

Artículos

Democracia representativa y economía de mercado en el Mercosur

Roberto Chacón de Albuquerque
Doctor en Derecho por la Universidad de São Paulo,
Profesor de la Universidad Católica de Brasília

Resumen: *En este artículo, el autor analiza el fenómeno de la inestabilidad institucional histórica del Cono Sur, planteando sus causas y consecuencias. Partiendo del supuesto de que la democracia representativa y la economía de mercado han constituido más la excepción que la regla en la región, la cual ha sido plagada históricamente por dictaduras civiles y militares, se subraya el hecho de que la normalidad institucional es el camino de renovación y éxito para la moderna democracia social. La legitimidad del Mercosur se vincula al predominio de la racionalidad política y económica sobre la intuición salvacionista.*

Abstract: *In this article, the autor analyzes the phenomenon of institutional instability in the history of the Southern Cone, inquiring into its causes and consequences. Taking into consideration that representative democracy and market economy have been more the exception than the rule in the region, it is highlighted that institutional normality is the path towards renovation and success aiming at modern social democracy. The legitimacy of Mercosur is connected to the predominance of political rationality over salvationist intuition.*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. INESTABILIDAD INSTITUCIONAL
- III. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
- IV. DERECHOS HUMANOS
- V. MERCOSUR SOCIOLABORAL
- VI. ECONOMÍA DE MERCADO
- VII. CONCLUSIÓN
- VIII. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

En el siglo pasado, los países del Cono Sur han vivenciado la democracia y la economía de mercado solamente de forma esporádica y casual. La inestabilidad política y económica ha sido la regla. Dictaduras civiles y militares, violaciones de derechos humanos, cambios de moneda, inflación galopante, largos períodos de recesión seguidos de cortos períodos de crecimiento, estatización parcial de los medios de producción, proteccionismo contra la im-

portación de productos extranjeros, corrupción sistémica, asistencialismo, descrédito generalizado de las instituciones. Periódicamente, los países del Cono Sur han sido el palco escénico del surgimiento de gobiernos autoritarios que prometían con el derrumbe del orden vigente la instalación de un ciclo virtuoso de desarrollo productivo con la valorización de la vida y de la dignidad humana. El precio a pagarse en tales procesos de modernización autoritaria con efectos dudosos y contraproducentes ha sido siempre la renuncia a la libertad. Para que se diera un salto cualitativo y cuantitativo en las relaciones sociales, para que se transformara positivamente el proceso de producción de bienes y servicios, había que renunciar siempre a la democracia representativa y a la economía de mercado. Tanto el pluralismo político como el pluralismo económico eran considerados responsables por todos los males y miserias de la sociedad. Instrumentos de fachada utilizados por grupos oligárquicos, ajenos a la movilización popular, listos para controlar el Estado en su propio provecho. Movimientos de derecha e izquierda recurrieron a esta estrategia política para acceder al poder. Ninguno de ellos ha sido sostenible ni político ni económicamente. Su legado han sido deudas impagables y generaciones perdidas, sin perspectivas de mejora social.

Incapaces de reglar y solucionar institucionalmente sus conflictos y contradicciones, los países del Cono Sur han sido presas de la desesperación, entregándose a propuestas de salvación milagrosa. En Brasil, este fenómeno es conocido como sebastianismo. El sebastianismo es originariamente un movimiento místico que con el pasar del tiempo se dotó de una proyección política. Empezó en Portugal a partir de la segunda mitad del siglo XVI, con el desaparecimiento en 1578 del rey Don Sebastián en la Batalla de Alcazarquivir, entre fuerzas portuguesas y marroquíes. Esta batalla tuvo secuelas perduraderas para Portugal. Con el desaparecimiento del rey Don Sebastián, nació el mito del sebastianismo. La idea de que el rey Don Sebastián volvería para regir Portugal. Por falta de herederos, el trono portugués terminó en las manos de su primo, el rey Felipe II, un Habsburgo español. Para el pueblo de Portugal, el rey Don Sebastián continuaba vivo. Llegado el momento oportuno, él volvería para asumir el trono y expulsar a los extranjeros usurpadores, restituyendo la soberanía nacional. Uno puede afirmar que el sebastianismo es fundamentalmente un mesianismo más político que religioso. Inconformado con el *status quo*, con el régimen político vigente, con las instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, se anhela una salvación milagrosa a través de un líder carismático. Explotando la credulidad popular, oportunistas se presentaron como el rey oculto, como la encarnación del rey Don Sebastián, al pueblo de Portugal. Casi un siglo después de su desaparecimiento, la independencia portuguesa es restaurada en 1640. El sebastianismo no llega a su término. Se transmuta en la creencia de la llegada de un político bueno que pondrá fin a la iniquidad.

