

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

INFORME *INTEGRAR*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

N° 111 –AGOSTO DE 2018

SUMARIO

- LA CLÁUSULA AMBIENTAL Y EL PRINCIPIO DE LIBRE COMERCIO EN EL MERCOSUR
- PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL MERCOSUR
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

LA CLÁUSULA AMBIENTAL Y EL PRINCIPIO DE LIBRE COMERCIO EN EL MERCOSUR*

Paula Gabriela Tobes
Abogada

I. Introducción

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), constituido en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), fue creado en el año 1991 mediante el Tratado de Asunción como una organización de carácter intergubernamental.

En el marco del bloque de integración se ha dictado normativa relativa a la protección del medio ambiente con incidencia en el comercio. En este sentido, dentro de la normativa relativa a la “cláusula ambiental” se puede considerar a la contenida en el preámbulo del Tratado de Asunción; en su Anexo I, art. 2. inc. b) ‘in fine’ y el art. 50 inc. d) del Tratado de Montevideo de 1980. A este respecto, diferentes consideraciones se han realizado en torno a su aplicación y, en efecto, hay autores que consideran que el MERCOSUR aún no ha superado la lógica de considerar a las medidas de protección del ambiente como barreras al comercio. (César Moreira, 2012)

Por ello, a través del presente trabajo se pretende reflexionar sobre la dimensión ambiental en el MERCOSUR, a través del análisis de la interpretación de la cláusula ambiental establecida en la normativa regional, efectuada en los laudos arbitrales dictados en el marco de solución de controversias del bloque de integración.

II. Cláusula ambiental ¿medida no arancelaria?

II. 1. La Cláusula Ambiental - Concepto

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

La cláusula ambiental es una cláusula social referida al desarrollo sustentable que se incorpora en los Tratados comerciales debiéndose contemplar los daños y perjuicios al ambiente.

Seguindo a Witker (2003, p. 270), esta puede ser “visualizada de manera negativa o positiva. Será positiva cuando los países estimulan condiciones más favorables de acceso a sus mercados, a condición de cumplir con cláusulas sociales y, será negativa, cuando se aplican sanciones a países que exportan productos, en contravención a los estándares mínimos laborales y/o ambientales.”

II. 1.2. Medidas No Arancelarias

II. 1.2.1. Concepto

Las medidas no arancelarias se definen en general como medidas de política, distintas de los aranceles aduaneros ordinarios, que pueden tener repercusiones económicas en el comercio internacional de bienes, modificando el volumen de las transacciones, los precios o ambas cosas. (UNCTAD/DITC/TAB/2009/3)

En efecto, son medidas (distinta a los aranceles) de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte en un acuerdo de libre comercio impide o dificulta, por decisión unilateral, el comercio recíproco. Es decir, se trata de leyes, regulaciones, políticas o prácticas de un sujeto internacional que restringen el comercio internacional, básicamente, el acceso de productos importados a un mercado. A menudo, se las ha definido lacónicamente como “todo impedimento al libre comercio que no sea un arancel”. (Drnas de Clément, 2005, p. 19). “La percepción de las Restricciones no arancelarias es amplia, abarcando potencialmente a ‘todos’ los obstáculos de naturaleza no arancelaria a los intercambios de mercancías, manifestando un carácter residual en el que cabe cualquier obstáculo (a excepción de los aranceles) distorsionador de la libertad de flujos comerciales.” (Drnas de Clément, 2005, p. 23)

II. 1.2.2. Características de las Restricciones no arancelarias (RNA)

Las restricciones no arancelarias (RNA) tienen las siguientes características propias:

-son medidas unilaterales, ya que a través de su implementación una de las Partes impide o dificulta por decisión propia las importaciones provenientes de la otra Parte.

-generan una restricción a la libertad de comercio, atento que tienden a impedir o limitar el libre flujo de mercancías entre los países.

-su adopción suele ser imprevisible, lo que ocasiona que los productores que pretenden ingresar bienes a dicho mercado no gocen del tiempo suficiente para adecuarse a los nuevos requerimientos.

-son regulaciones complejas y sofisticadas que pueden originarse en varias fuentes y ser modificadas en espacios reducidos de tiempo, lo que, generalmente, resta transparencia a la regulación del intercambio, desalentando a los productores y los gobiernos a comercializar debido a la falta de previsibilidad.

-su aplicación genera la satisfacción de un interés particular, propio del Estado. Según Dmas de Clément, (2005, p. 32) “el hecho de que una medida no responda a un interés particular sino a uno general o comunitario, lo hace transformarse en excepción a la proscripción de aplicación de Restricciones no arancelarias (vg.: protección de recursos naturales) o bien considerarla como medida que no implica Restricción no arancelaria.”

II. 1.2.3. Clasificación

En lo que hace a los tipos de restricciones no arancelarias, estas suelen clasificarse en medidas cuantitativas o no cuantitativas.

La Secretaría de la OMC (2001) define a las restricciones cuantitativas “como límites específicos sobre el volumen o el valor de las mercancías que se pueden importar (o exportar) durante un período de tiempo determinado.” Si bien las restricciones más comunes son las prohibiciones y los contingentes, dentro de esta clasificación figuran:

Los permisos de importación o exportación, las cuotas o cupos, salvaguardias, los precios oficiales, las medidas antidumping, los derechos compensatorios y las restituciones a la exportación.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Por otra parte, las medidas arancelarias no cuantitativas o cualitativas son aquellas que se aplican a cantidades de productos que se permitan importar a un país o establecer contribuciones cuantificables a la que se sujeta esa mercancía distinta del arancel.

