los derechos humanos. Cede una parte de su soberanía en aras de un interés superior, que es la vigencia y tutela de los derechos humanos. Si el Estado es soberano y en ejercicio de este poder adhiere o ratifica un tratado o convención de derechos humanos, luego no puede dejar de reconocerle el valor en su jurisdicción doméstica o interna, bajo pretexto de que afecta su soberanía. Tampoco puede dictar una ley que contravenga las disposiciones contenidas en estos instrumentos internacionales. En el derecho internacional existen determinados principios absolutos, positivizados en la Convención de Viena de 1953 sobre Derecho de los Tratados (normas de *jus cogens*, es decir, inderogables por otra norma de igual jerarquía). Las normas de *jus cogens* se caracterizan por su carácter general e imperativo, por lo que en definitiva constituyen límites a la propia actividad del Estado. Ya no pueden ser desconocidas por éste en su actividad interna o internacional.

Existe entonces un orden público internacional que admite que la comunidad internacional tiene principios absolutos que no pueden ser ignorados. Entre esos principios absolutos están los derechos humanos, que conforman de este modo cuerpos normativos de *jus cogens*. Son los tribunales nacionales los garantes en primer término de la plena vigencia de los derechos humanos. Hoy en día es clave el conjunto de normas sobre el tema que tienen origen internacional, pero que debido a que han sido incorporadas a nuestro orden jurídico gozan de plena vigencia y por lo tanto son directamente aplicables en nuestro país. Nuestro derecho nacional constituye un todo jerárquico, donde la norma jurídica superior debe ser la norma fundamental de los derechos humanos, y esa norma suprema y sustantiva tiene en nuestro ordenamiento jurídico jerarquía supraconstitucional, porque nuestra propia Constitución así lo establece. En efecto, nuestra Carta fundamental, inspirada en la corriente jusnaturalista, en el artículo 7 reconoce derechos preexistentes a ella y protege el goce de éstos. Por su parte, el artículo 72 dispone que tienen jerarquía supraconstitucional aquellos derechos que no hayan sido reconocidos a texto expreso por la Constitución pero que son inherentes a la personalidad humana o que se deriven de la forma republicana de gobierno. Pero además se encuentra el artículo 332, que obliga a aplicarlos aun a falta de reglamentación.

3. Normas contenidas en la Constitución uruguaya con relación al derecho a la información

El artículo 7 consagra la protección en el goce de diversos derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la libertad, uno de cuyos aspectos es la libertad de expresión (y por lo tanto el derecho a la información, sin el cual aquel no puede concebirse). Asimismo, el artículo 29 consagra expresamente y en toda materia la «libertad de comunicación de pensamientos»; y finalmente el artículo 72 consagra la protección de todos los derechos «inherentes a la personalidad humana» o que deriven «de la forma republicana de gobierno», como lo es sin lugar a dudas el derecho a la información.

4. Normas contenidas en textos legales

Ley de Prensa

Artículo 1º (Libertad de comunicación de pensamientos y libertad de información):

Es enteramente libre en toda materia la expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación, dentro de los límites consagrados por la Constitución de la República y la Ley.

Ley de Amparo

Artículo 1º:

Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá deducir la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que, en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos o libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (artículo 72) con excepción de los casos en que proceda la interposición del recurso de «hábeas corpus». La acción no procede contra: a) actos jurisdiccionales, b) contra los actos de la Corte Electoral y b) contra las leyes y decretos de los gobiernos departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción.

5. Garantía judicial con relación al derecho de acceso a la información

Sentencias

1. Suprema Corte de Justicia. Sentencia n° 253/99 del 13.10.1999. Caso *SCHUPP, Julio César c/FASANO, Federico*. Con relación al derecho a la información expresa:

A este derecho se le confieren tres facultades jurídicas: la de investigar, la de difundir y al de recibir información, las que se pueden ejercitar separada o conjuntamente. [...] *el derecho a la información es un derecho tan trascendente que puede ser ubicado en un plano superior*, al de los otros derechos civiles.

Según nuestro máximo órgano jurisdiccional, esta ubicación como *derecho preferente* surge de la función que cumple como contribuyentes de la formación y mantenimiento de la opinión pública, libre, la cual es inherente a todo sistema democrático. Expresa asimismo la Suprema Corte:

Resulta fundamental destacar el papel de la prensa en la vida democrática de una comunidad social, precisamente a los efectos de una convivencia sobre tales parámetros, en tanto conforma una garantía institucional para la vida en democracia y el funcionamiento adecuado de toda el sistema que comporta el Estado, en la medida en que sin ello, no es posible ejercer el control por parte de los individuos hacia aquel.

2. Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 1^{er} Turno (integrado entre otros miembros por el ex presidente de la Suprema Corte de Justicia Dr. Gervasio Guillot). Sentencia n° 20/88 (en *Revista de Derecho Penal* n° 9, Fundación de Cultura Universitaria, p. 84) expresa:

La libertad de expresión tuteladora de la libertad de pensamiento se encuentra arraigada en el sentimiento de los fundadores de la República y expresamente consagrada en la Constitución (artículo 29), desde que para ella la libertad de expresión es condición especial de la forma representativa y democrática de gobierno (artículo 72), deriva de la soberanía la nación (artículo 4), está exenta de la autoridad de los magistrados (en tanto no ofenda el orden o la moral pública ni perjudique a terceros [...]).

Refiriéndose a estas libertades agrega luego la sentencia:

La libertad de palabra y los medios para expresarla, con la palabra o con la escritura, son derechos esenciales e indisolubles que constituyen la garantía y defensa de todas las otras libertades en que se basa una democracia.

3. Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7º Turno

El periodista uruguayo Andrés Alsina, se encontraba realizando una investigación periodística para conocer el informe jurídico del fiscal de Corte, referido al primer pedido realizado por el magistrado argentino Dr. Rodolfo Canicoba Corral, en las actuaciones sumariales n° 13445/1999 caratuladas *Videla, Jorge Rafael y otros. Privación ilegal de la libertad personal*, en el cual solicitaba: «la Detención Provisional o Preventiva con miras a la extradición de tres ciudadanos uruguayos». Fundó su pedido en las disposiciones del tratado de extradición suscrito por la República Argentina con nuestro país de fecha 20 de setiembre de 1996 (ley 17.225). Andrés Alsina efectuó la solicitud verbal en varias oportunidades y luego remitió una carta, sin obtener resultados. A posteriori, asesorado por los abogados de Ielsur, efectuó una petición por escrito, a la cual el fiscal de Corte respondió que «la única información que puede proporcionar para expedientes que ingresan para asesoramiento al Poder Ejecutivo es su fecha de ingreso y egreso». Ante la negativa del Fiscal de Corte a la entrega de su informe y en mérito a que no existe otro mecanismo legal, rápido y efectivo que tutele la libertad de buscar información, nuestra institución acudió a las disposiciones de la Ley de Amparo; en nuestro país era la primera vez que un periodista la utilizaba a efectos de lograr la debida protección a este derecho de rango constitucional. La sentencia de primera instancia del Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo de 2º Turno (ficha 220/01) denegó el amparo presentado, en lo medular con base en que el compareciente no había ocurrido a la vía recursiva ordinaria antes de intentar la acción de amparo. Esta sentencia fue apelada expresando en lo sustancial:

La Sentencia, al recurrir a esta 'hipotética vía' recursiva no hace más que consentir la violación al derecho a la información. Deja a la opinión pública atada a plazos larguísimos de tramitación y vulnera de forma inexplicable el ejercicio de la función periodística. Imagínense si cada vez que un periodista solicita informaciones al Estado tuviera que seguir la vía administrativa y esperar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resolviera. Se debe tener en cuenta que a partir de la redacción que la Ley n° 17.292 le introdujera al artículo 5º de la Ley no. 15.869, la Administración tiene un plazo de 200 días para resolver respecto a la interposición conjunta y subsidiaria de los recursos de revocación y jerárquico. Ante esto y tomando en consideración el tipo de derecho fundamental que nos ocupa en el caso de autos vale preguntarse: ¿Puede asegurarse que pese al del transcurso del tiempo de tramitación que insumen los recursos, el derecho a tutelar no se vería definitivamente vulnerado? En definitiva de prosperar la tesis de la Sentenciante de primera ins-

tancia, no habría en definitiva posibilidades de evaluar y discutir públicamente el tratamiento de un rematan sensible como lo es la solicitud de cooperación penal por parte de un estado extranjero que investiga nada menos que la comisión de crímenes de lesa humanidad. De esta forma se estaría lesionando no sólo el derecho a la información sino diversos derechos conexos (la libertad de pensamiento, de expresión y de prensa), y la importancia de estos derechos no admite en absoluto la posibilidad de los plazos de dilucidación de los recursos administrativos (salvo que se pretenda en el caso consentir su violación de ellos).

La Sentencia de Segunda Instancia a cargo del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7º Turno (ficha 28/2002), expresa, entre otras consideraciones de un estimable valor jurídico:

La demanda de Amparo, ingresa, a atributos que son de periodismo, Derechos Humanos y control del Poder Político, en cuyo orden, a la aproximación teórica sobre el tema los Ensayos no abstraen la libertad de información y el derecho a la información como «dos caras de la misma moneda», ni el objeto del derecho a la información, ni el sujeto del derecho a la misma, ni el contenido del derecho a ella dentro de un debate (y tesis) que favorece las limitaciones o que se opone a las limitaciones, sin que exista ningún arbitro social suficientemente legitimado para decidir que es comunicable o no, hasta concluirse que, en general, las limitaciones a la información favorecen la utilización y la restricción de los medios de comunicación por grupos de poder político o económico (Ordóñez, J., Antología básica en Derechos Humanos, ed. IIDH/94, 411/424)

Turno falla: «REVÓQUESE LA SENTENCIA RECURRIDA, NO HACIÉNDOSE LUGAR A LA EXCEPCIÓN QUE ADMITIERA EN LA ESPECIE EL JUEZ A QUO; POR LO QUE ADMÍTESE EN SU LUGAR LA DEMANDA INSTAURADA, DISPONIÉNDOSE QUE EL ESTADO (PODER EJECUTIVO) PROCEDA A ENTREGAR AL ACCIONANTE LOS INFORMES REALIZADOS POR EL FISCAL DE CORTE Y PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, DERIVADOS DE LAS SOLICITUDES A QUE SE REFIERE EL PETITORIO 2, FS.75 VTO., EN UN PLAZO NO MAYOR A 10 DÍAS DESDE EL SIGUIENTE ALA NOTIFICACIÓN DE ESTA SENTENCIA» Dr. Pablo Troise- Ministro Redactor, Dra. Graciela Bello, Dr. Hipólito Rodríguez Caorsi

6. Respeto de las entidades públicas a las normas sobre la transparencia informativa y de la gestión pública. Doctrina

La doctrina más recibida en el tema considera que la legislación nacional, no tolera el secreto de la gestión administrativa, sino que exige su publicidad. Esta garantía deriva de la forma republicana de gobierno, artículos 72 y 82 de la Constitución y también el derecho al debido proceso de rango constitucional.

En este sentido el Prof. Cassinelli Muñoz ha manifestado con la claridad que lo caracteriza:

[...] de la forma republicana de gobierno deriva el principio de la publicidad administrativa, el cual ha de entenderse, por ende en nuestro Derecho, consagrado en el artículo 72 de la Constitución. El acceso de cualquier persona a la documentación administrativa, es pues de principio, la reserva o secreto o cualquier restricción a ese principio, requiere un acto expreso de autoridad competente.¹

Por su parte, Daniel Ochs ha sostenido enfáticamente:

[...] cualquier habitante del territorio nacional, que como tal es miembro activo de la asociación política República Oriental del Uruguay (artículo 1º. De la Constitución), tenga o no acreditado o justificado un derecho subjetivo, o un interés legítimo puede pretender el acceso a cualquier documentación oficial, salvo que esta haya sido declarada confidencial o reservada. (arts. 77 y 80 del Decreto 500/91).²

El Dr. Ochs, cita a Daniel Dowat:

[...] el principio de reserva discrecional impide que un gobierno sea responsable ante el Parlamento y ante el público en general e inhibe el desarrollo de la democracia. En la actualidad varios países democráticos han decidido que la reserva es errónea y debe ser anulada y todos los documentos oficiales deben ser accesibles al público [...] Suecia es el país con mayor experiencia al respecto, ya que su Ley Constitucional recibe este principio y dispone el derecho de acceso al público a los documentos oficiales que data del año 1766.

¹ Horacio Cassinelli Muñoz: «El interés requerido para obtener testimonios de actuaciones administrativas», en *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración*, tomo 65, pp. 150 y 151.

² Daniel Ochs: *La acción de amparo*, 2ª ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2001, pp. 151-152.

7. Situación actual en nuestro país del derecho a la información. Políticas públicas

Pero en nuestro país no existe una política de Estado o una cultura de la información, y los poderes públicos se reservan la información. Más aún, no obstante los tratados internacionales vigentes y ya citados y el texto constitucional, no existe un procedimiento adecuado que lo garantice, a pesar de los fallos judiciales y la labor de la doctrina.

Prueba de ello es el proyecto Derecho a la información y acción de hábeas data, de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administrativa. Es un proyecto original del año 1996 que ha sufrido modificaciones y aditivos y está en discusión en el presente año.

Como fundamental en la exposición y presentación del proyecto se expresa:

En una sociedad democrática resulta evidente que la actividad pública debe tender a la transparencia siendo asequibles a todos los ciudadanos. Sin embargo, es habitual que se constituyan núcleos burocráticos contrarios a este principio, que tienden a convertir su actividad en un secreto. Es una experiencia que creemos común a los ciudadanos, que afecta aún a los propios legisladores que han podido comprobar como algunos secretos legalmente establecidos se han expandido impidiendo el acceso a la información a que tienen derecho de conformidad al artículo 118 de la Constitución.

Y el profesor José Aníbal Cagnoni en una nota de jurisprudencia relativa a la Sentencia de un Tribunal de Apelaciones manifiesta:

[...] cuando el Tribunal menta expresamente el derecho de la información como ámbito del control del Poder Político, está mentando a la democracia como régimen de convivencia, el control del poder es esencial al régimen democrático, como el secreto es la garantía de la supervivencia del régimen autocrático.

La doctrina y jurisprudencia de los tribunales internacionales es conteste en la defensa del derecho a la información, la cual es fundamental para la plena vigencia del sistema democrático.

8. Opiniones consultivas y sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana (CIDH) ha subrayado que existen dos dimensiones del derecho a la libertad de expresión: el derecho a la libertad de pensamiento y de ideas, y el derecho a recibirlas. La restricción de este derecho por una interferencia arbitraria afecta no sólo el derecho de los individuos a expresar la información y las ideas, sino también el derecho de la unidad en su conjunto a recibir todo tipo de información y de opiniones (opinión consultiva OC-5/85).

Asimismo, citando una decisión de la Corte Europea (Handyside c. El Reino Unido, sentencia del 7 de diciembre de 1976, serie A, nº 24, § 49), la CIDH ha declarado que la protección de la libertad de expresión debe abarcar no sólo la información o las ideas favorables, sino también las que «chocan, inquietan u ofenden», porque «tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática».

Ha señalado además que es primordialmente a través de los medios de comunicación que la sociedad ejerce su derecho a la libertad de expresión (OC 5/85). En mérito a ello expresa la Corte Interamericana:

La libertad de expresión no está completa en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino cuando también incluye, en forma inseparable, el derecho a usar todo medio adecuado para divulgar información y garantizar que llegue a la audiencia más amplia posible (caso Ivchner Bronstein, Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C, nº 74, párrs. 147-150).

Y un articulista de nacionalidad francesa afirma:

Es lamentable comprobar que en Francia el alcance de los poderes del secreto abiertos al Poder Ejecutivo y Administrativo es particularmente amplio, lo que explica el sentimiento difuso de los franceses en el sentido de que el estado es un monstruo que los supera y los excluye.

Sin duda estas expresiones aclaran debidamente que la «cultura del secreto» es el ámbito fértil para el predominio de la arbitrariedad y la corrupción.

En coincidencia con ella años la Delegación Francesa ante las Naciones Unidas manifestó:

[...] la libre información del ciudadano implica necesariamente la ausencia de toda limitación y de toda servidumbre impuesta a la expresión de ideas o la difusión de noticias, tanto si esta servidumbre es directa e impuesta por los poderes

públicos, como si es el resultado indirecto del acaparamiento económico de los medios materiales.

El derecho a la libertad de expresión comprende el derecho a divulgar y el derecho a buscar o procurar y recibir ideas e información. En relación con este principio, el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y los Estados tienen la obligación de garantizarlos. Por tanto, se entiende que toda persona tiene derecho a solicitar documentación e información mantenida en los archivos públicos o que fuera procesada por el Estado, o sea, información considerada de fuente pública o de documentación gubernamental oficial.

Sin la información a la cual toda persona tiene derecho, es imposible el ejercicio de la libertad de expresión, como una de las formas de control ciudadano de la gestión de gobierno. La falta de control atenta contra la esencia de un Estado democrático, lo cual lleva a la arbitrariedad y el abuso y da paso a la transformación totalitaria.