El salvacionismo político ha sido una característica recurrente en los países del Cono Sur. Basado, en la creencia de que solo a partir del Estado con un liderazgo autoritario, se puede cambiar la sociedad, él ha sabido acompañarse, de la renuncia popular a la democracia representativa y a la economía de mercado para acelerar el proceso de consolidación del nuevo orden. A menudo, el Congreso Nacional, la institución a la cual deben convergir las más variadas posiciones ideológicas, constituyendo un espacio de manifestaciones y soluciones democráticas, ha sido embridado o cerrado. En este proceso, constituciones han sido reformadas o sustituidas en un creciente continuo de tensión política. Brasil no ha constituido una excepción en este cuadro perturbador. Al largo del siglo pasado, la inestabilidad política y económica ha plagado la historia brasileña de manera similar a lo que ocurrió con los demás países del Cono Sur.

II. INESTABILIDAD INSTITUCIONAL

Solamente en siglo pasado, Brasil tuvo seis constituciones. Si uno agrega las dos constituciones del siglo XIX, el número total en la historia brasileña ha sido de ocho constituciones. La inestabilidad constitucional ha sido tan grande que las constituciones pasaron a ser reconocidas por la sociedad por su año de adopción. La Constitución de 1934, la Constitución de 1937, la Constitución de 1946, la Constitución de 1967, la Constitución de 1969, la Constitución de 1988. A los movimientos revolucionarios responsables por estos cambios constitucionales no les habría gustado que estas constituciones sean identificadas con números, sino con los nombres de sus líderes o de las ideas maestras que encuadraron estos movimientos, pero esto no sucedió. Los nombres de los líderes y las ideas maestras se perdieron en el tiempo, solo quedando números.

La Constitución de 1934 ha sido promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1934, tras la Revolución de 1930. Para que esta Constitución haya sido aprobada, ha sido necesaria otra revolución, la Revolución Constitucionalista de 1932, en São Paulo, la cual ha sido derrotada por el gobierno central y dictatorial. Hasta la adopción de la Constitución de 1934, las decisiones de éste eran tomadas por decreto. Actualmente, esta constitución es reconocida como un placebo que careció de valor democrático directo. Ha sido promulgada para superar el anhelo de cambio institucional de la Revolución Constitucionalista de 1932. Un poco más tarde, cerca de tres años después, la Revolución de 1930 hizo conocer su verdadera plataforma constitucional. La Constitución de 1937, que ha sido otorgada por el gobierno central, y no promulgada por una Asamblea Constituyente, implantó la dictadura civil. Durante casi una década, Brasil vivió bajo un régimen de excepción técnicamente constitucional. Con la caída de esta dictadura civil, en la cual los militares ejecutaron un rol accesorio y secundario, se adoptó una nueva constitución, la Constitución de 1946. Promulgada por una Asamblea Constituyente, ella consagró libertades y derechos individuales de los cuales la Constitución de 1937 carecía. La Constitución de 1946 no tendría una vida larga. Un golpe militar, el 1º de abril de 1964, instalaría un largo período de dictadura sin resistencia popular. Bajo presión militar, el Congreso Nacional, transformado en Asamblea Constituyente, elaboró una constitución, la Constitución de 1967, que legalizó la toma de poder por los militares. La Constitución de 1967 ha sido, hasta ahora, la de más corta duración. De la misma manera que la Constitución de 1934, ella constituyó una tentativa de legitimación institucional de una dictadura antes del profundizamiento del régimen de excepción con medidas arbitrarias en contra de los derechos humanos.

Si la Constitución de 1934 ha sido sustituida por la Constitución de 1937, la Constitución de 1967 ha sido igualmente reemplazada, con un interregno casi idéntico, por la Constitución de 1969, mediante una enmienda constitucional, consolidando la dictadura militar. Las libertades civiles fueron restringidas, la censura fue establecida, derechos políticos fueron suspendidos. Mientras la Constitución de 1946 dio forma, bajo un punto de vista constitucional, a un proceso de redemocratización tras la caída de una dictadura civil, otra constitución, la Constitución de 1988 inauguró otro proceso de redemocratización, de esta vez tras la caída de una dictadura militar. Promulgada por una Asamblea Constituyente, la Constitución de 1988 fundamentó el nuevo régimen democrático. La democracia representativa se estableció con la elección directa y secreta del presidente de la República, de los gobernadores de los Estados, de los prefectos municipales y de los representantes del Poder Legislativo, consagrándose además la independencia y armonía de los tres poderes constituidos. Al mismo tiempo en que se amplió el elenco de derechos sociales, se instituyó un orden económico basado en la economía de mercado, en la libertad de iniciativa. Como suele ocurrir en períodos de redemocratización, afloran demandas de satisfacción de necesidades sociales anteriormente reprimidas. Como consecuencia, la Constitución de 1988 es una de las más largas

del mundo. Cuenta con 250 artículos, además de los 96 artículos del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias. En veinte años, hubo 57 enmiendas a esta Constitución, subrayando el hecho de que no se ha todavía logrado sedimentar la normalidad institucional.