Estas se encuentran relacionadas con el producto en sí mismo y sus accesorios (envases, embalaje, entre otros) no resultando relevante la cantidad que se pretenda ingresar al país, al ser aplicada a todos los productos sin importar la cantidad. Entre ellas se encuentran: las normas consulares y estadísticas, las regulaciones sanitarias, las regulaciones de toxicidad, las regulaciones fitosanitarias, las regulaciones ecológicas, las normas técnicas y normas de calidad, las marcas de origen, los requisitos de empaque y los requisitos de etiquetado.

II. 2. Las Medidas No Arancelarias y la Protección Medioambiental

II. 2.1. Aspectos generales

La aplicación por parte de un Estado de restricciones no arancelarias -RNA- requiere no solamente la invocación del resguardo de algún bien susceptible de protección, sino, en general, el respeto de los principios fundamentales de la OMC –de Trato Nacional y Nación más Favorecida-, así como de otros que a continuación se señalan:

- deberá existir una correspondencia entre el grado en que la medida limita el comercio y el objetivo buscado, no correspondiendo que su implementación restrinja el flujo comercial más de lo estrictamente necesario para alcanzar el fin perseguido;
- deberá existir una relación de causa-efecto entre la medida a adoptar y el fin perseguido con esa restricción;
- la medida no deberá discriminar de manera arbitraria o injustificable; esto implica que no corresponderá la aplicación de un trato diferencial entre países en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre el territorio del Estado que aplica la restricción y el de otros países de acuerdo a los fines que sean perseguidos;
- habrá de constituir el medio más idóneo para alcanzar el fin perseguido, lo que implica la falta de otro medio menos dañoso para el libre comercio que permita

concretarlo y que su elección se encuentre basada en principios, testimonios y evidencias científicas suficientes;

- no podrá constituir una restricción encubierta del comercio internacional, ni tener por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional.

II. 2.2. Consideraciones en el ámbito multilateral

En referencia a la “cláusula ambiental” en el ámbito multilateral, cabe mencionar el tratamiento legal que se le ha dado en el sistema GATT/OMC.

En este sentido, el Acuerdo de Marrakech de 1994 que ha dado origen a la OMC, si bien hace referencia al objetivo de desarrollo sostenible, lo hace en su parte preambular, expresando débilmente: “procurando proteger y preservar el medio ambiente”.

Por su parte, el tratado del GATT, en su Art. XX, bajo la rúbrica “Excepciones Generales” dispone:

- “A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

(...) b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (...); d) necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo (...); g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales.

Bajo este contexto normativo, conforme alude la OMC¹ para poder invocar una excepción al amparo de los apartados b) y g) del artículo XX en el caso de una medida ambiental relacionada con el comercio, el Miembro debe establecer que existe una relación entre su objetivo de política ambiental declarado y la medida en litigio, la cual debe ser:

¹ OMC – Página Web: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envt_rules_exceptions_s.htm 31/07/2018.

- necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (apartado b) o;
- relativa a la conservación de los recursos naturales agotables (apartado g).

Señala la Organización que “para que una medida sea ‘relativa’ a la conservación de los recursos naturales, es necesario establecer que existe una relación sustancial entre la medida y la conservación de un recurso natural agotable.”²

A su vez, entiende que una medida es “necesaria” de conformidad con el apartado b) del artículo XX, cuando así se determine luego de sopesar distintos factores y la misma con las posibles alternativas a ella que puedan tener efectos menos restrictivos del comercio y proporcionen una contribución equivalente al logro del objetivo perseguido.

Al respecto, el requerimiento de la condición de “necesarias” exigido para la aplicación de las medidas, hace visible que la “cláusula ambiental” no ha sido incorporada en el sistema como principio general integrado al principio de libre comercio sino como “excepción al principio de libre comercio.” (Dnas de Clément, 2009, p. 13)

III. Cláusula ambiental en el MERCOSUR

III. 1. Génesis del MERCOSUR

En Latinoamérica en la década del 80 los países entraron en su peor crisis desde la gran depresión de los años 30. Por un lado, producto del deterioro en los términos de intercambio, al gestarse un nuevo modelo productivo con preeminencia en las manufacturas de bienes de consumo y capital que afectó la dinámica sectorial del comercio internacional al modificarse el dinamismo que en los intercambios tenían hasta el momento los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales (Mellado, 1995). Por otro lado, y en adición a ello, la eclosión de la crisis de deuda externa acaecida en ese período y el predominio que fueron adquiriendo las ideas del Consenso de Washington, terminó por agotar el enfoque de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) para el desarrollo que ya venía en declive, dando lugar a un cambio de paradigma de desarrollo en América Latina (Informe BID, 2002).

² *Ibidem*

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En ese contexto y con el advenimiento de los gobiernos democráticos en el Cono Sur surgió en 1986 el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil inclinado a lograr una integración bilateral mediante negociaciones sectoriales, con el propósito de ampliar la complementación productiva, la cooperación técnica y construir un proyecto político para poner fin a las tradicionales hipótesis de conflicto, fortalecer las instituciones representativas y consolidar las democracias (Mellado, 2009).

Sin embargo, ante los gravísimos problemas que atravesaban las economías de América Latina y a la creciente globalización y regionalización de la economía mundial, los conceptos y las políticas de integración experimentaron una rápida transformación, recurriendo a una apertura mutua mayor y de ritmos más rápidos, que sigue un curso paralelo con las políticas de apertura externa implementadas (Mellado, 1995).

