

MERCOSUR: Derechos Humanos y participación ciudadana

Patricia Peralta Gainza

Deisy Ventura es Doctora en Derecho de la Universidad de Paris 1 (Pantheón-Sorbonne), Profesora de la Universidad Federal de Santa María, Consultora Jurídica de la Secretaría del MERCOSUR. Las opiniones de la autora son de su entera responsabilidad y no reflejan la posición de la Secretaría ni de los Estados Partes del MERCOSUR

Existen propuestas para armar una Carta de Derechos Humanos del MERCOSUR, como constitucionalista, ¿Qué nos propondrías, cuáles son los lineamientos generales que debería seguir esta carta?

Creo que lo primero que hay que pensar es cuál sería la utilidad de una carta, si esta se armase sin la participación de los movimientos sociales. El Programa del Trabajo 2004-2006 del MERCOSUR, que es la decisión 26/03 del Consejo, dice que el grupo ad hoc de derechos humanos -que es un organismo vinculado al Foro de Consulta y Concertación Política, que a su vez está vinculado al Consejo Mercado Común -es el que debería evaluar la pertinencia o no de una Carta. Ese grupo ad hoc, se convirtió en la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR, por la decisión 40/04 que fue tomada en Bello Horizonte, Brasil. Esta reunión tendrá su primera sesión el 7 y 8 de mayo en Asunción y es la encargada de elaborar la Carta o de considerar la pertinencia o no de su elaboración. Por otro lado, en la reunión de los Ministros de Justicia se discutió este tema y se empezó a trabajar en el conocimiento mutuo sobre la legislación de cada Estado nacional. Bajo el supuesto de que va a darse esta reunión, la primera pregunta que surge es: ¿qué valor agregaría a la lucha por los Derechos Humanos elaborar una carta dentro de las instancias gubernamentales exclusivamente?

Parece que una Carta de Derechos Humanos sólo puede ser positiva en un proceso cuando se hace con el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil. Creo que por dos razones: en primer lugar, que todos los Estados ya tienen disposiciones jurídicas que protegen los Derechos Humanos, pero lo que no es suficiente, en nuestros países, es el grado de efectividad de esas disposiciones y el grado de permeabilidad de esos principios en todo el resto del ordenamiento jurídico. Las constituciones tienen lindas frases que muchas de las normas infra-constitucionales y el aparato del Estado no logran concretar. Entonces, la permeabilidad en las demás normas y en la vida real es nuestro problema. Acá hay también el riesgo de yuxtaposición o de conflicto de una nueva norma en relación a todas las reglas ya existentes en los Estados sobre Derechos Humanos.

En segundo lugar, el proceso por el cual armamos y construimos una Carta regional de Derechos Humanos es lo más importante por el conocimiento mutuo que se desarrolla y las posibilidades de cooperación horizontal que él crea, capaz de mejorar el grado de protección de estos derechos en distintos países. Por un lado, estás difundiendo los derechos, estás haciendo que la gente hable de ellos y afirmando que existen valores y principios que deben ser considerados; y por otro lado, vamos a estudiar el ordenamiento de cada país, sus características y su diversidad. Si eso se hace exclusivamente entre funcionarios de gobierno, yo me temo que no solamente no sea eficaz, sino que produzca un efecto de superposición de normas.

Si uno dice que se va a hacer con participación social la respuesta es sí. Si uno toma como ejemplo el debate en la Unión Europea, quizá la respuesta sería negativa, porque la lucha por los Derechos Humanos de la Unión Europea en los últimos años se concentró en el tema de la Carta y el resultado desafortunadamente no fue bueno, porque ¿a qué precio se incorporó la Carta al texto de la Constitución Europea? Al precio de rebajar el estándar de protección en muchos puntos. El instrumento jurídico maquiavélico que se usó para hacer esto fue una declaración interpretativa de la Carta. Si miras la Carta Europea de Derechos Humanos, que se llama “Carta de Derechos Fundamentales de la Unión” es buenísima, pero para cada artículo hay un enunciado interpretativo, que están en la declaración número 12 – que fue una exigencia sobretodo de los ingleses- y que en la práctica reduce a cada uno de los artículos al nivel de la Convención Europea de Protección de los Derechos Humanos, que tiene un grado menor de protección, evidentemente porque está firmada por 45 Estados –y ya no por los 25 de la Unión Europea. La tendencia es que cuanto más grande es el número de signatarios, entre ellos países como Turquía, por ejemplo, más complicada es la cuestión.