Esta sucesión de nuevas constituciones y el propio proceso de reforma de las constituciones vigentes es un fenómeno que caracteriza la inestabilidad política y económica de los países del Cono Sur. Sirven muchas veces más para legitimar cambios de poder y procedimientos de control del pueblo que para impulsar períodos de renovación sostenible de la sociedad. Muchos movimientos revolucionarios tuvieron como resultado solamente el cambio de la oligarquía vigente, con su sustitución por otra oligarquía civil o militar supuestamente más progresista y humana. Sus propuestas y promesas prerrevolucionarias necesitaban ser plasmadas en un texto constitucional que las recogiera, consolidara y organizara para conquistar el apoyo de la opinión pública todavía recelosa de más un cambio de reglas. La mencionada inestabilidad política y económica se hizo acompañar siempre por la inseguridad jurídica. Si las normas constitucionales cambiaban, lo mismo se puede decir, con aún más rapidez, de las normas infraconstitucionales, legitimándose así a menudo el asistencialismo, la corrupción y la violación de derechos humanos. En este proceso recurrente, el enemigo de los cambios ha sido muchas veces identificado como siendo el extranjero. Declaradamente o no, las dictaduras civiles y militares del Cono Sur han sido nacionalistas, no en términos de valorización de los aspectos positivos de la cultura, de la política, de la economía nacional, sino con la identificación del extranjero como responsable por los problemas nacionales.

Hasta el surgimiento del MERCOSUR, el 26 de marzo de 1991, con el Tratado de Asunción, los países del Cono Sur, en la mejor de las hipótesis posibles, vivían de espaldas unos a los otros. Sin la redemocratización, no habría MERCOSUR. Antes de estrechar lazos recíprocos, las dictaduras civiles y militares han fomentado explícita o implícitamente la rivalidad entre estos países a punto de, en momentos críticos, la posibilidad de guerra no ser descartada del escenario militar. En la década de los setenta, hubo hasta un mismo principio de carrera nuclear entre los regímenes militares, que se agotaban en búsqueda de legitimación. Más que un proyecto comercial, para promover el libre intercambio de bienes, personas y capital entre los países que lo integran, el MERCOSUR es un proyecto político con afán de superación de rivalidades, sumando esfuerzos para la promoción de la democracia representativa y de la economía de mercado en los Países Miembros con participación de las organizaciones de la sociedad civil.

III. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La importancia de la democracia representativa ha sido resaltada desde la Declaración de Iguazú, el acuerdo que sirvió de base para la integración regional, suscrita el 30 de noviembre de 1985. La redemocratización tanto en Argentina como en Brasil era un fenómeno reciente. Pocos días antes de asumir el cargo, el primer presidente civil de Brasil desde la dictadura militar, Tancredo Neves, había muerto. Los entonces mandatarios de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, los próceres del MERCOSUR, se reunieron para prestarle un homenaje. “El presidente de la República Argentina, Dr. Raúl Alfonsín, y el presidente de la República Federativa del Brasil, Dr. José Sarney, procedieron a la inauguración solemne, el 29 de noviembre de 1985, del puente internacional que une la ciudad de Puerto Meira en el Brasil con la de Puerto Iguazú en la República Argentina” (ítem 1). El nombre escogido, “Puente Tancredo Neves”, el fallecido estadista brasileño, estaba cargado de simbolismo histórico, por remitir “a su trayectoria política imbuida de valores democráticos, de solidaridad y de cooperación latinoamericana” (ítem 2). El valor intrínseco de la democracia representativa ha sido explícitamente reconocido. “Destacaron que, dentro de la tradición de continuidad de la relación bilateral, los éxitos recientemente alcanzados por las dos nacio-

nes en sus respectivos procesos de consolidación democrática han traído condiciones particularmente propicias para el perfeccionamiento de sus vínculos en sus más variados sectores, como así también para una colaboración más íntima y estrecha en el plano internacional (ítem 16).

Antes del proceso de redemocratización, la integración regional no habría sido posible. En la mejor de las hipótesis, durante la dictadura militar, los países de la región se miraban unos a los otros con una desconfianza respetuosa. No hay registros de guerras entre países democráticos. Lo mismo no se puede decir de guerras entre países dictatoriales y de guerras entre países democráticos y países dictatoriales. Los entonces mandatarios crearon una Comisión Mixta con representantes gubernamentales y empresariales, un mecanismo que dio impulso a la integración, “para examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración económica” (ítem 19). La modalidad de integración escogida ha sido precisamente la intergubernamental. “Por último, los presidentes Raúl Ricardo Alfonsín y José Sarney reafirmaron enfáticamente que el proceso de democratización que vive el continente debe reconducir a una mayor aproximación e integración entre los pueblos de la región” (ítem 32).