9. Derivaciones del caso *Andrés Alsina*. Cultura del secreto

El caso del periodista Andrés Alsina puso de manifiesto que en nuestro país, a pesar de la consagración constitucional de la libertad de expresión recogida en éste y otros fallos judiciales, existe una «cultura del secreto», lo cual nos demuestra que no existen políticas públicas destinadas a:

1. La obligación precisa de todos los organismos del Estado de facilitar a todos los ciudadanos en forma efectiva, real y eficaz el derecho a la información contenida en cualquier tipo de base de datos, archivos o registros públicos o privados.
2. El tiempo breve en el cual la información se debe facilitar para que no se transforme en una mera anécdota, sino que todos los ciudadanos puedan acceder en tiempo y forma a una información que pertenece a la sociedad toda, la que debe debatirla y conocerla en el momento preciso.
3. La gratuidad del material o una tasa adecuada, para no crear una irritante desigualdad de que los recursos económicos de los ciudadanos obstent a poder obtenerla.
4. La eliminación de todo trámite burocrático que dilate su obtención.

5. La consagración de la respectiva sanción al funcionario público que entorpezca, dilate o niegue el acceso correspondiente.

Una política pública debería además incorporar a nuestra legislación:

- a. la declaración de principios sobre la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- b. la inclusión en los programas de educación primaria y secundaria de talleres anuales obligatorios para los educadores y alumnos sobre derechos humanos, tanto de fuente de producción interna como internacional, con la participación de especialistas en esta rama del derecho, representantes del ámbito público y del privado de las organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, de la Asociación de Prensa; y
- c. otorgar rango constitucional a los tratados y convenciones relativas a los derechos humanos.

10. Figuras penales vigentes aplicadas a la libertad de comunicación

Además, en nuestra legislación penal se encuentra vigente el delito de desacato —artículo 173 numeral 1—. La figura del desacato por ofensa es de típico cuño autoritario y fue utilizada por regímenes como el fascismo y el franquismo para acallar todo tipo de críticas. La Suprema Corte de Justicia considera constitucional esta figura penal que protege la función pública, como se aprecia en su jurisprudencia constante.³

Consideramos que, consustanciados con los principios que informa nuestra Constitución, la tipificación de los delitos de desacato y difamación debe ser excluida como delitos de comunicación, tal como lo establece la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, la cual recoge las doctrinas más recibidas y principios fundamentales universales.

La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 108º Período Ordinario de Sesiones en octubre de 2000, con relación al principio 10 (p. 29), establece con respecto al delito de injurias:

³ Véase Edison Lanza: *La libertad de prensa en la jurisprudencia uruguaya. Jurisprudencia sistematizada y anotada 1985-2003*, Konrad Adenauer Stiftung, Asociación de la Prensa Uruguaya y Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2004.

Este principio se refiere básicamente a la necesidad de revisar las leyes que tienen como objetivo proteger el honor de las personas (comúnmente conocidas como calumnias o injurias). La Comisión Interamericana ha expresado que la penalización de las expresiones dirigidas a los funcionarios públicos o particulares involucrados voluntariamente en cuestiones relevantes al interés público es una sanción desproporcionada con relación a la importancia que tiene la libertad de expresión e información dentro de un sistema democrático». Es evidente que tales sanciones no pueden justificarse, sobre todo considerando la capacidad de las sanciones no penales para reparar cualquier perjuicio ocasionado a la reputación de los individuos.⁴

Comentando el principio 11 (p. 32), la CIDH se pronunció claramente por la incompatibilidad de las leyes de desacato con la Convención Americana:

La aplicación de leyes de desacato para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección del que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte directamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos el escrutinio de la ciudadanía, para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo. Además de las restricciones directas, las leyes de desacato restringen indirectamente la libertad de expresión porque traen consigo la amenaza de cárcel o multas para quienes insulten u ofendan a un funcionario público. El temor a sanciones penales necesariamente desalienta a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre problemas de interés público, en especial cuando la legislación no distingue entre los hechos y los juicios de valor.⁵

El informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994, expresó:

El tipo de debate político a que da lugar el derecho a la libertad de expresión, generará inevitablemente ciertos discursos críticos o incluso ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están íntimamente vinculados a la formulación de la política pública. De ello se desprende que una ley que ataque el discurso que se considera crítico de la administración pública en la persona del individuo objeto de esa expresión afecta a la esencia misma y al contenido de la libertad de expresión.⁶

El derecho a la información forma parte fundamental del Estado de derecho, por tanto no sólo debe tener una consagración constitucional y legal, sino

⁴ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000, vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/II.111-Doc. 20, 16 de abril de 2001.

⁵ *Ibidem*.

⁶ OEA/Ser.L/V/II doc. 9 rev.17.02.1995 p. 218.

que se debe fomentar la conciencia pública de la fundamental importancia que posee para el efectivo desarrollo del sistema democrático.

Tan arraigado se encuentra en nuestro país el secreto de la información en el dominio público, que un alto funcionario público —el propio fiscal de Corte— se negó a brindarla, y fue el Poder Judicial el que lo obligó a hacerlo.

Pero si bien merece un destaque especial esta sentencia, es necesario el dictado de leyes que garanticen efectivamente el acceso a la información, y su contenido debe incorporar los principios edictados en la Declaración de Principios de la Libertad de Expresión.

En la Declaración de Santiago, Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 18-19 de abril de 1998), varios asistentes, entre los que se encontraba Uruguay, señalaron:

Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental [en materia de Derechos Humanos] y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, la información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

Pero el discurso reiterado de reconocer la real dimensión que desempeña en un sistema democrático la libertad de expresión, que comprende el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, no puede ni debe tener cortapisas legales, menos aun sanciones penales, en mérito a que una sociedad tiene el derecho a recibir y formarse opinión sobre la gestión pública. Se ataca este principio fundamental cuando no se legisla adecuadamente en este ámbito y la voluntad declarada no coincide con la real, cuando proyectos de ley en concordancia con una adecuada transparencia de la función pública adquieren una rápida e indigna vejez, archivados y olvidados por falta de voluntad política.

11. Situación en la región en cuanto al derecho a la información

República Argentina

Si bien en la República Argentina no contiene una disposición constitucional con relación al libre acceso a la información en poder del Estado, tienen carácter constitucional varios instrumentos internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos.

En la ciudad de Buenos Aires la ley n° 104 de 1998 garantiza que todas las personas puedan solicitar cualquier tipo de información en poder del Estado. Las solicitudes se efectúan por escrito y no requieren justificación. La misma ley establece que se debe responder a las solicitudes en un plazo de 10 días, con una única prórroga de 10 días; si la información no es suministrada dentro del plazo establecido, el solicitante puede requerir una orden judicial para obtener la información.

Asimismo, en el artículo 43 de la Constitución Argentina está consagrada la acción de hábeas data.

En octubre de 2003 el presidente de la Nación, Néstor Kirchner, firmó un decreto que permite que toda persona tenga acceso a la información en poder del Estado; se exceptúan los casos en que la información sea reservada por razones de seguridad, defensa nacional o esté protegida por el secreto bancario o fiscal.

En el año 2003 se estaba estudiando un proyecto de ley que permitiría que las personas tuvieran acceso a las bases de los órganos oficiales, estableciendo sanciones administrativas y judiciales para los funcionarios públicos que no dieran cumplimiento a los pedidos. Daría también carácter público a las leyes, decretos y documentos que hubieran sido mantenidos en secreto por el Estado durante más de diez años y que no hubieran sido clasificados como secretos. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes y se encuentra en el Senado.

República de Bolivia

La Constitución no contiene disposiciones relativas al derecho a la información en poder del Estado y la acción de hábeas data.

El Estatuto de los Periodistas incluye disposiciones a este respecto en su artículo 9 del capítulo III: «nadie puede coartar la libertad de expresión e información de los periodistas sujeto a procesamiento por violación de los derechos constitucionales». Tampoco puede nadie ocultar o adulterar información de prensa de manera que perjudique la verdad y el interés general. Los periodistas pueden denunciar públicamente dicha adulteración u ocultamiento y estarán protegidos contra los despidos o represalias (artículo 10).

Si bien estos artículos existen, el Estatuto Profesional no tiene fuerza legislativa para garantizar en forma efectiva el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, ni otorgar a las personas la protección de la acción de hábeas data.

República Federativa de Brasil

En la Constitución brasileña el artículo 5, garantiza a «todos el acceso a la información y la salvaguarda el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional y además se concederá el hábeas data».

El Congreso Nacional se encontraba examinando un proyecto de ley sobre acceso a la información pública que reglamenta el artículo 5º de la Constitución y será tratado por la Cámara de Representantes. En el proyecto se establece que todas las personas tienen derecho a recibir información de interés personal, colectivo o general de parte de los órganos públicos, la cual deberá ser suministrada dentro del plazo establecido en la ley, sujeto a sanciones. Este proyecto no contiene disposiciones sobre qué información debe mantenerse en secreto para garantizar la seguridad de la sociedad o del Estado.

El decreto n° 4553 del 27.12.2002, firmado por el ex presidente Fernando Henrique Cardoso y mantenido por el actual presidente Luiz Inácio *Lula* Da Silva, extiende el plazo para el mantenimiento de la confidencialidad de los documentos secretos a 50 años y establece además la renovación indefinida de este plazo.

República de Chile

El artículo 19.12 de la Constitución de la República de Chile garantiza la libertad de expresar opiniones y de informar sin censura previa de cualquier manera y por cualquier medio. Establece además el derecho de petición a las autoridades sobre cualquier asunto de interés público.

La ley n° 19.653, denominada Ley de Probidad Administrativa, incorpora un conjunto de disposiciones sobre los actos de la Administración del Estado, estableciendo que los actos administrativos de los órganos de la Administración Pública y los documentos que los respaldan tienen carácter público. Considera además públicos los informes y registros de empresas privadas que brinden servicios públicos y de las empresas controladas por el Estado.

A su vez, el artículo 11 de la citada ley dispone que es legítimo limitar el acceso a la información con el fundamento de que se pueda afectar el funcionamiento colectivo de los órganos del Estado. Se considera con preocupación el hecho de que la amplitud de este texto puede permitir el abuso de autoridad discrecional de parte de los agentes del Estado.

En enero de 2001 se aprobó un decreto supremo que reglamenta el secreto y la información reservada aplicables a los actos administrativos, documentos y registros en poder de los órganos de la Administración Pública. Se ha manifestado con suma preocupación que el decreto excede lo establecido por la ley que reglamenta, al ampliar ilegalmente los casos de información secreta y reservada de los actos administrativos, que las limitaciones establecidas por el decreto son sumamente amplias en su alcance, que socava el principio de transparencia y es contrario a las disposiciones de la Constitución y los tratados internacionales.

En mayo de 2003, se aprobó la ley n° 19.880, que establece normas para los trámites administrativos de los órganos de la Administración Pública, y se adoptó el principio de la transparencia con relación a los trámites administrativos que cada ciudadano puede seguir.

República del Paraguay

El artículo 28 de la Constitución de Paraguay, garantiza el derecho de todo ciudadano «a recibir información auténtica, responsable e imparcial» y establece también que «las fuentes públicas de información son de libre acceso para cualquier persona». Existe la disposición constitucional de que las leyes regulen el ejercicio de este precepto, aunque no se ha adoptado hasta la fecha un régimen reglamentario a tales efectos.

En el mes de setiembre de 2001, el Poder Ejecutivo derogó la ley n° 1729 sobre Transparencia Administrativa y Libre Acceso a la Información. La citada ley había sido aprobada en julio de 2001 para fomentar la transparencia en el gobierno y garantizar el derecho a la información.

Esta ley provocó importantes y difundidas protestas nacionales e internacionales, pues contenía una serie de artículos que imponían restricciones al derecho de la prensa al acceso a documentos oficiales. Está pendiente de consideración parlamentaria el tema del libre acceso a la información pública.

12. Conclusión

De acuerdo con los principios de la libertad de expresión, la sociedad debe tener acceso a todos los registros en poder de los órganos del Estado y su divulgación, lo cual se denomina *principio de la máxima divulgación*. Por tanto, toda ley que se dicte al respecto debe contener estos principios y además debe estar acompañada de una firme voluntad política en el sentido de reconocer que la transparencia y la información son fundamentales en un sistema democrático. No lograr la consagración de estos principios significa un descaecimiento de los derechos consagrados tanto en textos constitucionales como en los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos.

Bibliografía y textos legales citados

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio: «El interés requerido para obtener testimonios de actuaciones administrativas», en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, vol. 65.

OCHS, Daniel: *La acción de amparo*, 2ª ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2001.

ORDÓÑEZ, J.: *Antología básica en derechos humanos*, IIDH.

Ley nº 13.751 del 19.7.1969, Pacto Universal de Derechos Civiles y Políticos.

Ley nº 15.737 del 8.3.1985, Convención Americana de Derechos Humanos.

Ley nº 16.011 del 19.12.1988, Ley de Amparo.

Ley nº 16.099 del 4.12.1989, Ley de Prensa.

Ley nº 16.137 del 28.9.1990, Convención de los Derechos del Niño.

PRINCIPALES DESAFÍOS EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN

*Edison Lanza**

EN el ámbito periodístico muchas veces el tema de la libertad de expresión queda como una cosa propia de los periodistas, cuando forma parte del entramado de la interrelación de los diferentes derechos. Es un tema que atañe a toda la sociedad civil y que abordarlo desde una órbita sectorial perjudica a los propios periodistas, a los que muchas veces se nos ve con desconfianza —como portadores de malas noticias.

Creo que hay que poner en contexto este tema de la libertad de expresión para no caer en los extremos habituales, que consisten, por un lado, en considerarla simplemente una libertad formal más, y por el otro, en suponer que ya está todo hecho y la libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales que menos problemas tiene en la región para su ejercicio.

En Uruguay, en el último mes, en la agenda periodística se estaba tratando el tema de los apremios a menores en la colonia Berro, con denuncias de varias ONG de cosas como los «cinco minutos» y el «cuadrado», que son prácticas de maltrato —una suerte de boxeo que el propio personal de seguridad de ese centro de reclusión de menores hacía entre los menores para que se pegaran entre ellos, una serie de aislamiento por más de veintitrés horas que hacían a algunos menores, todas formas de castigos corporales—. Esto venía ocurriendo hacía años en Uruguay, finalmente tomó estado público a través de la prensa y se armó toda una discusión al respecto. También se venía discutiendo el tema de la pobreza en la agenda periodística, porque después de la crisis del 2002, la crisis financiera y la crisis social que se desató, aparecieron las primeras mediciones de qué repercusión social tuvo esa crisis y el dato de

* Asesor jurídico de la Asociación de Periodistas del Uruguay (APU).

que la pobreza prácticamente se duplicó en el último quinquenio: los pobres pasaron en Uruguay de 400.000 a 800.000 después de la última crisis. Y otro tema de titulares, pese a que estamos en plena campaña electoral, es la aparición de una bacteria resistente, originada en el ámbito hospitalario, extendida luego a los ámbitos de los asentamientos irregulares, en la población carcelaria, una suerte de alarma sanitaria.

En esos tres casos, queda en evidencia que la libertad de expresión custodia las demás libertades. A partir de este tipo de cosas uno puede ver con claridad cómo con una vigencia plena y garantizada de la libertad de expresión se puede discutir la situación de los otros derechos humanos y se puede custodiar la situación de los otros derechos humanos. Estaba leyendo hace poco la biografía del periodista argentino Jacobo Timmerman, que publicaba el diario *La Opinión* cuando empezaba la planificación del genocidio y las desapariciones por la dictadura argentina. Timmerman publicaba los hábeas corpus que los abogados presentaban. No era una nota o un artículo denunciando la situación; eran «hábeas corpus por tal persona» y se hacía una pequeña reseña, como un aviso clasificado, una cosa muy chica. Timmerman después, obviamente, fue preso de la dictadura por publicar esas cosas y eso fue lo único que aparecía en la prenda del plan de desapariciones que después se ejecutó. O sea, es necesario poner un poco en perspectiva esta libertad y recordar que en las dictaduras la libertad de expresión siempre ha sido la primera libertad que los dictadores han suprimido, y después viene la concusión de todas las demás libertades.

Tenemos que recuperar un poco esa visión de que la libertad de expresión es estratégica en ese sentido. Y también aventar la visión de que desde que hay democracia, desde la recuperación democrática hay libertad de expresión porque es inherente al sistema democrático y no hay más discusión. Creo que tampoco hay que permitir que se instale esa visión, porque no es cierta. También se necesitan políticas públicas para afianzar la libertad de expresión, la libertad de prensa y el derecho a la información.

Estamos en toda la región bastante lejos de tener una plena vigencia de estos derechos. En el caso uruguayo, por ejemplo —aunque éste es un problema que tiene Chile también— muy recientemente procesaron a tres periodistas por el delito de difamación. Antes un periodista había publicado *La historia negra de la justicia* y el libro fue censurado en democracia. En Argentina fue famoso el caso Verbitsky y todas las causas penales que le abrió el gobierno de Menem en su momento.