Yo creo que ahora la lucha de quienes realmente quieren un grado de efectividad de los Derechos Humanos en Europa consiste en sacar cualquier tipo de fuerza vinculante de esta declaración, una lucha que darán los movimientos sociales desde el momento en que sea aprobada la Constitución. Desde esta experiencia, podríamos preguntarnos nuevamente ¿de qué vale una carta? Si es elaborada junto con los movimientos sociales me parece que vale mucho, además también serviría para oxigenar el propio proceso de integración. Se crearía –con el pretexto de discutir los Derechos Humanos- un espacio de diálogo. Asimismo, si tuviese fuerza vinculante, lo que es muy difícil desde el punto de vista jurídico, esta tendría poder de irradiación sobre todo el lineamiento normativo del MERCOSUR, ***porque a pesar de que el MERCOSUR esté sustentado***

sobre la idea de que los Derechos Humanos son uno de los objetivos esenciales del proceso de integración, eso no se refleja sobre el contenido del derecho derivado del bloque.

Tenemos el Protocolo de Ushuaia, que es el resultado del trauma del fracasado golpe de Estado en Paraguay en el 96, que dice que si hay riesgo de ruptura del orden democrático en un país, se puede suspender los derechos (originados en las normas del MERCOSUR) de un Estado miembro que se encuentra en esta situación. Otro acuerdo que tenemos es la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR, que no tiene fuerza vinculante y que se concentra sobre los derechos de segunda generación.

Lograr un acuerdo entre Estados, con participación de la sociedad civil organizada, sería positivo porque tendríamos en el ordenamiento jurídico del MERCOSUR un conjunto de disposiciones protectoras de derechos fundamentales. Hay riesgo de yuxtaposición con ordenamientos nacionales, hay riesgo de redundancia, pero que valga la redundancia, en beneficio del conocimiento mutuo y de la difusión de los valores humanistas.

Y en un escenario ideal, con voluntad de los gobiernos y participación de la sociedad civil, ¿cuáles serían los criterios transversales que deberían regir las negociaciones?

Aquí hay dos cosas importantes: primero, se construye un espacio con la sociedad civil, esto sería incluso un paradigma dentro del MERCOSUR, desde donde podrían surgir contribuciones decisivas para el proceso; y segundo, ¿cómo van a comportarse estas entidades en este espacio?

Hay que aprovecharlo para buscar una participación en los otros ámbitos de negociación. Una de las funciones de este espacio puede ser articular los temas de interés de las entidades y ubicar en qué foros se encuentran los temas de intereses propios. Buscar que se faculte a las entidades a participar y a acompañar el proceso. No me parece que se reconozca la transversalidad del tema si las entidades participan solamente en los foros que tienen la expresión Derechos Humanos en el nombre. Hay que tener claro que todos los temas tocan los Derechos Humanos, en todos los foros, incluso aquellos sobre comercio. Hay que buscar la más grande participación posible en todas las instancias. Los dos temas están juntos: Derechos Humanos y participación, uno lleva al otro.

En relación al contenido de la Carta, una vez que se adopta una norma que es una “norma MERCOSUR” debe ser respetada por todos los foros, por todos los espacios de negociación. En el momento en que lleguemos a un texto, todos pasan a estar vinculados y tiene carácter irreversible.

¿Cómo darle ese carácter vinculante en términos reales?

Aprobándola y después incorporando a los ordenamientos nacionales. Lo que hay que hacer es evitar algún tipo de contradicción con las Constituciones nacionales, lo que puede ser asegurado por un trabajo técnico de calidad. No es nada imposible de realizar, porque todas las constituciones vigentes son democráticas, y llegar a un texto de consenso no sería imposible.

¿Existe una concepción integracionista en la sociedad civil de los países miembros?

Creo que ***hay una gran voluntad de integración y eso no es una idea abstracta***, existen: encuentros de médicos del MERCOSUR, de abogados del MERCOSUR, de músicos del MERCOSUR, etc., pocas son las corporaciones o ámbitos asociativos que no tengan una dimensión MERCOSUR. Pero, ¿qué es la dimensión MERCOSUR de esta gente? Es invitar a un argentino, a un uruguayo, a un brasilero a un paraguayo y ya está, en la cabeza de la gente es más bien un tema geográfico. Pero esta forma de reunión no es un tema menor. Si nos acordamos del pasado, Brasil y Argentina, fuimos rivales hasta el retorno a la democracia sólo nos uníamos para torturar gente, perseguirla, hacerla desaparecer, me refiero al Plan Cóndor.