En la misma fecha de suscripción de la Declaración de Iguazú, los mandatarios firmaron la mencionada Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, “que se consustancia con los propósitos pacíficos de los programas de desarrollo de sus países en el campo nuclear y que se enmarca en las mejores tradiciones de cooperación y paz que inspiran a América Latina” (ítem 31). En la Declaración Conjunta sobre Energía Nuclear, suscrita el 30 de noviembre de 1985, los mandatarios reconocieron en los considerando del prólogo “[q]ue la ciencia y tecnología nucleares revisten un valor trascendente en la vida de todo país moderno para impulsar significativamente su desarrollo social y económico” (ítem 1); Más adelante, reconocieron “[q]ue ambos países se han empeñado con esfuerzo durante largos años, en la investigación y en el estudio de la aplicación con fines pacíficos de la energía nuclear; y que ello les ha requerido ingentes inversiones para alcanzar un nivel apreciable de conocimiento que les da acceso en la actualidad a la posibilidad de beneficiar a sus respectivos pueblos con los adelantos que derivan del empleo pacífico de la energía nuclear” (ítem 2). En lugar de perder, los dos vecinos ganarían al compartir experiencias y formular estrategias comunes. “[L]a cooperación entre la Argentina y el Brasil constituirá un multiplicador de los beneficios que recíprocamente pueden obtener del uso pacífico de la energía nuclear; y que permitirá a los dos países enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades encontradas en el suministro internacional de equipos y materiales nucleares” (ítem 3). Esta cooperación no está circunscrita a Argentina y Brasil. Ella está “abierta a todos los países latinoamericanos que se encuentren interesados en participar de ella” (ítem 4). Más adelante, en la Declaración Conjunta sobre Energía Nuclear, instrumento máximo de la paz nuclear sudamericana, los entonces presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, reiteraron: “1. “Su compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos”; “2. Su propósito de cooperar estrechamente en todos los campos de la aplicación pacífica de la energía nuclear y de complementarse en los aspectos que recíprocamente estimen conveniente acordar”; y “3. Su anhelo de que esta cooperación sea extendida a los otros países latinoamericanos que tengan los mismos objetivos”.

Los mandatarios declararon explícitamente: “[s]u decisión de establecer un grupo de trabajo conjunto bajo la responsabilidad de las cancillerías argentina y brasileña, integrado por representantes de las respectivas comisiones y empresas nucleares, para el fomento de las relaciones entre los dos países en esa área, la promoción de su desarrollo tecnológico nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región, sin perjuicio de los aspectos técnicos de la cooperación nuclear, que continuarán siendo regidos por los instrumentos vigentes”. En lugar de rivales, como en la

dictadura militar, Argentina y Brasil se tornaron parceiros en la generación y explotación de energía nuclear. Sin democracia representativa, nada de esto habría sido posible.

Pocos años después de su nacimiento, el MERCOSUR tuvo que enfrentar un reto político que le serviría para definir su vocación política, poniendo a prueba su capacidad de liderazgo y de fidelidad a sus principios fundantes. El 3 de febrero de 1989, el general Andrés Rodríguez protagonizó un golpe de Estado contra el general Alfredo Stroessner, el cual encabezó una dictadura militar durante casi 35 años. Terminaba así la más larga dictadura de la historia paraguaya. No con una revolución o un levante popular, ni con una transición democrática, sino con un golpe de Estado. La Constitución de 1992 estableció el régimen democrático, incrementando la protección de los derechos humanos. Para el Paraguay, la redemocratización tan poco ha significado una garantía de estabilidad política y económica. Con Juan Carlos Wasmosy, ha sido elegido el 15 de agosto de 1993 un presidente civil. Su gobierno no fue de los mejores en la historia Paraguaya. Hubo graves crisis económicas, afectando seriamente a la población. Como en los otros Países Miembros del MERCOSUR, se empezó a percibir que la redemocratización no significaba el término de las crisis, sino un complejo y sofisticado proceso de maduración política y desarrollo intelectual.

En 1996, el general Lino Oviedo, jefe de las Fuerzas Armadas del Paraguay, ha sido acusado de un intento de golpe de Estado para derrocar al presidente Juan Carlos Wasmosy. El general Lino Oviedo ha sido alejado del Ejército, acusado de encabezar la tentativa de golpe de Estado, siendo enseguida encarcelado y enjuiciado por un tribunal militar. Inhabilitado para la elección presidencial del 1998, Raúl Cubas, aliado del general Lino Oviedo, ha sido el candidato victorioso. Luis María Argaña ha sido designado vicepresidente del Paraguay, aliado del ex presidente Juan Carlos Wasmosy. Tras asumir la presidencia del Paraguay, Raúl Cubas indultó al general Lino Oviedo. El escenario político se complicó todavía más con el asesinato el 23 de marzo de 1999 de Luis María Argaña. Con manifestantes contra el gobierno llenando las calles, el Marzo Paraguayo puso el país al borde de una guerra civil. Blanco de un juicio de destitución político, Raúl Cubas renunció al gobierno, exiliándose en Brasil. Lino Oviedo se refugió en Argentina.

