



Informe Anual Regional de Derechos Humanos del Parlamento del Mercosur (PARLASUR)

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR establece en su artículo 4.3. que es competencia suya: *“Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR.”*

El art. 76 del Reglamento del Parlamento del MERCOSUR, que fuera aprobado en su IV Sesión Ordinaria del 6 de agosto de 2007, designa a la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos como encargada de la *“elaboración del Informe Anual previsto en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”*, a ser informado al Plenario.

Al año de la instalación del Parlamento, en diciembre de 2007, no había condiciones para la presentación de un Primer Informe Anual de Derechos Humanos, debido al tiempo que llevó la instalación del Parlamento: discusión y aprobación de su reglamento, aprobación de la integración de las comisiones e inicio del período de trabajo propio de la comisión respectiva. Por ello, en la sesión del PARLASUR correspondiente, se discutió y aprobó un informe de actuación presentado por la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos, aceptándose que el primer Informe Anual de Derechos Humanos del Parlamento del MERCOSUR, fuese presentado en diciembre de 2008.

Por tanto, el primer Informe Anual de Derechos Humanos que se elabore coincidirá con la celebración tan especial del 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948-2008).

¿Qué características tiene que tener el Informe?

En el artículo 100 del Reglamento indica:

“Art. 100: Los Informes son estudios realizados por una o más comisiones permanentes o temporarias y aprobados por el Plenario, que contienen análisis de un tema específico.

- 1. Las propuestas de informe podrán ser elaboradas y presentadas a la Mesa Directiva por un mínimo del 5 (cinco) por ciento de la totalidad de los Parlamentarios.*
- 2. La Comisión de Derechos Humanos elaborará, para consideración del Plenario, anualmente, el Informe sobre los Derechos Humanos en el Mercosur. (PCPM, art. 4.3)”*

Integrantes de la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos:

- 1. Presidencia: Dip.** Adriana Peña (Uruguay) hasta 31/12/2008, período 2005 / 2010
- 2. Vicepresidencia: Sen.** Ada Solalinde (Paraguay) hasta 30/06/2008.
3. Sen. Roberto Fabián Ríos (Argentina) período 2003 / 2009
4. Dip. Juan Manuel Irrazábal (Argentina) período 2007 / 2011
5. Dip. Geraldo Thadeu (Brasil) período 2007 / 2011
6. Dip. Héctor Lacognata (Paraguay) hasta 30/06/2008 – Parlamentario del MERCOSUR a partir del 1º de julio de 2008, por elecciones directas del 20/04/08
7. Sen. Rafael Michelini (Uruguay) período 2005 / 2010.



Antecedentes generales:

LA PRÁCTICA DE LOS INFORMES DE DERECHOS HUMANOS

Se pueden distinguir distintos tipos de informes de derechos humanos:

- a- Informes estatales.
- b- Informes no estatales.
- c- Informes temáticos (procedimientos especiales u otros).

a.1. Informes de los estados en cumplimiento de obligaciones convencionales:

Los estados deben presentar informes ante los órganos de protección de los derechos humanos, creados a partir de las diferentes Convenciones de Derechos Humanos y sus Protocolos correspondientes¹. La práctica de presentación de informes es la más extendida, ya que todos los instrumentos de protección y promoción de derechos humanos (universales y regionales), prevén la presentación de informes como forma de supervisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales de los estados (algunos incluyen otros mecanismos de vigilancia, como la presentación de comunicaciones individuales, visitas in loco, etc., que requieren la aceptación expresa de los estados para su realización).

La práctica de los Comités actualmente incluye un informe en dos partes: un informe común acerca del marco jurídico/institucional de desempeño de los estados (documento básico), así como una parte específica al instrumento de que se trate.

a.2. Informes de los estados en cumplimiento de obligaciones que emergen de Conferencias Internacionales, reuniones especializadas, declaraciones.