En Uruguay tenemos decenas de juicios penales contra periodistas por año. Hice un relevamiento recientemente, desde el año 1985 a la fecha —es decir, desde la recuperación democrática— existieron 120 a 130 juicios penales por delitos como desacato, atentado contra el honor de un jefe extranjero, difamación, injuria, publicación de noticias falsas. Los periodistas ya de por sí tenemos la pena del proceso, y tener que probar en un juicio público lo que uno publicó —de fuentes que de pronto no quieren identificarse— es como una prueba diabólica. Supongamos, por ejemplo, que recibo información de que en la Colonia Berro hay apremios; me da la información un guardia que está en desacuerdo con lo que hacen sus colegas. Me hacen un juicio por difamación y tengo que probar o lograr que esa persona dé la cara y atestigüe en mi favor. Es lo que permiten las leyes penales represivas de la libertad de expresión, que en muchos casos fueron aprobadas en el siglo XIX y que en Uruguay y en los países de la región siguen vigentes.

La ley uruguaya se remite a todos los delitos penales que se puedan cometer por medio de la palabra y que están establecidos en el Código Penal. Ese Código Penal de 1934 sigue vigente en toda su extensión y los periodistas por lo general son denunciados por el delito de difamación, el delito de injuria, etc.

En Uruguay —y en la región es igual—, según está establecido en el Código, aunque uno diga la verdad está cometiendo el delito de difamación; esa es la redacción básicamente. Después tenemos una serie de excepciones. Una de ellas se denomina *la excepción de la verdad*; es una escapatória a ese delito, pero en definitiva el delito se cometió igual y lo que establece esa excepción es una causa de impunidad. El periodista queda sin pena pero cometió el delito.

Para que rijan plenamente los instrumentos internacionales que aprobaron nuestros países, que aprobó Uruguay, no puede existir una legislación que establezca que cuando el periodista diga la verdad en un caso de interés público está cometiendo un delito. Hay que derogar o cambiar estas leyes; como dice el Dr. Pan, son delitos típicos de la justicia civil. Si hay un daño al honor, puede dirimirse en el ámbito de la justicia civil, porque es el gran argumento: «ustedes quieren una patente para matar», «quieren quedar libres del ámbito penal para decir cualquier cosa». Si uno estudia los casos judiciales, va a ver que no son casos de personas individuales o ciudadanos comunes que le hacen juicio al periodista. En todos los casos son funcionarios del gobierno que se sintieron atacados en su honor porque se publicó alguna denuncia de corrupción o alguna cosa que no les gustaba.

Del mismo modo tenemos el delito de desacato, que lo que hace es privilegiar el honor de un funcionario ubicándolo por sobre el resto de los ciudadanos. Ahí hay opiniones de la Comisión Interamericana, de la Relatoría de la OEA para la Libertad de Expresión que claramente establecen que son delitos contrarios a los instrumentos internacionales que se han aprobado.

El otro plano de los problemas que tenemos es el del derecho a la información. En Uruguay hay severas dificultades para los ciudadanos y para los periodistas de acceder a la información pública. Esto claramente repercute en el derecho a recibir y a investigar. Hay problemas relativos a la peculiar relación que hasta ahora ha tenido el sistema político con los permisarios de los medios electrónicos. Hay una concentración de los medios electrónicos en pocas manos. Y además, no hay ninguna regla en el sistema jurídico, no hay ningún marco jurídico transparente y claro para otorgar las concesiones y los permisos para televisión y radio. Porque en definitiva son ondas de la humanidad, ni siquiera son del Estado; los Estados las administran. Pero uno ve en el Uruguay que el gobierno de turno hasta la fecha ha otorgado los medios de comunicación a sus correligionarios o grupos de poder cercanos, y también les ha otorgado la publicidad del Estado a cambio de cobertura especial o silencios, según caso. Entonces, acá tenemos un problema que tiene que ver con la conformación del sistema de medios, tiene que ver con los contenidos que muchas veces vemos en televisión, porque en definitiva tienen su génesis en esta forma de otorgar los permisos a los medios de comunicación.

Baste un solo ejemplo: en Uruguay hay como 450 frecuencias para radio otorgadas en todo el país, y ninguna de ellas ha sido otorgada a una universidad o a una organización social; no hay una sola frecuencia otorgada a un sindicato, a una ONG... Si uno ve los nombres de los permisarios en cada zona del país, entiende con qué criterio se han otorgado: casi siempre con el criterio político. Después eso va a repercutir necesariamente en el derecho a la información y en la libertad de expresión, porque los periodistas van a quedar en el medio del sándwich. El jueves pasado, en la ciudad de Tacuarembó, que queda en el centro del Uruguay, un periodista estaba publicando una investigación sobre la municipalidad de Tacuarembó. El intendente llamó al dueño del medio, que es correligionario suyo; el dueño del medio le dijo: «No podés informar más de esto»; el periodista contestó: «Yo quiero seguir informando»; «Bueno, entonces te vas», fue la respuesta final. Es un sistema que en Uruguay todavía funciona.

Entonces, una política pública en el tema de la libertad de expresión que va a repercutir en el tema de los derechos humanos tiene que ver con un marco, aprobar una legislación transparente para el otorgamiento de ondas. Y además no tenerles miedo a ciertas políticas que se han aplicado en otras partes del mundo, que no consisten en introducirse en los contenidos —porque eso sería una tentación de censura—, sino aplicar un criterio de reservas; por ejemplo, determinado porcentaje del espacio radial vamos a reservarlo para temas educativos, o no sólo para temas educativos, sino para propuestas educativas, para universidades o para instituciones educativas. Determinado porcentaje de radios o de frecuencias vamos a reservarlas para organizaciones no gubernamentales o para distintos sectores de la sociedad. Porque, aparte, en Uruguay se está dando una cosa muy curiosa. No se quiere a discutir este tipo de políticas, pero, como hay tantas radios otorgadas (en ciudades a veces de alrededor de treinta mil habitantes hay siete radios otorgadas porque todo el mundo quiere tener su radio), luego ni siquiera el mercado puede dar satisfacción a ello; no hay avisadores para tantas radios. Entonces los permisarios actúan como verdaderos rentistas y arriendan espacios a iglesias pentecostales. De noche en Uruguay uno enciende la radio y piensa que estamos en el país más religioso del mundo, y en realidad estamos en el país más agnóstico del mundo. Entonces, sin quererlo, sin querer discutir este tipo de cosas, terminamos en una serie de arbitrariedades, de sinsentidos que se pueden cambiar. Para otorgar ondas hay que tener sistemas competitivos públicos, claros, hay que tener sistemas de reserva de espacios y además el Estado debe tener la capacidad de revocar los permisos. En Uruguay se da una onda y parece que se da para la eternidad; parece que fuera un pecado revocar. Usted, señor, trajo un proyecto periodístico, pero ahora tiene iglesias pentecostales. No, devuélvale la onda al Estado y el Estado la volverá a concesionar o a licitar entre diferentes propuestas.

En el tema de acceso a la información también tenemos el asunto, que el Dr. Pan refería muy bien, de la falta de aprobación de una legislación específica de acceso a la información y de hábeas data que haga efectivo ese derecho. Hoy en Uruguay es imposible acceder a una información pública. Vamos a suponer que se está licitando el aeropuerto (hace poco se licitó el Aeropuerto Internacional de Carrasco, el principal aeropuerto del país); si uno como periodista quiere ver cuáles son las principales propuestas, informar a la ciudadanía qué está ocurriendo, qué están proponiendo los oferentes a esa licitación, no lo puede hacer porque la administración le dice: «No, usted no es el abogado de una de las

empresas; por lo tanto, no es uno de los interesados. No me importa que sea periodista, no me importa que trabaje para el interés público, no puede acceder». Y uno tiene que publicar la nota antes de que se haga la licitación; no la va a publicar cuando ya se hizo. Entonces dicen: «Bueno, presente una carta que nosotros le contestaremos», o «Vaya al Tribunal de lo Contencioso Administrativo» —proceso que puede durar uno o dos años...

La ley de acceso a la información que estamos promoviendo desde la Asociación de la Prensa desde hace más de diez años indica que la administración tiene quince días para pronunciarse si le da o no le da la información al periodista o al ciudadano que la solicita. Si no otorga esa información, tiene que fundar la negativa y además hay un proceso específico donde no van a entrar todas esas chicanas como «lo presentaste fuera de plazo», «hay otra vía judicial adecuada»... La ley dice que el juez tiene además veinte o treinta días para decidir si el Estado tiene que dar o no esa información. Ese tipo de legislación, que ya está vigente en otras partes de Sudamérica, hace diez años que se está discutiendo en el Parlamento; la Cámara de Diputados la aprueba pero el Senado ha sido un obstáculo infranqueable. Esta legislatura se va a terminar en pocos meses y vamos a tener que empezar de nuevo con esta ley en la próxima legislatura. Intentamos hacer esfuerzos hablando con el presidente del Senado, con los diferentes sectores, y lisa y llanamente algún legislador nos dijo: «No, ustedes quieren una cosa de una flexibilidad que van a saber lo que le pasa a cada legislador. No, esto es demasiado abierto, así no lo podemos aprobar».

Este tipo de observatorio puede tener entre sus políticas, sus objetivos, hacer un seguimiento de lo que hacen los Estados en este campo. Es decir, «usted firmó, suscribió el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establece el derecho a la información, ¿qué ha hecho para hacerlo efectivo?». En el caso de Uruguay, hasta ahora, nada, y a través de la sociedad civil, de las organizaciones no gubernamentales, se aplicó en un par de casos el recurso de amparo para acceder a este tipo de informaciones, con lo cual se ha logrado algún avance desde ese campo.

Otro aspecto interesante en el campo del derecho a la información es el de las radios comunitarias. En Uruguay hay una ley de radiodifusión vigente que fue aprobada durante la dictadura militar y según esa legislación las radios comunitarias son lisa y llanamente ilegales. Hasta hace un par de años eran perseguidas directamente por el Estado; se allanaban los locales donde funcionaban y se requisaban los equipos. En esta última administración se creó la URSEC

(Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones), porque hasta hace un par de años la regulación de las comunicaciones estaba en el Ministerio de Defensa. La URSEC ha sido más permisiva con las radios comunitarias; no hay una persecución sistemática, pero estas radios no han podido lograr una legislación que en principio establezca que son legales, que pueden funcionar como cualquier otra radio, con las características que tiene una radio de ese tipo. Se ha conformado un proyecto de ley al respecto que no se ha tratado en el Parlamento, y el *lobby* de la Asociación de Broadcasters, que son los empresarios, actuales permisarios, es muy firme para que no se apruebe una ley de este tipo. El otro día hubo en el Parlamento una discusión sobre este tema y hasta resultaba cómico, porque los que hoy son concesionarios de radio y televisión lo son porque en algún momento el Estado les otorgó el permiso para serlo, y el principal argumento de esta gente es que ya está muy saturado el espacio. Entonces, ellos entraron y después no puede entrar más nadie. Ahí no hay libertad de expresión, no hay derecho a expresarse para un amplio sector de la sociedad que no quiere tener una radio comercial, sino que quiere tener una radio apropiada para una comunidad, donde se traten los problemas específicos de esa comunidad. Ése es otro tema que en Uruguay está en el debe y que también debe ser objeto de seguimiento de un observatorio de este tipo.

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN CHILE

*Cristian Riego Ramírez**

VENGO de Chile, soy profesor en una Escuela de Derecho, y ella tiene un programa de derecho público que enfrenta este mismo desafío, que es el de involucrarse en las discusiones de las políticas públicas desde las perspectivas de los derechos humanos. Estamos tratando de aprender cómo hacer eso, la verdad. Es una realidad bastante novedosa para nosotros y estamos en un proceso de aprendizaje que tiene algunos éxitos y algunos fracasos. Diría que la principal forma en que eso se plasma es el Informe Anual en Derechos Humanos que empezamos a sacar y ya estamos por la tercera edición. Ésta es la tarea que hacemos, en conjunto con otras tareas. Básicamente estamos en la defensa de casos a través de una clínica de investigación de interés público que tenemos en la Escuela, y con un conjunto de actividades de investigación, de promoción, de reunir actores, de mantener foros de preocupación por los distintos temas que nos interesan, a los cuales convocamos a los parlamentarios, a los actores políticos y sociales, con miras a analizar los problemas de esta prospectiva.

Me parecía necesario hacer esa introducción, pero me han pedido que aborde el tema de la libertad de expresión y el derecho a la información en Chile. Fue mi primer tema y es quizá el más importante en Chile respecto a la evolución de los derechos humanos en el último tiempo. Voy a ser muy esquemático, aunque los hechos no son tan coherentes como los voy a explicar aquí. Probablemente hay muchas contradicciones y muchas cuestiones de signo encontrado.

Nos empezamos a preocupar de esta cuestión durante el transcurso de transición democrática. Algunos podrán sostener, quizá con razón, que esto no ha

* Director académico del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Universidad Diego Portales, Chile.

terminado, pero la verdad es que podemos decir que durante los primeros años de la transición democrática encontramos en Chile un panorama que podríamos caracterizar más o menos de la siguiente manera: existía una sociedad civil bastante débil, veníamos de una tradición autoritaria muy fuerte, una prensa que solía ser bastante dócil respecto del ejercicio del poder, tanto por la práctica que existía durante la dictadura como por otro factor, que es que desde antes de la dictadura la prensa tenía la tradición de ser muy comprometida políticamente. En consecuencia, uno encontraba que los periodistas tendían a alinearse con los partidos políticos que simpatizaban o a los que pertenecían. Los periodistas de izquierda atacaban a los de derecha, los de derecha atacaban a los de izquierda, en términos más o menos similares al tipo de ataque que tenían los propios políticos. El marco legal era realmente restrictivo; provenía de la dictadura militar y de las leyes que ésta había dictado, pero también de una tradición no demasiado abierta que tuvo Chile durante el período anterior. La democracia en Chile tuvo un período bastante largo desde los años veinte hasta el 73.

Las restricciones legales son muchísimas. Las más importantes que obraban en ese momento eran las que tenían que ver con la justicia militar. La justicia militar tenía una serie de instrumentos que le permitían ejercer acciones penales contra los periodistas, especialmente cuando criticaban a los militares. El sistema de censura cinematográfica había sido reforzado por la dictadura militar; había un sistema de control de las emisiones televisivas respecto a los contenidos, que también había sido objeto de regulación en esa época. Había numerosas normas de desacato (éstas eran mucho más antiguas), normas que protegen el honor, protegen de la crítica a quienes ejercen el poder, especialmente la crítica a militares y civiles; reglas penales sobre injurias y calumnias; delitos contra la intimidad, que defienden la esfera de la intimidad de las personas —que tuvieron gran importancia y vamos a ver más adelante— con un nivel de protección que excede lo que se podría considerar compatible con las reglas de libertad de expresión en el plano internacional. También se usaban los recursos constitucionales de protección. Lo que en algunos países se llama *amparo* en Chile se llama *recursos de protección*; son recursos de amparo constitucional para proteger el honor, y en el contexto de esos recursos se pedía a los jueces la adopción de medidas restrictivas de prensa; por ejemplo, típicamente, incautación de libros, prohibiciones de informar, etc.

Durante ese período, los conflictos entre prensa crítica y autoridades no fueron de los más importantes del proceso de transición, precisamente porque la

prensa tenía cierta tradición de docilidad. No obstante, aquellos conflictos que se planteaban eran resueltos por un Poder Judicial bastante conservador en esta materia e inclinado a constituirse en el brazo represivo de los poderosos. En muchos casos el recurso era implementado por el propio juez. El que empezó a ser más fuertemente criticado fue el propio Poder Judicial, poco transparente y con larga tradición de autoritarismo.

Hubo un proceso de avance institucional en diversas materias, y también en esta área. Fueron avances institucionales tímidos, lentos. No constituyeron un tema central en la agenda de democratización de los gobiernos democráticos. En realidad, esos avances se produjeron por presión internacional, por presiones de alguna ONG o por iniciativas individuales de algunos políticos, pero la verdad es que la clase política instalada ya en el poder, tanto del gobierno como de la oposición, siempre tomó esto con una cierta reticencia, fue bastante tímida.

En ese período se produjo una derogación parcial de las reglas de desacato; se mantenían algunas pero otras fueron derogadas, probablemente las más importantes. Se reformó el sistema de censura cinematográfica mediante un sistema de calificación; se aligeran las reglas de control sobre los contenidos de la televisión; se dictó una nueva ley de acceso a la información y prioridad pública, que es bastante deficitaria, pero por lo menos establece los conceptos fundamentales y algunos derechos. Se dictó la Ley de Prensa, que legitima las reglas básicas del trabajo periodístico e incluye los derechos básicos, como las reglas de protección de las fuentes e información de los periodistas.

Se plantearon ya durante ese período algunos casos de aplicación de estas reglas contra periodistas que estaban ejerciendo la función periodística, destinada a cuestionar la actuación de personas que se encontraban en posiciones de poder, y la mayoría de estos casos fueron resueltos favorablemente a la persona afectada —o sea, personas que esperaban que sus actividades no fueran objeto de dominio público—. No obstante, hubo algunas victorias y se empezó a instalar la idea de la litigación en torno a la libertad de expresión. En los primeros casos hay una liquidación intensa, a veces después de un extenso debate. En otro caso esta liquidación llega a los organismos internacionales, o sea, la Corte Interamericana, y en varios de ellos el gobierno chileno es condenado, básicamente por resoluciones judiciales que significan censura de libros, restricción de la información de películas, por ejemplo, y otras similares.