La reacción del MERCOSUR no se hizo tardar. El general Lino Oviedo, jefe de las Fuerzas Armadas del Paraguay, había sido acusado de un intento de golpe de Estado contra el presidente Juan Carlos Wasmosy. Esto ocurrió en abril de 1996. Con el Paraguay amenazado por una guerra civil, el 25 de junio de 1996 los presidentes de la consolidación democrática de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Carlos Saúl Menem, Fernando Henrique Cardoso, Juan Carlos Wasmosy y Julio María Sanguinetti, firmaron la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR. Primeramente, ellos reiteraron “lo expresado en la Declaración Presidencial de Las Leñas, el 26 y 27 de junio de 1992, en el sentido de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR”.

La historia del Cono Sur lamentablemente ha sido caracterizada por sístoles y diástoles, por períodos de dictadura y de democracia que se suceden a lo largo del tiempo. Si se analizan las trayectorias políticas no solo del Cono Sur sino de todo el Subcontinente, no es exagero afirmar que cualquiera de estos países corría riesgo por sus debilidades institucionales de sumirse en un régimen de excepción. Lo que ocurrió en el Paraguay podría ocurrir con más o menos éxito en los demás países del MERCOSUR. Si el MERCOSUR no adoptara una medida de rechazo a la amenaza de golpe militar en el Paraguay, estaría respaldando golpes militares contra la democracia representativa en los demás Países Miembros. Por esto, la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR reafirmó “la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que ella persigue requiere la organización política de los mismos en base al ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

Sin democracia representativa, no habría ni habrá MERCOSUR. Los mandatarios acordaron que “[l]a plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios” (ítem 1). Las consecuencias de un régimen de excepción han sido determinadas. “Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado” (ítem 2). Si un país es sometido o está en vías de ser sometido a una dictadura civil o militar, “[l]as Partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro. Las Partes procederán igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido Estado Miembro (ítem 3). Si estas consultas no redundan en una corrección de rumbos hacia la democracia, el respectivo País Miembro será suspenso del MERCOSUR. “En caso de que las consultas previstas en el párrafo anterior resulten infructuosas, las Partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes. Las medidas podrán abarcar desde la suspensión del derecho de participación en los foros del MERCOSUR hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del MERCOSUR y de acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático” (ítem 4). Impulsada por circunstancias críticas, nació así la cláusula democrática del MERCOSUR. Hasta los mismo acuerdos bilaterales que podrían ser firmados en el futuro por el MERCOSUR tendrían de ser enmarcados por esta cláusula. “Las Partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupo de países” (ítem 5).

En vista de la gravedad de la situación en el Paraguay, que continuaba a agudizarse y que culminaría con el magnicidio, la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR no ha sido considerada suficiente. Reiterando “lo expresado en la Declaración Presidencial de las Leñas el 27 de junio de 1992 en el sentido de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR” y ratificando “la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR y el Protocolo de Adhesión a esa Declaración por parte de la República de Bolivia y de la República de Chile”, los mismos presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que firmaron la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR también suscribieron, el 24 de julio de 1998, conjuntamente con los presidentes de Bolivia y Chile, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.

Otra vez, queda claro que sin democracia representativa, no habría ni habrá MERCOSUR. “La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo” (artículo 1) El objetivo del Protocolo de Ushuaia es preservar la integridad democrática de los Países Miembros, contra cualquier intento putschista? “Este Protocolo se aplicará a las relaciones que resulten de los respectivos Acuerdos de integración vigentes entre los Estados Partes del presente Protocolo, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos” (artículo 2).

Hay consecuencias para el régimen de excepción. “Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados Partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes” (artículo 3). Como lo previsto en la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la primera medida a ser adoptada es un proceso de consultas. “En caso de ruptura del orden democrático en un estado parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado” (artículo 4). Si este proceso de consultas no resulta en el retorno a la democracia representativa, el País Miembro puede ser suspendido del MERCOSUR.

SUR. “Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos” (artículo 5).