En esa coyuntura surge el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, suscripto el 29 de noviembre de 1988 entre Argentina y Brasil con el objetivo final de consolidar el proceso de integración y cooperación económica y que asienta como propósito de las Partes el de alcanzar, en una primera etapa, una zona de libre comercio de alcance general en un plazo de diez años, a través de una liberalización amplia, arancelaria y no arancelaria, del comercio de bienes y servicios y, en una segunda etapa, mediante la armonización gradual de las demás políticas necesarias, la conformación de un mercado común entre los dos Estados Partes.

Sincrónicamente con los cambios de los gobiernos democráticos -Argentina y Paraguay, 1989; Brasil y Uruguay, 1990 -regionalmente comenzó un nuevo impulso dinamizador que llevó a firmar el 6 de julio de 1990, por parte de los presidentes de Argentina -Menem- y de Brasil -Collor de Mello- el Acta de Buenos Aires. En virtud de ella, se redujeron los plazos de diez a cinco años para la concreción del mercado común, mediante un programa de liberalización comercial -rebajas arancelarias lineales y automáticas, la eliminación de toda restricción no arancelaria que debía concluir el 31 de diciembre de 1994- y, el establecimiento de un arancel externo común -AEC- (Mellado, 2002). Estos acuerdos se inscribieron en la ALADI como Acuerdos de Complementación Económica N° 14 el 20 de diciembre de 1990 y entraron en vigor a partir del 1 de enero de 1991.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111- AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Finalmente, en la década del 90, escenario definido por los procesos de globalización de la economía mundial y el fin de la Guerra Fría, el regionalismo abierto y el predominio del pensamiento neoliberal, se arribó, con la incorporación de Uruguay y Paraguay, al Tratado de Asunción -TA- el 26 de marzo de 1991 que originó al MERCOSUR (Gajate, 2014), y en cuyo período también tuvo su origen el Grupo de los Tres -G3- en junio de 1994, el NAFTA y los Acuerdos de Cooperación Económica que celebra Chile con México, EEUU y Venezuela, al tiempo que se revitalizaron experiencias anteriores adaptándolas a las exigencias de la época: el Mercado Común Centroamericano se transformó en el Sistema de Integración Centroamericano -SICA- en 1993, incorporando a Panamá, la Comunidad del Caribe -CARICOM- decidió iniciar el proceso hacia un mercado único y el Pacto Andino devino en Comunidad Andina de Naciones - CAN- en 1996 (Mellado, 2007).

Si bien se continuaron en ese momento las previsiones respecto a que la creación del Mercado Común del Sur estaba prevista para el 1° de enero de 1995, por decisión N° 24/94 del Consejo del Mercado Común (CMC) se redefinieron los plazos del proceso, estableciéndose que en lo inmediato los esfuerzos se encontrarían dirigidos a alcanzar una Unión Aduanera con establecimiento de un arancel externo común (AEC).

Sumado a ello, y conforme lo preestablecido en el Tratado de Asunción, a través de la firma en 1994 del Protocolo de Ouro Preto se configuró su estructura orgánica de carácter intergubernamental y con alto sesgo presidencialista (Gajate, 2014), concentrándose la toma de decisiones en los Ejecutivos de los cuatro países a través de sus presidentes, Cancillerías y Ministerios de Economía de la región, en línea con el carácter comercialista del proceso. (ALOP, 2011)

A partir del año 2003, en el ámbito del MERCOSUR se han generado una serie de avances político- institucionales que han dado y dan cuenta de los tiempos de cambio que atraviesa el proceso de integración regional (FLACSO, 2009), y que han puesto en evidencia la problemática de un déficit en cuanto a rendición de cuentas del MERCOSUR para con la sociedad y sus actores políticos y sociales, cuya carencia está vinculada, entre otras cosas, en que la representación política en el MERCOSUR, se encuentra concentrada en los poderes ejecutivos nacionales y en la inexistencia de una política de comunicación y difusión de la información, a pesar de lo reflejado en la prensa. (CTA Secretaría de RRII, 2006)

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En esta coyuntura, el bloque se propone la profundización del proceso que parecería impulsar la integración en dimensiones no comerciales, orientándose hacia el desarrollo de una agenda político-jurídica que recoge una demanda social de mayor protagonismo, construcción de una ciudadanía común e institucionalización de la participación democrática y adopción de políticas tendientes al desarrollo sostenible.

III. 2. Normativa en materia ambiental –“cláusula ambiental”

En el ámbito del MERCOSUR se debe considerar como normativa relativa a la “cláusula ambiental” a la contenida en el preámbulo del Tratado de Asunción; en su Anexo I, art. 2. inc. b) ‘in fine’ y el art. 50 inc. d) del Tratado de Montevideo de 1980.

No se encuentra comprendido dentro de dicho marco normativo el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en el MERCOSUR (AMMA) (Dec. CMC 02/01), debido a que conforme menciona la autora Drnas de Clément (2009, p. 9): “Está dirigido –tal como el mismo expresamente lo indica- a la articulación de las dimensiones económicas sociales y ambientales en el marco del desarrollo sostenible y no a la dimensión ambiental como integradora del proceso de liberación comercial, tal como aparece en el preámbulo del TA”.

Considerando lo expuesto y la legislación aplicable, cabe indicar que el párrafo segundo de la parte preambular del Tratado de Asunción expresa: “Entendiendo que ese objetivo [la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración] debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles y la preservación del medio ambiente”.

