

Algunas consideraciones sobre los derechos humanos y el Mercosur¹

Some considerations on human rights and Mercosur

José Antonio Musso²

Resumen: La presencia de los derechos humanos como eje fundamental del proceso de integración del Mercosur es cada vez más notoria y significativa. A la creación de espacios institucionales específicos, como la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, se han sumado diversos instrumentos, incluidos algunos sobre medio ambiente, que conforman un marco que permite avanzar en la consolidación de la dimensión social del proceso y en la construcción progresiva de la ciudadanía del Mercosur. Sin embargo, se observan ciertos obstáculos en el camino hacia los objetivos que aún falta alcanzar.

Palabras clave: Mercosur - Derechos humanos - Dimensión social – Niñez migrante – Medio ambiente

Abstract: The presence of human rights as a fundamental axis of the Mercosur integration process is increasingly noticeable and significant. Added to the creation of specific institutional spaces, such as the Meeting of the High Authorities in Human Rights of Mercosur and the Institute of Public Policies in Human Rights of Mercosur, are various other instruments, including some regarding the environment, which make up a framework that allows progress towards the consolidation of the social dimension of the process and the progressive construction of Mercosur citizenship. However, certain obstacles can be observed on the way to the objectives that have yet to be achieved.

Key words: Mercosur – Human rights – Social dimension – Migrant childhood - Environment

Doi: <https://doi.org/10.24215/23142766e076>

¹ Recibido el 08/10/2019. Aceptado el 28/11/2019

² Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Magister en Derechos Humanos, Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y de Derechos Humanos en la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE) y en el Departamento Académico San Salvador (DASS) de dicha Universidad. E-mail: joseantoniomusso@hotmail.com

1. Introducción

Los primeros instrumentos de derechos humanos en el proceso de integración a los que se refiere este trabajo surgieron en la segunda mitad de la última década del siglo pasado, entre ellos: el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (1997), la Declaración Sociolaboral (1998) y el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia (hoy Estado Plurinacional de Bolivia) y la República de Chile, del 24 de julio de 1998.

Si bien la dimensión social no está contemplada en el articulado del Tratado de Asunción, durante el período de transición se desarrollaron dos líneas de trabajo en esa dirección, propulsadas en buena medida por el *spillover* institucional del proceso: la creación del Subgrupo de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social y la conformación de la Reunión de Ministros de Educación y Cultura (Bizzozero, 2004: 40). A partir del Protocolo de Ouro Preto (1994), la inclusión del Foro Consultivo Económico y Social en la estructura institucional permitió que los sectores económicos y sociales pudieran participar.

En la primera década del siglo XXI, el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur (2002), que consagra la igualdad de derechos entre nacionales del país de origen y nacionales del país de recepción, y enuncia el principio *pro persona*, ha profundizado la dimensión social del proceso, mientras que la creación en 2004 de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADH), órgano especializado para el análisis y definición de políticas públicas en materia de derechos humanos, dota a la estructura institucional del bloque de un espacio específico para abordar cuestiones relativas a tales derechos.

En 2005 se firmó el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Mercosur y en 2006 se aprobó el Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur mediante la Resolución N° 36/06 del Grupo Mercado Común (GMC). Además, la II Declaración Presidencial sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2012) estableció el compromiso de promover la homogeneización de la edad mínima de admisión en el empleo y/o trabajo en el Mercosur en el marco del Convenio 138 de la OIT, y con posterioridad el Consejo del Mercado Común (CMC) ha formulado recomendaciones sobre la materia, entre ellas la Recomendación N° 2/17, que promueve diversas acciones sobre “Educación y Trabajo Infantil”, como fortalecer las capacidades del personal docente para la identificación y la prevención del trabajo infantil y la articulación con los órganos competentes para su erradicación.

A través de la Decisión N° 64/10, de 16 de diciembre de 2010, el CMC ha establecido un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados parte cuya concreción resultará de la implementación de una política de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades, y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. El Plan de Acción debe estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del bloque y el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur se instrumentará mediante un protocolo que incorpore el concepto de “Ciudadano del Mercosur” y forme parte del Tratado de Asunción.

El Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur se firmó el 20 de diciembre de 2011 y ese mismo año los cuatro Estados fundadores del bloque solicitaron en forma conjunta una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos

Humanos sobre la niñez migrante, lo que dio lugar a un aporte valioso para la protección en la región de los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración. A su vez, en 2014 se aprobaron las Directrices de las Políticas de Igualdad de Género. En relación con esto, la Declaración Sociolaboral del Mercosur (2015) ha incorporado el concepto de trabajo decente, así como el de desarrollo sostenible, en cuyo marco aparece también el concepto de empresas sostenibles.