Se trata de informes comprometidos a partir de conferencias y reuniones especializadas: la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Viena, 1993, así como otras conferencias especializadas (Población y Desarrollo -Sudáfrica; Racismo, Xenofobia e Intolerancia - Durban; Educación para Todos; etc.) que culminaron con planes de acción en materias específicas. Los objetivos de desarrollo del Milenio (2000 – 2015) a los cuales se comprometieron todos los estados firmantes de la Declaración del Milenio, también requieren de informes específicos. En estos casos, expertos de las Naciones Unidas han colaborado para la identificación de indicadores y preguntas que deben responder los estados.

a.3. Informes de los estados, a la luz del procedimiento de Examen Periódico Universal (EPU).

El mecanismo de Examen Periódico Universal es la novedad que incorpora el Consejo de Derechos Humanos, para lo cual los estados deben elaborar un informe, integrando los aportes de los actores no estatales. Es un documento básico, caracterizado por la brevedad (alrededor de 20 páginas) que lo que procura es la supervisión por parte del Consejo de Derechos Humanos de la adscripción de cada estado al mandato de las Naciones Unidas de “*reconocer la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos*”. La 1ª. Sesión del EPU se realizó del 7 al 18 de abril de 2008. En esta sesión se realizó la presentación de Brasil y de Argentina. Uruguay debe plantear su informe en la 5ª. Sesión (2009) y Paraguay en la 9ª. Sesión (2011). Estos informes están elaborados por grandes áreas temáticas o núcleos problemáticos.²

¹ HRI/MC/2005/3, en particular ver los anexos.

² Se puede seguir lo ocurrido en estas sesiones, a través de los sitios de Conectas Direitos Humanos (Brasil) <http://www.conectas.org> y el Centro de Estudios Legales y Sociales (Arg.) <http://www.cels.org.ar>



b.1. Informes no estatales, “informes sombra”.

Las organizaciones de derechos humanos tradicionalmente han participado en acciones de incidencia política respecto a la presentación de los informes de los estados, para garantizar que la información sea completa, representativa de diferentes perspectivas, así como en algunos casos, generar corrientes de opinión que interpelen las justificaciones de los estados para el incumplimiento de sus obligaciones. A veces, las organizaciones se asocian con universidades para la producción de información, ya que las bases de datos oficiales pueden llegar a ser inexistentes, incompletas, discutidas, etc.

Esta elaboración conjunta de informes alternativos a los informes de los estados o “informes sombra”, a través de alianzas estratégicas, asume distintas características. En estos casos, los informes siguen un formato establecido por los Comités de vigilancia del cumplimiento de los tratados. Hay ciertos formatos estandarizados acerca de los cuestionarios que deben ser respondidos por los estados, que generalmente siguen las OSC en los informes alternativos o “informes sombra”.

b.2. Informes anuales no estatales de derechos humanos.

La mayoría de las organizaciones de derechos humanos organiza y/o participa con otros actores de la sociedad civil en la producción de Informes Anuales de Derechos Humanos. Esta práctica de monitoreo no se circunscribe al articulado de los principales instrumentos de los que el estado en cuestión sea parte o no. Procuran presentar una mayor profundización año a año en núcleos temáticos de relevancia. A veces incluyen además una sistematización de denuncias. Otras, el desarrollo de buenas prácticas en algunos derechos.

Tenemos dentro de las organizaciones del Observatorio algunas con una amplia trayectoria en la presentación anual de derechos humanos: en Argentina, el CELS; en Paraguay el informe anual que elabora CIPAE, aunque también el CIPAE participa en la elaboración conjunta del informe de CODEHUPY; en Uruguay, el informe anual que elabora SERPAJ-Uruguay, en estrecha alianza con otros actores. Estos informes han sido sustantivos en mostrar la estrecha relación entre los DESC y los DCP, abriendo el camino al reconocimiento de la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos, para todas las personas.

c. Informes temáticos (procedimientos especiales, o bien, esfuerzos por visibilizar determinados temas/problemas):

Se trata de los informes elaborados o bien por Relatores Especiales temáticos, a veces por países o por regiones. En general, estos informes tratan de hacer un diagnóstico sobre un área de interés, así como la elaboración de propuestas para proteger los derechos específicos vulnerados. Algunos han determinado el marco de análisis para situaciones futuras (el Informe Joinet sobre impunidad; el informe Tomasevsky sobre educación, por ejemplo).