El Tratado mentado no contiene en su parte dispositiva referencia expresa al medio ambiente, pero lo contempla en la remisión al Anexo I, art. 2. b) in fine el cual menta:

“Art. 2. A los efectos dispuestos en el artículo anterior, se entenderá:

[...] b) por "restricciones", cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco. No quedan comprendidas en dicho concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo 1980”.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Por su parte, el Tratado de Montevideo, en el Capítulo VII, titulado Disposiciones Generales, en el art. 50, establece:

“Art. 50. Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:

(...) d) Protección de la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales”.

De acuerdo con los objetivos preambulares del Tratado de Asunción y lo prescripto en el art. 2 b) in fine del Anexo I del mismo, expresamente, se excluye del concepto de “restricciones” al comercio recíproco, a las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo, con relación a las cuales dispone que “ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y cumplimiento de medidas destinadas a la: (...) d) protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales”.

En este aspecto, “se debe tener en cuenta que una “restricción” -de modo coherente con lo enunciado en el Anexo I art. 2.a) del Tratado de Asunción- es cualquier medida (distinta a los aranceles) de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte en un acuerdo de libre comercio impide o dificulta, por decisión unilateral, el comercio recíproco. Las “restricciones” son, por naturaleza, mecanismos de excepción que derogan ciertas normas generales de un acuerdo de libre comercio (“cláusulas de escape”). Muy por el contrario, la “cláusula ambiental” receptada en el Tratado de Asunción y dispuesta en su Anexo I y el Tratado de Montevideo es norma general de un proceso de integración que ha dispuesto incorporar la dimensión ambiental a los mecanismos del proceso, aun cuando hasta la fecha no se haya logrado de modo satisfactorio”. (Drnas de Clément, 2009, p. 10)

IV. Interpretación arbitral de la cláusula ambiental del MERCOSUR

IV. 1. Sistema de solución de controversias en el MERCOSUR. Generalidades

El MERCOSUR fue creado por medio del Tratado de Asunción, en cuyo Anexo III se estableció un sistema provisorio para resolver controversias, caracterizado por negociaciones intergubernamentales directas y en el cual, además, se estipuló que dentro de los 120 días de su entrada en vigencia el Grupo del Mercado Común (GMC) elevará a

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

los gobiernos de los Estados Partes una propuesta de sistema de solución de controversias a regir durante el período de transición. Asimismo, los Estados Partes se comprometieron a instituir un sistema definitivo antes del 31 de diciembre de 1994.

Como corolario de lo allí acordado, el 17 de diciembre de 1991 se suscribió el Protocolo de Brasilia, el cual entró en vigencia el 22 de abril de 1993.

El sistema allí instaurado tiene carácter transitorio (art. 34) y, no obstante ello, continuó estando vigente aun después del Protocolo de Ouro Preto, puesto que en el mismo no se logró establecer un sistema permanente de solución de controversias, tal como lo ordenaba el punto 3 del Anexo III del TA.

La única modificación que introduce el Protocolo de Ouro Preto en el sistema de Brasilia es la inclusión de las controversias derivadas de las directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), (art.43, parágrafo, único, Protocolo de Ouro Preto).

El Protocolo de Brasilia establece dos mecanismos para la solución de controversias, según que la legitimación activa la tengan los Estados (capítulos I a IV) o los particulares (capítulo V); y no están incluidas las controversias entre un Estado Parte y el MERCOSUR o uno de sus órganos; los conflictos normativos entre el ordenamiento jurídico del bloque y el orden jurídico de cada Estado Parte; las controversias entre sus funcionarios y órganos y los conflictos entre los propios órganos del MERCOSUR.

Esta iniciativa originada con el Protocolo de Brasilia fue prolongada hasta el año 2004, sirviendo para la sustanciación de diez diferendos entre los Estados Partes sobre cuestiones de diversa índole, siendo el comienzo de un esquema procedimental dominado por Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAH), cuyos Laudos se encuentran en custodia de la Secretaría del MERCOSUR (SM).

Ulteriormente, con la firma del Protocolo de Olivos, que en la actualidad regula el sistema, se modificó la estructura para la solución de controversias y se perfeccionó el régimen vigente.

Se creó una instancia permanente, de actuación y reunión ante la convocatoria concreta, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), para garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración,

que puede entender en primera y única instancia o bien como tribunal de alzada a pedido de un Estado Parte involucrado en una controversia respecto de la aplicación del derecho en un pronunciamiento anterior de un TAH.

El ámbito de aplicación del Sistema de Solución de Controversias se fracciona en dos: por un lado, los conflictos entre Estados Partes y, por el otro, los reclamos efectuados por particulares.

En el primer supuesto, la competencia del TAH o del TPR recae sobre asuntos que versen sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los Acuerdos que se celebran en su marco, así como de las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM (art. 1 Protocolo de Olivos). También prevé la posibilidad de concurrir al TPR para solicitar Opiniones Consultivas y para supuestos en los que los Estados Partes activen el procedimiento establecido para las Medidas Excepcionales de Urgencia.

Por otra parte, los reclamos de particulares pueden ser con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en ese marco, de las decisiones del CMC o de las resoluciones del GMC (art. 39 Protocolo de Olivos).

