

LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES QUE CONSOLIDAN LA DIMENSIÓN SOCIAL Y EL RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES EN EL MERCOSUR, EN EL PERÍODO 2001- 2011.

Mg. NORA PAZOS FERNANDEZ¹

Dirección Nacional de Población

Ministerio del Interior

República Argentina

npazos@mininterior.gov.ar

El objetivo de este trabajo consiste en describir y analizar el proceso de los avances que se produjeron en los últimos diez años en el reconocimiento de los derechos humanos en el Mercosur y la adecuación institucional que generó. En el caso particular de los derechos humanos de los migrantes, se fueron definiendo en un ámbito propio, y las Declaraciones se plasmaron en planes y acciones concretas.

Migrar /no-migrar y retornar son derechos reconocidos y garantizados por los Estados del Mercosur. Además, las migraciones como fenómenos complejos, deben entenderse en un sentido más amplio que el estrictamente laboral, puesto que los desplazamientos ya no implican necesariamente residencia definitiva, las formas y relaciones de trabajo han cambiado, se ha producido feminización de los movimientos y todo ello exige considerar el empleo y salarios junto con salud, educación, seguridad social, cultura, condiciones de vida y de trabajo en un marco de integración. En primer lugar se revisan los antecedentes hasta el año 2000 y en segundo lugar, las modificaciones ocurridas en la estructura institucional, que permiten mejor adecuación a esos cambios.

Antecedentes

¹ Magister en Políticas de Migraciones Internacionales, UBA 1999.

Entre los años 1986 y 1990, se inicia el proceso de integración subregional a partir de una iniciativa bilateral de Argentina y Brasil.

Luego se suman Paraguay y Uruguay, abriéndose una segunda etapa que transcurre entre 1991 y fines de 1994, enmarcada en el denominado Período de Transición del MERCOSUR.

El **Tratado de Asunción** que le dio origen se firmó el 26 de marzo de 1991 por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, con el objetivo de conformar un Mercado Común al 31 de diciembre de 1994. El Tratado de Asunción definió cuatro instrumentos: liberación del comercio intrazona; Arancel Externo Común (AEC); Coordinación de Políticas Macroeconómicas y Acuerdos Sectoriales.

Durante el período de transición por el art. 9 se crearon dos órganos: el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común. Según el art. 24 también se creó una Comisión Parlamentaria Conjunta, a fin de mantener informados a los respectivos Parlamentos de los avances en la conformación del Mercado Común.

En el Anexo V del Tratado se estipula que el GMC podría conformar Subgrupos de Trabajo. De hecho se constituyeron diez Subgrupos de Trabajo a fin de coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales, aunque ninguno se refería específicamente a las migraciones ni a los aspectos sociales de la integración. Los temas migratorios estaban incluidos en el Subgrupo de Trabajo N° 2, “Asuntos Aduaneros”.

A partir del Cronograma de las Leñas, adoptado el 27 de junio de 1992, se resuelve abordar la legislación migratoria, avanzar en la armonización normativa y en la libre circulación de personas.

El 17 de Diciembre de 1994 fue aprobado por la cumbre de Presidentes el **Protocolo de Ouro Preto** adicional al Tratado de Asunción, sobre la Estructura Institucional del Mercosur. Se puso fin a la etapa de transición y se establecieron las bases de la política comercial común, propia de una Unión Aduanera, lo que implicó la reformulación del proyecto de integración y en es contexto, la libre circulación de personas dejaba de ser primordial.

El Protocolo modifica los aspectos institucionales dotando al Mercosur de personalidad jurídica de Derecho Internacional, lo que significa que el Mercosur tiene una entidad jurídica autónoma, independiente de sus Estados Partes, pero hasta el presente mantiene su naturaleza intergubernamental y carece de órganos supranacionales.

Por el Protocolo se establece la estructura institucional definitiva, según preveía el art. 18 del Tratado de Asunción y entró en vigencia el 15/12/95. Según el artículo 1° la estructura se compone de seis órganos de los cuales los tres primeros tienen carácter intergubernamental y poder decisorio:

1. Consejo del Mercado Común (CMC), *Artículo 3*, del cual emanan Decisiones del CMC; responsable de la conducción política y de la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos para el Mercosur.

El CMC está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Parte, correspondiéndole la Presidencia (Pro Témpore) a cada Estado Parte por períodos de seis meses, según rotación por orden alfabético.