Algunos informes temáticos producidos en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también han resultado muy importantes en la construcción de instrumentos de protección.

¿Cómo ubicar al Informe Anual de Derechos Humanos del MERCOSUR que tiene que elaborar el Parlamento del MERCOSUR?

Las organizaciones integrantes del Observatorio se han pronunciado en varias oportunidades, acerca de que las instancias sub-regionales de promoción de políticas conjuntas, armonización legislativa, exigencia de estándares comunes, en los ámbitos especializados de derechos humanos en el MERCOSUR, deben necesariamente coordinarse con los ámbitos de OEA y



ONU especializados, así como acogerse a los estándares de promoción, protección y respeto por ellos establecidos -si fueren más elevados-.

El 23/03/2006, en la III RAADDHH, en Buenos Aires, se presentó una declaración conjunta de la que citamos:

*Esta RAADDHH debe bregar para que su mandato dentro de la estructura del Mercosur **no se superponga con los mecanismos de protección de derechos humanos existentes a nivel interamericano y universal.** Específicamente, los acuerdos sobre derechos fundamentales en este marco de actuación subregional deben estar motivados en la cooperación y fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En tal sentido, se debe utilizar como parámetro para evaluar el compromiso de los Estados miembros y asociados con los derechos humanos, el nivel de cumplimiento de recomendaciones y sentencias de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, así como la presentación oportuna de informes al sistema interamericano. Por último, es importante que este espacio del MERCOSUR no ejerza funciones propias del sistema interamericano de derechos humanos como ser el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los países de la región.*

También se agregaba en esa oportunidad: *Las organizaciones firmantes apoyamos la declaración de la supremacía de los tratados de derechos humanos sobre los tratados de libre comercio (TLCs) y los tratados bilaterales de inversiones (TBIs).*

Es decir, que este informe del Parlamento del MERCOSUR tiene que buscar su propia especificidad, que es lo que importa debatir.

En la órbita de la Organización Mundial del Comercio se han acordado algunos criterios respecto a excepcionalidad de situaciones en que puedan estar en riesgo derechos fundamentales como el derecho a la salud (i.e. acceso a los medicamentos, producción de genéricos) y el derecho a la alimentación. Es un área en la que importantes organizaciones están trabajando por ej. acerca de propiedad intelectual y derechos humanos, responsabilidad social empresarial, concepto de bienes públicos internacionales.



Contenidos de un Informe Regional de Derechos Humanos (Subregional o Mercosuriano).

El desafío de elaborar este primer Informe de DD.HH. por parte del Parlamento del MERCOSUR, supone tomar la decisión acerca del contenido, estructura y su metodología.

- 1- cuáles temas o áreas abordar,
- 2- insumos a considerar,
- 3- la perspectiva a desarrollar,
- 4- con quienes y/o cómo hacerlo.

1- Cuáles temas o áreas abordar.

El marco para su realización no deberá duplicar las instancias de los informes que elaboran los estados en el cumplimiento de sus obligaciones. En este caso, se cuenta con bibliografía acerca de la construcción y características de la sociedad civil internacional y su participación en instituciones transnacionales o supranacionales, como lo es el caso del Parlamento Europeo.

Esta discusión se enmarca por un lado en la discusión sobre la representatividad regional del Parlamento del MERCOSUR que salvo el caso de Paraguay, no tendrá hasta fines de 2.010 parlamentarios electos directamente por la ciudadanía regional. Por otra parte, también está el reconocimiento que los derechos humanos están vinculados a la relación de pertenencia a un determinado estado, en relación al cual son exigibles en primera instancia. La universalidad de los derechos humanos exige un tratamiento sin discriminación, pero el reconocimiento de la jerarquía supralegal de los tratados de derechos humanos no está igualmente aceptada en los estados parte del Mercosur (Argentina y Paraguay sí tienen constitucionalmente dirimida esta cuestión jurídica, no así Brasil ni Uruguay).