En relación con el procedimiento, el esquema de solución de controversias del MERCOSUR contemplado en el Protocolo de Olivos prevé tres niveles:

- 1) Diplomático: a través de negociaciones directas;
- 2) Institucional: mediante la intervención del GMC, que a partir de la entrada en vigor de este Protocolo es una instancia que deviene facultativa para los Estados Partes;
- 3) Arbitral: TAH y, a partir del Protocolo de Olivos, también el TPR que tiene, asimismo, competencias para resolver Opiniones Consultivas (OC). A su vez, el Protocolo admite la opción de foro; esto es, la facultad de someter su controversia al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Parte del

MERCOSUR, a elección del Estado Parte demandante. Sin perjuicio de que podrán convenir el foro ambas Partes de común acuerdo. (art. 1 inc. 2 Protocolo de Olivos).

Dentro de ese esquema, se pueden distinguir dos fases:

- Pre-contenciosa: conformada por las negociaciones directas y la mediación del GMC, en la cual los conflictos procuran resolverse mediante negociaciones directas. En caso de vencerse los plazos sin que la controversia obtenga solución, cualquiera de los Estados Partes puede iniciar directamente el procedimiento arbitral previsto, o de común acuerdo entre ambos, someter la controversia a consideración del GMC.

En este último caso, el GMC evalúa la situación denunciada y da lugar a las partes para que expongan sus posiciones. Al término de esta fase el GMC efectúa las recomendaciones que estima pertinentes a los Estados Partes en la controversia tendientes a la resolución del conflicto y si no es dable arribar a una solución comienza la fase jurisdiccional.

- Jurisdiccional: representada por el proceso arbitral TAH o intervención directa y en única instancia del TPR, cuando estén concluidas las negociaciones directas y exista común acuerdo de las partes de la controversia al respecto.

IV. 2. Laudos arbitrales en materia ambiental en el MERCOSUR

La “cláusula ambiental” ha sido considerada por los tribunales mercosureños en dos cuestiones temáticas, la prohibición de importación de neumáticos remoldeados y la aplicación de obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios, que fueron tratadas en tres reclamaciones (Uruguay contra Brasil, Argentina contra Brasil, Uruguay contra Argentina) y cinco laudos (Laudos VI y VII de TAH pronunciados bajo el sistema del Protocolo de Brasilia, Laudo I de TAH pronunciado bajo el sistema del Protocolo de Olivos, Laudo I/2005 del TPR que revocó el Laudo I de TAH citado en último término y Laudo 1/2008 del TPR, en el mismo asunto). (Dernas de Clément, 2009)

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Cuadro N° 1: “Laudos Arbitrales MERCOSUR -Cláusula Ambiental”

Año	Países	Número de Laudo	Tribunal	Tema	Resolución
2002	Uruguay c/ Brasil	Laudo VI	Tribunal Arbitral Ad Hoc	“Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes de Uruguay”,	Consideró a la cláusula ambiental como una excepción.
2002	Argentina c/ Brasil	Laudo VII	Tribunal Arbitral Ad Hoc	“Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño”	Consideró a la cláusula ambiental como una excepción.
1999	Argentina c/ Brasil	Laudo I	Tribunal Arbitral Ad Hoc	"Controversia sobre Comunicados N° 37 del 17 de diciembre de 1997 y N° 7 del 20 de febrero de 1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco"	Pondera las medidas establecidas en el Anexo I del TA art. 2 b) in fine, como restricciones no arancelarias.
2005	Argentina c/ Uruguay	Laudo I	Tribunal Arbitral Ad Hoc	“Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay”	La protección del medio ambiente es un principio básico para el MERCOSUR.
2005	Uruguay	Laudo I	Tribunal Permanente de Revisión	“Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay” - Recurso de Revisión	Revocó Laudo I del Tribunal Arbitral Ad Hoc.
2008	Argentina	Laudo I	Tribunal Permanente de Revisión	“Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay”	Reconfirma Laudo

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en:

<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/375/2/innova.front/laudos>

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111- AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

El Laudo VI, fue el relativo a la controversia entre la República Oriental del Uruguay (Parte Reclamante) y la República Federativa del Brasil (Parte Reclamada) sobre “Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes de Uruguay”, de 9 de enero de 2002, integrado por los árbitros Raúl Emilio Vinuesa-Presidente, Maristela Basso y Ronald Herbert, se ocupó de los “Criterios de rigor para el análisis de la viabilidad de las excepciones al libre comercio”, al ocuparse de la “cláusula ambiental” del art. 50 del TM. (Drnas de Clément, 2009)

Por su parte, el Laudo VII del TAH, fue constituido para entender en la controversia presentada por la República Argentina a la República Federativa del Brasil sobre “obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño” y estuvo integrado por los árbitros Ricardo Olivera García-Presidente-, Héctor Masnatta y Guido Fernando Silva Soares. En el mismo el Tribunal reconoce como “objeto de la controversia” “la procedencia de la excepción derivada del art. 50 del TM”. Incluso, titula al punto 9: “Excepción contenida en el art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980”. Es decir, consideró a la cláusula ambiental como una restricción.