Un aspecto, previsto en el artículo siguiente del Protocolo de Ushuaia, debilita la protección de la democracia en el MERCOSUR. Las medidas retaliatorias tienen que ser aprobadas por consenso. Si un País Miembro se encuentra en una situación de dependencia económica en relación al País Miembro objeto de “ruptura del orden democrático”, difícilmente aquél se pronunciará contra éste. “Las medidas previstas en el artículo 5 precedente serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva” (artículo 6). Para que las medidas retaliatorias cesen, la normalización democrática es una condición imprescindible. “Las medidas a que se refiere el artículo 5 aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo (artículo 7). El Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático “es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el MERCOSUR y la República de Bolivia y el MERCOSUR y la República de Chile” (artículo 8).

IV. DERECHOS HUMANOS

El esfuerzo de defensa de la democracia representativa no estaría completo sin una toma de posición clara e inequívoca a favor de los derechos humanos. Tras la aprobación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, se procedió a la adopción del Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, suscrito el 20 de junio de 2005.

Nuevamente, el sitio de la firma de este protocolo ha sido lleno de simbolismo. Asunción, capital del Paraguay, el País Miembro del MERCOSUR en el cual la democracia estaba en riesgo de colapso. El Consejo del Mercado Común (CMC), teniendo en cuenta el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y el Protocolo de Ushuaia, había adoptado la Decisión CMC N° 40/04, creando la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR. Considerando que “los derechos humanos son fundamentales para la construcción de sociedades libres y para la búsqueda del desarrollo económico y social”, “que la protección y la promoción de los derechos de los ciudadanos de los Estados Partes del MERCOSUR y de los Estados Asociados son objetivos esenciales del proceso de integración de América del Sur”, se concluyó “que las libertades individuales, los principios democráticos y el estado de derecho constituyen valores comunes a las sociedades sudamericanas”. El CMC había decidido “[i]nstituir una reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos, que sesionará con la participación de los órganos competentes en la materia de los Estados Partes y de los Estados Asociados, en los términos de la Dec. CMC N° 18/04, incluyendo las respectivas Cancillerías” (artículo 1). En el prólogo mismo del Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, se relacionó una serie de instrumentos internacionales que lo fundamentan: 1) la Declaración Presidencial de Las Leñas, del 27 de junio de 1992; 2) la Declaración Presidencial

sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR; 3) el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile; 4) la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos regionales de derechos humanos, así como en la Carta Democrática Interamericana; 5) la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993; 6) las resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y 7) la Declaración Presidencial de Puerto Iguazú del 8 de julio de 2004, “en la cual los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR destacaron la alta prioridad que le asignan a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas que habitan el MERCOSUR”.

La democracia representativa y el respeto a los derechos humanos no deben ser encarados como un obstáculo al desarrollo económico. Al contrario, la democracia, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo económico sostenible son fenómenos interdependientes.¹ Bajo el concepto de derechos humanos, se incluyeron los derechos económicos, los derechos sociales, los derechos culturales, los derechos civiles y los derechos políticos.² Un régimen de excepción, con el sacrificio de los derechos civiles y políticos, no puede ser considerado una garantía de ejercicio de los derechos económicos. Para el prólogo del Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, “la vigencia del orden democrático constituye una garantía indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales, y que toda ruptura o amenaza del normal desarrollo del proceso democrático en una de las Partes pone en riesgo el goce efectivo de los derechos humanos” (ítem 11).

Este axioma es repetido en el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR. “La plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la vigencia y evolución del proceso de integración entre las Partes” (artículo 1). Se establece enseguida el deber de cooperación intramercosur para la defensa de los derechos humanos. “Las Partes cooperarán mutuamente para la promoción y protección efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales a través de los mecanismos institucionales establecidos en el MERCOSUR” (artículo 2). Igual si un País Miembro es sometido a un régimen de excepción, a una dictadura civil o militar, la protección de los derechos humanos no podrá ser objeto de restricciones arbitrarias. “El presente Protocolo se aplicará en caso de que se registren graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en una de las Partes en situaciones de crisis institucional o durante la vigencia de estados de excepción previstos en los ordenamientos constitucionales respectivos. A tal efecto, las demás Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con la Parte afectada” (artículo 3).

1 Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, Prólogo: “Resaltando (...) que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”.

2 Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, Prólogo: “Reconociendo (...) la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, sean derechos económicos, sociales, culturales, civiles o políticos”.

Al igual que en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, el País Miembro recalcitrante puede ser retaliado con suspensión. “Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, las demás Partes considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos del proceso de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes del mismo” (artículo 4). Otra vez, como en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, tales medidas tienen que ser adoptadas por consenso. “Las medidas previstas en el artículo 4 serán adoptadas por consenso por las Partes, y comunicadas a la Parte afectada, la cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva a la Parte afectada” (artículo 5). Para que las medidas sean suspendidas, las violaciones a los derechos humanos necesitan ser detenidas. “Las medidas a que se refiere el artículo 4 aplicadas a la Parte afectada, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicha Parte de que las causas que las motivaron fueron subsanadas. Dicha comunicación será transmitida por las Partes que adoptaron tales medidas” (artículo 6). El Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR “es parte integrante del Tratado de Asunción” (artículo 7).