2. Grupo Mercado Común (GMC), *Artículo 10*, es el órgano ejecutivo del cual emanan Resoluciones del GMC.

Está integrado por ocho miembros por país, cuatro titulares y cuatro alternos, designados por los respectivos Gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales, siendo coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores. Los miembros titulares y alternos de cada Estado Parte, constituyen la respectiva *Sección Nacional* del GMC en cada país.

3. La Comisión de Comercio MERCOSUR (CCM), *Artículo 16*.

Debe efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países, atender las consultas y considerar los reclamos presentados por los Estados Partes.

La CCM fue creada en julio de 1994, está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por Estado Parte y es coordinada por los Ministros de Relaciones Exteriores. Los representantes de cada Estado Parte constituyen la correspondiente *Sección Nacional* (CCM-SN). El Comité Técnico No.2 de la Comisión de Comercio (CCM), abordó los controles integrados de frontera, tránsito vecinal y turístico y documentos de viaje, que eran competencia del Subgrupo de Trabajo No. 2 del GMC de Asuntos Aduaneros.

Los otros órganos que se crean por el POP son:

4. Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) *Artículo 22*, órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes. Fue reemplazada por el Parlamento del Mercosur constituido en 2005.

5. El Foro Consultivo Económico-Social (FCES) Artículo 28, órgano de representación de los sectores económicos y sociales La preocupación está centrada en el empleo, seguridad social, educación, salud y movilidad de las personas.
6. La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM) Artículo 31, como órgano de apoyo operativo, con sede en Montevideo.

Los Subgrupos de Trabajo son reformulados y se crea el Subgrupo de Trabajo No. 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, tripartito, conformado por empresarios, sindicatos y representantes gubernamentales cuya actuación se extendió hasta 1994. Las cuestiones migratorias encuentran finalmente un ámbito institucional más allá del mero control fronterizo, avanzó en la coordinación de empleo, migraciones y formación profesional pero tampoco se concretó la libre circulación.

En 1995 cuando comienza la segunda etapa, el SGT N° 11 es sustituido por el SGT N° 10 (Resolución N° 20/95) que a partir de entonces se denomina "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social". Al cambiar la denominación ya no se restringe a las relaciones laborales, y el tratamiento de las migraciones incluido en este SGT, se centra en las migraciones laborales.

Por Decisión N° 9/95 el CMC adopta el "Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000", que contiene los objetivos y líneas de acción referentes a la consolidación de la Unión Aduanera, ya no un Mercado Común, y a la profundización del proceso de integración.

En 1997 se crea una *Comisión "ad hoc" Tripartita sobre Migraciones Laborales*, y en 1998 se crea la *Comisión Sociolaboral del MERCOSUR* también de naturaleza tripartita, como órgano de seguimiento y fomento del cumplimiento de los contenidos de la ***Declaración Sociolaboral***² aprobada en Brasilia en 1998, que comprende principios y derechos, en el área del trabajo.

En ella se definen derechos individuales y colectivos. Entre los primeros, los Estados Partes garantizan la no discriminación respecto a la igualdad de trato y oportunidades, la promoción de igualdad de los discapacitados para que logren integrarse al mundo laboral.

Se definen los derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos (art. 4).

"Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los

² <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/doc/otros/iii/>

nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país”.

En la segunda parte del artículo se refiere a los trabajadores fronterizos y *“los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes tendientes a la libre circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores”.*

Es interesante observar que en la primera parte, no se refiere sólo a los nacionales de Mercosur sino a los trabajadores migrantes en general y la libre circulación sólo se refiere a la zona de frontera.

Los Estados se comprometen a eliminar toda forma de trabajo forzoso u obligatorio; se prohíbe el trabajo infantil y de menores de 18 años.

El empleador tiene derechos respecto a la conducción económica y técnica de la empresa.

Los derechos colectivos también serán garantizados: libertad de asociación, libertad sindical, negociaciones colectivas de las condiciones de trabajo, derecho a la huelga y formas preventivas y de auto-composición de conflictos,

Los Estados se comprometen a fomentar el diálogo social, a fin de favorecer el crecimiento económico sostenible y con justicia social.

Además los Estados se comprometen a promover otros derechos: fomento del empleo, protección de los desempleados, formación profesional y desarrollo de recursos humanos, salud y seguridad en el trabajo, inspección del trabajo y cumplimiento de la normativa, seguridad social, aplicación y seguimiento de la Declaración. Para cumplir con este punto se forma una Comisión Sociolaboral Regional tripartita, de carácter promocional y no sancionatoria.

