

Dignidad humana y Mercosur

Sandra C. Negro¹

*Cuando reflexionamos sobre la dignidad humana,
referencia ética radical, y sobre el compromiso justo que
corresponde a las sociedades bien ordenadas,
no estamos describiendo una realidad sino un deber ser,
en cuyo edificio la dignidad humana es un referente inicial,
un punto de partida y también un horizonte final,
un punto de llegada.*
(Gregorio Peces-Barba Martínez)²

Resumo

Este trabalho tenta encontrar respostas para a seguinte pergunta: Qual é a recepção que o conceito de dignidade tem recebido no domínio da integração sub-regional?

Ou seja, enquanto no campo da filosofia e da ética se reflete sobre o alcance do conceito de dignidade humana e sua relação com os princípios gerais, cabe perguntar sobre a relação entre este conceito e o tratamento dado a ele em âmbito do processo de integração iniciado em 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Além disso, este trabalho centra-se sobre a individualização dos instrumentos jurídicos do Mercosul para a dignidade humana e de aspectos relacionados a ela. Duas áreas são examinadas: a *dimensão social* e o *marco regulatório para a adesão de novos Estados*.

273

Palavras-Chave: Dignidade Humana. Mercosul.

Resumen

Este trabajo intenta encontrar respuestas al siguiente interrogante: ¿Cuál es la recepción que el concepto de dignidad ha tenido en el ámbito de la integración subregional?

Es decir si bien en el ámbito de la filosofía y de la ética se ha reflexionado sobre el alcance del concepto de dignidad humana y su relación con los principios generales, cabe preguntarse acerca de la relación entre este concepto y el tratamiento acordado al mismo en el ámbito del proceso de integración iniciado en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Más aún, este trabajo se orienta en la individualización en los instrumentos jurídicos del MERCOSUR de la dignidad humana o de aspectos relacionados con ella. Dos áreas son analizadas: la dimensión social y el marco regulatorio para la adhesión de nuevos estados.

Palabras clave: la dignidad humana. Mercosul.

¹ Doctora en Derecho (UBA). Investigadora principal del CEIDIE. Profesora de Derecho de la Integración Regional en la Universidad de Buenos Aires a nivel de grado y posgrado.

² Peces, Gregorio, Barba- Martínez, El concepto de dignidad humana, la política y el derecho. La dignidad de la persona desde la filosofía al derecho, Dykinson S.L., 2004.

El Objetivo del Proceso de Integración

El MERCADO COMUN DEL SUR (de aquí en adelante MERCOSUR) surgió como consecuencia de la necesidad de avanzar en los esfuerzos de integración iniciados en las décadas anteriores y en particular en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980.

Es decir que el Tratado de Asunción a partir del cual se constituyó el MERCOSUR, tuvo como antecedentes, en el ámbito regional, dos experiencias con una fuerte impronta puesta en el objetivo económico y la liberalización de los intercambios regionales -aunque con disímil éxito- como lo fueron la ALALC y la ALADI.

En este contexto, la primera apreciación consiste en destacar la primacía del objetivo económico en la etapa fundacional del MERCOSUR en particular, puede señalarse el artículo 1º del Tratado de Asunción y la ausencia de una expresa referencia a la dignidad humana en el articulado del tratado constitutivo. No obstante, el Preámbulo refiere a “la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes;”, los primeros años de vida del MERCOSUR el énfasis estuvo puesto en el objetivo económico.

La dimensión social del MERCOSUR

274

No obstante, se observa un cambio a partir de 2003 que se plasma en la inclusión de la dimensión social del MERCOSUR.

Entre los instrumentos más significativos de la nueva etapa pueden mencionarse: la Declaración de Asunción denominada “Hacia un MERCOSUR Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales en la Región”, firmada el 1º de junio de 2005, la Declaración de Montevideo del 25 de noviembre de 2005 y la Declaración de Buenos Aires “Por un Mercosur con rostro humano y social” del 14 de julio de 2006.

La suscripción de la Carta de Montevideo firmada en el año 2007³, propone un “desarrollo económico” al que califica de “equilibrado y justo” y a tal efecto señala la necesidad de evitar “la disociación entre los aspectos económicos y sociales” del MERCOSUR. Y se menciona expresamente a la dignidad vinculada estrechamente con el futuro de los pueblos en los siguientes términos: “Todos los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR estamos comprometidos en la tarea ineludible de forjar un presente de dignidad para nuestros pueblos”. La declaración expresa abiertamente la lucha contra la exclusión social, entendiendo que la pobreza y la marginación son las formas en que se hace evidente dicha exclusión.