V. MERCOSUR SOCIOLABORAL

Pese a que el Tratado de Asunción, el tratado fundante del MERCOSUR, no contenga disposiciones específicas relacionadas a cuestiones sociolaborales, ya que él tuvo como objetivo primordial el establecimiento de un proceso de integración económica, los sindicatos de los respectivos Países Miembros desde temprano presionaron para que se debatiera el impacto de la creación de un área de libre comercio, de una unión aduanera y de un mercado común sobre el mercado de trabajo. Como una instancia no decisoria, dependiente del Grupo Mercado Común (GMC), el Subgrupo de Trabajo para Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT 10), de integración tripartita, debate aspectos relativos a las políticas de empleo, legislación laboral y aplicación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el MERCOSUR, con especial atención para los trabajadores migrantes y fronterizos. El SGT 10 promueve acciones sobre cualificación y formación profesional, así como sobre salud, seguridad laboral, inspección laboral y seguridad social. Conocido como una OIT mercosurina, el SGT 10 es responsable por el desarrollo de una cultura regional de protección al trabajo que dio origen al MERCOSUR Sociolaboral. La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), una instancia de articulación y coordinación de centrales sindicales, intenta representar a los trabajadores para el perfeccionamiento del MERCOSUR Sociolaboral. La Comisión Sociolaboral (CSL), órgano tripartito, integrado por representantes gubernamentales, de los trabajadores y de las empresas, auxiliar del GMC, tiene como objetivo acompañar y promover, y no sancionar, la aplicación del principal instrumento normativo del MERCOSUR Sociolaboral, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

El MERCOSUR es dotado de otras instituciones e instrumentos normativos sociolaborales, los cuales complementan el SGT 10, la CCSCS y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. El Foro Consultivo Económico Social (FCES), creado para representar a los sectores económicos y sociales del MERCOSUR, es un mecanismo de acceso de la sociedad civil a las instancias máximas de integración. La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR ha sido antecedida por el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, suscrito el 15 de diciembre de 1997. Con el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM), el SGT 10 se dotó de una herramienta para analizar la situación laboral en el

Cono Sur. Suscrita el 10 de diciembre de 1998, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR creó la CSL, para acompañar su aplicación. Las iniciativas sociolaborales continuaron, con la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social, del 30 de junio de 2000; el Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional, del 17 de junio de 2003, emanado del Consejo del Mercado Común (CMC) (Recomendación CMC N° 01/03); la Primera Conferencia Regional de Empleo, de carácter tripartito y con asistencia de la OIT, realizada el 15 y 16 de abril de 2004, concluida con la Recomendación de los Ministros de Trabajo sobre una Estrategia MERCOSUR para la Creación de Empleo. Este esfuerzo resultó en la aprobación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento de Empleo por el CMC el 20 de julio de 2006 (Decisión CMC N° 04/06).

Los sindicatos de los Países Miembros, organizados en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), presionaron para que el MERCOSUR se dotara de una carta social o de un protocolo social, de una norma comunitaria para garantizar los derechos de los trabajadores. Asumiendo la forma de una declaración presidencial, la Declaración Sociolaboral, compuesta de 25 artículos, agrupa dos grandes segmentos. El primero es referente a los derechos laborales asegurados, y el segundo dice respeto a la aplicación y seguimiento de su contenido. Los derechos laborales se encuentran divididos en tres grandes núcleos, derechos individuales, derechos colectivos y otros derechos. Los derechos individuales contemplados son: el derecho a no discriminación (artículo 1); el derecho a la promoción de la igualdad (artículos 2 y 3); los derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos (artículo 4); el derecho a la eliminación del trabajo forzoso (artículo 5); el derecho a la protección del trabajo infantil y de menores (artículo 6); y los derechos de los empleadores (artículo 7). Los derechos colectivos son los siguientes: el derecho a la libertad de asociación (artículo 8); el derecho a la libertad sindical (artículo 9); el derecho a la negociación colectiva (artículo 10); el derecho a la huelga (artículo 11); el derecho a la promoción y desarrollo de formas preventivas y alternativas de autocomposición de los conflictos individuales y colectivos de trabajo (artículo 12); y el derecho al diálogo social (artículo 13). La Declaración Sociolaboral incluye también en su ámbito: el derecho al fomento del empleo (artículo 14); el derecho a la protección de los desempleados (artículo 15); el derecho a la formación profesional y desarrollo de recursos humanos (artículo 16); el derecho a la salud y seguridad en el trabajo (artículo 17); el derecho a la inspección del trabajo (artículo 18); y el derecho a la seguridad social (artículo 19). Se establece un mecanismo de aplicación y seguimiento del previsto en la Declaración Sociolaboral, basado en memorias anuales que los Estados Miembros deben preparar y presentar, las cuales son analizadas y controladas por la Comisión Sociolaboral (CSL) del MERCOSUR (artículos 20-23).