También en 1997 se aprobó en Montevideo un *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (Decisión CMC N° 19/97*, instrumento cuyo primer texto había sido elaborado en 1995, reformándose luego hasta llegar a la versión definitiva presentada oportunamente por el SGT N° 10.

El artículo 2° del Acuerdo establece que se reconocerán los derechos de los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados y también a los de cualquier otra nacionalidad así como a sus familiares y asimilados residentes en uno de los Estados, los mismos derechos y obligaciones que a los nacionales de dichos Estados. Se concederán las prestaciones pecuniarias o de salud de acuerdo a la legislación de cada Estado Parte.

Entre otras disposiciones, se establecen las normas a las cuales quedan sujetas las prestaciones, y se definen las autoridades competentes, entidades gestoras, y organismos de enlace por país, que tienen como objetivo facilitar la aplicación del Acuerdo.

A medida que se consolidaba la democracia en los Estados Partes, el Mercosur reforzó sus órganos institucionales y se suscribieron Declaraciones reconociendo que constituía una condición fundamental para la integración. Ejemplo de ello son: la *Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur con la adhesión de Bolivia y Chile*, suscripta en San Luis en 1996, y el *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*, suscripto por los Estados Partes, la República de Chile y la República de Bolivia, el 24 de julio de 1998, y que contó con la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela (2005), la República del Perú (2005) y la República de Ecuador (2007). En él se reconocía que la democracia es una “condición esencial para el desarrollo”. A estas manifestaciones hay que agregar la *Declaración Política de Mercosur, Bolivia y Chile, como Zona de Paz, Ushuaia, 1999*. Vale resaltar que ambas Declaraciones se fijaron como requisito a los países de ALADI para participar del Mercosur.

Proceso desde el año 2000 en adelante: etapa de avances

En el marco descrito se desarrollaron los primeros diez años del Mercosur, consolidando un espacio de integración económica con prevalencia de regímenes democráticos, pero pocos avances en lo social. Es en la década siguiente cuando se producen los hitos más importantes en materia institucional de coordinación de políticas sociales y protección de derechos humanos, con la configuración de espacios propios y la definición de objetivos concretos.

En las páginas siguientes se intentará seguir el orden cronológico de los avances en lo social, migratorio, político, derechos humanos, construcción de ciudadanía y asimetrías.

En el año 2000 con la firma de la *Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile*, los presidentes se muestran “convencidos de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una mejor calidad de vida, erradicar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social”. Coinciden en fortalecer mecanismos de apoyo a los grupos sociales más afectados entre los que se mencionan los niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres cabeza de familia, comunidades indígenas, trabajadores rurales, migrantes y sus familias y también los discapacitados.

Acorde con esa convicción, por Decisión CMC No. 61/00 se crea oficialmente la *Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS)*, con el objetivo de realizar propuestas orientadas a la coordinación de políticas de desarrollo e implementación de acciones conjuntas.

La preocupación por la integración en estos primeros años de la década se centra en las áreas de frontera. *El Acuerdo de Recife para la aplicación de los Controles Integrados de Frontera* entre los países del Mercosur, Decisión CMC 05/93 ya establecía el control y cooperación entre los organismos aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte. Años después, el Grupo ad hoc de Integración Fronteriza fue creado en 2002 y subordinado al GMC, con el objetivo de promover la integración entre las comunidades fronterizas y proponer los instrumentos que favorezcan una mejor calidad de vida. También en el 2000 se firmó un Acuerdo de Exención de visas para migrantes laborales según Decisión CMC 48/00.

Pero el gran cambio respecto al reconocimiento y garantía de derechos, y a la facilitación en la circulación, se produjo con la *Firma del Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur y otro similar para Mercosur, Bolivia y Chile suscriptos en Brasilia el 6/12/02*³ y cuya entrada en vigor data de 2009.

Por el artículo 8 se consagran para los residentes el derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción; derecho a acceder cualquier actividad, tanto por cuenta propia, como por cuenta ajena, en las mismas condiciones, que los nacionales de los países de recepción. En el art. 9 se establecen los derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias: 1) igualdad de los derechos civiles; 2) reunión familiar; 3) trato igualitario con nacionales; 4) compromiso en materia previsional; 5) derecho a transferir remesas; 6) derecho de los hijos a un nombre, registro de nacimiento y nacionalidad, y derecho a la educación independientemente de la situación irregular de los padres.