Por otro lado, la Estrategia Mercosur de Crecimiento de Empleo, así como el Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el Mercosur y el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el Mercosur, aprobados en 2015, junto al Plan Regional para la prevención y erradicación del trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral, aprobado por la Resolución N° 27/19 del GMC y precedido en 2015 por la Declaración de los Ministros de Trabajo contra la Trata de Personas y el Trabajo Forzoso en el Mercosur, convergen, con otras medidas, en la protección de derechos fundamentales en la esfera laboral.

Postergando de manera indefinida el ejercicio de los derechos políticos en relación con la elección de los parlamentarios del bloque, el 16 de abril de 2019 Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay firmaron el Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, en cuyo artículo 1 se establece que dicho órgano “funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos Nacionales de cada país hasta tanto se realice la elección de los parlamentarios en forma simultánea en todos los Estados partes a través de sufragio directo, universal y secreto de todos los ciudadanos”. Para su entrada en vigor, el Protocolo Adicional requiere el previo cumplimiento de los requisitos internos en cada uno de los Estados parte.

2. Marco institucional

En el seno de la RAADH, que sesiona en forma semestral, funcionan comisiones y grupos de trabajo que abarcan diversas áreas temáticas. A su vez, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), creado por la Decisión N° 14/2009 del CMC, el 24 de julio de 2009, y con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es una instancia de cooperación técnica, investigación aplicada y apoyo a la coordinación de políticas públicas en derechos humanos en la región, además de un ámbito para aportar ideas sobre los derechos humanos como uno de los ejes del proceso de integración (Abramovich, 2012: 7).

La Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (creada en 2011 en lugar de la Reunión Especializada de la Mujer, que existía desde 1998), la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre Derechos de las Personas Afrodescendientes del Mercosur, la Reunión de Altas Autoridades sobre Pueblos Indígenas del Mercosur y la Reunión de Comisiones Nacionales para Refugiados y equivalentes de los Estados Parte y Estados Asociados conforman, con las demás Reuniones de Ministros, diversas Reuniones Especializadas y otros órganos auxiliares, un marco institucional que fortalece y profundiza el abordaje de los derechos humanos en la región.

Asimismo, las contribuciones de la Reunión de Ministros de Trabajo han sido muy importantes desde el comienzo del proceso en 1991, como reflejan los respectivos documentos³,

³ Ver Documentos del Mercosur Sociolaboral 1991-2019, edición actualizada, agosto 2019.

y el Instituto Social del Mercosur, creado en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur por la Decisión del CMC N° 03/2007, tiene la misión de consolidar la dimensión social del proceso de integración y es el organismo técnico de apoyo para la implementación del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), que articula nueve ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas. La nueva versión del documento, aprobada en 2011, define los ejes, directrices y objetivos prioritarios del PEAS, y fue elaborada por la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur e incorpora los aportes adicionales de Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas.

Los llamados Órganos Sociolaborales del Mercosur, en especial el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Comisión Sociolaboral, refuerzan la institucionalidad laboral del bloque. La Comisión Sociolaboral del Mercosur es un órgano tripartito, auxiliar del GMC, facultado para analizar los informes que los Estados parte deben elaborar sobre, *inter alia*, políticas, programas y acciones adoptados para el cumplimiento de los derechos y compromisos contemplados en la Declaración Sociolaboral 2015, a fin de preparar informes y proyectos de recomendación para ser elevados al GMC. Cabe destacar también que en 2010 el Mercosur adquirió el carácter de observador permanente ante la OIT.

La Comisión de Derechos Humanos, la Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Temática de Género y Municipio, el Grupo de Discapacidad e Inclusión, la Unidad Temática de Cultura, las Unidades Temáticas de Seguridad Ciudadana, de Integración Fronteriza y de Juventudes son, entre otros, espacios de Mercociudades donde se trabaja para promover un conjunto de derechos.

El IPPDH alberga la Escuela Internacional, un centro de altos estudios y capacitación en cuyo ámbito se han desarrollado varias ediciones del Curso Internacional de Políticas Públicas en Derechos Humanos con el apoyo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A su vez, en el ámbito del Parlamento del Mercosur (Parlasur) existe una Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos y un Observatorio de la Democracia.

Hay que tener en cuenta, además, que los derechos humanos hacen a la legitimación y la validación de los procesos de integración, pues “la integración no es una abstracción, sino que se concreta *por y para el ser humano y los grupos sociales*, por lo que los derechos fundamentales funcionan como límites a la actuación de los órganos de la estructura integrativa” (Bazán, 2012: 88).

3. Niñez migrante

En 2012 fue aprobado un Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco de las Directrices 3 y 4 del Eje II del PEAS.

Para entonces, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ya habían presentado, el 7 de julio de 2011, una solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre niñez migrante con consultas específicas (nueve preguntas en total) sobre los procedimientos que, a la luz de las disposiciones pertinentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, deberían emplearse a fin de identificar los diferentes riesgos para los derechos de niños y niñas migrantes, determinar las necesidades de protección interna-

cional y adoptar las medidas de protección especial requeridas, además de las características que deberían tener los procedimientos cuando se identifica una potencial solicitud de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado de un niño o una niña migrante, entre otras cuestiones. Los Estados solicitantes señalaron que las personas migrantes en situación migratoria irregular y los niños y niñas son grupos sociales en condición de vulnerabilidad y requieren, por tanto, un compromiso especial por parte de los Estados en orden al respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales con un enfoque transversal de edad que tenga en cuenta los derechos de los niños y las niñas afectados por la migración.