En los últimos dos o tres años se ha producido en esta materia un cambio importante que ha llevado a este tema, que traía un paso cansino en su avan-

ce, a ser un tema central en Chile, y ha cambiado la conducta de los actores. Sin mayores detalles voy a pasar a resumir las ideas que se manejan en Chile sobre esto.

Lo primero es que hay un cambio fundamental en la estructura social. Sobre esto hay numerosa literatura que lo acredita, pero básicamente piensen ustedes que Chile antes de asumir la democracia había duplicado su producto interno bruto, había tenido una enorme expansión del consumo y una enorme expansión de la clase media. Al mismo tiempo, este grupo social emergente que tenía una mayor capacidad de acceso a bienes, servicios, ideas, empezó a desarrollar una enorme desconfianza hacia el discurso de las elites. Entiendo aquí por elites a todos aquellos grupos que fueron hegemónicos en nuestra sociedad. Esto abarca, por supuesto, a los políticos, a la Iglesia Católica, a los jueces, los profesores universitarios, incluso a los profesionales universitarios. Un enorme distanciamiento que va a ser bastante impune y bastante hegemónico, y una masa consumidora que tiende a pensar que esta gente de alguna manera «se arregla los bigotes» y que el discurso que plantea no es real. Cuando los políticos o los curas hacen un planteamiento, en realidad no están expresando lo que hay detrás y cuáles son los verdaderos temas.

Junto con este fenómeno, muy fuerte en la sociedad chilena, especialmente en la juventud y varios sectores sociales, hay fenómeno de cambio muy sustancial en lo que algún analista da en llamar el *ethos* de la función periodística. Yo estaba mencionando algunos elementos de la función periodística en el pasado: la docilidad durante la dictadura y también la filiación política de los periodistas y su lealtad, digámoslo así, para con los grupos políticos. Pero en los últimos años las generaciones de periodistas están mucho más sometidas a un régimen de competencia, por la expansión del número de periodistas que hay en Chile. Uno levanta una piedra y aparecen varios periodistas, y varios abogados también. Pero además, hay cierta identificación de los propios periodistas con un nuevo *ethos* profesional: la idea de que el periodista básicamente es un sujeto que ejerce una función de control del poder; el develamiento de este discurso de las elites que de alguna manera oculta muchas cosas. Entonces los periodistas hoy día empiezan a competir en el lenguaje que usan. Hay periodistas de investigación, de develamiento, periodistas que buscan esclarecer lo que está oculto detrás del discurso oficial. Esto viene reforzado por la vergüenza de lo que fue el ejercicio durante toda la dictadura, incluso durante el período democrático posterior. Chile vivió una semidemocracia durante diez años, que muchos conside-

ran que fue bastante vergonzosa, cuando Pinochet era comandante en jefe, que se podría considerar una prolongación del período autoritario.

Entonces tenemos, primero, un cambio social, y segundo, un cambio en el *ethos* de la concepción de la función periodística muy fuerte. Tercero, diría yo, un cambio fundamental en la estructura y el funcionamiento de la industria de los medios de comunicación. Los medios de comunicación en el período de transición democrática estaban muy concentrados y eran en general muy manejados ideológicamente por sus dueños, de una manera bastante centralizada. aparentemente eso no ha cambiado sustancialmente. Los medios de comunicación siguen estando en poder de empresas que tienen dueños reconocibles y son bastante monopólicas, pero aparentemente hay un cambio por la multiplicación de los medios de comunicación, de Internet, de la televisión por cable, etc., y por esta misma expansión del consumo y de la masa de consumidores. Es una gran intensificación de la competencia de los medios periodísticos y una especie de transferencia en el funcionamiento de los medios de comunicación, desde la estricta manipulación a una cierta mayor lealtad respecto de la audiencia. En Chile hay un canal, el canal católico, con un gran rating, que la Iglesia manipulaba, ponía los contenidos que ella quería. Hoy día está clarísimo que si ese canal no compite y satisface al cliente, va a quebrar, y ya se habla de que en los próximos meses es muy probable que quiebre. Lo que está es en una lucha desesperada por sobrevivir y la manera de sobrevivir es aproximarse al público.

Al mismo tiempo, esto ha derivado en una lógica de escándalo, de farándula, de informaciones irrelevantes sobre las vidas de artistas menores y otros personajillos de la vida pública. En muchos casos, con bastante audacia, salen noticias que no han sido investigadas de una manera apropiada... Estoy describiendo el fenómeno. Un fenómeno que tiene matices a veces de distinto sentido, pero eso es lo que ocurre.

Frente a esto se observa una retracción muy fuerte y una corporativización de las elites. Las elites —vuelvo a enumerarlas: la Iglesia Católica, los políticos de todos los signos, los funcionarios públicos, los jueces muy predominantemente, y todos aquellos sectores que en la sociedad chilena solían ser influyentes— se sienten amenazadas, sienten que éste es un fenómeno que las ataca, que las afecta brutalmente. En algunos casos se han producido situaciones con las cuales ellas se identifican: personas que han visto destruido su prestigio en pocos meses por obra de investigaciones periodísticas, de acusaciones de corrup-

ción, de acusaciones de abuso infantil —políticos que llegaron a abusar y contratar prostitución juvenil—, y esto ha generado una retracción muy fuerte.

En el terreno institucional esto se ha traducido en una completa detención de los cambios. El proceso de lento abandono de esta herencia autoritaria institucional se ha detenido. La agenda de la libertad de expresión al día de hoy está paralizada. Pero no sólo eso: ha habido intentos de reversión. Hace unos pocos meses hubo un intento, aprobado por unanimidad en la Cámara de Diputados, de dictar una Ley de Indemnizaciones Civiles destinada a sumarse a las reglas penales de restricción de la libertad de información, que básicamente estaría destinada a evitar la investigación periodística en todo lo que ellos consideraban espacio de privacidad, sin hacer excepciones al interés público. Toda inserción en los espacios de privacidad iba a ser objeto de una indemnización civil adicional a las reglas penales que ya existían. Esto fue objeto de un gran debate nacional y fue detenido por los medios de comunicación. Los medios revelaron la existencia de esta ley que iba avanzando sigilosamente por el Congreso, y el proceso se detuvo. Pero tampoco hay alguna posibilidad de avanzar.

En segundo lugar, existe una identificación muy fuerte de los jueces con esta lógica. Los jueces son de los grupos de la elite que se sienten más afectados por esta nueva dinámica de los medios de comunicación; sienten que los periodistas los están atacando, que los están atacando injustamente —en algunos casos tienen razón, en otros no tanto—, y algunos han empezado a aplicar las reglas restrictivas que la legislación establece, de forma mucho más agresiva que la que emplearon en toda la historia chilena.

Entonces empezamos a ver condenas a periodistas, muchas, incluso fuera de Santiago, donde esto ocurría tradicionalmente. Condenas a periodistas en todo el país por delitos de injurias, calumnias, que tradicionalmente no conducían a condena. Condenas por violaciones de la intimidad; medidas restrictivas en el marco de procesos penales; medidas de incautación de libros, decretos de prohibición de informar... Todo esto en medio de debates diarios por la prensa. El que es considerado el periodista más creíble del país tiene una condena ya y aparentemente está a punto de encarar una segunda en un proceso penal que se le acaba de instalar, o sea, está siendo objeto de una persecución penal intensa.

Hay casos muy importantes que han marcado la agenda en esta materia. Uno es el caso que les mencionaba, contra dos senadores de la derecha, por haber participado en actos de prostitución infantil, prostitución juvenil, que ha

sido un *show* que ha durado muchos meses y que ha creado numerosas querrelas penales, por injurias, calumnias, en uno y otro sentido, e intervención judicial. Hubo destitución de jueces o ex jueces que fueron objeto de investigación periodística por sus conductas sexuales, y eso a su vez generó otras causas penales. Un caso muy importante de corrupción gubernamental en el que había numerosas investigaciones periodísticas fue el de desvío de fondos públicos a campañas políticas, y también la investigación sobre los supuestos intentos del gobierno de manipular a los jueces que estaban encargados de esa investigación; y en el medio de esto, de nuevo, causas penales, investigaciones, descubrimiento de que unos jueces mentían, otros se contradecían...

Nosotros también hemos participado en alguno de estos casos. Por primera vez empezamos a tener algunas victorias. Hay algunos jueces que con el tiempo han obtenido una formación en temas de libertad de expresión y han desarrollado jurisprudencia, yo diría que minoritaria, pero importante porque se ha empezado a reconocer la vigencia de este derecho frente a las querrelas que pretenden limitar la función periodística. Asimismo, hemos continuado en nuestra función de tratar de reunir a los actores, reaccionar frente a las manifestaciones más importantes. Pero el tema está abierto.

Desde luego que queda mucho por hacer, pero ¿cuál es el panorama de los próximos tiempos? Fruto de esta situación ocurrida en el último par de años, las alianzas que solíamos establecer con miras a avanzar en el desarrollo de la libertad de expresión se han quebrado, debido a la cohesión de las elites del pasado, de aquellos sectores del gobierno que de alguna manera podían jugar, incluso con los medios de comunicación y con los grupos de derechos humanos, y habrían podido avanzar. Eso se ha roto y no sabemos cómo se podrá recomponer. Vemos por el momento muy difícil que eso ocurra.

En segundo lugar, tenemos un problema muy serio con los jueces. Nuestros jueces no están entrenados, ni aun aquellos que son liberales en otras materias. Eso es lo curioso. Hemos tenido jueces que han sido muy productivos en materia de derechos humanos, por ejemplo, o jueces que son liberales en general, en diversas cuestiones en materia jurídica. Pero aun esos jueces suelen ser muy refractarios frente al tema de libertad de expresión, porque se sienten atacados diariamente por la prensa, ellos y sus colegas. Sienten que los medios informan de una manera distorsionada sobre los casos que ellos llevan, que los ridiculizan, que los atacan cuando no toman las decisiones más aceptables popularmente, y por tanto allí hay un problema muy serio. ¿Cómo es posible entrenar

a los jueces, convencerlos, persuadirlos de que la libertad de expresión es un valor, que hay ciertos estándares que es preciso respetar?

Y por último, hay un tema que me parece muy importante, que todavía no hemos abordado, recién lo estamos empezando a pensar, y es cómo mejorar el trabajo periodístico. Porque la apertura de esta nueva lógica de los medios de comunicación y de los periodistas corre el riesgo (no creo que en Chile sea muy fuerte, pero es un riesgo) de llevar a una especie de periodismo salvaje, que es incontrolable y que no tiene estándares de rigor. Me ha tocado ver en algunos países de América Latina, aunque no de esta zona, cómo los periodistas se transforman en verdaderos verdugos, que sin mayor rigor condenan a jueces que a veces han actuado de manera apropiada, y si bien estos periodistas están entrenados y motivados por la crítica al poder, no están entrenados en el respeto a algunas reglas institucionales, no están entrenados en la necesidad de cuidar la democracia, de cuidar algunas instituciones, sobre todo cuando funcionan bien. Todos estamos de cuerdo en criticar a los jueces cuando funcionan mal, pero cuando funcionan bien no nos parece que eso sea lo correcto.

En el caso de Chile creo que éste es un tema pendiente. Hay algunas cuestiones que se han hecho, sin embargo. Aunque es una institución antigua, recientemente ha empezado a funcionar la Asociación Ética de los Medios de Comunicación. Hace unos días se planteó un debate muy interesante. La Asesoría General Pública, que es un organismo creado hace poco, en el marco de la justicia penal, presentó un conjunto de casos ante el Tribunal de Ética de los Medios de Comunicación. Denunciaba cómo los medios periodísticos atacan a jueces que no han hecho otra cosa que cumplir con su deber. Eso perjudica mucho a los defensores, porque ellos están viendo que es cada vez más difícil establecer la defensa a sus clientes ante treinta jueces intimidados por los medios. Presentaron los defensores de una manera muy apropiada, muy ordenada, un conjunto de casos en los que se muestra cómo los medios de comunicación han distorsionado la información en casos judiciales en que el juez dio lugar a la aplicación de garantías básicas, y producto de eso el juez fue objeto de una crítica injustificada de parte de los medios. Eso es todavía tenue, pero me parece que es un tema importante, porque la libertad de expresión, en los países donde ha funcionado, se vincula con cierta excelencia en el trabajo periodístico. La libertad de expresión requiere una cierta lógica de buen funcionamiento del trabajo periodístico que me parece interesante revelar. Muchas gracias.

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS CON RELACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

*Phillipe Texier**

LOS procesos observados en el Cono Sur de América Latina, de transición de regímenes autoritarios a la democracia, no se pueden comparar con los procesos que se dieron en América Central o con otros procesos en otros continentes. Estoy pensando en el pasaje del régimen del *apartheid* en África del Sur a la democracia actual, o aun en la Europa actual —porque esto pasó en todos los continentes— o, más lejos en el tiempo, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se crearon los Tribunales de Nuremberg y Tokio.

Hay en todos esos procesos una constante, cualquiera sea el período, cualquiera sea la zona geográfica: el afán de verdad y de justicia por parte de las víctimas o sus familiares. Pero también en todos los casos, al mismo tiempo que se llegó a la paz, que se empezó un proceso de transición hacia la democracia, se pactaron o se impusieron leyes de amnistía bajo diferentes nombres o apelaciones, pero con la misma consecuencia de frustración de los familiares de las víctimas. Pueden ser leyes de autoamnistía, como la del general Pinochet en 1978, autoproclamada por la misma dictadura, o leyes posteriores a la dictadura, como fue el caso en Argentina de las leyes de Punto Final (1986), Obediencia Debida (1987), etc., sin contar las medidas de indulto, hasta que dichas leyes fueron derogadas o declaradas nulas, en marzo de 1998.

Pero a veces fueron también leyes pactadas por las partes en ocasión de un proceso de paz. Es el caso de El Salvador, con una primera Ley de Amnistía en 1992 y luego la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, votada cinco días después de la presentación del informe final de la Comisión por la

* Magistrado francés de la Corte de Casación (sala laboral). Experto de las Naciones Unidas en derechos humanos.

Verdad ante el secretario general de las Naciones Unidas, el 20 de marzo de 1993, sin protesta ninguna del FMLN, una de las partes en conflicto. Se podrían hacer constataciones equivalentes a propósito de Guatemala, de Uruguay, evidentemente, sin hablar de Colombia, país donde siguen cometándose las atrocidades más bárbaras con un grado de impunidad total o casi total, sin que la justicia haya reaccionado en proporción con la gravedad de la situación.

Pero la impunidad y las graves violaciones a los derechos humanos no son específicas de América Latina. En Europa, las transiciones en España, Italia, Portugal, o Grecia se hicieron sin ningún juicio al pasado y en la mayoría de los casos sin depuración de los cuadros militares.

Habían mandado centenares de judíos a los campos de exterminación, habían pasado más de cincuenta y cinco años de los hechos y para hablar de las guerras de liberación de Argelia se ocultaron también las graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que cometieron las fuerzas armadas francesas durante el conflicto argelino: torturas, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, etc. Aparentemente la mayoría de los Estados al pasar por un período de transición considera en un primer tiempo, muy equivocadamente, que el retorno a la paz o a la democracia pasa por el olvido o la negación del pasado. La historia ha mostrado —y lo está mostrando ahora en el Cono Sur— precisamente que es todo lo contrario.

¿Cuáles son entonces las obligaciones de los Estados en tales períodos de transición? Creo que para contestar a esa pregunta es necesario ubicarse del lado de las víctimas consideradas como sujetos de derecho, como lo hace el informe final acerca de la cuestión de la impunidad presentado por mi colega y amigo Louis Joinet en octubre de 1997. Todos los principios que rápidamente voy a enunciar están directamente tomados de este informe que me parece un documento todavía pertinente sobre el tema. Esos derechos fundamentales son tres: el derecho a saber, el derecho a la justicia y el derecho a obtener reparación.

El primero es el derecho a saber, que no consiste solamente en un derecho individual a la verdad; es también un derecho colectivo «que hunde sus raíces en la historia para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones» (cito el informe Joinet) y al Estado le incumbe el deber de recordar. De este derecho han surgido tanto en este continente como en otros las comisiones extrajudiciales de la verdad, con diversas apelaciones pero con la misma finalidad: desmontar los mecanismos de la represión, conservar las pruebas para la justicia, establecer la realidad de los hechos de barbarie negados por los autores o cómplices.

Pero hay que ser claros en la finalidad de esas comisiones: ellas no deben y no pueden sustituir a los tribunales y deben tener algunas características, que casi todas las han tenido. Estas características son: garantía de independencia e imparcialidad —sea que se creen por ley, instrumento convencional, decreto u otro—, inmunidad a los miembros, pluralidad de opiniones, posibilidad de tener asistencia de la policía, etc. También garantías relativas a los testigos y a las víctimas; en particular, garantía de protección, voluntariado, anonimato protegido cuando es necesario, etc. Garantías a las personas acusadas. Publicidad de los informes —fue el caso en la mayoría de ellas, pero la experiencia en el Cono Sur y en América Central ha mostrado que la publicidad no es siempre total; por ejemplo, en el caso de Chile se ocultan los nombres de los autores—. Otra obligación que emana de esto es la necesidad de preservar los archivos relacionados con las violaciones de los derechos humanos, una protección indispensable; y aquí también me puedo referir a Chile, donde, por ejemplo, los archivos de la Vicaría de la Solidaridad, que no eran archivos estatales sino de la sociedad civil, fueron protegidos y era indispensable que lo fueran. Muchas veces los archivos tuvieron que protegerse fuera del país. Es el caso de los archivos del Plan Cóndor, que finalmente se descubrieron en el exterior y empezaron a ser utilizados por jurisdicciones extranjeras.