También se establecen mecanismos para la detección y penalización de personas individuales u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores inmigrantes. Y paralelamente, la necesidad de difusión de los derechos a los potenciales migrantes.

³ <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/acordos.html>

Ratificado por Argentina por Ley 25.903 y Ley 25.902 de 2004; Bolivia 11/04/05; Brasil 18/10/05; Chile 18/11/05; Paraguay 28/07/09 y Uruguay 08/03/06.

Con respecto a los delitos es fundamental el *Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes en el Mercosur* aprobado en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004 y otro similar con Mercosur, Bolivia y Chile, como complemento de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

A lo largo del 2004 en las RMADS se plantean varios ejes : el refuerzo de la institucionalidad el Mercosur, la necesidad de estrategias globales para combatir la pobreza, la sistematización y homogeneización de información estadística, parte de los cuales son recogidos en los planes bienales a partir del 2005 en el área de desarrollo social, combate a la pobreza, protección y promoción social.

En el 2005 se crea la *Secretaría Permanente del MERCOSUR SOCIAL* cuyo Director es electo por el GMC, en forma rotativa y por orden alfabético y una de cuyas responsabilidades consiste en elaborar una agenda social sobre: Juventud, Adulto Mayor, Seguridad Alimentaria, Economía Social e Infancia y Adolescencia.

Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Asociados

El Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Asociados fue creado en la XIV Reunión Ministros del Interior realizada en Montevideo en 2003. A los cuatro Estados Partes del Mercosur se asociaron: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Funciona en el ámbito de las Reuniones de Ministros del Interior, y allí se produjeron dos declaraciones vinculadas a los aspectos más relevantes del tema migratorio:

- ***Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, aprobada en Santiago de Chile el 17 de mayo de 2004.***

Por primera vez se adopta una perspectiva multidimensional de los temas más importantes y los compromisos a asumirse por los Estados en el Mercosur. A continuación se resumen los catorce principios que se enuncian:

1. Reconocer el importante aporte de los migrantes en la formación de nuestros Estados.
2. Favorecer las iniciativas respecto a la facilitación y regulación de los flujos migratorios.
3. Asegurar el respeto de los derechos humanos reconocidos por las Convenciones Internacionales.
4. Reafirmar la protección de los refugiados de acuerdo a los Instrumentos Internacionales.

5. Requerir a los países extrabloque trato humanitario y justo como reciben los migrantes en la región.
6. Destacar la importancia de la reunificación familiar.
7. Reconocer el derecho de los Estados a controlar las fronteras sin que la irregularidad migratoria se considere punible por el Derecho Penal.
8. Combatir el Tráfico y Trata de personas y otras formas de delitos transnacionales.
9. Desarrollar intercambio judicial y policial.
10. Condenar la xenofobia y deportaciones masivas.
11. Fomentar el cumplimiento de la Convención de Viena.
12. Resaltar la importancia de mecanismos de intercambio de información migratoria.
13. Reconocer que las migraciones requieren tratamiento multidisciplinario
14. Resaltar la importancia de adoptar políticas de vinculación con los nacionales en el exterior.

Cabe resaltar que esta Declaración define como aporte positivo el de los migrantes, incorpora el enfoque de derechos y el combate a la xenofobia y a los delitos de tráfico y trata. Incorpora dos aspectos que en ese momento son relativamente novedosos en el tema migratorio: por un lado, que la irregularidad migratoria no constituye un delito, y por otro, remarca la necesidad de la vinculación con los nacionales en el exterior. Se establece que debe brindarse protección a los migrantes, pero también a los refugiados reconociendo los instrumentos internacionales.

- El otro documento es la ***Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el Mercosur y Estados Asociados***. Fue aprobada en Montevideo el 18 de noviembre de 2005, y aquí se resumen los diez puntos que contiene:
 1. Condena al aberrante delito de Trata.
 2. Voluntad de adoptar enérgicas medidas para combatirlo.
 3. Compromiso de impulsar la tipificación penal específica del delito.
 4. Intención de desarrollar programas de fortalecimiento institucional de las estructuras de control migratorio.
 5. Acciones de protección y asistencia a las víctimas.
 6. Propiciar medidas legislativas para confiscar los medios utilizados y las utilidades resultantes del delito.
 7. Generar campañas de difusión a través de los medios de comunicación.
 8. Capacitación a funcionarios y agentes públicos especializados en la materia.
 9. Cooperación regional interinstitucional para combatir el delito.