El 25 de junio de 2012 Argentina, en ejercicio de la presidencia *pro tempore* del Mercosur y en representación de Brasil y Uruguay, se le solicitó a la Corte IDH que, “en vista de la situación en la República del Paraguay” (suspendido como miembro del bloque regional por la destitución del presidente Lugo), pospusiera la audiencia pública fijada para los días 26 y 27 de junio de ese año, pedido que fue acogido. Al presentarse en esos términos, quedó claro que la solicitud de opinión consultiva era un asunto del bloque regional en su conjunto.

La audiencia pública se celebró los días 9 y 10 de octubre de 2013 en la ciudad de México, y entre los comparecientes estuvo el Secretario Ejecutivo del IPPDH, quien luego presentó un escrito complementario en representación de los Estado solicitantes.

En la Opinión Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, *Derechos y garantías de niños y niñas en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, la Corte Interamericana ha puntualizado que es necesario adoptar un enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias y con respecto a las necesidades de protección internacional, asumiendo la interrelación y convergencia entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados, y tratándose de niños y niñas “debe prevalecer un enfoque encaminado a la protección de sus derechos y garantías en forma integral”⁴.

En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos y toda decisión administrativa y judicial relativa a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, o a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño de que se trate y ha de respetarse plenamente su derecho a ser oído “sobre todos los aspectos relativos a los procedimientos de migración y asilo y que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta”⁵.

Puesto que los niños y niñas son titulares del derecho a solicitar y recibir asilo y, en consecuencia, pueden presentar solicitudes de reconocimiento de la calidad de refugiado en calidad propia, se encuentren acompañados o no, debe darse a los elementos de la definición de refugiado una interpretación que atienda las formas particulares en que puede manifestarse la persecución de dichas personas, tales como el reclutamiento, la trata y la mutilación genital femenina⁶.

⁴ Corte IDH, OC-21/14, párr. 41.

⁵ *Ibid.*, párr. 70.

⁶ El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general N° 6, *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera del país de origen*, párr. 59, ha puesto de resalto que la definición de refugiado debe interpretarse a la luz de la edad y del género

La Corte Interamericana considera que las autoridades fronterizas no deben impedir el ingreso de niños y niñas extranjeros al territorio nacional, aun cuando se encuentren solos, ni exigirles documentación que no puedan tener. Deben dirigirlos de inmediato a personal que pueda evaluar sus necesidades de protección desde un enfoque centrado en su condición de niños y niñas; y, además, para asegurar efectivamente el derecho a ser oído, ha de garantizarse que el proceso se desarrolle en un entorno que no sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado y que el personal que reciba el relato esté debidamente capacitado⁷.

Adicionalmente, en casos de menores no acompañados o separados de sus padres, el nombramiento de un tutor competente lo antes posible constituye una garantía procesal de suma importancia en orden a garantizar el interés superior que está en juego, no pudiendo iniciarse los respectivos procesos administrativos o judiciales mientras no haya sido nombrado un tutor; ello, a fin de garantizar eficazmente el derecho a la libertad personal y el acceso rápido y gratuito a la asistencia jurídica y de otra índole, además de defender los intereses y asegurar el bienestar del niño o de la niña⁸.

En 2015 el IPPDH elaboró la Guía regional del Mercosur para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, diseñada sobre la base del marco jurídico internacional y regional y de los estándares establecidos en la OC-21/14.

La Guía incluye, entre otros, aportes del Foro Especializado en Migraciones (FEM), que funciona en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, y de la Comisión Niñ@sur de la RAADH. Este documento apunta a establecer, a nivel nacional, criterios y pautas de acción comunes para la identificación de situaciones de vulneración de derechos o necesidades de protección de niños, niñas y adolescentes migrantes por parte de autoridades estatales, así como criterios para articular mecanismos adecuados de derivación y referencia de los casos para la atención y cuidado de esas personas por los organismos competentes de protección de la niñez. A nivel regional, se busca facilitar la armonización de los procedimientos y una adecuada articulación entre los países del bloque.

En consonancia con lo señalado por la Corte Interamericana, la Guía remarca que los principios en la materia son el interés superior del niño, la protección especial o de especialidad, el principio de unidad familiar, el de no devolución y el principio de no privación de la libertad. Del mismo modo, incluye entre las garantías procesales, además de las ya mencionadas, la asistencia consular y salvaguardas de confidencialidad, la agilidad de los procesos y el derecho a recurrir las decisiones.