En este mismo sentido, “el Laudo I del TAH, relativo a la controversia entre la República Argentina (Parte Reclamante) y la República Federativa de Brasil (Parte Reclamada) designada como "Controversia sobre Comunicados N° 37 del 17 de diciembre de 1997 y N° 7 del 20 de febrero de 1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): Aplicación de Medidas Restrictivas al Comercio Recíproco", de 28 de abril de 1999, bajo el Título Considerandos y subtítulo Eliminación de restricciones no arancelarias” el Tribunal ha equiparado las medidas adoptadas en aplicación del Anexo I del TA art. 2 b) in fine, a las restricciones no arancelarias. (Drnas de Clément, 2009, p. 15)

Por otro lado, cabe destacar lo resuelto en el Laudo I/05 de TAH pronunciado bajo el sistema del PO, por una Controversia entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina sobre "Prohibición de importación de neumáticos remoldeados" con fecha 25 de octubre de 2005. En este caso el tribunal compuesto por los árbitros Hermes Marcelo Huck-Presidente-, José María Gamio, Marcelo Antonio Gottifredi ha señalado: “99. (...). La protección del medio ambiente es un principio básico para el MERCOSUR. Como ya se explicitó anteriormente, el Preámbulo del Tratado de Asunción y la aplicación

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

del artículo 2º, letra b) del Anexo I del Tratado, que incorpora el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980, son pruebas inequívocas de que el MERCOSUR nació y debe desarrollarse protegiendo la vida y la salud de las personas, de los animales y de los vegetales”.

Si bien esta interpretación resultaría acorde al ordenamiento regional vigente, dicho laudo fue ulteriormente revocado.

En efecto, mediante el Laudo 1/2005 del TPR, constituido para entender en el recurso de revisión presentado por la República Oriental del Uruguay contra el laudo arbitral del tribunal arbitral ad hoc de fecha 25 de octubre de 2005 en la controversia “Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay” del 20 de diciembre de 2005 revoca por mayoría el Laudo del TAH de referencia, olvidando totalmente los expresos términos que de la normativa mercosureña expresa. Este fue luego reconfirmado en el Laudo 1/2008 del Tribunal Permanente de Revisión.

En suma, de lo expuesto se colige que de todas las situaciones -salvo la del Laudo revocado- la invocación de la cláusula ambiental ha sido rechazada por los tribunales del MERCOSUR, por considerar que la misma constituye una excepción al principio de libre comercio, de similar tenor a las contenidas en el sistema comunitario europeo, el sistema andino y el del GATT/OMC y no una norma general de un proceso de integración que ha dispuesto incorporar la dimensión ambiental a los mecanismos del proceso.

V. Conclusiones

Considerando el aspecto jurídico, el MERCOSUR ha sabido regular en materia ambiental un régimen jurídico de vanguardia, instrumentado en su normativa una “cláusula ambiental”.

La misma, no ha sido establecida como una restricción no arancelaria o como un mecanismo de excepción, como sí se ha efectuado en la legislación que se ha adoptado en otros bloques regionales. Por ello, se debería tener en consideración la especial naturaleza del MERCOSUR que difiere en la materia de otros procesos de integración, vgr. el europeo o el andino.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En este aspecto, concuerdo con lo mencionado por Drnas de Clément (2009, p. 18) en cuanto sería recomendable ir construyendo una jurisprudencia sólida “que integre la ‘cláusula ambiental’ al principio de libre comercio con carácter de objetivo general del modelo de integración, de conformidad al preámbulo del TA y el art. 2. b) in fine del TA y su remisión al art. 50 Tratado de Montevideo.”

En este punto, comparto la interpretación seguida por el Tribunal en el laudo revocado, en el cual consideró a la cláusula ambiental como norma general del proceso de integración que ha dispuesto incorporar la dimensión ambiental a sus mecanismos, lo cual, a su vez, va en consonancia con los nuevos lineamientos del proceso de integración que propende la adopción de políticas tendientes al desarrollo sostenible.

En suma, los Tribunales arbitrales hasta el momento, mayormente, se han expedido desconociendo estas particularidades del régimen vigente, considerando la cláusula ambiental como una restricción al comercio o medida no arancelaria, situación que podría ser objeto de revisión en futuras controversias porque la relevancia, consideración y reconocimiento que el MERCOSUR le ha atribuido a la cuestión ambiental no debería ser soslayada por los Tribunales.

Bibliografía

ALOP (2011). *MERCOSUR 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional. Relaciones Unión Europea–MERCOSUR: reflexiones desde la sociedad civil.* Ciudad de México – Montevideo: ALOP-CLAEH. Recuperado de: <http://www.alop.org.mx/sites/default/files/Libro-ALOP.pdf>

BID (2002). *Más allá de las fronteras. El Nuevo regionalismo en América Latina.* Washington D. C., Estados Unidos: Banco Interamericano del Desarrollo.

Centurión López, A. (2002). Restricciones No Arancelarias en el MERCOSUR”. En: *Los Nuevos Desafíos para la Integración Regional*, BID/ INTAL.

Conde Pérez, E. (1995). El Comercio Internacional y el Medio Ambiente. *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*, 83 (pp 49-71).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Dmas De Clément, Z. (2005). *Comercio y Ambiente. Las Restricciones No Arancelarias*. Córdoba, Argentina: MEL Editor.

Dmas De Clément, Z. (2009). La “cláusula ambiental” en el MERCOSUR”. Ponencia en el XXI Congreso Argentino de Derecho Internacional "Dr. Enrique Ferrer Vieyra".

FLACSO (2009). *El MERCOSUR estructural. Desafíos de la integración política, social y cultural*. Buenos Aires: FLACSO.

Gajate, R. M. (2016). Rumbos políticos del MERCOSUR. Agenda y políticas de una nueva etapa. En: N. M. Mellado. (Coord. y Ed.). *Latinoamérica: inserción global e integración regional* (pp. 153-176). Córdoba, Argentina: Editorial Lerner SRL.