Lo que hemos tenido es un verdadero upgrade de interés recíproco, en el cual ***la gente quiere conocerse mutuamente. Se busca generar espacios colectivos, acercarse, conocer al vecino y hacer cosas juntos.*** Todo esto incluso cuando ***no se está al tanto de lo que implica el valor integracionista, entre otras cosas porque nunca se lo difundió suficientemente.*** Y este es otro punto: ***en el ejemplo europeo, se ha invertido mucho tiempo y mucho dinero en educación y cultura.*** Luego de muchas décadas las poblaciones pasaron a tener una ***conciencia europea***, un espacio público europeo, una identidad, que están lejos de afirmar, pero que ***costó años crearla. Hay que calificar esta voluntad de integración, hay que explicarle a la gente que no es reunir a uno de cada país sino pensar en una perspectiva regional, pero para eso hay que empezar por nosotros.***

Concretamente en plano de los Derechos Humanos, a mí me parece que las entidades no tienen claro si quieren o no una Carta y eso es consecuencia de que no se ha pensado en MERCOSUR ni en dimensión regional. Además una cosa muy grave que existe en algunos movimientos sociales es: ‘yo estoy contra la globalización, estoy contra el ALCA, estoy contra el MERCOSUR’. Todo lo que sea concesión de soberanía o posible concesión de soberanía –lo que no está planteado en el MERCOSUR, porque todas las negociaciones son intergubernamentales- el mínimo riesgo de cesión de soberanía, pone a todos a la defensiva, ya sea a la izquierda nacionalista o a la derecha nacionalista. Pienso además que el nacionalismo es uno

de los males más grandes de la humanidad, que es responsable en gran parte de grandes catástrofes que hemos vivido y me parece absolutamente inaceptable que alguien que sea humanista sea nacionalista. Son dos temas absolutamente contradictorios.

Comprendo la lucha política, comprendo porqué una parte de la gente defiende la soberanía, porque está defendiéndose frente a la unipolaridad del poder, en el plano internacional, representada por la gran potencia que es Estados Unidos. Pero acá hay un equívoco, yo no necesito amarrarme a la soberanía para defenderme del imperialismo de Estados Unidos. Todo lo contrario, si yo no trabajo los grandes espacios de regulación y si no regulo estos espacios transnacionalmente, estoy dejando todo ese espacio abierto para la correlación de fuerzas real del poder y eso es darle al mercado, a las fuerzas del mercado, a los americanos, el poder para hacer lo que quieren. Jürgen Habermas por ejemplo, dice hay que regular los espacios transnacionales, hay que formar bloques orientados por otros valores, y así podemos enfrentar los valores del mercado.

Existe una dicotomía entre la supranacionalidad y lo intergubernamental, ¿tu opción es continuar un camino de concreciones supranacionales?

Sí, sin duda. Creo realistamente que estamos muy lejos de eso. Pero no por defensa de la soberanía en su sentido político tradicional sino por el temor de los Estados a un grado de compromiso más profundo que comprometa su libertad de hacer una política comercial distinta. Es más bien un problema de la visión de la política comercial nacional, donde se quiere guardar un margen de discrecionalidad lo más amplio posible. En ese sentido, no tengo duda de que un grado de compromiso más profundo sería muy importante para nosotros, de la misma manera que el desarrollo de los temas no comerciales de la integración, como por ejemplo todo lo que es vinculado a la libre circulación de personas y a la ciudadanía. Pero también la adopción de políticas públicas que serían más eficaces en el marco regional. Te doy un ejemplo: probablemente este año va a haber en Brasil un referéndum para prohibir el comercio de armas. Yo me pregunto, ¿qué pasa si se prohíbe el comercio de armas en Brasil, y no se prohíbe en Argentina y en Uruguay? Además del tráfico ilícito que se puede generar, ¿es eso positivo para la relación entre los Estados?

Pero ¿no se daría el mismo problema si esa resolución fuese tomada por el MERCOSUR, respecto al resto de sus fronteras?

Claro, pero ahí estamos hablando de un bloque que está creando sus mecanismos de inteligencia y combate al crimen. Además existe el efecto de contagio, el bloque va a tener que negociar con los otros países. No me parece que sea tan grave, porque además muchos de esos países ya están asociados al MERCOSUR. Eso se podría negociar, no es fácil, pero es un tema transnacional, como el agua, el medio ambiente, etc. Sabemos también que con mucha dificultad la gente considera las dimensiones regionales, porque ha sido educada para pensar en términos nacionales. Pero a la gente le simpatiza la integración y eso hay que explotarlo.

Y en ese proceso de integración, partiendo de la idea de no dejar espacios para que sean tomados por el poder fáctico, ¿qué mecanismos reales de representatividad democrática se pueden lograr para que los miembros pequeños no se vean avasallados?

En el actual sistema del MERCOSUR, donde todo se resuelve por consenso y con la presencia de todos los Estados parte, Brasil es formalmente igual a Uruguay. Sin embargo, las ecuaciones reales de poder son distintas. Otra vez, la participación de la sociedad es muy importante, porque cuando estás hablando de Derechos Humanos, no importa de qué país viene la propuesta si se defienden los mismos valores. Esa es la única ventaja que se tiene al trabajar temas no comerciales. En la medida en que los asociados se transformen en miembros plenos del MERCOSUR, también se puede diluir esta asimetría. Un número mayor de países trae un equilibrio institucional más importante.