VI. ECONOMÍA DE MERCADO

La democracia representativa es indisociable de la economía de mercado. El MERCOSUR ha sido el resultado de un proceso de integración de los países del Cono Sur tras un largo y traumático período dictatorial militar, en el cual no hubo economía de mercado, libre competencia meritocrática, sino un populismo oligárquico enmarcado por la precariedad institucional. La propia denominación de esta organización de integración regional es significativa. No se optó por llamarla de *Comunidad*, de *Unión*, sino de *Mercado*, de Mercado Común del Sur. Con su establecimiento, se pretendió juntar esfuerzos para impulsar no solamente la consolidación de la democracia representativa, sino también de la economía de mercado. Esto está claro en los considerandos del Tratado de Asunción. La integración debe constituir un mecanismo para perfeccionar la economía de mercado, que no es adversaria de la justicia social. “[L]a ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de

desarrollo económico con justicia social” (ítem 1). El MERCOSUR es un intento de explotar ventajas comparativas regionales, potenciando la inserción de los Países Miembros en el mercado mundial.

El Tratado de Asunción prevé las condiciones para la constitución del MERCOSUR: “Este Mercado Común implica: -La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; -El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales; -La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; -y El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración” (artículo 1 (2)). El MERCOSUR no ha sido concebido como un mecanismo para impulsar un proceso de integración subcontinental alternativo. No hay, a la luz del Tratado de Asunción, espacio para una tercera vía, la cual ha sido intentada sin éxito por las dictaduras civiles y militares del Cono Sur, con nacionalismo y estatizaciones.

El MERCOSUR es una oportunidad rara para promover la modernización de la economía de los Países Miembros dentro de un marco de normalidad política y económica. Con la ampliación de la oferta de bienes y servicios, se podrán mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. No habrá armonía entre progreso económico y bienestar social, ni desarrollo sostenible, sin el respeto a la democracia representativa y a la economía de mercado, con la administración pública controlada por una burocracia que no es meritocrática.

VII. CONCLUSIÓN

La democracia representativa y la economía de mercado, tras todo lo que se ha experimentado en el Cono Sur, con la eliminación periódica y sistemática de opositores al régimen de excepción de ocasión en el poder, pueden ser una garantía de justicia social, libertad y paz, tanto interna como externamente. Si los ciudadanos del Cono Sur, que son tan diferentes entre sí, admitieren que pueden respetarse, no ahorrando esfuerzos para convivir bajo los principios de la cooperación, de la dignidad humana y de la normalidad institucional, la integración subcontinental no se restringirá al ámbito comercial y económico, alcanzando la temática social. Pero si uno considera retrospectivamente la historia no solamente del Cono Sur, sino del Subcontinente, la conclusión no tiene como ser muy optimista. Un cuestionamiento quizás aporte un nuevo elemento de reflexión.

¿Puede una suma de inestabilidades institucionales nacionales resultar en una estabilidad institucional subcontinental?

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ACCIOLY, Elizabeth Pinto de Almeida, *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*, 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2003.

BAPTISTA, Luiz Olavo, *O Mercosul: suas instituições e ordenamento jurídico*, São Paulo: LTr, 1998.

BARBOSA, Rubens A. *Mercosul: quinze anos*, São Paulo: IMESP, 2007.

BONAVIDES, Paulo y ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, 9º ed. Brasília: OAB/DF, 2008.

BORGES, José Souto Maior, *Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado: União Européia e Mercosul*, São Paulo: Saraiva, 2005.

BRUM, Argemiro J., *Integração do Cone Sul: Mercosul*, Ijuí: Unijui: 1995.

CASELLA, Paulo Borba y ARAÚJO, Nádia de., *Integração jurídica interamericana*, São Paulo: LTr, 1998.

CASTRO, Therezinha de., *Nossa América: geopolítica comparada*, Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

CERVO, Amado Luiz y RAPOPORT, Mário, *História do Cone Sul*, Rio de Janeiro: Revan, 1998.

GOYOS Jr., Durval de Noronha, *Gatt, Mercosul & Nafta*, São Paulo: Observador Legal, 1993.

MELLO, Celso D. de Albuquerque, *Direito internacional da integração*, Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo, *Mercosul: o novo quadro jurídico de relações comerciais na América Latina*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

TRINDADE, Otávio A. D. Cançado, *Mercosul no direito brasileiro*, Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VENTURA, Deisy São Paulo, *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: desafios de uma associação inter-regional*, São Paulo: Manole, 2003.