En este contexto es que se incluye la Dimensión social de la Integración regional como un espacio inclusivo de fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos y de la democracia.

Desde el punto de vista de la estructura orgánica del MERCOSUR es a partir del año 2000 que se institucionaliza la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) y que ha incorporado sucesivamente a representantes de los Estados Asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela. En este ámbito han sido adoptadas las Declaraciones precedentes.

³ Declaración de Principios del MERCOSUR Social aprobada en Montevideo el 23 de noviembre de 2007 en ocasión de la XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social.

A nivel de los Jefes de Estado, el instrumento significativo en la nueva etapa abierta en el 2000 es la “Declaración de los Presidentes del MERCOSUR, Iniciativa de Asunción sobre Lucha contra la Pobreza Extrema”.

Comparativamente, si la mirada al concepto de dignidad humana se realizará a la luz de la evolución en el proceso de integración europea, cabe considerar tres piezas jurídicas fundamentales, la Carta de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989), la Carta de los Derechos Humanos Fundamentales (2000) y el texto del Tratado de Lisboa⁴. Las dos primeras piezas jurídicas constituyen compromisos políticos no vinculantes. No obstante si entrara en vigencia el Tratado de Lisboa, se le reconocerá a la Carta de los Derechos Humanos Fundamentales idéntico valor a los Tratados.

La Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores fue adoptada por el Consejo Europeo de Estrasburgo de 1989. Es un acto dirigido a los Estados Miembros y a las Instituciones Comunitarias con la finalidad de que los principios contenidos en la Carta resulten considerados en la elaboración de actos jurídicos.

A su vez, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea elaborada durante 1999, proclamada en Niza en el año 2000 y proclamada – por segunda vez – en diciembre de 2007, incorpora la síntesis de los valores comunes de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y, reúne en un solo texto los derechos civiles y políticos clásicos, así como los derechos económicos y sociales. El objetivo está previsto en el preámbulo: «Por ello, es necesario, dotándolos de mayor presencia en una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos».

En el capítulo 1 de la Carta⁵ se menciona expresamente a la dignidad tanto en la denominación del capítulo como en su contenido pues se contemplan dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado.

La Carta implicará mayor seguridad jurídica en materia de derechos fundamentales que hasta el presente son observados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁶ y en el artículo 6 del Tratado de la UE.

Desde el punto de vista del tratamiento de la dignidad en el marco de un objetivo social del proceso, no puede soslayarse la consideración de la Política de Cohesión Económica y Social (el Tratado de Lisboa amplía el alcance al incluir a la Cohesión Económica, Social y Territorial).

La cohesión económica y social estuvo prevista inicialmente en el Tratado de Roma (1957), cuyo preámbulo señala las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones. En consecuencia, se emprendieron diversas acciones comunitarias con el fin de coordinar y completar desde el punto de vista económico los instru-

⁴ El nuevo Tratado de reforma firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, debía entrar en vigor el 1 de enero de 2009 –previa ratificación en los Estados miembros–, modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE), así como el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que es renombrado como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁵ La Carta incluye un preámbulo introductorio y 54 artículos distribuidos en 7 capítulos:

⁶ Por primera vez, en su sentencia de 27 de junio de 2006 relativa a la Directiva sobre la reagrupación familiar (Asunto C-540/03), el Tribunal de Justicia hizo una referencia explícita a la Carta y destacó su importancia puede consultarse información adicional en http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l33501_es.htm fuente consultada el 21/8/09.

mentos nacionales. Posteriormente, en 1986, el Acta Unica Europea la incluyó como objetivo y el Tratado de Maastricht en 1992, la incorporó como política.⁷ (artículos 158 a 162).

En el marco de actuación de la política de cohesión económica y social, los recursos para su financiación provienen de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

Para el período 2007-2013, se ha adoptado un nuevo plan en el cual se prevé que la política y la aplicación de los fondos estarán destinados a atender problemas en materia de crecimiento económico y empleo, apoyando también a las regiones que no hayan completado aún su proceso de convergencia real o bien en zonas geográficas que se enfrentan a dificultades estructurales específicas (zonas industriales en proceso de reconversión, zonas urbanas, rurales o dependientes de la pesca, zonas con serias desventajas naturales o demográficas)⁸.