Gajate, R. M. (2014). La elección institucional y sus consecuencias en los procesos de Integración Regional. En: R. M. Gajate. (Ed.). *Construcción Institucional en el MERCOSUR*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

Mellado, N. B. (2009). "La Integración sudamericana entre interrogantes y teorías". En N. B. Mellado (Ed.). *MERCOSUR Y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Córdoba, Argentina: Ed. Lerner.

Mellado, N. B. (2009). La Integración Sudamericana. En N. B. Mellado (Ed.). *MERCOSUR Y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Córdoba, Argentina: Ed. Lerner.

Mellado, N. B. (Coord.) (2007). *MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas*. La Plata, Argentina: Edulp.

Mellado, N. B. (2002). Los modelos de ALALC, ALADI y MERCOSUR. En: O. Stahinger, A. Monsanto y E. Seselovsky (Ed.) *Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*. Santa Fe, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Mellado, N. B. (1995). El modelo del MERCOSUR. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (2), Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, La Plata, Argentina, pp. 7-46.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Moreira, C. A. (2012). La Protección Ambiental en los Procesos de Integración. Aportes para cubrir un déficit del MERCOSUR. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2012.

Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx>.

OMC-SECRETARÍA (2001). *Medio Ambiente: Una Nueva Prioridad*. Ginebra, Suiza.

Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey2_s.htm

UNCTAD. (2009). NON-TARIFF MEASURES: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda. Developing countries in international trade studies. *United Nations Publication UNCTAD/DITC/TAB/2009/3*.

Witker, J. (2003). *Cláusulas Sociales y los Tratados de Libre Comercio*. Ciudad de México, México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/16.pdf>

Referencias Normativas:

- Acta de Buenos Aires
- Protocolo de Ouro Preto
- Protocolo de Brasilia
- Protocolo de Olivos
- Tratado de Asunción
- Tratado de Montevideo de 1980.

Referencias Electrónicas:

- MERCOSUR: <http://www.mercosur.int/>
- OMC: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envt_rules_exceptions_s.htm

PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL MERCOSUR*

Yanina Jimena Acquesta Casellas
Abogada del niño

I. Introducción

Diversos instrumentos jurídicos han materializado a lo largo de los años, los distintos modos de entender la infancia desde el punto de vista jurídico, político, histórico y cultural. Precisamente se destaca, en el ámbito mundial, la vigente Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que ha implicado un cambio radical respecto de la mirada de la niñez y adolescencia por los distintos países de la esfera global que la han ratificado.

Así pues, la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes se encuentra hoy inmersa en el paradigma de los derechos humanos, es decir, aquella concepción que basa sus premisas en los niños como sujetos de derechos y no como objetos de protección.

En consonancia con esa normativa y modelo expuesto, distintas organizaciones internacionales y regionales han adoptado otros tantos instrumentos específicos para la infancia o -en su defecto- instrumentos generales que especialmente reconocen los derechos del niño en su articulado.

En tal sentido, los países miembros del MERCOSUR han ratificado la Convención en su calidad de integrantes de la comunidad internacional nucleados en la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo han sancionado leyes en el ámbito local que resguardan el paradigma de derechos reconocidos para la infancia. De igual modo, se han adoptado políticas regionales comunes en aras de avanzar hacia la protección integral de la infancia en el bloque, tal el caso de la “*Iniciativa Niñ@Sur*”, que se presenta como un progreso dentro de las políticas de integración, con miras a abordar las problemáticas emergentes

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

en torno a la niñez, dentro de los países que conforman el MERCOSUR, en búsquedas de soluciones afines.

En esa inteligencia, el enfoque regional de la infancia a través de la iniciativa señalada reconoce la importancia de la problemática, aunque surgen cuestionamientos en torno a la eficacia de las políticas adoptadas y la suficiencia del marco normativo regional vigente. Así pues, se plantea si la normativa existente da sustento y garantía efectiva de la protección integral de derechos de la infancia y si constituye un efectivo avance en términos de integración regional.

En ese punto, me propondré efectuar un relevamiento de la normativa a nivel nacional de los Estados Partes del MERCOSUR, incluyendo a Bolivia -aún en proceso de adhesión- y a Venezuela -suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte, conforme el Protocolo de Ushuaia-, por considerar relevante y complementario el análisis desde el enfoque de derechos de la infancia que proclaman.

II. Estado de la cuestión

La situación de la infancia y adolescencia ha constituido una preocupación constante en las últimas décadas a nivel mundial. Asimismo ha sido incluida como eje de debate y uno de los temas centrales de distintos organismos en la esfera global. Asimismo se ve atravesada por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, conforme la Agenda 2030³.

De igual modo, la problemática en cuestión se encuentra actualmente regulada y bajo el amparo respectivamente de la normativa y organismos internacionales, como así también ha sido eje de políticas regionales entre los países que conforman el MERCOSUR, dentro de los lineamientos planteados por la Convención de los Derechos del Niño, a la que han adherido como se analizará seguidamente.

³ Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Esta Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad y tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Establece que el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible, es la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Ese instrumento jurídico resulta entonces el marco mínimo de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños en el que deben inscribirse las prácticas y las políticas de los países que lo han ratificado. Ello sin perjuicio que la adecuación de las legislaciones internas de los Estados Parte a la Convención deberá tener en cuenta aspectos culturales propios, según las tradiciones y costumbres de cada región.