El primer paso en el procedimiento de identificación de niños, niñas y adolescentes migrantes con necesidades especiales de protección es la determinación prioritaria de si se trata de alguien no acompañado o separado de sus padres, así como la identificación de situaciones de vulneración de derechos; y el segundo paso consiste en la derivación o referencia oportuna al organismo competente para la atención y adopción de medidas de protección inicial.

La Guía constituye una aplicación de la Opinión Consultiva 21/14, y es indudable que los estándares fijados tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

⁷ Corte IDH, OC-21/14, párrs. 83 y 123.

⁸ Comité de los Derechos del Niños, Observación general N° 6, párr. 33. Ver también Corte IDH, OC-21/14, párr.132.

como por la Corte Interamericana deben ser acatados individualmente y *ad intra* por los Estados parte del Mercosur y los órganos de este (Bazán, 2012: 91).

Cabe destacar, además, que el IPPDH y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) organizaron el taller “Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes” en Asunción, Paraguay, los días 13 y 14 de julio de 2016, con el objetivo principal de proponer y discutir estrategias para la implementación de la Guía y reflexionar sobre el mecanismo de seguimiento propuesto por el IPPDH⁹. En el taller se presentaron las conclusiones de la investigación “Niños, Niñas y Adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR”.

En 2018, el IPPDH lanzó la Iniciativa Foco Niñez Migrante y el 7 de mayo de 2019 se celebró el Diálogo Regional Foco Niñez Migrante, ocasión en la que fue presentada la publicación “Protección de niñas, niños y adolescentes en contextos de migración. Manual de aplicación de estándares internacionales y regionales de derechos humanos”, elaborada por el IPPDH y SaveTheChildren. La obra está dirigida a funcionarias y funcionarios de instituciones públicas y privadas que se desenvuelven en el ámbito de la niñez migrante. En el marco del Diálogo Regional, el IPPDH, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la OIM y Save The Children abordaron los procesos de integración, el rol de las ciudades receptoras de personas migrantes y las estrategias de los actores que intervienen en los procesos migratorios para garantizar los derechos que pueden verse afectados.

Los días 28 y 29 de marzo de 2019 se realizó en Buenos Aires la Reunión Técnica de Alto Nivel “Desafíos para la protección de la niñez venezolana migrante y refugiada”, convocada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OIM y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), junto al IPPDH. Participaron representantes técnicos de instituciones nacionales que trabajan en las áreas de refugiados, protección de la niñez y migración de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay¹⁰.

Además, experiencias en realidad virtual ofrecen información sobre los derechos de las personas migrantes en el Mercosur y dan cuenta de la diversidad cultural en la región¹¹.

4. Otros aportes

El IPPDH ha ejecutado el Proyecto sobre Cooperación Humanitaria Internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas en el Mercosur, que tuvo una duración de 30 meses. El proyecto fue lanzado en octubre de 2015.

En octubre de 2016, el IPPDH presentó las Directrices para una Política de Educación y Cultura en Derechos Humanos en el Mercosur. Allí se dice que las políticas de educación y cultura en derechos humanos deben fortalecer la integración regional y propiciar desde su

⁹ IPPDH y OIM, Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes. Memoria de taller, 2016.

¹⁰ IPPDH, Iniciativa Regional Foco Niñez Migrante, Memoria, Buenos Aires, 2019.

¹¹ Ibid.

concepción misma la construcción de una ciudadanía regional. El documento propone, asimismo, un Plan Regional de Educación y Cultura en Derechos Humanos que adopte los lineamientos establecidos por las Directrices.

La Comisión Permanente sobre Discriminación, Racismo y Xenofobia que funciona en el seno de la RAADH encomendó al IPPDH la elaboración de “Derechos humanos de las personas migrantes-Manual Regional”, una obra que analiza la protección internacional de esas personas incorporando también una mirada regional. El Manual fue publicado en 2017. Un año antes se editó el cuadernillo titulado “Migración, derechos humanos y política migratoria”, elaborado conjuntamente por el IPPDH y la Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional de las Migraciones.

En relación con las personas migrantes y refugiadas, el bloque cuenta con varios instrumentos: la Declaración de Río sobre la Institución del Refugio (2000), la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios (2004) y la Declaración de Principios del Mercosur sobre Protección Internacional de los Refugiados (2012), adoptada en Fortaleza, Brasil, con el propósito de declarar el Mercosur ampliado como un espacio humanitario de protección de los refugiados y reafirmar los principios fundamentales del Derecho Internacional de los Refugiados.

La situación de los migrantes y sus derechos constituye un punto estratégico ligado a la discusión del estatuto de ciudadanía en el Mercosur, y esto requiere pensar en un núcleo de derechos reconocidos para todas las personas, más allá de la nacionalidad, “para que la ciudadanía regional no funcione como un factor excluyente de derechos, sino como un agregado sobre ese piso común” (Abramovich, 2012: 12).