10. Conveniencia de presentar esta Declaración a las autoridades nacionales en materia de Trata de la OEA para hacer conocer esta posición.

La Declaración de Principios ha sido fundamental en la definición del paradigma desde el cual entender las migraciones y las responsabilidades y cooperación entre los Estados. A su vez, el reconocimiento del delito de Trata constituye un invalorable paso adelante y plantea operaciones concretas a seguir. Por esto las dos Declaraciones señalan un piso mínimo común a nivel regional para el diseño de las políticas migratorias, en un marco de integración.

En este período también se adoptaron algunas medidas que hacen a la administración migratoria. Con respecto a la facilitación de trámites migratorios, por Decisión CMC N° 18/08 se firmó un Acuerdo referente a documentos de viaje de los Estados Partes y un Acuerdo modificatorio por Decisión CMC N°14/11 en Asunción. Son dos instrumentos que agilizan la circulación. Pero además, se acordó un plazo unificado para turistas fijado en 90 días.

Mediante Decisión CMC N° 03/07 se creó el *Instituto Social del Mercosur* con sede en Asunción. En el 2009 se designó una Directora Ejecutiva por dos años, Dra. Magdalena Rivarola de Paraguay y se aprobó el primer presupuesto para el 2010 por Decisión CMC N° 31/09. El objetivo del Instituto consiste en contribuir con propuestas tendientes a la disminución de asimetrías y a la promoción del desarrollo humano integral, consolidando la dimensión social como eje fundamental en el desarrollo del Mercosur. También deberá sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales y recopilar buenas prácticas en materia social, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento.

A partir de 2008 cuenta con estructura propia formada por una Dirección y cuatro Departamentos: Investigación y Gestión de la Información, Comunicación, Promoción e Intercambio de Políticas Sociales y Regionales y Administración y Finanzas.

En la XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social se aprobó la propuesta de Plan Bienal 2007-2009 elaborado por el punto focal Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, y como resultado de la Cumbre de Presidentes en Montevideo, se aprobó la *Declaración de Principios del Mercosur Social (Carta de Montevideo, 23 de noviembre de 2007)*. En el siguiente párrafo se resumen los aspectos más pertinentes en relación a los temas centrales de esta exposición:

“Asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. De esta forma, la Dimensión Social de la integración regional se configura como un espacio inclusivo que fortalece los derechos ciudadanos y la democracia”.

Estos principios se concretan mediante Decisión CMC N° 67/10 por la cual se aprobó un ***Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur*** y un año después, por Decisión CMC N° 12/11 del 28/11/11 se aprobó el documento ***“Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur- PEAS.***

En él se fijan nueve Ejes y para cada uno de ellos se definen Directrices y Objetivos prioritarios. Los Ejes se refieren a: a) erradicar el hambre y la pobreza, b) universalizar la salud pública y c) la educación; d) promover la diversidad cultural; e) garantizar la inclusión productiva; f) el trabajo decente y garantizar los derechos de Previsión Social; g) promover la sustentabilidad ambiental h) asegurar el diálogo social; i) establecer mecanismos de cooperación regional para el financiamiento de políticas públicas.

Una atención especial requiere el Eje II que se refiere a “Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género”. Contiene tres Directrices que reflejan cada una de estas tres dimensiones: la Directriz 3 establece asegurar los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales sin discriminación por ninguna condición. Algunos de los objetivos prioritarios son: fortalecer el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, combatir toda forma de violencia, combatir el tráfico, combatir todas las formas de discriminación, etc.

La Directriz 4 estipula garantizar que la libre circulación en el Mercosur sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos. El objetivo prioritario consiste en articular e implementar políticas públicas destinadas a promover los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados.

La Directriz 5 se refiere a fortalecer la asistencia humanitaria, en especial a niños y adolescentes, y la Directriz 6 se orienta a ampliar la participación de las mujeres en ámbitos de liderazgo y decisión.

En referencia a los migrantes, este Eje II se complementa con el Eje V que se refiere a promover la diversidad cultural y uno de cuyos objetivos es fomentar el potencial de las zonas de frontera como espacio intercultural, ya que permite favorecer la inclusión y la generación de empleo e ingresos.