El segundo derecho es el derecho a la justicia. Se trata posiblemente del derecho más difícil de conseguir, tanto por los motivos señalados de amnistía o indulto, como por motivos jurídicos verdaderos o falsos. Entre éstos está, por ejemplo, la prescripción penal por la mayoría de los delitos. El principio de derecho internacional, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana, es que toda víctima debe tener la facultad de hacer valer sus derechos, beneficiándose de un recurso equitativo, efectivo, para lograr que su opresor sea juzgado y obtener reparación. No puede haber perdón o reconciliación sin conocimiento de la verdad y sin un debido proceso.

Me acuerdo de lo que decía alguien que todos ustedes conocen, Perico: «Yo estoy dispuesto a perdonar, pero primero tengo que saber a quién debo perdonar y él tiene que pedir perdón». Este derecho impone obligaciones al Estado: investigar las violaciones, perseguir a los autores y, si se establece su culpabilidad, someterlos a sanción judicial. Y el tiempo no borra estos derechos. Pienso por ejemplo en el asesinato de Zelmar Michelini, que está todavía siendo investigado. Pienso en el caso Astiz en Argentina, que conozco bien porque de pura

casualidad fui el primer juez de instrucción en Francia que investigó el caso. Astiz fue condenado en Francia por contumacia, en ausencia, pero eso puede permitir que tenga cierta dificultad para salir de su país.

La norma en esos casos debe ser la competencia de los tribunales nacionales, pero en caso de que la justicia nacional no esté en capacidad de proveer una justicia imparcial, o no tenga la voluntad política de hacerlo, se debe poder recurrir a la justicia internacional, cuya evolución, aunque muy lenta, es positiva. No voy a entrar en detalles sino que me limitaré a mencionarlo: empezó con los tribunales de Nremberg y Tokio, con sus defectos por ser tribunales de vencedores; siguió con los tribunales ad hoc sobre Ruanda y la antigua Yugoslavia, y ahora con el Estatuto de la Corte Penal Internacional. El Estatuto tiene defectos que todo el mundo conoce —fuerte dependencia del Consejo de Seguridad, posibilidad de hacer un montón de reservas, limitación a los crímenes más graves—, pero efectivamente constituye un progreso. Tal vez más interesante, aunque no haya tiempo de desarrollarlo, es el principio de justicia universal. El caso Pinochet todo el mundo lo conoce, y quién se iba a imaginar que ese señor caminando por Londres iba a ser arrestado con una comisión rogatoria de un juez español que finalmente produciría una aceleración de la justicia chilena.

Por fin, es indispensable para todos los Estados respetar los principios de imprescriptibilidad contenidos en varios instrumentos internacionales ratificados en particular por los Estados del Cono Sur: los convenios de Ginebra de 1949, la Convención contra la Tortura de 1984, la Convención para la Prevención y Sanción de los delitos de Genocidio de 1948 y el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que rige para el futuro pero que marca un progreso real. También los recursos ante los mecanismos regionales: en Europa la Corte Europea y aquí la Comisión y la Corte Interamericana. No voy a insistir en ello.

Para terminar me voy a referir al derecho a obtener reparación en el plano individual. Se necesita un recurso efectivo, en principio ante la justicia, pero cuando esto no es posible puede ser delante de comisiones ad hoc. Chile tuvo una comisión de indemnización de la víctima después del proceso, restitución, rehabilitación, etc. Y en el plano colectivo, el reconocimiento público y solemne de lo que pasó. Eso se empieza a manifestar por ejemplo en El Salvador, con un monumento que se erigió hace poco tiempo, y aquí el proyecto de museo de la memoria en la ESMA (Escuela de Mecánica de la Armada); eso muestra que pueden pasar muchos años, puede pasar el tiempo, pero el olvido no gana en

esas circunstancias. Podría mencionar como positiva la derogación de las leyes y decretos de excepción, etc., pero quiero insistir en dos medidas más. Una de ellas sí existió aquí en el Cono Sur: la disolución de los grupos armados paramilitares o paraestatales; eso pasó en El Salvador y Guatemala también, pero siguen existiendo en varios países, en particular en la sufrida Colombia, donde no se han disuelto y aparentemente no hay intención de disolver esos grupos.

Finalmente, la más difícil de las obligaciones de los Estados es la de —no me gusta ese término pero no encuentro otro— la depuración por medidas administrativas de los autores de graves violaciones. Es un asunto eminentemente difícil; no se dio en Europa después del franquismo ni después de Mussolini, en Grecia tampoco se pudo hacer mucho, pero es indispensable que los Estados lo hagan, y si no lo hacen pueden sufrir sus consecuencias.

Me parece que lo que está pasando actualmente en el Cono Sur puede llamarnos a optimismo. El cambio de actitud hacia el pasado en Argentina es muy positivo; aunque no sea exactamente igual en algunos países vecinos, en este tema particular el Observatorio que se está planificando puede ser de gran utilidad.

PASADO AUTORITARIO Y DEMOCRACIA EN BRASIL

*Perly Cipriano**

BRASIL no tiene una tradición democrática como muchos de los países de la región. Hemos tenido una característica reiterada: elites con una gran capacidad de realizar transiciones a diferentes gobiernos sin perder prácticamente nada de su poder.

Nuestro país se volvió independiente de Portugal en 1822, cuando el emperador pasó el país a su hijo, y mantuvo la esclavitud por un largo período. De 1889 data la transición del imperio a la república, pero manteniendo la esclavitud. Tenemos registros de 4.200 quilombos o regiones donde se refugiaban los esclavos que huían, con la presunción de que debía haber más que los que hoy día conocemos. La abolición de la esclavitud aparece como una dádiva de la princesa Isabel que dio la libertad a los esclavos, no como la lucha de los esclavos que conquistó la libertad; esa fue la imagen transmitida en Brasil.

La república resultó proclamada por un golpe de Estado del mariscal Deodoro, sin la presencia del pueblo. Tuvimos un partido republicano muy débil, entonces el mariscal apareció nuevamente, hizo la transición y fue sucedido por otro. Hasta 1930 tuvimos la república vieja, sin pueblo. Imaginen un país con una inmensa mayoría analfabeta, donde las mujeres no votaban, los analfabetos tampoco... Imagínense el número de electores que teníamos, sin hablar de que en el imperio había elecciones pero sólo votaban los que tenían determinado patrimonio; los más pobres tampoco votaban.

En la revolución de 1930 surge Getúlio Vargas, que tiene cierta similitud con Perón. Era un caudillo fuerte, *gaúcho*, padre de los pobres, con el apoyo de

* Subsecretario de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría Especial de los Derechos Humanos, Brasil.

los sindicatos. Basaba su acción en la Carta de Trabajo de Italia, del fascismo, y había una serie de sindicatos unidos al Estado que hoy tienen sindicalistas que viven a costa del Estado. Inclusive los sindicatos que se dicen de izquierda temen perder esa gran facilidad de obtener apoyo económico sin tener que disputarlo ante los trabajadores.

En ese período Getúlio ejerció una democracia con cierta participación del pueblo, por cierto con un papel mayor; los grandes latifundistas tuvieron un rol menor, pero también continuaron gobernando. Getúlio Vargas gobernó hasta 1945, en que hubo elecciones. Fue casi un golpe: tuvimos un nuevo mariscal elegido y el presidente Juscelino Kubitschek culminó su mandato de cuatro años. Después de esa elección, vino Jânio Quadros, muy conservador, cercano a los latifundistas. El vicepresidente era de otro partido, el PTB, en la época en que se podía elegir un presidente de un partido y el vice del otro. Entonces se preparó un golpe militar, con una gran movilización nacional. Jânio se encontraba en la China y le iba a ser muy difícil volver de allí. Imagínense la China comunista en esa época en que se hablaba del «peligro amarillo». Hasta los chicos tenían miedo. Entonces, Jânio, que estaba en el PTB, tuvo dificultad para crear una transición. Se creó el parlamento bajo la presidencia de Jânio, que aceptó volver y gobernar con un Parlamento que no tenía ninguna expresión en ningún lugar; apenas tenía un pequeño poder y duró hasta 1964. En ese período lideró un movimiento nacionalista bastante fuerte llamado Reforma Agraria Bancaria, que promovía cantidad de reformas y también trabajaba la nacionalización. Él trabajó en ese sentido y vino el golpe militar ante el temor a sus ideas nacionalistas.

Ese golpe militar tuvo el apoyo de latifundistas, grandes empresarios, multinacionales, buena parte de la clase media, la iglesia católica y gran parte de los medios de comunicación. Tenemos reconocer la diferencia entre libertad de prensa y el poder golpista que tienen los dueños de la prensa, como ahora que están en contra de Chávez en Venezuela. Cuando la prensa se alinea con uno de los bandos en conflicto, en ese caso lamentablemente no hay libertad de prensa, es solamente el juego de los empresarios dueños de los medios de comunicación. Es necesario hacer la distinción con cierto cuidado.

En ese sentido, Brasil pasó 21 años de dictadura militar y las cosas son parecidas a las de los demás países del Cono Sur: prisiones, torturas, muertes, desapariciones forzadas, intervenciones de los sindicatos, cesación de mandato de los parlamentarios, gobernadores, intendentes, con la característica de que en cuatro años los dos primeros fueron dos mariscales —Castelo Branco y Costa e

Silva— y después tres generales por periodos de cuatro años, que se fueron sucediendo, solamente con el intervalo de uno que murió y de otro que duró un período mayor. Ellos mantuvieron el Parlamento abierto y en una apariencia de elección cada cuatro años los generales eran sustituidos por otros.

Esos gobiernos fueron apoyados intensamente por el empresariado porque se veía beneficiado con la represión de los dirigentes sindicales. Entre los intelectuales se instaló un sistema de delación profunda que sobre todo tuvo lugar en la universidad, a partir de una ley que resultaba más fuerte que la Constitución. Era un instrumento que los rectores utilizaban para echar funcionarios, profesores y estudiantes. Había algunos profesores que se prestaban a denunciar a sus colegas; igual ocurrió entre los funcionarios y entre los estudiantes. Todo esto sucedió en forma aparentemente tranquila, así como con los medios de comunicación, con las empresas y con los abogados. Aquellos que estuvimos del otro lado y queríamos transformar la realidad política a través de la oposición y democratizar, vimos a nuestros jueces, promotores y abogados que tuvieron muchos beneficios en la dictadura militar, y eso no lo podemos olvidar.

Tenemos también que considerar que la dictadura no podía darse sola; concentraba una gran represión. Entonces Brasil se caracterizó por disolver los partidos políticos y crear dos partidos: el Arena, que apoyaba al gobierno, y otro partido que también lo apoyaba aunque disfrazadamente. Durante las elecciones las personas procuraron la participación de la oposición y en dictadura tuvimos un crecimiento grande de la movilización popular, del movimiento popular; también la oposición armada: una parte de los partidos de izquierda fue disuelta y la otra pasó a la resistencia armada. Entonces, en el mismo país teníamos elecciones de gobernadores que pasaron a ser indirectas y también la resistencia armada, en el mismo período.

La dictadura duró largo tiempo, veintiún años. Ese período fue común para todos nosotros: las dictaduras militares se entendían bien. La brasileña se entendía bien con la chilena, con la paraguaya; hacía mucho que se entendía con la Argentina, Chile y Uruguay. Pero tenemos que hacer otro rescate de nuestros pueblos y nuestras organizaciones de izquierda: constituían la solidaridad de los pueblos y eso es lo que nosotros hoy aquí debemos representar, ese avance de que los pueblos estuvieron siempre juntos. Un número inmenso de brasileños vivieron en Uruguay, Paraguay, Argentina, Chile; en Costa Rica, que acogía a los brasileños y protegía sus vidas. Y Brasil también recibió a argentinos, paraguayos, uruguayos, chilenos. Tenemos esa unidad y, por otro lado, la imple-

mentación del Plan Cóndor, que unía las dictaduras entre las elites de nuestros países. Decir militares es solamente una parte del tema; debemos decir que tuvieron un fuerte apoyo social. Podemos decir también que nuestros pueblos estuvieron integrados, apoyándose también unos a otros en diversas causas.

En ese período de la dictadura, una de las manifestaciones más evidentes que tuvimos fue la lucha por la amnistía, que fue muy amplia en Brasil. No tuvo la capacidad de involucrar a millones de personas, pero sí principalmente a las universidades, a parte de la intelectualidad, de los artistas y de las izquierdas. Las amas de casa también se involucraron, inclusive las madres y las abuelas que, aunque generalmente conservadoras, cuando la lucha contra la dictadura fue creciendo, resultaron muy solidarias; las encontrábamos enfrentando a los generales con mucho más coraje que aquellos que estuvieron presos. Tenemos que rescatar esa lucha por la amnistía.

Tuvimos un gran número de presos, un grupo cumplió penas, otros quedaron un período corto, pero la aplicación de la tortura se extendió por todas partes en Brasil, sumada a la desaparición política. Se mataba y quiero insistir en que la prensa amparó a la dictadura militar durante largos períodos. Por ejemplo, la Red Globo y algunos canales de televisión crecieron gracias a la dictadura militar. Por eso es necesario destacar que muchos periodistas eran perseguidos, pero los dueños de los medios de comunicación se enriquecieron enormemente durante la dictadura militar —aquí debo hacer la excepción de los periodistas que crearon diarios alternativos.

La amnistía fue votada el 23 de agosto de 1979 y sancionada el 29 de agosto. Yo estuve preso. La ley fue sancionada por Luis Carlos Prestas, que fue un gran líder comunista de toda América; muchos lo conocen por su trayectoria. Con la Ley de Amnistía empezaron a volver los exilados políticos, Brizola inclusive; todos llegaban a Brasil, pero nosotros continuábamos presos. Hasta 1980 hubo presos políticos. Yo salí de prisión después de diez años, en libertad condicional. No podía hacer declaraciones, participar en reuniones políticas ni nada, pero de cualquier manera había una carta que decía «prohibido hacer todas estas cosas».

En el año 80 ya tuvimos la construcción de los partidos en otro gran momento de Brasil. Nuestro partido, que apoyó al gobierno y que tenía posiciones muy definidas, surgió del Partido de los Trabajadores, que en el 79, ya en la cárcel, estaba pensando la concepción del partido, el PDT de Brizola. En la primera elección tuvimos la llamada «campana de las directas ya». Queríamos que el presidente fuera electo por el voto directo de los electores, con la movili-

zación de millones de personas, que fue el momento de mayor movilización de nuestro país. Y nuevamente la elite del Congreso definió que la elección sería indirecta con el Colegio Electoral, que debía elegir el presidente, a pesar de los millones de personas en todas las calles del Brasil que derrotaron el proyecto.

A partir de ahí hubo elección directa, con Tancredo Neves, que murió antes de asumir y fue sustituido por José Sarney. Después, vino Collor de Melo, uno de los grandes farsantes de nuestro país por los niveles de corrupción de su gobierno, que tuvo mucho apoyo de la prensa. Red Globo hacía intensas campañas desde sus canales de televisión y decía que Lula era una persona peligrosa, obrero, barbudo, comunista, agitador, e inclusive cuando quedó viudo y se enamoró de su actual mujer —que también era viuda y tiene una hija que él reconoció como suya—, en la televisión aparecía que Lula quería matar a la niña en el vientre de su madre. Vean la crueldad que significaba esa campaña mediática. En la segunda vuelta, Lula tuvo una gran votación pero perdió.

Fernando Henrique Cardoso era el príncipe de la sociología; un hombre de izquierda, con libros muy interesantes, que hizo una alianza con los sectores conservadores de Brasil para generar una transición. Entonces es una persona de la izquierda latinoamericana que se pone al frente de un conjunto de partidos de derecha y conservadores. Eso va a demostrar cierta sagacidad de la elite brasileña. Para hablar de la elección de Lula, debo referirme a que finalmente alguien del pueblo pudo acceder a un cargo tan importante.

Haciendo una reflexión sobre el presente que nos ocupa, para que creemos este Observatorio debe haber fuertes instituciones democráticas en nuestros países, planes nacionales de derechos humanos, así como un Consejo Nacional de Derechos Humanos. A través de esas instituciones nuestro Observatorio debe avanzar porque debemos sentir la consistencia de una red apoyada por los pueblos que durante la dictadura estuvieron juntos en la oposición y que ahora se sienten más cerca de poder realizar sus sueños —no como todos quisieran, pero estamos trabajando para ello.