El proceso de adhesión en el Mercosur

Otra perspectiva desde la cual puede analizarse el tratamiento del tema, está relacionada con los requisitos para la adhesión de los nuevos estados o sea la ampliación o incorporación al proceso de integración regional en marcha. Es decir, observar si entre los requisitos formales está contemplada en forma explícita o implícita una referencia a la dignidad y a los valores y/o principios que conlleva como elementos incorporados a las bases jurídicas del proceso.

276

En el caso del Mercosur, el artículo 20 del Tratado de Asunción prevé que el mismo estará abierto a la adhesión mediante negociación, de los demás países miembros de ALADI, cuyas solicitudes sólo podían ser examinadas a partir de transcurridos cinco años desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción. Se considera que el segundo párrafo del artículo ha quedado derogado porque contemplaba la hipótesis de que un país no miembro de ALADI ni de ningún esquema de subregional o asociación extrarregional hubiese podido solicitarla con anterioridad al plazo previsto en la primera parte de este artículo. Transcurrido los plazos establecidos sin que mediara ninguna solicitud, esa parte de la disposición ha perdido vigencia y aplicación.

⁷ “La cohesión económica y social se aplica esencialmente a través de la política regional de la Unión Europea. Junto con la reforma de la política agrícola común y la ampliación a los países de Europa Central y Oriental en 2004, la política regional había constituido uno de los principales puntos de la Agenda 2000, que abarcaba el período 2000-2006, debido fundamentalmente a sus repercusiones financieras.”V. http://europa.eu/scadplus/glossary/economic_social_cohesion_es.htm consultada el 22-8-09.

⁸ Para el examen o para una profundización de los contenidos y alcance de la política de cohesión económica y social pueden consultarse los siguientes trabajos: Negro, Sandra C. “Integración y desequilibrios regionales: Participación, principios y diseños de políticas” (páginas 107-122) publicado en la obra “La Cohesión social en Iberoamérica” Francisco Aldecoa Luzárraga y Joaquim-j Forner Delaygua (Coordinadores), Marcial Pons, AECI, AEPDIRI, Obra Social Caja de Madrid, Instituto Hispano- Luso-Americano de Derecho Internacional, Secretaría General Iberoamericana, Fundación Carolina, FIIAPP, Madrid, 2008. y Negro, Sandra C. “Integración y Desequilibrios Regionales en la Unión Europea: Cohesión Económica y Social. Fondos Estructurales” (pág.221-244).en la obra Derecho, Desarrollo y Sistema Multilateral del Comercio, Coordinadores Welber Barral y Carlos Correa. Coedición Universidad Federal de Santa Catarina y Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Fundación Boiteux, Florianopolis, 2007.

La República Bolivariana de Venezuela, en el año 2005, manifestó su decisión política de incorporarse representando el primer país en solicitarlo.

A raíz de esta solicitud, el Consejo Mercado Común aprobó la Dec. N° 28/05 en la cual se contempla específicamente cuál es el marco jurídico que deberá ser aceptado por el país candidato a la adhesión.

Marco jurídico común para la incorporación

Así formarán parte del marco jurídico al cual deberá adherir el país candidato a la adhesión en su carácter de normas primarias:

- a) Los tratados constituyentes, incluidos anexos y protocolos, así como sus posteriores enmiendas. Están en la base de la construcción jurídica y contienen los principios jurídicos fundamentales sobre los objetivos, la organización y el funcionamiento de las instituciones o de los órganos que habrán de regir a este nuevo sujeto- el esquema de integración- y a las relaciones del mismo con los Estados partes y con el resto de la comunidad internacional. Se crea un marco de actuación y un marco jurídico que habrá de ser completado posteriormente por los órganos o instituciones en uso de las competencias que les han sido delegadas.
- b) Los tratados de adhesión que regulan la incorporación de nuevos miembros.
- c) Los tratados internacionales con terceros Estados o con otros esquemas de integración, se trate de acuerdos de cooperación o de asociación.
- d) Los acuerdos de Derecho Internacional entre Estados miembros.
- e) Los principios generales de derecho, o sea las normas que traducen la concepción esencial del derecho y de la justicia a la que debe obedecer todo el ordenamiento creado. Los principios generales permiten cubrir las lagunas existentes o desarrollar el derecho existente. En el caso comunitario europeo, la aplicación a casos concretos de estos principios se evidencia al aplicar las normas o mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las CE. Estos principios están relacionados con los principios generales de derecho reconocidos en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros.