Como dato adicional sobre la situación de las personas solicitantes de asilo, cabe agregar que el IPPDH ha participado en la elaboración de la opinión consultiva de la Corte IDH solicitada por Ecuador en relación con la institución del asilo, presentando observaciones escritas a través del informe “Diagnóstico institucional y normativo en materia de asilo en los países del Mercosur”. Se trata de la Opinión Consultiva OC-25/18, de 30 de mayo de 2018, sobre *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano*.

Por otro lado, el IPPDH, en el marco de su Foro de Participación Social y en forma conjunta con la Unidad de Participación Social del Mercosur, promueve consultas públicas. Se trata de reuniones semestrales que constituyen un espacio de diálogo y reflexión con la sociedad civil y se vienen realizando desde 2015. La VII Consulta se llevó a cabo en Montevideo el 22 de octubre de 2018 para abordar la situación de las personas mayores en la región, y la VIII Consulta, sobre movilidad humana y desarrollo, se realizó el 27 de mayo de 2019, en la sede del Instituto, con participación presencial o virtual de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales.

Junto con ello, la participación de la niñez y la adolescencia en el ámbito de la respectiva Comisión Permanente de la RAADH es un avance que guarda estrecha relación con el derecho a ser oído y con la idea de preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, que la Convención sobre los Derechos del Niño procura impulsar.

El IPPDH ha diseñado el Sistema de Indicadores en Derechos Humanos del Mercosur (INDHICA), un sistema para la medición, el seguimiento y la evaluación de programas y políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos en la región, que se ha incorporado a la agenda de la RAADH en su 32ª. Reunión, de octubre de 2018, y permite

identificar los avances, desafíos y buenas prácticas en relación con los derechos a la salud, al trabajo, a la educación, a la alimentación, a la vivienda y a la seguridad social.

Es de destacar también que el IPPDH y el ACNUR han acordado una serie de indicadores que permitirán el seguimiento del Plan de Acción de Brasil (2014), una hoja de ruta común para la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe en un marco de cooperación y solidaridad. Asimismo, debe destacarse el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones en Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible (SIMORE PLUS), una iniciativa de Paraguay.

En la 32ª. Reunión de la RAADH se ha incluido entre los desafíos de la agenda de derechos humanos del Mercosur un Pacto Social para la convivencia democrática que acreciente la igualdad e inclusión de todos los habitantes de la región.

En diciembre de 2018 se desarrolló en Montevideo el Seminario MERCOSUR – SICA “Experiencias y buenas prácticas en derechos humanos y políticas públicas”, lo cual marca un hito en la cooperación interregional y constituye una iniciativa que se inscribe claramente en la cooperación Sur-Sur en materia de derechos humanos y políticas públicas.

Otro valioso aporte concretado en 2018 es el “Manual pedagógico sobre el uso del lenguaje inclusivo y no sexista”, una iniciativa que surgió en el seno de la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres de la RAADH.

En el marco de la XLIX Reunión de Ministros de Justicia del Mercosur y Estados Asociados, en mayo de 2019, se acordó la creación de una Red de Cooperación Penitenciaria para mejorar la situación de las personas privadas de libertad.

5. Labor de los Tribunales Arbitrales y del Tribunal Permanente de Revisión

De acuerdo con el Protocolo de Olivos, los Estados parte en una controversia procurarán solucionarla, ante todo, mediante negociaciones directas. Si no se alcanzare un acuerdo, o si la controversia fuera solucionada solo parcialmente, cualquiera de las partes podrá iniciar el procedimiento arbitral previsto en el mismo instrumento. Sin perjuicio de ello, podrán, de común acuerdo, someter la controversia a consideración del Grupo Mercado Común. En caso de recurrirse al procedimiento arbitral, contra los laudos de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc procede un recurso de revisión ante el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), con sede en Asunción. El recurso se limita a las cuestiones de derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo, pero las partes en una controversia, culminado el procedimiento de negociaciones directas previsto en el Protocolo, podrán acordar expresamente someterse de manera directa y en única instancia al Tribunal Permanente de Revisión, en cuyo caso este tendrá las mismas competencias que un Tribunal Arbitral Ad Hoc.

Tanto los Tribunales Arbitrales Ad Hoco como el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia con base en el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del primero, las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Disposiciones de la Comisión de Comercio del Mercosur, “así como los principios y disposiciones del Derecho Internacional aplicables a la materia”, según lo dispuesto en el artículo 34 del Protocolo de

Olivos. Cabe sostener, entonces, que los principios y disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos forman parte del Derecho aplicable.

El laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc constituido para decidir la controversia sobre “Omisión del Estado argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay”, de 6 de septiembre de 2006, formula consideraciones en materia de derechos humanos “e imbrica sentimientos de los miembros del Tribunal con la ponderación de los hechos” (Drnas de Clément, 2013: 765). Según la exposición del representante de la Parte Reclamada en la respectiva audiencia, el Tribunal carecía de competencia jurisdiccional en una materia que involucra aspectos de derechos humanos “que, como tales, resultan ajenos a la normativa del Mercosur”.