Tenemos un brasilero que dice que no necesitamos mucho, sino unos de los otros. Eso es así, para nuestros países. Necesitamos sentirnos cerca, con un objetivo preciso, sin exageraciones, pero que la gente pueda construir su utopía. Tenemos en este momento posibilidades de avanzar; nuestro país que lamentablemente vivió mucho de espaldas a las Américas, porque solamente miraba a Europa. El Mercosur es una oportunidad histórica para la construcción de una red solidaria de trabajo conjunto por el bienestar de nuestras sociedades.

*Patricia Tappatá de Valdez**

ARGENTINA ha experimentado desde 1983 la casi totalidad de las opciones que se conocen en el tratamiento judicial y social del pasado de violaciones a los derechos humanos. Nosotros tuvimos autoamnistía, promulgada en las postrimerías del régimen militar; su anulación por vía legislativa en los primeros días de la democracia; investigación sobre el funcionamiento de la represión ilegal y de su más trágica consecuencia, los desaparecidos, a través de la Conadep, lo que en lenguaje moderno se llamaría una comisión de la verdad. Inmediatamente después, juicio oral y público y condena para los integrantes de las juntas militares, procesamientos de cientos de miembros de las fuerzas armadas; leyes de impunidad hacia finales de los ochenta, Punto Final y Obediencia Debida, indultos para los que habían sido condenados unos años antes. Luego de unos años, confesiones; fueron muy pocas pero hubo una particularmente muy significativa, de miembros de las fuerzas armadas que dieron cuenta de la manera como los desaparecidos habían sido eliminados luego de estar en los centros clandestinos. Posteriormente hubo avances en los procesos judiciales a quienes se habían apropiado de niños nacidos en cautiverio o los habían secuestrado junto con sus padres, en casos que habían sido sustraídos del juicio oral y público a las justas militares de entonces. Hubo también medidas amplias de reparación a las víctimas, una variedad realmente grande que no es oportuno mencionar aquí; juicios por la verdad, juicios en el exterior por la jurisdicción universal. Más recientemente, 25 años después, reactivación de la vía judicial, anulación legislativa de las leyes de impunidad. Y mucho más cerca en el tiempo, la crea-

* Directora de Memoria Abierta, Acción Coordinada de Organizaciones de Derechos Humanos, Argentina.

ción de un archivo nacional de la memoria, iniciativas múltiples para la reconstrucción de sitios, desde la sociedad civil, desde el Estado, desde los estados locales en lo nacional, junto con proyectos muy importantes para la construcción de monumentos y la instalación de museos, de los cuales los dos más importantes son los dos de Buenos Aires: el Parque de la Memoria y el Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado. También en Buenos Aires, la decisión presidencial del convenio firmado entre el gobierno local y el nacional para establecer, en lo que fue el predio del centro clandestino más emblemático, la ESMA, un espacio para la memoria y la defensa de los derechos humanos o un museo.

Estos esfuerzos y avances en todos estos años nunca fueron lineales; marcaron con distinto grado de intensidad el debate político público entre distintos grupos de la sociedad civil y las instituciones de la democracia, también con distinto grado de conflicto. Pero quizá esta dinámica de más de veinte años es la explicación primera de por qué en Argentina el tema de los derechos humanos, y en especial el tema del pasado traumático de violación a los derechos humanos, siempre se mantuvo en la agenda pública y fueron inútiles los esfuerzos por clausurarlo. Y explica también parte de la preocupación de la presente administración por retomar y desarrollar acciones que recuperen esa iniciativa y la intención de desarrollar políticas claras de memoria colectiva.

Este rol de sociedad civil ha sido, entonces, crucial. Las organizaciones de derechos humanos nacieron con una fuerte legitimidad en momentos de atropello generalizado a derechos civiles y políticos; encabezaron la oposición a la dictadura, lo que les dio definitivamente un liderazgo ético y político fuerte, que se opacó en ocasión de las leyes de impunidad y los decretos de indulto. A partir de ese momento las organizaciones de derechos humanos tuvieron un tiempo como de latencia, una meseta de ausencia de protagonismo y participación, espacio que se retomó sin embargo con una enorme fuerza a partir de 1996, cuando se cumplieron 20 años del golpe militar que había dado inicio a la última dictadura y que produjo una especie de eclosión de la memoria, con variadísimas manifestaciones en lo cultural y en lo político que recogían esa obstinación de tantos años de mantener con fuerza el reclamo de verdad y de justicia. También recogían la enorme creatividad aplicada en la vía judicial, que en el caso de Argentina intentó y probó; a veces fracasó, pero muchas más, creo, obtuvo logros importantes en los niveles locales, en los niveles regionales y universales, y con todas las cuestiones de jurisdicción universal.

Esta activación del recuerdo y del homenaje orientada a preservar la memoria por parte de los grupos de derechos humanos y su presencia en la escena pública no significan, sin embargo, que la historia reciente y la memoria que proclamamos esté ampliamente debatida o expuesta para la sociedad en su conjunto. Tampoco es claro aún cuál es la incidencia de esta presencia del tema de la memoria y el debate que suscita, cómo está contribuyendo a la construcción de una institucionalidad política nueva y distinta, donde los valores y comportamientos democráticos prevalezcan sobre aquellas prácticas y aquellos modos de organización de la política más arraigados en nuestro país, que vienen no sólo de la dictadura sino de mucho antes, pero que alcanzaron niveles de paroxismo en los momentos más autoritarios, y también niveles de paroxismo en el sentido de hartazgo ciudadano en la última crisis de diciembre de 2001.

Dentro de esta dinámica, veamos por qué los organismos de derechos humanos decidimos en el año 2000 trabajar de manera coordinada y comenzamos a armar Memoria Abierta. Siempre se dice en Argentina que los organismos de derechos humanos hicimos memoria de los hechos en el mismo momento en que fueron creados. Sin embargo, justamente por este proceso de presencia en la vida política y social argentina, así como por el deseo y el esfuerzo de avanzar en la preservación de la memoria y en lograr en particular crear un museo, fue que a finales de 1999 vimos que la tarea de la memoria organizada de manera sistemática para producir debate político, debate público, no era tarea para uno solo. Entonces ocho organizaciones de derechos humanos decidimos formar una alianza que tiene como misión preservar la memoria de lo sucedido en la Argentina durante el período de la violencia política y el terrorismo de Estado, y sus huellas en el presente. Trabajamos para promover un recuerdo activo en la idea de que aquellas sociedades que recuerdan y debaten su pasado tienen más posibilidades —aunque nunca todas— de elaborar memoria social que contribuya a fortalecer su identidad y sobre todo a generar una convivencia democrática cada vez más igualitaria.

Estamos juntas las Abuelas de Plaza de Mayo, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, la Asociación Buena Memoria, el CELS, el SERPAJ, los Familiares de Desaparecidos y Detenidos, la Fundación Memoria Histórica y Social Argentina, las Madres de Plaza de Mayo (en línea fundadora). Nos organizamos en cuatro programas.

Empezamos con dos, centrales. El primero fue el tratamiento del enorme acervo documental que los organismos de derechos humanos habíamos cons-

truido desde el momento mismo de la fundación. En medio de las dictaduras, el valor de nuestro trabajo estaba muy fuertemente centrado en los documentos, en los testimonios de las personas que venían a denunciar, en los recursos de hábeas corpus, en las denuncias, en los comunicados públicos, en las cartas que escribíamos al exterior y al interior. Esta enorme cantidad de documentos estaba dispersa en cada uno de nuestros locales, de nuestras oficinas, sin recursos, sin recibir un tratamiento adecuado. En algunos casos, muy a la deriva y muy a merced del deterioro por efectos ambientales —inundaciones, luces inadecuadas, mudanzas, bichos, etc.—. Entonces organizamos un programa de ordenamiento, catalogación y archivo de esos documentos que tienen una característica: cada organización conserva la posesión física de sus documentos y las seis que tenemos centro de documentación trabajamos con un programa centralizado que permite que los investigadores y el público en general puedan acceder a los documentos a través de la página web. Es decir, los documentos están reunidos en una base única y común accesible por Internet y cada organización conserva y preserva esta documentación de manera organizada, limpia y sobre todo accesible.

El segundo programa es un archivo oral. Nuestro archivo tiene como misión central crear nueva fuente histórica, escuchar a través de los testimonios las historias relatadas por protagonistas, testigos, familiares de víctimas, personalidades de la época, en fin. El archivo usa tecnología digital. En este momento tenemos más de 360 testimonios organizados en un archivo, que pertenecen a distintas categorías; esto significa más de 800 horas de video. El archivo es de acceso público; tiene restricciones sólo en algunos casos que tienen porciones de la historia particularmente privadas y las personas que dan testimonio así lo señalan. El archivo es una fuente de primer orden para la preparación de material educativo. Ya en el año 2002 produjimos una exhibición virtual que se llama «Otras voces de la historia. De abogados, derecho y política». Los abogados en Argentina, como defensores y como víctimas, han sido un actor crucial en todo este proceso. Construimos una colección sobre abogados, otra colección sobre el caso de los astilleros Ascarza —un sector gremial particularmente golpeado en los años de dictadura— y un tercero sobre la mansión Seré, que fue uno de los centros clandestinos de detención.

Tenemos dos programas más. Un archivo fotográfico con más de 4000 fotografías, una fuente que complementa con imágenes este relato del cual hablan los documentos y las voces. Son fotografías de lo más variadas: muchas de vida

cotidiana, junto con aquellas primeras que identificaron tan fuertemente la imagen pública de los organismos, que son las fotos de las propias víctimas desaparecidas; pero el archivo tiene también la digitalización del relevamiento fotográfico que hizo la Conadep al visitar los centros clandestinos de detención inmediatamente después que la democracia fuera recuperada.

Finalmente, nuestro programa más reciente es el que se llama Topografía de la Memoria, que está investigando poco a poco, porque son muchos, los centros clandestinos de detención, o sea, aquellos lugares que fueron usados para instrumentar y extender la represión ilegal. Algunos de ellos son posibles de recuperar, otros han sido destruidos. El programa pretende investigar el modo en que funcionaron, las características centrales y la forma, la geografía, la topografía en el territorio nacional que fue utilizada para el plan de exterminio. Este programa tiene además otras dos funciones que son, por una parte, acompañar las experiencias de reconstrucción y de interpretación de estos centros clandestinos, y por otra, la más reciente, producir los «recorridos por la memoria», que muestra cómo el tejido de la ciudad de Buenos Aires sirvió a la represión. Estamos en una etapa piloto y esperamos que aquello que hemos hecho muchas veces a partir de pedidos individuales y acotados, podamos hacerlo para quienes visiten Argentina, para los estudiantes secundarios y universitarios, para el público y para quienes quieran conocer más sobre esto.

Son sólo los programas esquemáticos Hay una cantidad de actividades que tienen como misión poner toda esta información para que la sociedad argentina conozca, recuerde, se reconozca, acepte las partes más difíciles y aquellas que fueron resistencia mucho más valiosa, y para que podamos tener una política mucho mejor.

*Catalina Smulovitz**

UNA de las cosas quizá sorprendente de estos dos días es que hasta el último panel no hemos hablado casi de fuerzas armadas, cosa que hace unos años nos habría parecido imposible si hablábamos de derechos humanos. No sé si ante esta ausencia debo alegrarme o preocuparme.

Las fuerzas armadas, desde un punto de vista politológico, sociológico, son un actor, un animal un tanto particular. Una de las características que han tenido durante todos los regímenes autoritarios es que se han comportado como un actor político, esto es, como un actor con capacidad de acción estratégica, con capacidad de decidir su grado de intervención en la acción política. Cuando pensamos en regímenes democráticos la definición de las fuerzas armadas, o el lugar esperado de las fuerzas armadas, ello supone subordinación de los actores políticos civiles; es decir, que las fuerzas armadas no pueden comportarse como actores políticos. Por lo tanto, se podría pensar que un objetivo general de un régimen político democrático respecto a las fuerzas armadas tiene que ver con la subordinación, que supone entre otras cosas una limitación de su autonomía para la gestión política. En eso podríamos estar de acuerdo.

Simultáneamente, las fuerzas armadas son en todo el mundo —no es una particularidad de América Latina— ejemplos de burocracias por excelencia. Si uno quiere saber qué es una burocracia desde el punto de vista sociológico, no tiene más que pensar en las fuerzas armadas. Tienen una estructura jerárquica, con ingreso meritocrático, subdivisión de tareas... Más weberiano que eso en términos de organización democrática no existe. La otra característica de las

* Directora del Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

organizaciones burocráticas es que, justamente por el tipo de recursos que tienden a controlar, la idea de la subordinación a la autoridad política es en realidad un mito. El hecho de que estas organizaciones manejen ciertos recursos especializados con respecto a sus autoridades políticas, inevitablemente, estructuralmente, les otorga un elemento de autonomía.

En el caso particular de las fuerzas armadas eso está particularmente agravado por el hecho de que uno de los recursos que manejan diferencialmente, en comparación con otras organizaciones burocráticas existentes en cualquier sociedad moderna, es aquel recurso que tiene que ver con el control de los medios de fuego. Por lo tanto, aquí hay un problema que está más allá de la voluntad política, que tiene que ver con cierta estructura de orden sociológico o politológico de esta organización particular. Entonces, por un lado, en los regímenes democráticos tenemos un imperativo de control y subordinación, pero por otro lado, dado que es una organización burocrática que maneja recursos específicos, inevitablemente tendrá cierta autonomía, y es una cuestión cómo se controla. Éste es el problema que tenemos, más allá de cómo se hay procesado en las distintas sociedades latinoamericanas o del Mercosur en los últimos años.

Frente a este problema de orden general, hemos de pensar cómo vamos a incluir a las fuerzas armadas en un observatorio. Uno puede pensar en distintos criterios para evaluar su tipo de autonomización y riesgos probables. El hecho de que se trate de un actor que ha perdido relevancia en nuestras preocupaciones no nos puede hacer olvidar que, dadas las características estructurales mencionadas, el riesgo de la autonomización es permanente. Más allá de que en estos últimos años, por factores de orden diverso, las cuestiones referidas tanto al actor fuerzas armadas como a políticas de defensa han perdido centralidad, no podemos perder de vista algunos riesgos, como lo que ocurre con ciertas políticas de defensa, que después de algunos años pueden reeditarse, nos pueden volver a enfrentar con aquello por lo que ya hemos atravesado.

¿Cuáles serían las tres cuestiones que deberíamos tener en la mira? Cuando uno habla de este tipo de cosas siempre puede agregar otras, pero a mí éstas me parecen realmente relevantes, y a partir de ellas podríamos hacer una historia bien específica para cada uno de los países del Mercosur.

La primera cuestión, dada la centralidad que el tema tuvo en las transiciones, es la forma de tratamiento del pasado. Si uno piensa en todas las transiciones de América Latina (voy a hablar en particular de las que conozco mejor: la argentina, la chilena y la brasileña), el tema de cómo se iba a tratar el pasado fue

una cuestión central en todas ellas. Uno podría pensar que tener en cuenta un conjunto de indicadores o fenómenos específicos acerca del tipo particular de tratamiento del pasado, tipo particular de negociación o de resultados postransición, mostraría la capacidad que han tenido las fuerzas civiles para subordinar a un actor que en todos los casos, en todas las transiciones, se resistió a subordinarse o a abandonar capacidades de autonomía. En algunos casos indudablemente la forma en que se ha tratado el pasado refleja mayor éxito de las fuerzas civiles; en otros casos refleja menor éxito y también podemos observar muchos vaivenes o tiempos distintos. No lo estoy pensando, desde luego, desde la perspectiva de los derechos de los afectados, sino que estoy pensando en qué medida algunos de los eventos políticos que marcaron estas transiciones en relación con el tipo del tratamiento a las violaciones de los derechos humanos pueden pensarse a su vez como indicadores éticos, si no como indicadores políticos, de la capacidad de las fuerzas civiles para subordinar, restringir la capacidad de las fuerzas armadas, relativamente poderosas —en algunos casos muy poderosas y en otros casos menos poderosas— e imponerles restricciones a los regímenes sucesorios, o sea, a los regímenes de la transición.

En este sentido uno podría evaluar, por ejemplo, la presencia o ausencia de acuerdos previos de transición. Ustedes saben si en sus países hubo o no acuerdo y qué características tuvo. En algunos casos fueron institucionalizados; en otros fueron acuerdos informales pero restringieron totalmente la capacidad de acción política de los gobiernos civiles; en otros casos no hubo acuerdos previos dada la debilidad de las fuerzas armadas en el momento de la transición... Uno puede eventualmente hacer un rastreo de este tipo de acuerdos previos como un mecanismo para observar esta capacidad de autonomía. Después de la transición uno puede nuevamente hacer observaciones sobre políticas: ¿fue la política básica una política centrada en verdad, fue una política centrada en existencia de juicios, fue una política centrada en negociación de verdad por información, fue una política con infinidad de transiciones por las que atravesaron todos estos países? Lo mismo en cuanto a la existencia o inexistencia de reconocimientos públicos, a la existencia, inexistencia o extensión de las políticas de reparación, revocación de medidas judiciales, etc. Creo que sobre los temas referidos al tratamiento del pasado podemos encontrar infinidad de indicadores y experiencias que en cierta forma nos dan una pauta del grado de subordinación.