Asimismo forman parte del plexo normativo secundario las normas creadas por los órganos o instituciones de cada proceso de integración. Estas normas son adoptadas a partir de la actividad desarrollada por los órganos o instituciones del proceso de integración regional. Las competencias de las instituciones y su capacidad para la adopción de normas están establecidas en el tratado constitutivo a través del otorgamiento de competencias expresas o bien por vía de las competencias implícitas.

El conjunto normativo pre existente constituye el “*acquis communautaire*” en términos del derecho comunitario o “*acervo comunitario*”, es decir la necesidad de que el país adherente reconozca y acepte el derecho tanto de fuente primaria como secundaria existente al momento de la incorporación.

Es en torno a los principios generales de derecho, donde puede observarse la vinculación con el tema de la dignidad humana y los valores y principios.

En la experiencia europea, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reconocido como principios generales de derecho⁹:

-principio de igualdad, en el sentido de prohibición de la discriminación o principio de no discriminación en razón del sexo o la nacionalidad.

-formas de responsabilidad extracontractual de la Comunidad Europea(CE) por los daños ocasionados por sus instituciones o agentes,

-principio de proporcionalidad¹⁰, según el cual las normas de Derecho comunitario deben ser adecuadas y necesarias en función del objetivo que persiguen y la carga total que originan para las personas afectadas no debe ser excesivamente gravosa en relación con los intereses comunitarios que se protegen;

-principio de la protección de la confianza legítima¹¹, según el cual los ciudadanos de la Comunidad y las empresas cuentan con la estabilidad de las condiciones marco creadas por el Derecho comunitario y las modificaciones posteriores de dichas condiciones sólo pueden tener carácter retroactivo cuando lo exijan importantes intereses comunitarios y en la medida que se respete convenientemente la confianza legítima de los interesados;

-principio ne bis in idem (prohibición de doble penalización), según el cual las sanciones anteriores, especialmente las de carácter nacional, deben ser tenidas en cuenta por las instituciones de la Comunidad cuando dictan una nueva decisión sancionadora;

-principio del efecto útil¹², según el cual toda norma debe ser interpretada en el sentido de hacer posible el logro del objetivo.

-la solidaridad¹³ tanto en el ámbito interno en las políticas de cohesión económica y social o en la política social así como en las relaciones con Terceros Estados de menor grado de desarrollo relativo.

-la protección de los derechos fundamentales.

278

En cuanto al Mercosur, Ricardo Lorenzetti¹⁴ distinguió entre principios denominados “estructurales” y “procedimentales”. Respecto de los primeros sostiene que “estos principios son mencionados como presupuestos esenciales para el proceso de integración”, y “son estructurales en el sentido de que conforman la integración, forman parte de ella, son sus pilares. No tiene un destinatario específico, sino indeterminado, de modo tal que todos los sujetos resultan obligados”. Enumera a los siguientes:

- Respeto del orden democrático;
- Respeto de los derechos humanos;
- Desarrollo económico con justicia social;
- Protección ambiental;
- Transparencia en el Mercado

⁹ A los principios generales de derecho también se los denomina derecho comunitario no escrito V. Guy Isaac op cit..

¹⁰ V. Este principio en sentencia del 21 de junio de 1979, causa 240/78, caso Atalanta; sentencia del 18 de marzo de 1980, causas 26 y 86/79, causa Forges de Thy Marcinelle

¹¹ V. Sentencia del 16 de mayo de 1979, causa 84/78, caso Tomadini y del 14 de febrero de 1990, causa 350/88, Delacre et al. C. Commissione.

¹² Sentencia del 15 de julio de 1963, causa 34/62, República Federal de Alemania c. Comisión

¹³ Sentencia del 7 de febrero de 1973, asunto 39/72 Comisión c. Italia, Rec. 1973, pág. 115 y ss.

¹⁴ Lorenzetti, Ricardo L., Sistema Jurídico del MERCOSUR en La Ley 1998-E, 1258-LLP.