En tal sentido, un aporte sustantivo de este Informe de DD.HH. del Parlamento del Mercosur sería la consideración de los derechos humanos desde una óptica de la universalidad, es decir el compromiso de los estados para su cumplimiento, procurando la construcción de una ciudadanía regional.

Hay ciertas políticas de protección y vigencia de derechos que tienen que ver típicamente con un proyecto de integración regional: los que tienen que ver con la **libre circulación de personas** (trabajadores migrantes, reconocimiento de títulos, visa MERCOSUR, acuerdos educativos, etc.); o bien con la **posibilidad de coordinar regionalmente políticas de los estados** (cooperación judicial; investigación de redes criminales; protección de los niños, niñas y adolescentes; trata de personas; políticas de Verdad y Memoria, etc.), o bien con aquellos **derechos que típicamente exigen la coordinación regional para su desarrollo y protección**: por ej. los derechos ambientales (proyecto Acuífero Guaraní, marco de actuación de megaproyectos de inversión) y los derechos económicos sociales y culturales de zonas en común (i.e. pueblos indígenas, zonas de frontera), o **los derechos de los consumidores respecto a políticas comerciales comunes** (acceso a medicamentos, seguridad alimentaria, etc.); o bien **políticas proactivas regionales** en las que los estados han ido avanzando (armonización legislativa, campañas de promoción de derechos, políticas culturales, incentivo a la industria cinematográfica, etc.).

En términos de la construcción de una ciudadanía regional (transnacional) algunos científicos sociales señalan la importancia de atender **las asimetrías** en sus diferentes dimensiones. En relación a las tendencias xenófobas en el proceso de integración europea, en que los



trabajadores se han manifestado a favor de propuestas político-partidarias contra los inmigrantes de los estados recientemente incorporados, algunos autores señalan que esto es consecuencia de la exclusión de un extenso número de personas que no llegan a satisfacer los estándares mínimos de vida digna. Asumir, entonces, el desafío de atender en la integración regional los impactos de la integración misma (por ej. cadenas productivas, ubicación de inversiones), así como atender la situación de partida, es decir sociedades y países que no están efectivamente integrados. Esto implicaría la atención de los derechos económicos, sociales y culturales de los sectores excluidos, en desventaja, los más rezagados respecto a las políticas de desarrollo.

2- Insumos a considerar:

- Informes de derechos humanos existentes: estatales, no estatales.
- Informes temáticos producidos por organismos internacionales, así como por organizaciones no gubernamentales regionales.
- Investigaciones académicas, presentación de expertos, etc.
- Seguimiento de las Observaciones y Recomendaciones de los organismos de protección de derechos en los ámbitos regional y universal. (Hay un espacio en la RAADDHH que está tratando de buscar aportes en este sentido, recientemente se presentó una investigación de CEJIL al respecto).
- Aportes técnicos obtenidos a través de Seminarios especializados.
- Atención de casos, testimonios y presentaciones comunitarias, a partir de audiencias temáticas regionales que se realicen a los fines de recaudar elementos para este informe.

3- La perspectiva a desarrollar.

- El reconocimiento de la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos.
- Velar por los Principios que orientan la acción del Parlamento del MERCOSUR, señalados en el art. 3 del Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur, que enuncia ocho principios:

1. *El pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región.*
2. *La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos.*
3. *La cooperación con los demás órganos del MERCOSUR y ámbitos regionales de representación ciudadana.*
4. *El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones.*
5. *El repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.*
6. *La promoción del patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración.*
7. *La promoción del desarrollo sustentable en el MERCOSUR y el trato especial y diferenciado para los países de economías menores y para las regiones con menor grado de desarrollo.*
8. *La equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales, y la solución pacífica de las controversias.*

4- Con quiénes y como hacerlo.

Una vez seleccionadas las áreas que contendrá este primer informe, consideramos que se debe establecer una estrategia que garantice la más amplia participación posible, en los ámbitos locales y regionales. Es un desafío muy grande, que entendemos exigirá la coordinación de los integrantes de las redes regionales, organizaciones sociales locales, los participantes en el



ámbito de la RAADDHH, así como las manifestaciones de la sociedad civil en los diferentes ámbitos de expresión, tanto los formalmente establecidos (Foro Consultivo Económico y Social), al igual que la sociedad civil que participa en las reuniones y foros especializados.