Quiero sin embargo concentrarme en otros aspectos con los que en general estamos menos familiarizados, sobre todo quienes de una u otra forma sociali-

zamos en la comunidad de los derechos humanos, que tienen que ver en la cuestión específica de la organización interna de las fuerzas armadas. Las cosas que voy a decir no son particularmente técnicas ni nada por el estilo, pero muchas veces nos olvidamos de la repercusión que tiene no observar estos elementos para evaluar el grado de autonomización de las fuerzas armadas. Por ejemplo: las formas de fijación del presupuesto militar. Como saben nuestros amigos chilenos, las restricciones que tiene el poder civil para fijar el monto del presupuesto de sus fuerzas armadas son un condicionante fundamental en torno al debilitamiento de la autonomía del actor fuerzas armadas. No ha sido ése el caso de Argentina y Brasil. Más allá de las cuestiones de las carreras armamentistas en esta particular discusión, el observatorio de derechos humanos tiene que ver la capacidad del actor civil para controlar el tipo de recursos económicos de que va a disponer un actor que tiene capacidad de autonomía. Indudablemente no es un indicador menor. Otro elemento que uno podría observar en la fijación del presupuesto es quiénes son los actores civiles que participan en la fijación de esos montos y bajo qué condiciones se fijan esos montos.

Otro tema para atender en términos de evaluar autonomización o subordinación del actor son los mecanismos de aprobación y remoción del personal. Las historias de Argentina, Brasil y Chile en cuanto a cómo han sido fijadas las capacidades de las fuerzas armadas para promover y remover a su personal son totalmente distintas. En Chile, el presidente no puede hacerlo sin la anuencia del Cosena, que es un comité de seguridad nacional conformado con representación tanto militar como civil; por lo tanto, la autoridad civil en cuanto a su capacidad de transformar está sumamente limitada por el alto grado de continuidad del control militar sobre la estructura y los miembros que forman parte de las fuerzas. En Argentina y Brasil han ido cambiando. Hay mayor intervención civil en algunos casos; de hecho, en este momento en Argentina hay denuncias, hay posibilidad de informar sobre quiénes son los miembros que están siendo promovidos para participar

También está la participación de civiles en el Ministerio de Defensa, en tareas de asesoría o no. ¿Están autorizados a participar o no lo están? ¿El Ministerio de Defensa está encabezado por un civil o debe ser encabezado por un militar? Estas cuestiones no están resueltas de la misma forma en todos los países. ¿Cuál es el rol que la Constitución asigna a las fuerzas armadas? Hay países del Mercosur en los cuales la Constitución les sigue asignando un rol de control del orden y de la ley; es un control de última instancia a la falta de limitación a

la subordinación de las fuerzas armadas, si es que hay una alteración de la ley y el orden. Otro aspecto son las atribuciones de las fuerzas armadas para la inteligencia interior. ¿Pueden ser controladas por fuerzas civiles o no? Hay países donde las fuerzas armadas en principio no están autorizadas para realizar inteligencia interior; en otros casos, si realizan estas actividades, deben tener control civil; y en otros, finalmente, no existe este tipo de limitaciones. Otro elemento que hoy se mencionó es el tema de la jurisdicción y el alcance de los tribunales militares.

Desde el punto de vista de un observatorio, debería considerarse cada uno de estos elementos, por cuanto nos permiten rastrear y monitorear cuál es el grado de subordinación de un actor que tiene alta capacidad de rebelión y rebeliones peligrosas, en tanto controla un elemento importante como es el poder de fuego.

Lo último que quiero mencionar es el tema de las misiones de las fuerzas armadas. Básicamente se puede identificar cuatro misiones centrales: la defensa convencional, la intervención en las fuerzas de paz, la intervención en la seguridad interna y la intervención en acciones comunitarias. La posición y la forma en que las fuerzas armadas las han ido definiendo no es la misma, y que sea una u otra no es trivial en términos de consolidación democrática o de defensa de derechos humanos. Aceptar que una misión posible, loable de las fuerzas armadas puede tener que ver con la seguridad interna o con la acción comunitaria no es un peligro menor para el futuro de los derechos humanos ni de las democracias.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN LA DEUDA EXTERNA ARGENTINA*

*Juan C. Vega***

1. Jurisdicción supranacional

En un mundo agobiado por la crisis global del terrorismo creemos que ha llegado el momento de que los países americanos planteen ante la jurisdicción supranacional americana, y en términos de plena legalidad de derechos humanos, uno de los principales problemas que marcan y determinan la vida y el destino de sus habitantes: el de la deuda externa.

Ésta es una forma eficaz y muy poco utilizada de combatir el terrorismo transnacional en nuestro continente; se trata de buscar fórmulas jurídicas supranacionales que ayuden o permitan salidas dignas a países agobiados por deudas externas.

Son en su mayoría deudas contraídas en épocas de excedentes internacionales de capitales financieros originados en el brusco cambio de precios relativos de los *commodities* que conforman las fuentes de energía (crisis del petróleo de 1973). Ese excedente financiero se recicló hacia los grandes bancos internacionales, mayormente de los Estados Unidos de América, y luego esa onerosa liquidez en las entidades financieras receptoras de los fondos fue irracionalmente dirigida y colocada en magnitudes nunca vistas, en distintos países periféricos, sobre todo latinoamericanos. A partir de allí comenzó el perverso ciclo de difi-

* Este texto se corresponde a una presentación efectuada ante la CIDH, con fecha 27 de abril de 2004, firmada por el autor de la nota y copatrocinada por el gobernador de la provincia de Entre Ríos, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Empresarial Siglo XXI, la Asociación de Magistrados del Poder Judicial de Córdoba, el Colegio de Abogados de Córdoba, y diversas personalidades intelectuales del país.

** Presidente y fundador del Servicio Argentino de Derechos Humanos (SADH).

cultades financieras para asumir esos compromisos y de sucesivas renegociaciones de deuda.

Ello, claro está, no implica desconocer que la principal responsabilidad en esta política global de endeudamiento impagable la tienen las elites políticas y económicas de los últimos 25 años.

Pero en el caso argentino, las políticas globales de reestructuración de ese endeudamiento fueron impulsadas por los organismos multilaterales de crédito durante las décadas de los ochenta y los noventa.¹

Singular relevancia adquiere el análisis del caso argentino, por cuanto los fondos recibidos en los setenta fueron básicamente para posibilitar «artificiales planes de estabilidad» en la evolución de precios en el mercado interno, a través de una «tabla cambiaria» que propició una extraordinaria especulación.

No sólo nuestro país había quedado postrado ante la desproporción de sus deudas acumuladas en divisas internacionales, sino que incluso economías «petroleras» afrontaron fuertes imposibilidades de cumplimiento de sus pesados compromisos asumidos, como fue la situación que detonó la crisis de la deuda externa, en México en los años 1985 y 1986.

Con estos datos de historia económica intentamos simplemente situar en su contexto real la deuda externa argentina, su proceso de formación, sus orígenes y sus principales actores.

Es por eso que decimos que este tema de la deuda externa quizás sea el principal desafío que enfrenta hoy no sólo el sistema americano de derechos humanos, sino el sistema democrático mismo defendido y garantizado como valor jurídico y político máximo por el artículo 3° de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA).

No se trata de confrontar políticamente con el modelo de economías de mercado centralizadas y globalizadas, ni tampoco con los organismos multilaterales de crédito, ni menos aún con los tenedores de bonos argentinos. No se trata tampoco de desconocer la responsabilidad de los argentinos en el proceso de toma de deuda externa ni la alta corrupción generada en este contexto.

Se trata de introducir el elemento *juridicidad supranacional de derechos humanos* en la negociación internacional de la deuda soberana más grande en la historia del mundo contemporáneo.²

¹ Paul Blustein: «Argentina didn't fall on its own», *The Washington Post*, 3 de agosto de 2003.

² «Con los tratados con rango constitucional se incorpora operativamente una jurisdicción su-

Hasta ahora las deudas externas de los países fueron manejadas con parámetros exclusivamente financieros o de política económica. En este siglo XXI se debe introducir en la negociación del *default* más grande de deuda soberana al elemento configurativo del concepto de *legitimidad*, medido y expresado conforme estándares jurídicos internacionales del derecho de los derechos humanos.

El discurso cultural dominante del llamado neoliberalismo —al menos en los países americanos— fue hasta ahora exclusivamente economicista y abiertamente contrario a reconocerle «racionalidad» al dato jurídico y menos aún a la legalidad supranacional de derechos humanos. La única racionalidad que admitía el modelo que quebró en la Argentina de diciembre de 2001 era la económica, y dentro de ella la más importante era la financiera, y dentro de esta última la de mayor prestigio era la monetaria.

Pues bien, en la América de 2004 y en un mundo agobiado por el terror global, el sistema americano de derechos humanos es un pensamiento y a la vez un instrumento válido para escapar de esta lógica y darles *a la legalidad y a la jurisdicción supranacional* plena intervención en uno de los espacios de conflicto más grandes que tiene hoy el continente: el de la deuda externa de los países de la periferia.

Y ¿este es el «dato jurídico supranacional» que el país debería introducir en el perfil de una negociación internacional —que hoy es de Argentina— pero que en un futuro puede abarcar a muchos otros países de América. Ello tendría además un valor simbólico.

Sería un claro mensaje que el sistema americano de derechos humanos enviaría al mundo: cómo en un mundo globalizado por el terror, grandes conflictos humanitarios como un *default* soberano, producto de una deuda externa cuantitativamente impagable y más allá de la responsabilidad de los Estados deudores, pueden y deben ser solucionados con el aporte de la ley supranacional y con la participación activa de la jurisdicción supranacional de derechos humanos.

pranacional, que nunca antes había tenido vigencia práctica en la Argentina (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos)». Juan C. Vega y Marisa A. Graham (dirs.): *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales*, Buenos Aires, Astrea, 1996, pp. 20 y 21.

2. La injusticia social

Debemos analizar —con plena objetividad jurídica— aquella posición doctrinaria que afirma que la razón profunda del terrorismo global está en la injusticia social. Injusticia que sin duda se expresa cuando en el análisis de casos como el de la deuda externa argentina se excluye a priori el análisis del elemento *legitimidad*.

Economistas de peso internacional como Joseph Stiglitz o Eric A. Calcagno sostienen —con fundamentos rigurosos de macroeconomía— la existencia de graves vicios ocultos que hacen a la legalidad en el proceso de toma y formación de la actual deuda externa argentina.

A su vez, desde el punto de vista estrictamente jurídico, autores como Salvador M. Lozada y Juan C. Vega, o el mismo juez federal Jorge Ballesteros en la causa *Olmos*, sostienen fundadamente la existencia de puntuales vicios de legitimidad constitucional en las sucesivas renegociaciones de la deuda externa argentina ocurridas en la década de los noventa, o bien en la refinanciación de la deuda contraída en el período 1976-1983 del terrorismo de Estado (deuda odiosa). O bien la conversión de la deuda externa del sector privado argentino en deuda pública (1982-1983) con la anuencia de los bancos acreedores. O bien el llamado Plan Baker y su definitiva materialización en el llamado Plan Brady y posteriormente el Megacanje de 2001.

En todas estas operaciones internacionales, *activos* de dudoso cobro en manos de bancos fueron transformados en *bonos de deuda pública argentina*, hoy en *default*. El Fondo Monetario Internacional distinguía a las entonces autoridades gubernamentales y económicas de la Argentina como los modelos a seguir en el mundo.

Valga como ejemplo de esta complementación y corresponsabilidad entre los organismos multilaterales de crédito y la República Argentina en el proceso de formación de su deuda en *default*, el decreto 1171, del 9 de junio de 1993, por el cual la Argentina concede la Orden de Mayo al Mérito (máxima distinción del Estado) al subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos de América, David Murford.

Actualmente se sustancia ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una acción declarativa de inconstitucionalidad iniciada por las Madres de Plaza de Mayo a causa de la renuncia del Estado argentino a su inmunidad y jurisdicción nacional en el control de validez de los convenios de su deuda externa.

Debemos tener en cuenta los niveles alcanzados en la Argentina post-*default* por los indicadores sociales de indigencia y pobreza. Durante el año 2002, la economía Argentina se contrajo el 10,9%, lo que sumado a los indicadores negativos de la recesión de cuatro años anteriores arrojó un resultado de pobreza e indigencia sin precedentes.

Conforme cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos, del Instituto para el Desarrollo Social Argentino y de la Fundación Capital, en el año 2002 el 57% de la población argentina estaba ubicada en niveles de pobreza, y un 27,5% en situación de indigencia. Estos porcentajes corresponden a la población urbana argentina (28 grandes conglomerados urbanos). Actualmente, los porcentajes medidos de la misma forma ascienden respectivamente a un 47,8% y 20,5%. Estas cifras, medidas por distintas fuentes y con parámetros objetivos como son los niveles calóricos (canasta básica total y canasta básica alimentaria), arrojan incrementos brutales de pobreza y marginalidad en el país.

Es así como el *default* argentino, el más grande *default* soberano en la historia contemporánea, ha generado una inédita crisis de legitimidad del poder político del Estado y ha traído como consecuencia directa la aparición de una nueva marginalidad social compuesta por más de casi *ocho millones* de personas. Y con ello graves restricciones y limitaciones a la vigencia operativa de derechos humanos en la nación.

Pero además es una situación que pone en peligro la vigencia misma del sistema democrático, objetivo central de la Carta de la OEA en su artículo 3°.

El riesgo que conllevaría un acuerdo internacional de salida del *default* que obligue a mayores restricciones sociales y económicas del pueblo argentino afecta sin duda la vigencia operativa de los derechos y garantías protegidos por la Convención. En cualquiera de los escenarios de salida del *default* estarán comprometidos los derechos y garantías de los artículos 1° a 3°, 5°, 19 y 21 de la Convención.

Pero fundamentalmente los derechos humanos más afectados por la crisis argentina han sido y son los derechos económicos sociales del capítulo III de la Convención. El hecho de que se trate de derechos de desarrollo progresivo no exime a la Comisión ni al sistema interamericano de su obligación de control y su obligación consecuente de asegurar los «pisos mínimos de vigencia operativa» ya logrados en cada país.

El concepto de *desarrollo progresivo* en la legalidad supranacional no puede ser interpretado como eximente de responsabilidades de control de vigencia por parte de la jurisdicción supranacional americana.

3. Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

A los fines de analizar y aclarar lo hasta aquí expuesto, correspondería que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos nos concediera la audiencia prevista en el artículo 64, apartado 2, del Reglamento de la CIDH, con el objeto de informar lo siguiente:

- a) Sobre el impacto que el *default* argentino ha tenido a la fecha en la vigencia práctica de los derechos humanos en la sociedad argentina, especialmente sobre los derechos de los artículos 4°, 5°, 7°, 19, 21 y 26 de la Convención. Y asimismo, sobre el impacto que podría tener una negociación internacional de salida del *default* que no tuviera en cuenta las obligaciones del Estado argentino asumidas al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular la obligación de «garantizar derechos humanos» y la de «adoptar las medidas» de los artículos 1° y 2°.
- b) Sobre el encuadre de la situación argentina —post-*default* de diciembre de 2001 y crisis de legitimidad consecuente— en el artículo 27 de la Convención Americana. Ello conforme la jurisprudencia interpretativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (O.C. 8/87, 30/1/87).
- c) Sobre el grado de responsabilidad legal (no sólo política) que les cabe en el *default* argentino a los organismos multilaterales de crédito, a los bancos de inversión y a las asesoras de riesgos que intervinieron en las sucesivas renegociaciones de la deuda pública Argentina. Responsabilidad medida en términos de los incisos 4° y 7° del artículo 75 de la Constitución nacional, de los artículos 2° y 26 de la Convención Americana, de los artículos 31, 43, 46, 50, 51 y concordantes de la Convención de Viena y de la jurisprudencia sobre pago de «deuda odiosa».
- d) Sobre el concepto jurídico que debe darse a la «buena fe» en la negociación internacional de la deuda externa argentina conforme parámetros establecidos por la Convención de Viena, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Especialmente cómo entender en ese contexto normativo supranacional el concepto de *sustentabilidad* de un acuerdo de salida del *default*: si sólo como garantía de pago a los acreedores o como garantía de pago complementada con el cumplimiento de las obligaciones del

Estado de *garantizar* los derechos de la Convención fijados por su artículo 1°.

Creemos que sería también una excelente oportunidad para que el sistema interamericano abordara el demorado debate sobre el significado que en el siglo XXI debe tener la llamada «progresividad de los derechos económicos y sociales» del capítulo III de la Convención.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DEL MERCOSUR

*María Elena Martínez Salgueiro**

EL objetivo de esta conferencia es un aporte que trata de iluminar desde otra perspectiva algo que a veces vemos como lejano o imposible: la integración de nuestros pueblos, como soñaron nuestros libertadores. El sueño frustrado por los imperios de entonces y quizás también de ahora.

Mi intervención en esta etapa, cuando ya han finalizado las actividades, puede tener dos sentidos: uno, como esbozo de conclusión o resumen de lo tratado, pero también puede servir para ubicar en el espacio y en el tiempo informaciones, situaciones que se han expuesto y profundizado, vinculándolas entre sí y con circunstancias que pudieron ser su causa o consecuencia.