El autor citado completa esta clasificación analizando los principios “procedimentales” (expresa que estos se refieren al ritmo, al tiempo y la manera que los Estados se acercan[a los objetivos] y sostiene que una vez alcanzados los objetivos, desaparecen).

Entre ellos:
-gradualidad,
-reciprocidad,
-solidaridad.

Se podría concluir que dentro del marco regulatorio de la incorporación, la aceptación de estos principios conduciría al Estado adherente a formar parte de un espacio jurídico (MERCOSUR) en el cual la observancia de los principios generales del derecho, implicaría un reconocimiento de la dignidad humana en los términos que la normativa refiera a ella y conllevaría a la aceptación de lo actuado por los órganos del MERCOSUR y de sus decisiones.

Conclusiones

Como puede constatarse de lo anteriormente expresado si bien la relación dignidad humana- MERCOSUR no ha sido ajena al mismo, los pasos adoptados al respecto han sido fragmentarios aunque, sucesivamente, se han vuelto más ambiciosos.

La instancia abierta desde el año 2000 con el replanteo del objetivo económico y la introducción de la denominada “dimensión social” ha brindado un espacio más amplio a la noción de desarrollo integral en el cual elementos y situaciones como la exclusión social en términos de pobreza y marginación pretenden ser superados.

En otros términos, en el ámbito de los procesos de integración económica se transita por sucesivos estadios que no implican siempre una vocación de cooperación, pero en los cuales las cuestiones inherentes a la dignidad de la persona como elementos de la estrategia y política del bloque regional, debieran ocupar un necesario lugar.

La pregunta clave es cómo se puede concentrar este potencial para acelerar la actuación de los órganos del proceso de integración regional y la creación de los consensos necesarios para la implementación de las políticas adecuadas o necesarias.

El camino recorrido por la experiencia europea ha sido, a partir de las normas y de la estructura institucional, la implementación de políticas y los fondos necesarios que permitieran dar respuestas en torno a las disparidades existentes entre países y regiones.

La política de cohesión económica y social no puede resultar asimilable a su antecesora la política regional ni a su sucesora -prevista en el Tratado de Lisboa- la política de cohesión económica, social y territorial. Cada una de ellas implicó un mayor compromiso en la eliminación de dichas disparidades haciendo frente a las sucesivas adhesiones y en la búsqueda del objetivo del desarrollo integral.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CE constituye el bastión fundamental en la interpretación de los principios generales y en los derechos contemplados en la Carta de Derechos Fundamentales. Probablemente, la seguridad jurídica se incrementará cuando entre en vigencia el Tratado de Lisboa y con él la mencionada Carta.

En lo concerniente a MERCOSUR, la incorporación de la dimensión social al proceso ha permitido que se encontrara un lugar para debatir acerca de temas acuciantes como el de la exclusión social relacionados con la dignidad humana y la inequidad en la distribución . Se puede concluir que ha sido un paso necesario pero no suficiente.

A la luz de las realidades de los países de América Latina cobra relevancia la existencia en las normas de incorporación de nuevos estados al bloque, la necesidad de que cada candidato acepte el acervo comunitario del proceso de integración regional y en cuanto a los principios generales reconozca en el MERCOSUR una herramienta para garantizar la observancia de los mismos.

Finalmente, sólo si los Estados Parte son capaces de articular una estrategia conjunta, basada en una cooperación muy estrecha o aún mas en una integración regional fortalecida, podrían generalizarse los beneficios de la inclusión de la dimensión social a la luz de los valores y principios generales del bloque y en particular, el respeto por la dignidad humana en forma más completa.

Referências Bibliográficas

- Ciuro Caldani, Miguel A. (Coord.), Del Mercosur, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- Guy, Isaac, Manual de Derecho Comunitario General, Ariel Derecho, España, 1981.
- López Garrigo, Diego, El Tratado de Maastricht, Eurojuris, 1992.
- Midón, Mario, Derecho de la Integración, Editorial Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1998.
- Molina del Pozo, Carlos (Coord.), Integración Eurolatinoamericana, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2ª edición, 1998.
- Tamames, Ramón, La Unión Europea, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- Tamames, Ramón y Begoña, Huerta, Estructura Económica Internacional (20 edición), Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- Tugores Ques, Juan, Economía Internacional e Integración Económica, Cúspide Mc Graw Hill, 1993.