Por último cabe mencionar que según el Eje X, la financiación de proyectos sociales regionales (Directriz 26) será en conjunto, y el Instituto Social del Mercosur será el organismo técnico para la ejecución del PEAS.

El contenido del Plan sintetiza líneas de acción para dar respuesta a las carencias, inaccesibilidades e injusticias sociales de toda índole, que derivan de la desigual distribución de la riqueza y concentración del poder a nivel internacional. El plazo que se encomienda para su ejecución es el período 2012-2017.

Pero este enfoque multidimensional de la integración requiere profundizar también la dimensión ciudadana, redefiniendo el concepto mismo de ciudadanía con un enfoque regional. Es decir, que las fronteras no constituyan un obstáculo para el goce de derechos.

En este sentido, por Decisión CMC N° 64/10 se establece un *Plan de Acción* a fin de conformar un ***Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur***, que deberá estar implementado íntegramente en el 30° aniversario del Mercosur. El Plan está integrado por una serie de derechos fundamentales para nacionales de los Estados Partes y se establecen tres objetivos generales:

- Implementación de una política de libre circulación de personas en la región
- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, salud y educación.

Para lograr estos objetivos se estipulan una serie de elementos: circulación de personas, fronteras, identificación, documentación y cooperación consular, trabajo y empleo, previsión social, educación, transporte, comunicaciones, defensa del consumidor y derechos políticos. Se definen los ámbitos en los cuales estos elementos deben tratarse. Casi todos los objetivos son de incumbencia de las Reuniones de Ministros de Justicia, Interior, Trabajo, Educación, Foro Especializado Migratorio, Foro de Consulta y Concertación Política, Subgrupo de Trabajo N°10, y otras instancias específicas según el tema.

El último elemento está compuesto por los derechos políticos. De acuerdo a las legislaciones nacionales se prevé el goce de derechos políticos a los ciudadanos de un Estado Parte que residan en otro, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del Mercosur.

Según el art. 7 el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur podrá ser instrumentado mediante la firma de un protocolo internacional que incorpore el concepto “Ciudadano del Mercosur” y forme parte del Tratado de Asunción.

Por Decisión CMC N° 63/10 se creó el *Alto Representante General del Mercosur* como órgano del Consejo, que será una personalidad política destacada, nacional de uno de los Estados Parte, con reconocida experiencia en temas de integración. Este representante será el que haga el seguimiento del Plan de Acción.

Hasta el año 2009, la temática de los derechos humanos estaba contenida en las declaraciones y compromisos como el Compromiso de Ushuaia, la Declaración de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Mercosur del 19 de junio de 2005, y la creación de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADDHH) en 2004, pero carecían de un ámbito institucional propio. Esta situación cambió cuando el Consejo del Mercado Común aprobó la creación del *Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH)* mediante Decisión CMC N° 14/09 y como complemento, por Resolución N° 2613 del Consejo de Ministros del Mercosur en su XXXIX Reunión en San Juan, se aprobó la estructura y presupuesto del IPPDDHH en agosto de 2010, único órgano con sede en Argentina, y se designó a su Secretario Ejecutivo, Dr. Víctor Abramovich.

La propuesta del Plan Estratégico para el período 2010-2012, fue presentada el 16 de diciembre de 2010, en la III Reunión Extraordinaria de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH) en Foz de Iguazú. El documento establece dos ejes temáticos: las políticas de seguridad ciudadana y el control de la violencia institucional por un lado y, por otro, las políticas de igualdad e inclusión social.

Las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay conformaron el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR a partir de las conferencias regionales que tuvieron lugar en la ciudad de Córdoba, durante el mes de julio de 2004.

La defensa y garantía de los derechos están íntimamente ligados al desarrollo y a la calidad de vida y son indisolubles de la producción y del empleo sostenible, con equidad y justicia social. La preocupación por la coordinación regional tendiente a homogeneizar las condiciones laborales es un difícil problema que persiste. Un hito en ese proceso está dado por la Resolución GMC N° 45/08 firmada en Brasilia, por la cual se crea el *Observatorio del Mercado de Trabajo* del Mercosur. Es un órgano auxiliar dependiente del Grupo Mercado Común, cuyo objetivo consiste en proveer información sobre empleo, trabajo y salarios a los Estados Partes, compuesto por un representante gubernamental titular y otro suplente por Estado Parte. Representantes de otras áreas de gobierno participarán de las reuniones con derecho a voz, y también organizaciones de trabajadores y de empleadores.