Quiero partir de tres conceptos: integración, globalización y participación. Si interpretamos integración en el sentido del proceso que hoy se está llevando adelante, como la proponen los gobiernos que lo iniciaron, lo entenderemos como un fenómeno simplemente o en lo fundamental provocado por la globalización de los mercados y la necesidad de adaptarse a ella. La participación de la sociedad civil estaría reducida a la mínima expresión. Un proceso de integración entendido de esa forma sería un capítulo más de un largo camino que conduce a la integración de las economías de nuestros países, basada en la necesidad de adaptarse a la globalización de los mercados.

Personalmente creo que la participación, como realidad social, como realidad institucional y como instrumento, agrega posibilidades relevantes al proceso de integración que están viviendo nuestros países. Sin duda lo hace más complejo, pero al mismo tiempo enriquece sus contenidos, vinculándolo en mayor medida a las sociedades de cada uno de los países involucrados.

* Vicepresidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

No planteo desconocer el fenómeno de la globalización ni cuestiono (no tendría sentido) que, a partir de los años ochenta y como respuesta lógica a los desafíos planteados por ese fenómeno y las dificultades que enfrentan las economías nacionales para reinsertarse en el nuevo escenario económico internacional, se haya producido un auge en los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe, entre ellos el conformado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Lo que quiero es rescatar otra mirada sobre nuestra integración regional y decir, parafraseando la consigna del Foro Social Mundial, que otro Mercosur es posible.

Veamos brevemente lo que ha ocurrido en el transcurso de estas dos últimas décadas en nuestra subregión, donde se han dado similitudes, pero también diferencias.

En los años setenta y principios de los ochenta, todos nuestros países sufrieron dictaduras militares, que produjeron heridas que aún no han cicatrizado, a pesar de vivir hoy todos los países bajo regímenes democráticos.

Durante la década del ochenta se restableció la democracia en todos los países del área: en Argentina en 1983, en Brasil y Uruguay en 1985 y en Paraguay en 1989.

Si se miran los procesos de la transición a la democracia en cada uno de los cuatro países, es importante destacar la trascendencia de las tradiciones políticas propias de cada país para la forma en que se llevó adelante cada proceso.

Así, en el caso de Uruguay, que había tenido un sistema de partidos consolidados, con la democracia operando desde largo tiempo atrás (en general, sin convulsiones ni rupturas institucionales desde la década de 1930), la salida de la dictadura tuvo a los partidos, habituados a prácticas políticas de acuerdo y transacción, como articuladores fundamentales. Fueron ellos los que canalizaron la disconformidad popular y bloquearon las tentativas de legitimación vía referéndum, en 1980, imponiendo el comienzo de una transición negociada.

En el caso de Argentina, en que durante más de seis décadas, los problemas de la sucesión política fueron resueltos por la fuerza, el fraude o la proscripción política, la transición fue básicamente el fruto de una guerra perdida, que desnudó el fracaso total del régimen y provocó una verdadera implosión, de tal modo que los militares simplemente abandonaron el poder sin la más mínima posibilidad de plantear o pactar condiciones a la recuperación democrática.

En el caso de Brasil, con su tradición política de estado fuerte, participación política restringida y partidos y organizaciones sindicales formados, financiados

o influidos desde el estado, el régimen militar pudo manejar la transición a lo largo de un período dilatado, influyendo en la reestructuración del sistema de partidos, manipulando para garantizarse mayorías en el Congreso y evitando las elecciones presidenciales directas, que sólo fueron posibles luego de cuatro años de reinstalado formalmente el gobierno civil.

En cuanto a Paraguay también vivió y en cierta medida aún vive su propio proceso de transición democrática, luego de la caída de la larga dictadura de más de 30 años del Gral. Stroessner, en 1989, bastante más tarde que los demás países de la región.

Estas diferencias en las formas de transición determinaron también diferencias en los procesos posteriores, en como se fue desarrollando el devenir democrático.

Uruguay, con la vuelta al poder de los partidos tradicionales, con impunidad para los que violaron los derechos humanos durante la dictadura —aun refrendada por una decisión popular— y con una exclusión social y un deterioro económico que ha terminado agudizándose a niveles nunca vistos.

Argentina, con una desestabilización política que culminó en la caída de un gobierno electo y en fuertes protestas callejeras (con la consigna «que se vayan todos») de una población con grandes sectores sumamente empobrecidos.

Brasil, que pudo reformar la constitución que heredó del gobierno militar, con el apoyo de la movilización popular, pero que a la vez debió destituir un presidente por corrupción.

Y finalmente Paraguay con graves crisis políticas que demostraron que la transición había sido más aparente que real, crisis en las que se debió hacer jugar la cláusula democrática por los demás gobiernos de la región, pareciendo que recién ahora transita hacia una estabilidad institucional.

A pesar de estas diferencias, ha habido mucho en común en la situación de nuestros países en estos veinte años. El clima de entusiasmo que se dio en todos nuestros países a la caída de la dictadura no duró mucho. Las nuevas democracias recuperadas debieron lidiar con situaciones sumamente duras: tuvieron que enfrentar el desafío representado por los coletazos de la crisis de la deuda externa de los años 81-82, pero junto con ese problema debieron enfrentar además las consecuencias de profundas transformaciones sociales que habían ocurrido como consecuencia de la imposición de determinadas políticas económicas por los gobiernos militares, políticas que supusieron una brutal redistribución regresiva del ingreso, con la caída de entre un 30% y un 40% del salario real, un

proceso de desindustrialización y aumento del desempleo, la precarización y la informalidad, el aumento de la pobreza, una pérdida generalizada de la calidad de los servicios públicos de alcance social (educación, salud, seguridad social, seguridad ciudadana), así como un desguace sistemático de las capacidades del Estado para orientar y regular la economía e impulsar el crecimiento.

Lo más grave de la crisis de la deuda, a mi juicio, es que por su peso sobre nuestras economías limitó drásticamente las posibilidades de los nuevos gobiernos para modificar esas realidades negativas. Es más, la situación de debilidad en que estaban los gobiernos facilitó la presión de los organismos internacionales de crédito a favor de la aplicación en la década de los noventa del llamado Consenso de Washington, que los gobiernos democráticos, en general, asumieron, dando paso a una etapa de privatización de las empresas de servicios públicos (y muchos de estos procesos fueron grandes oportunidades de corrupción), apertura indiscriminada de las economías, achicamiento del Estado, aplicación de políticas públicas orientadas por el mercado, predominio del sector financiero sobre el sector productivo de la economía y reducción del gasto social, con el pretexto de eliminar el déficit público.

A la gravísima situación social que afectó y afecta a porcentajes muy significativos de la población, debemos agregar otros fenómenos que han deteriorado la realización democrática de nuestras sociedades y su calidad de vida.

El desempleo, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la subsistencia de grandes franjas de pobreza, han tenido como consecuencia situaciones de exclusión que provocan una marginación creciente. La inseguridad, sea ante la situación económica o ante el aumento de las formas de delincuencia violenta, degrada las condiciones de vida de grandes sectores de la población, sobre todo en los medios urbanos. Aparecen fenómenos de segregación, se constituyen verdaderos guetos, zonas rojas en las que arraigan subculturas grupales separadas de los valores predominantes.

En segundo término, querría mencionar el preocupante fenómeno de la corrupción que, por desgracia, afecta en forma bastante generalizada a nuestros países, aunque por cierto su incidencia también la registramos con frecuencia a través de la prensa en los países centrales. La falta de transparencia afecta profundamente la credibilidad en el sistema democrático. La corrupción comprobada de muchos elencos políticos, el nepotismo, la utilización de los cargos públicos para fines privados fomenta el descreimiento generalizado en la denominada *clase política*.

En tercer lugar, quiero aludir a la disminución rápida de la eficacia de la actividad política en la vida de las naciones. Las situaciones de inseguridad y corrupción a que nos hemos referido, el endeudamiento externo y los reiterados programas de ajuste reducen la autonomía y la capacidad del sistema político para regular la economía y atender las expectativas de los ciudadanos, alcanzando crecimiento económico con justicia social. Se han modificado las relaciones entre política y economía. Nuestras democracias son débiles para orientar la economía de acuerdo con fines sociales. Muchos estados no pueden encarar ya por sí solos obras y servicios públicos esenciales, con lo que pasan a depender en forma creciente de la actividad privada a través de procesos de privatización, en muchos casos carentes de transparencia.

En cuarto lugar, creo que existe un problema de inadecuación a la realidad actual en el funcionamiento interno de algunas instituciones básicas del sistema. Me refiero al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Ambos han perdido progresivamente eficacia en el cumplimiento de sus funciones. El mecanismo tradicional de funcionamiento parlamentario se adapta con dificultad a un cúmulo de problemas que requieren velocidad de respuesta y un abordaje técnico cada vez más exigente. El Poder Judicial es percibido como una institución muchas veces vetusta, afectada de lentitud incurable, incapaz de asegurar la vigencia de la legalidad reaccionando con energía y rapidez frente a casos de corrupción que abruma a la opinión pública.

En quinto lugar mencionaría un comportamiento ciudadano mucho más pasivo y apático con respecto a la actividad política. Estamos asistiendo en la práctica al funcionamiento de *democracias delegativas*, como se las ha llamado. Una pérdida creciente del interés de los ciudadanos (y especialmente de los jóvenes, lo que es aún más grave) por la actividad pública (no solamente en el campo político) para centrarse en su actividad privada. Existe un notorio distanciamiento respecto a lo que vivimos años atrás, cuando existían expectativas de cambios significativos derivados de la política. Por otra parte, ha disminuido claramente la centralidad de los partidos políticos, que han abandonado sus funciones de socialización, de integración de nuevos ciudadanos a la vida política y en general tienden a ser, simplemente, maquinarias electorales.

Otro fenómeno particularmente preocupante, a mi juicio (causa y efecto de ese desinterés creciente por la participación política), es que el espacio público se construye ahora desde los medios de comunicación. La lucha política adopta los mecanismos de la lucha comercial por la captación de segmentos del merca-

do. La presencia mediática muchas veces sustituye al vínculo personal y directo con los ciudadanos. La forma importa más que los contenidos. Los discursos se vacían de conceptos y tienden a indiferenciarse. En la videopolítica es más importante el impacto de imagen que la discusión sobre los temas sustantivos.

La pérdida de centralidad de los partidos políticos y aun de otras organizaciones tradicionales, como los sindicatos, erosionados por las privatizaciones, el ajuste y los altos niveles de desempleo, tiene como consecuencia la emergencia de otros actores sociales, organizaciones de nuevo tipo que adquieren protagonismo público.

Crece la importancia de la sociedad civil, que asume el relevo de muchas actividades que antes se cumplían desde la esfera estatal o mantenían lazos con la actividad política o gremial. Sus organizaciones arraigan y se consolidan en contacto con la base social y representan en muchos casos la forma participativa de atender necesidades de la comunidad de las que el Estado se ha ausentado.

Entramos aquí en un segundo aspecto del tema que me fue planteado: la sociedad civil en nuestra región.

Hoy se habla y se discute sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en muchos ámbitos y desde muy distintas ópticas. Lo hacen las organizaciones, lo hacen los gobiernos, los organismos internacionales. Y muchos piensan que es algo nuevo, algo que ha llegado hace poco, quizás una moda, pasajera como todas.

En realidad, la sociedad civil organizada es un actor que ha existido siempre. Los seres humanos, frente a una necesidad, un problema, unen sus fuerzas en busca de soluciones. Si bien sus acciones en un primer momento suelen estar caracterizadas por la espontaneidad —no son previsibles, en tanto el mismo hecho o situación causal no produce siempre el mismo efecto— y también por la informalidad (entendida como ausencia de formalización de tipo jurídico, que no debe confundirse con ilegalidad o clandestinidad), en la medida en que persistan los problemas o situaciones que les dieron origen estas acciones tienden a establecerse con mayor formalidad y continuidad institucional.

En una mirada muy breve, partiendo de los períodos autoritarios que sufrimos en todos nuestros países, observamos que al principio ciertos actores de la sociedad civil se retrajeron fuertemente, ante la imposibilidad de ejercer con libertad los derechos de reunión y asociación. Sin embargo, al mismo tiempo tuvieron un fuerte impulso las ONG orientadas al desarrollo económico y so-

cial, que se vieron enriquecidas por importantes contingentes de técnicos que habían sido desplazados del Estado y las universidades por las autoridades de facto y que recibieron apoyos de consideración, tanto financieros como políticos, de los gobiernos democráticos, en especial europeos. Naturalmente, todo esto limitado a pequeños espacios, por la dificultad de vincularse libremente con grupos de base.

Al recuperarse las instituciones democráticas, el sector se encontraba desarticulado, con generaciones que carecían de referencias respecto a las formas de participación social para la relación con el Estado, al tiempo que se habían agudizado los problemas económicos y sociales.

Ése fue el momento en que se desarrolló la mayoría de las organizaciones de derechos humanos como las que hoy estamos aquí, que asumen diversas temáticas: desde las más inmediatas, como la libertad de los presos políticos, la eliminación de las discriminaciones contra los perseguidos políticos, el reclamo de verdad y justicia respecto a las violaciones de derechos humanos durante las dictaduras, la situación de los detenidos-desaparecidos, hasta aquellas que incorporan nuevos temas, como la promoción de los derechos ciudadanos, la modificación de los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para la inclusión de nuevos tipos delictivos, la lucha contra toda discriminación (género, raza, opción sexual, etc.), la defensa del medio ambiente, la participación en los problemas públicos en un contexto distinto de los partidos políticos, el monitoreo de la actividad gubernamental, etc.

En el debate actual, tanto político como académico, la sociedad civil ha adquirido una relevancia que no tenía. El debate, los argumentos y las agendas se han ido encaminando hacia el reconocimiento de que la participación de los actores sociales constituye un elemento fundamental para hacer más democráticas a las sociedades y por ende una pieza clave para facilitar los procesos de crecimiento económico y desarrollo social.

Hoy, la potenciación de asociaciones profesionales y gremiales, de consumidores, de usuarios de servicios públicos, cooperativistas, organizaciones de base, ONG, medianos y pequeños empresarios, plantea la disyuntiva de mantener el tradicional accionar predominantemente reivindicativo de esas organizaciones o superarlo para adoptar una postura más proclive a la coparticipación en la búsqueda de soluciones y propuestas.

¿Es posible, como decíamos al comienzo, que la sociedad civil organizada se involucre también en un proceso de integración en cuyo diseño no se la tomó

en cuenta? Creo que no sólo es posible sino que es absolutamente necesario si queremos que esa integración se realice realmente en beneficio de nuestros pueblos.

De lo que se ha visto en el trabajo que hemos realizado en estos dos días surge muy claramente que en el origen institucional del Mercosur se pensó en una integración meramente económica, pero en la realidad de los hechos el proceso despertó expectativas que fueron más allá de sus propósitos iniciales y se ha ido transformando en algo que puede marcar un punto de inflexión en la historia de nuestros países. Y en este proceso es claro que la sociedad civil tiene que estar incluida.

La consecuencia de este fenómeno que podíamos llamar de opinión pública se dio en 1994, al suscribirse el Protocolo de Ouro Preto, que establece la estructura del Mercosur y dentro de ella crea el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) como «un organismo de representación de los sectores económicos y sociales de los países del Mercosur, representados por organizaciones de empresarios y trabajadores y organizaciones de la sociedad civil de los cuatro países».

El Foro Consultivo se instaló recién en la segunda mitad de 1996. Las causas de este retraso deben buscarse en la *visión comercialista* de origen del Mercosur.

Antes de conformarse el Foro en el ámbito del Mercosur se conformaron las secciones nacionales. Éstas tienen una integración dispar: siempre participan empresarios y sindicalistas, pero en cuanto al *tercer sector* o *diversos* hay, dependiendo del país, organizaciones de consumidores, de cooperativas, agrupaciones de universitarios, y en un solo país, Uruguay, la organización nacional representativa de las ONG.

Las competencias de este órgano son de carácter consultivo y el Grupo Mercado Común ha desestimado la obligatoriedad de la consulta, lo que demuestra a mi juicio que los estados no piensan hacer un uso demasiado efectivo de este órgano. De todas maneras, ello en alguna medida dependerá de la iniciativa del propio Foro y de la presión que en sus respectivos países realicen las secciones nacionales y las organizaciones que las integran.

A partir de una primera mirada, nada técnica, sobre el espacio y los países que conforman el bloque, es evidente que nuestros pueblos tienen un origen común, una historia similar (en largos trechos también común) y un intercambio humano, cultural y comercial continuo. Y siendo así, parece claro que la sociedad civil, que, como hemos dicho, es un elemento fundamental en la pro-

fundización de la democracia y una pieza clave de los procesos de crecimiento económico y desarrollo social, debería tener como uno de sus focos de acción la participación activa en el proceso de integración regional.

Sin embargo, también es claro que la participación de los actores sociales no tiene por qué darse sólo a través de las estructuras oficiales de participación. Y en ese sentido hay una variada gama de experiencias organizativas y emprendimientos desarrollados por distintos sectores de la sociedad civil en procura de adecuar su accionar a los nuevos condicionantes impuestos por el proceso de integración regional, así como de influir en la definición de orientaciones y contenidos del proyecto mercosuriano.

Y creo que a ello debemos apostar.