En el tema del parlamento en particular, el parlamento europeo nos enseña mucho. Se formó un parlamento con distinto número de miembros por país, donde se encontraron fórmulas para calcular el número de representantes y donde siempre terminan sobrerrepresentados los países chicos. Esto no causa ningún problema en el parlamento, porque las sillas no se ocupan por países -pasó en el parlamento europeo y pasará en este-, se ocupan por familia partidaria: se puso de un lado la izquierda y del otro la derecha. Lo que debemos ver es como la gente va a votar a este parlamento, no veo un riesgo para los estados chicos, creo al contrario que el MERCOSUR es muy bueno para Paraguay y Uruguay. Es una perspectiva de desarrollo.

Se está trabajando en los fondos estructurales, para enfrentar las desigualdades regionales, y hay que insistir en este punto, sobretodo en lo que tiene que ver con una más justa redistribución de la riqueza. Nuevamente, esto es un tema de regiones, porque hay zonas de Argentina y Brasil que son muy pobres. Que la integración después de 13 años, pase a tener como valor enfrentar las asimetrías regionales de manera concreta y conjunta, me parece un aspecto muy positivo que está vinculado a los nuevos gobiernos que están actuando en el proceso de integración.

Uruguay, a su vez, tiene un grado de madurez democrática, bastante distinto a los demás Estados. Puede aportar muchísimo al proceso. En el aspecto comercial sin duda, la diferencia de tamaño se ve, pero en el aspecto político, en los temas no comerciales, la tradición democrática de Uruguay es un aporte fundamental. También su visión del MERCOSUR, porque la visión del MERCOSUR que tiene el actual gobierno uruguayo es buenísima: quiere más y mejor MERCOSUR. Uruguay siempre defendió un cuadro institucional más sólido, lo cual es lógico. Porque en un contexto de asimetría entre actores, cuando menor es el grado de institucionalización, más estás favoreciendo a los grandes, a los más fuertes. Cuando más se institucionaliza, más se protege al interés de los chicos, y Uruguay siempre ha tenido eso claro. Ahora, tiene más claro todavía lo que quiere del MERCOSUR. Todos los integracionistas esperamos mucho de Uruguay hoy.

Para terminar, ¿qué rol cumplen en estas negociaciones los Estados asociados, que ya son más que los miembros plenos?

Los países asociados, fueron primero Bolivia y Chile, después se incorporó Perú y en una tercera etapa: Venezuela, Colombia y Ecuador. Bolivia y Chile, si bien hace mucho tiempo que están asociados, no forman parte de la negociación comercial. Existen acuerdos de complementación económica y están participando en algunos foros no comerciales. Toda la red de cooperación jurisdiccional que se ha hecho en el ámbito de la reunión de Ministros de Justicia, ya se ha hecho con Bolivia y Chile. Los demás están entrando y toma tiempo enterarte de lo que está sucediendo.

Puede ser extraordinaria la incorporación de Estados como asociados, dependiendo de la manera como se involucren en la negociación de los temas no comerciales, porque puede pasar que tengamos con ellos una integración política antes que una integración comercial. Eso dependerá de qué participación tengan en los foros y su grado de compromiso. El estatuto de los Estados asociados hoy, es casi à la carte, cada Estado elige a qué compromiso adhiere. Claro que no se trata de adhesión, se trata solamente de asociación. Asociación puede ser todo lo que va desde el libre comercio hasta la adhesión, es un estatuto variable.

Sería poco común ... la mayoría de los tratados inician por ser eminentemente pactos comerciales.

Sin duda. Sería muy bueno y además no nos queda otra. Si el tema comercial nos pone obstáculos y tenemos tanto para hacer en materia no comercial, no veo razón para no construir. *Yo estoy absolutamente en desacuerdo con el principio de que la integración se determina por el ritmo del incremento del comercio, que es este el que marca las pautas de integración, que se limita a concebir al MERCOSUR como un espacio donde hay negocios y que si no los hubiese no habría MERCOSUR.* Creo que el proceso de integración regional debe promover cambios que generen más comercio, y del tipo de comercio sano que nos interesa. Existen muchos problemas en común que podemos comenzar a enfrentar colectivamente. No como la panacea, la integración no es la solución para todos los problemas, pero sí tengo claro que el proceso de integración, no puede servir para multiplicar en escala regional los problemas que ya tenemos en el plano interno. ¿Cómo hacerlo? Intentando encontrar soluciones comunes para los problemas comunes, que son muchos.