PARLAMENTO MERCOSUR

La representación directa de los pueblos del Mercosur siguió siendo una materia pendiente hasta que la Comisión Parlamentaria Conjunta redactó *el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur*, aprobado por Decisión CMC N°23/05, suscripto en Montevideo el 18/12/2005.

El Parlamento se reunió por primera vez en mayo 2007 dejando de existir la Comisión Parlamentaria Conjunta y es un órgano unicameral, independiente y autónomo de representación de los pueblos, basado en el respeto, la pluralidad ideológica, política y la defensa permanente de la libertad, la democracia y la paz. Tendrá competencia de control, recomendación y consulta del proceso de integración. Está compuesto por diez Comisiones que abarcan diversos temas pertinentes a la integración:

1)Presupuesto y Asuntos Internos; Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; 2) Asuntos Internos, Seguridad y Defensa; 3)Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social; 4)Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; 5)Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte;6) Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; 7) Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; 8) Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo ; 9)Ciudadanía y Derechos Humanos; 10) Asuntos Jurídicos e Institucionales.

A partir de 2014 los representantes serán electos a través del sufragio directo, universal y obligatorio. Según *el Acuerdo Político para la consolidación del Mercosur firmado en Asunción*

en 2009⁴ se definen dos períodos para la representación ciudadana previendo mayorías especiales para las decisiones y se definen los criterios de representación. El primer período de transición finaliza el 13 de diciembre de 2010. En el primero Brasil contará con 37 parlamentarios, Argentina con 26, y Paraguay y Uruguay con 18 cada uno. En el segundo Brasil tendrá 75, Argentina 43 y Paraguay y Uruguay 18 respectivamente. La composición se modificará de acuerdo al crecimiento de la población y el método será el de representación poblacional decreciente.

Según la Recomendación N°16/10 del Parlamento, aprobada por Decisión CMC 18/11, se considerará una etapa de transición única entre el 31/12/06 y el 31/12/14 y se integrarán las bancadas de los Estados Partes que no hayan realizado elecciones directas, por legisladores nacionales con mandatos vigentes hasta tanto se realicen las elecciones directas.

En 2008 se creó el *Observatorio de la Democracia* como órgano interno del Parlamento del Mercosur, cuyo cometido consiste en el fortalecimiento de los objetivos del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, realizar relevamientos, seguimiento y fortalecimiento de los procesos electorales y de las experiencias democráticas en la región. Sus miembros se constituyen en observadores electorales.

Al tiempo que se avanza en la dimensión social y política, se pretende corregir las asimetrías estructurales que son percibidas como un obstáculo para la integración, creando un fondo destinado a financiar programas para coadyuvar al desarrollo a largo plazo. Se trata del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR - *FOCEM* (Decisión CMC N° 45/04).

Los aportes son anuales y diferenciales por Estado, correspondiendo a Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%. Y los recursos se distribuyen en sentido inverso: Paraguay 48%, Uruguay 32%, Argentina 10% y Brasil 10%.

Sus objetivos son: desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Los proyectos que se ajusten a los programas del Fondo para cada una de esas áreas pueden ser financiados. También se aprobó un

4

http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4993/1/secretaria/parlasur_discute_sobre_elecciones_directas.html

“**Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas**”, por Decisión CMC N° 41/08 y los fondos se distribuyen en sentido inverso al aporte.

En las relaciones entre los Estados y con los particulares, hubo avances muy importantes con la aprobación del *Protocolo de Olivos* para la Solución de Controversias entre los Estados Parte. Fue aprobado en 2002 y derogó al Protocolo de Brasilia de 1991 que no implicaba una instancia de revisión, y los conflictos se resolvían por negociación y consenso dejando el recurso arbitral como última instancia. El Protocolo de Olivos dio paso a la creación del Tribunal Permanente de Revisión, con sede en Asunción, que permite opiniones consultivas respecto a la correcta y uniforme interpretación de las normas del Mercosur, e interviene en revisión de controversias entre los Estados Parte o reclamos de particulares.

Sin pretender ser exhaustivos, no puede dejar de mencionarse los espacios que ha ido ocupando la sociedad civil. Cabe señalarse el rol de la *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur* (CCSCS) surgida en 1991 en defensa de la democracia y los trabajadores, conjugando una mirada nacional y regional, participando en Subgrupos de Trabajo y Comisiones.