La coordinación con la iniciativa *Somos Mercosur* puede servir de plataforma de convocatoria, aunque no exclusivamente, ya que por ahora no todas las organizaciones están participando en ese ámbito.

En particular, interesará la discusión de un plan de audiencias regionales temáticas, así como seminarios especializados, ambas herramientas especialmente indicadas para estos efectos. La sociedad civil cuenta con pocos recursos económicos para el apoyo de actividades regionales, resultando más accesibles las instancias nacionales. Sin embargo, en este camino se construcción de ciudadanía regional, es importante buscar la forma de propiciar instancias con presencias regionales.

En el marco del Acuerdo MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA está previsto un componente de participación de la sociedad civil, por lo que instamos respetuosamente a la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos a que se puedan llevar a cabo las audiencias temáticas y/o los seminarios especializados que sean necesarios para esta primera etapa. Sería más sencillo para la articulación de actividades seleccionar una o dos áreas temáticas principales. Cuenten para esta etapa con la colaboración crítica y constructiva del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR.

Montevideo, 28 de abril de 2008.

(Documento presentado en la sesión de la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos del Parlamento del MERCOSUR)



Del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR.

CAPÍTULO 7 - REUNIONES PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Sección 1 - AUDIENCIAS PÚBLICAS Y SEMINARIOS

Art. 83. Cada comisión podrá realizar reuniones públicas con organizaciones de la sociedad civil, sectores productivos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales para tratar asuntos concernientes a su área de actuación, mediante propuesta de cualquier miembro o a solicitud de una entidad o sector interesado.

1. Las reuniones públicas pueden ser realizadas en la forma de audiencias públicas o seminarios.
2. Podrán ser invitados integrantes del sector gubernamental de los Estados Parte, con aprobación de la mayoría de los miembros de la comisión.

Art. 84. Las reuniones públicas podrán realizarse en cualquiera de los Estados Parte, en proceso de adhesión o Asociados, por decisión de la mayoría de los miembros de la comisión respectiva.

Art. 85. Las audiencias públicas se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal.

Art. 86. **Aprobada la propuesta de audiencia pública, la Comisión seleccionará, con el fin de ser escuchadas, las autoridades, las personas interesadas y los especialistas vinculados a las entidades participantes, correspondiendo al Presidente de la Comisión expedir las respectivas invitaciones.**

1. En caso de existir diferencias con relación a la materia objeto de examen, la Comisión procederá de forma que garantice la participación de las diversas corrientes de opinión.
2. El o los invitados deberán limitarse a exponer sobre el tema o cuestión en debate y dispondrá o dispondrán, para ello, de veinte minutos, prorrogables a juicio de la Comisión, no pudiendo ser interrumpido.
3. En el caso de que el expositor se desvíe del asunto o perturbe el orden de los trabajos, el Presidente de la Comisión podrá advertirle, dar por terminada su intervención o decidir su retirada del recinto.
4. El invitado podrá contar con asesores acreditados, si para tal fin hubiere obtenido el consentimiento del Presidente de la Comisión.
5. Los Parlamentarios inscriptos para realizar preguntas al o los expositores podrán hacerlo estrictamente sobre el asunto de la exposición.

Art. 87. Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de las audiencias públicas no serán vinculantes.

Art. 88. De las audiencias públicas serán redactadas actas circunstanciadas, archivándose, en el ámbito de la Comisión, los informes escritos y documentos que se acompañen.

1. Será admitido, en cualquier momento, la entrega de copias de los documentos a los interesados.

Art. 89. Seminarios son actividades de carácter informativo, realizadas por las Comisiones, con la participación de especialistas invitados por el Presidente de la Comisión, según indicación del Parlamentario proponente.

1- En los seminarios cualquier participante podrá hacer uso de la palabra, debiendo ser inscriptos previamente por la Presidencia.