Los integrantes del Tribunal manifestaron pertenecer a países en los cuales se ha experimentado el avasallamiento de los derechos humanos, “que nuclean el plexo normativo que ampara los aspectos más íntimamente ligados con la dignidad del ser humano”, por lo que el planteo no dejó de ser “de alta sensibilidad” para ellos (párrafo 126). También señaló el Tribunal que los derechos humanos “admiten limitaciones razonables” (párrafo 137) y, en este sentido, luego de citar el artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, sostuvo que “de ello cabe concluir que ni aun en el derecho argentino el derecho a la protesta es absoluto y debe limitarse cuando afecta el derecho de los demás” (párrafo 139), como se desprende de aquel artículo de la Declaración Universal, así como del artículo 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en lo que respecta a la libertad de expresión en particular, del artículo 19, párrafos 2 y 3, y del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

“La política de tolerancia del Gobierno de la Parte Reclamada en relación con los cortes de ruta protagonizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay cuyas consecuencias son objeto de esta controversia encontraría explicación y significado (...) en los derechos humanos”, especialmente en los derechos a la libertad de expresión y de reunión, según expresa dicha parte en su escrito de respuesta, pero tanto la Constitución argentina como los tratados internacionales invocados reconocen que el ejercicio de esos derechos es susceptible de limitaciones en cuanto afectare los derechos de las demás personas, pues “no puede exceder el margen de lo razonable, destruyendo o alterando el derecho de otros integrantes de la sociedad” (párrafo 178).

En el mismo pronunciamiento, el Tribunal razonó que aceptar que el cumplimiento de la obligación internacional asumida en el Tratado de Asunción, consistente en mantener la libre circulación, dependa del propio Derecho interno –Argentina había alegado que adoptar medidas más enérgicas que el intento de disuasión ante el corte de rutas implicaba la posibilidad de violar derechos de raigambre constitucional– se contrapone con el principio de primacía del Derecho Internacional, consagrado en el artículo 27 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, según el cual los Estados no pueden invocar su Derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado, debiendo entenderse por Derecho interno no solo a las leyes nacionales sino a la propia Constitución (párrafo 129). Se ha seguido así “la unánime jurisprudencia internacional” (Rey Caro, 2013: 195).

En la Opinión Consultiva N° 1/2007, el TPR remarca el error de “solo recurrir al argumento de la prevalencia del tratado sobre la ley para sostener la prevalencia o no del derecho del Mercosur sobre el derecho nacional” y hace hincapié en que el argumento principal es que “el derecho de integración por su concepto, naturaleza y finalidad debe ser siempre prevalente sobre los derechos nacionales respectivos por su misma esencia”.

A su vez, la Opinión Consultiva N°1/2008, emitida ante una solicitud de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay, aclara que las normas derivadas del Mercosur, una vez incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos y completado el procedimiento establecido en los artículos 38 y 42 del Protocolo de Ouro Preto, adquieren obligatoriedad “y validez internacional con el alcance que emana del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y de la costumbre internacional”¹².

En la Opinión Consultiva N° 1/2009 se afirma otra vez “la primacía de la normativa vigente del Mercosur que ha sido objeto de ratificación, incorporación o internalización, según sea el caso, en el respectivo Estado Parte, sobre toda disposición del Estado Parte que le sea contrapuesta sobre materias de la competencia legislativa del Mercosur”¹³.

En lo que concierne al control de convencionalidad, orientado a mantener la compatibilidad de las normas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH ha subrayado que “es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial”¹⁴. Del mismo modo, están obligados a ejercer dicho control los órganos competentes del Mercosur, que igualmente se encuentran vinculados por la Convención Americana y los estándares interpretativos que a su respecto ha elaborado la Corte IDH (Bazán, 2012: 145).

Otra cuestión a analizar es la relativa a las implicancias del pronunciamiento del TPR en el caso “Procedimiento Excepcional de Urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno”. Si bien en el laudo 01/2012, de 21 de julio de 2012, el Tribunal no se pronunció sobre el fondo, pues declaró inadmisibile el planteo por cuestiones procesales, decidió por unanimidad que “la jurisdicción del sistema de solución de controversias en el Mercosur abarca el examen de legalidad de la aplicación del Protocolo de Ushuaia”, con lo cual dejó en claro que tal sistema no se circunscribe a asuntos de carácter comercial sino también a asuntos relativos a otros puntos contenidos en el Derecho del Mercosur (Cánepa, 2015: 171), lo que permitirá que, en el futuro, otros casos sobre materias distintas, como derechos humanos y migración, entre otras, puedan ser consideradas en el marco del procedimiento de solución de controversias establecido en el Protocolo de Olivos (Cánepa, 2015: 173).

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 8 del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur prevé que las controversias que surgieren entre los Estados partes en relación con las disposiciones del Acuerdo serán resueltas por medio del sistema de solución de controversias vigente en el bloque regional.