La sociedad civil también tiene representación en el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR (FCES), es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados Parte, e integra su estructura institucional, de acuerdo a lo establecido por el Protocolo de Ouro Preto.

El programa “**SOMOS MERCOSUR**” creado en el segundo semestre de 2005 tiene como objetivo fortalecer la participación de la sociedad civil, dando lugar al debate de las necesidades de los ciudadanos y coadyuvando a construir la identidad Mercosur.

Existe también un espacio de diálogo, participación y debate, que es el *Parlamento Juvenil conformado por jóvenes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay* y los resultados de los debates se hacen llegar al Parlamento Mercosur.

CONCLUSIONES

El Mercosur fue creado al poco tiempo de recuperada la democracia en varios países de la región y en un momento de profundización del modelo neo-liberal. Durante los primeros años, los objetivos prioritarios se centraron en garantizar las condiciones económico-comerciales y el ajuste de las condiciones laborales necesarias a tal fin. La visión restringida de las migraciones como respuesta a

desigualdades fundamentalmente económicas, desconociendo sus determinaciones sociales y políticas, limitó la consideración de los migrantes a su dimensión de trabajadores y proveedores de mano de obra. En ese sentido fueron objeto de varias normas, pero sus derechos como personas humanas plenas y sus familias, estaban ausentes. La firma del Acuerdo sobre Residencia, fue una instancia de consenso respecto al tratamiento e implementación de la política migratoria.

La consolidación de la democracia fue dejando a la luz las diferencias relativas de desarrollo entre los países y la necesidad de políticas tendientes a homogeneizar la región. En ese contexto diferentes grupos sociales fueron reconocidos por su vulnerabilidad y las políticas sociales surgieron como respuesta, coordinándose a nivel regional. La dimensión social, prácticamente ausente durante los diez primeros años comenzó a concretarse en órganos, y ello implicó reconocer y garantizar los derechos humanos en un espacio de integración regional con una perspectiva estratégica de largo plazo.

Los pueblos, ya no sólo los Estados, cuentan con espacios de representación y las distintas organizaciones de la sociedad civil tienen canales participación y seguimiento. Los migrantes son comprendidos como un colectivo complejo y multidimensional, sujetos de derechos y ciudadanos de un espacio todavía heterogéneo.

La multiplicidad de órganos, Foros, Reuniones Especializadas, Comisiones, Subgrupos de Trabajo Comités Técnicos, Observatorios, Programas, Institutos, Grupos Ad Hoc, Tribunal Permanente de Revisión, son instancias que coadyuvan a la integración y a la inclusión. El gran desafío es combatir las asimetrías entre los Estados y al interior de cada uno entre todos sus habitantes, sin discriminación, con equidad y justicia social.

BIBLIOGRAFIA

CAETANO, Gerardo. “Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Diciembre 2004.

CARRAU, Natalia: La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el MERCOSUR, Análisis y Propuestas, *abril 2008, Fundación Friedrich Ebert Stiftung*

Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en Mercosur –FLACSO-UNESCO, Montevideo, 2010 - <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=315>

MARMORA, Lelio y CASSARINO María ; Las Migraciones y su Tratamiento Institucional en el Mercosur, Revista de Relaciones Internacionales Nro. 12 .

MERCOSUR: Actas y Documentos . Tratado de Asunción (1991).Protocolo de Ouro Preto (1994).
www.mercosur.int - www.somosmercosur.org <http://www.mrecic.gov.ar/ccsc/index.htm>

NOVICK , Susana (Directora), Aguirre O., Bruno S.,Castiglione ,C.,Gottero, L,Mera, G. Modolo, V.Nejamkis, L, Rivero Sierra, F,: : Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa. UBA-IIGG, Buenos Aires, Catálogos, 2010.

PEREZ VICHICH, Nora: Nosotros y los otros: las fronteras del trabajo en el Mercosur . Ed.INCASUR.1995.

----- MERCOSUR: La libertad de circulación de trabajadores en debate .Trabajo publicado en la revista del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata , Argentina, Año 7 N° 12 , Diciembre 1996 a Mayo 1997.Buenos Aires, Mayo 1997

----- Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional disponible en: [http:// www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)

REVISTA de Ciencias Sociales,Departamento de Sociología .Año XV / N° 20 JUNIO 2002 – Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc>

VÁZQUEZ, Mariana. “De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur. Un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional”, en Revista Agenda Internacional N° 2, Año 1. Sep.-Oct.-Nov. 2004.