¹² Boletín Oficial del Mercosur, N° 42, 2008.

¹³ Boletín Oficial del Mercosur, N° 43, 2009.

¹⁴ Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 239.

6. Medio ambiente

El preámbulo del Tratado de Asunción proclama que uno de los medios para alcanzar el objetivo de acelerar el proceso de desarrollo económico con justicia social es la preservación del medio ambiente, y este parece haber sido el principal motivo para la creación en 1992 de la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA) mediante resolución N° 22/92 del GMC. Unos años después, la REMA se convirtió en el Subgrupo de Trabajo N° 6, creado en 1995.

El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur fue firmado el 22 de junio de 2001 en Asunción y entró en vigor en 2004. Según los términos de su preámbulo, el Acuerdo configura un marco jurídico para facilitar “la efectiva protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos de los Estados Partes”. Ha sido calificado de *umbrella treaty* en el que establece intenciones de constituir una cooperación en materia ambiental sin disponer mecanismos apropiados para el perfeccionamiento de esas intenciones (Soares, 2004: 437). De todos modos, puede verse como un avance al fijar principios de conducta para los Estados de la región (Mata Diz, 2015: 79).

Allí se reafirma, además, el compromiso de los Estados parte con los principios de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, junto al compromiso de analizar la posibilidad de instrumentar la aplicación de aquellos principios de la Declaración que no hayan sido objeto de tratados internacionales. En consecuencia, los principios de prevención, precaución y participación ciudadana, entre otros, deben ser considerados parte de la normativa ambiental mercosureña.

De conformidad con el artículo 5 del Acuerdo, los Estados parte “cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean parte”, cooperación que podrá incluir, cuando sea conveniente, la adopción de políticas comunes para la protección del medio ambiente, la conservación de recursos naturales y la promoción del desarrollo sustentable.

El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales (2004)¹⁵, que entró en vigor el 21 de abril de 2012, define como emergencia ambiental a “toda situación resultante de un fenómeno de origen natural o antrópico que sea susceptible de provocar graves daños al ambiente o a los ecosistemas y que, por sus características, requiera asistencia inmediata”. Prevé, asimismo, que cada Estado parte identifique como Puntos Focales a organismos competentes para intervenir en tales emergencias.

No hay duda de que los incendios en el Amazonas, provocados con fines de deforestación para extender la frontera agropecuaria, constituyen una emergencia ambiental, sobre todo en razón de las proporciones que han tenido en 2019.

Parte del territorio que comprende la Amazonia pertenece a Estados parte del Mercosur, en tanto que otros países de la región amazónica son Estados asociados del Mercosur. Por ende, los incendios en la Amazonia son también un problema ambiental del bloque regional ampliado.

El viernes 6 de septiembre de 2019, en ocasión de la Cumbre Presidencial por la Amazonia, Brasil, Perú, Colombia y Ecuador firmaron en Leticia, Colombia, el Pacto para la Conservación de los Bosques en la Región Amazónica, con la finalidad de coordinar acciones

¹⁵ Aprobado por Decisión CMC N° 14/04.

para proteger la región contra la deforestación. Incluso han llamado a los otros Estados miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica a adoptar el Pacto.

Centrándose nuevamente la atención en el proceso de integración mercosureño, más allá de las especulaciones políticas y de los intereses contrapuestos de diversos actores en relación con la Amazonia, no debería perderse de vista algo sumamente importante: el Mercosur ha sido declarado zona de paz. Primero, mediante la Declaración Política adoptada en 1999 con ese propósito, que incluye también a Bolivia y Chile, y en 2014 a través de una Declaración del Parlasur que tiene un valor añadido, pues el Parlasur representa a los pueblos de la región. La relación entre medio ambiente y paz es indudable, como deja en claro la Declaración de Río al decir que “la paz, el desarrollo y el medio ambiente son interdependientes e inseparables” (principio 25).

También la Corte IDH ha dado cuenta de ello mediante la inclusión del derecho a la paz entre los derechos especialmente vulnerables a las afectaciones ambientales, haciendo foco en la posibilidad de un conflicto violento entre la población forzada a desplazarse por causas ambientales y la población del lugar al que se desplaza. Se aborda esta cuestión en el marco de la opinión consultiva mencionada más abajo, y el razonamiento de la Corte permite entender que el derecho a la paz es uno de los derechos inherentes al ser humano, en los términos del artículo 29.c) de la Convención Americana.

La interdependencia entre medio ambiente y derechos humanos ha quedado claramente expuesta en las consideraciones de la Corte IDH en su Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, sobre *Medio ambiente y derechos humanos (Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal –Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, así como en los principios marco sobre medio ambiente y derechos humanos enunciados en el anexo del Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John. H. Knox, presentado en 2018 al Consejo de Derechos Humanos en su 37° período de sesiones.

Por el lado del bloque mercosureño, vale recordar que en la XXI Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías, celebrada en Buenos Aires el 27 de marzo de 2012, se consideró la propuesta de trabajar por la incorporación del enfoque de derechos humanos en la Conferencia Río + 20.

7. Conclusiones

Si bien la mirada sobre el Mercosur suele centrarse en los aspectos principalmente comerciales de las relaciones *ad intra* y *ad extra* que genera, en la relevancia del bloque como alianza estratégica o más recientemente en el acuerdo con la Unión Europea, una mirada que clarifique la incidencia de los derechos humanos en el proceso de integración de que se trata es imprescindible si se pretende conocer su dimensión social, o más bien su dimensión humana, la cual generalmente no aparece en el discurso de los líderes políticos cuando hacen referencia al Mercosur.

A diez años de su creación, el IPPDH exhibe una vasta labor que ha traído como resultado que se convierta incluso en el nexo entre el Mercosur y el sistema interamericano de

protección de los derechos humanos, a partir de la solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana sobre niñez migrante.

Además, lo que surge de las Comisiones Permanentes y Grupos de Trabajo de la RA-ADH converge con los aportes provenientes de otras instancias institucionales, lo que se traduce en que los derechos humanos efectivamente sean un eje transversal en el proceso de integración.

La Comisión Sociolaboral del Mercosur, al estar facultada a analizar los informes estatales sobre los derechos y compromisos contenidos en el instrumento cuyo cumplimiento efectivo debe promover y preparar proyectos de recomendación, juega el rol de un órgano con capacidad para evaluar las dificultades y obstáculos que se presentan en la aplicación de ese instrumento, debiendo las recomendaciones que el Grupo Mercado Común aprobare integrarse en el ámbito nacional en todos los programas de promoción de los derechos fundamentales del trabajo. La Comisión tiene así alguna semejanza con los órganos creados por los tratados de derechos humanos en el sistema universal, si bien estos últimos pueden por sí mismos formular recomendaciones.

Los problemas ambientales en la región deben ser afrontados aplicando los instrumentos con que cuenta el bloque y a través de las instancias que pueden tomar iniciativas al respecto. Y si se tiene en cuenta que un grupo de niños y jóvenes, en el marco de la Cumbre sobre la Acción Climática de septiembre de 2019 en las Naciones Unidas, denunciaron a Argentina y Brasil, entre otros países, por su inacción ante el cambio climático, remarcando que ello constituye una violación de derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, es dable suponer que en futuros encuentros en el ámbito del Mercosur con la participación de representantes de la niñez y la adolescencia la conexión entre medio ambiente y derechos humanos ocupará un lugar central.

El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur debe estar concluido en 2021, pero la medida prevista en el Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, en caso de entrar tal instrumento en vigor, es un obstáculo para lograr ese objetivo tan importante de manera plena.

Hay una creciente presencia de los derechos humanos en el Derecho del Mercosur, tanto a nivel de *softlaw* como de instrumentos jurídicamente vinculantes, y esto no puede soslayarse al mirar el camino recorrido desde el Tratado de Asunción.

8. Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2012). "Derechos humanos en el marco del proceso de integración regional en el Mercosur", en *Democracia y Derechos*, Buenos Aires, Año 1, n° 1, pp. 6-14.
- Bazán, Víctor (2012). "Derechos Humanos y MERCOSUR: actualidad y prospectiva", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, Madrid, n° 20, pp. 83-152.
- Bizzozero, Lincoln (2004). "Derechos humanos y dimensión social en los regionalismos del siglo XX. Construcción y perspectivas desde el espacio regional del Mercosur", en Navarrete, Margarita (coord.), *Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Un compromiso regional*, Montevideo, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, pp. 25-54.

- Cánepa, Martín (2015). “Los derechos humanos en el Mercosur”, en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Asunción, año 3, n° 6, pp. 161-177.
- Drnas de Clément, Zlata (2013). “Interpretación de los tratados sobre derechos humanos por Tribunales internacionales”, en Torres Bernárdez, Santiago; Fernández Rozas, José Carlos; Fernández de CasadevanteRomani, Carlos; Quel López, Javier y López Martín, Ana Gemma (coords.), *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo XXI*, Madrid, Iprolex, pp. 755-772.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) (2015). “Guía Regional del Mercosur para la Identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños y niñas migrantes”.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2016). “Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes. Memoria de taller”.
- Mata Diz, Jamile B. (2015). “La normativa medioambiental del Mercosur”, en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Santa Fe, n° 16, pp. 69-101.
- Rey Caro, Ernesto (2013). “El Derecho de los tratados en los pronunciamientos de los tribunales del Mercosur”, en Torres Bernárdez, Santiago; Fernández Rozas, José Carlos; Fernández de CasadevanteRomani, Carlos; Quel López, Javiuer y López Martín, Ana Gemma (coords.), *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo XXI*, Madrid, Iprolex, pp. 189-200.
- Soares, Guido F.S. (2003). *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*, 2ª. Edición. São Paulo, Atlas.