Por otra parte, debe tenerse presente que en muchos países de América Latina la incorporación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño a los sistemas jurídicos nacionales ha tenido lugar en contextos de transición o consolidación democráticas. Así, la discusión sobre las formas de entender y tratar con la infancia, tradicionalmente encaradas desde perspectivas asistencialistas y tutelares, ha cedido frente a una discusión en términos de ciudadanía y de derechos para los más chicos (Beloff, 1999).

Es indudable que en prácticamente todos los países se han producido cambios importantes en la manera de concebir los derechos de las personas menores de edad. Tal transformación se conoce como la sustitución de la “*doctrina de la situación irregular*” por la “*doctrina de la protección integral*” que, en otros términos, significa pasar de una concepción de los “*menores*” -una parte del universo de la infancia- como objetos de tutela y protección segregativa, a considerar a “*niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho*” (Beloff, 1992).

En este orden de ideas, la Convención referida es una manifestación que reflejó e implicó un avance muy significativo en la identificación del niño como sujeto de derechos y, a la vez, supuso y supone un férreo compromiso por parte de los Estados como garantes de estos derechos (Unesco, 2009).

Dentro de este contexto, los países miembros del bloque MERCOSUR, no han sido indiferentes en torno a las políticas públicas adoptadas en el marco de este nuevo paradigma, tanto a nivel nacional como regional. Asimismo, el relevamiento de la legislación interna de los Estados es una fiel demostración de los lineamientos que se han tejido en la problemática de la infancia en toda Latinoamérica.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En tal sentido, la importancia de un posicionamiento concreto en la temática lleva a relevar la normativa adoptada a nivel nacional en primer medida para un posterior análisis en términos de legislación regional, de modo de reforzar los parámetros de integración en cuestiones que atañen a todos los Estados en su conjunto, que merece un tratamiento común y políticas públicas dentro del bloque.

III. Consideraciones previas

III. 1. De la integración

En forma preliminar, es relevante destacar que la integración como categoría de estudio, puede ser abordada desde diversos enfoques que responden a distintos autores y que emergen de disímiles realidades. Por tal motivo, si bien encuadrar la problemática en estas líneas quizás resulte algo arbitrario, parece importante centrarse en las corrientes teóricas que resulten más afines al contexto mercosureño.

En tal sentido, es propicio encarar el tema escogido desde el enfoque proporcionado por el *neoinstitucionalismo*. Así pues, es ineludible partir del concepto de instituciones como modelos de comportamiento dotados de normatividad (Herrera Gómez - Castillo, 2004), que tienen una duración temporal y cuya dinámica es resultado de la intersección de procesos espontáneos y queridos, que reflejan las necesidades y los requisitos funcionales de las sociedad (Gajate, 2014).

En consonancia con dicho aspecto, otros autores han clarificado las instituciones, en el sentido de concebidas para liberar a los individuos de la necesidad de reinventar el mundo y reorientarse diariamente en él. Siguiendo ese criterio, las instituciones crean “*programas*” para el manejo de la interacción social y para la “*ejecución*” de un “*currículum vital*” determinado. Proporcionan modelos probados a los que la gente puede recurrir para orientar su conducta. Si las instituciones están funcionando en forma razonablemente normal, entonces los individuos cumplen los roles que les son asignados por la sociedad en forma de esquemas de acción institucionalizados y viven su vida de acuerdo con currículos asegurados institucionalmente, moldeados socialmente y que gozan de una aceptación generalizada e incondicional (Berger - Luckmann en Gajate, 2014).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111 – AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

A su vez, han surgido diversas orientaciones teóricas a lo largo de las últimas décadas que conciben la institucionalización con diversos matices y enfoques. En ese orden de ideas, considerar la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en la esfera del MERCOSUR, como primera medida, implica posicionarse en la variante de la “*institucionalidad normativa*” dentro de esta teoría calificada como el nuevo institucionalismo.

Así pues, su central contribución radica en un punto de vista normativo de la institucionalidad, en donde las normas y reglas formales de las instituciones darán forma a las acciones de aquellos que actúan dentro de ellas. Este enfoque es contrastado con el institucionalismo de elección racional que sostiene que en lugar de una serie de acciones previamente diseñadas, los individuos actúan para maximizar sus beneficios percibidos.

Esta corriente es destacada por Hall y Taylor (1996) en cuanto define a las instituciones desde un posicionamiento más amplio que el de la Ciencia Política o de la Economía, considerando los sistemas de símbolos, guiones cognitivos y las plantillas de moral entendiendo una interrelación mayor entre instituciones y cultura.

Desde otra perspectiva la institucionalización es el proceso de transmisión de lo que es socialmente definido como tal y a través de lo que el significado de otro puede convertirse en parte dada por descontada de la realidad social (Zucker, 1977). En tal sentido, las instituciones definen qué son los hechos, la realidad social, para luego poder expresar preferencias sensatas y construir un mundo significativo. De esta manera, les permite a los sujetos concentrarse en aspectos relevantes de la realidad, no teniendo que definir constantemente toda situación, o bien evitando que se piense en las cosas más importantes (Douglas, 1990), objetivando las decisiones en función de ellas.

Ahora bien, debe cuestionarse si las diversas orientaciones teóricas alcanzan a describir en su totalidad cómo se efectúa dentro del proceso de construcción institucional, la transferencia entre lo considerado valioso socialmente y la forma institucional que se adopta a fin de consolidar dicha valoración. Siguiendo esa línea, se habla de la necesidad de dotar de una *teoría multidimensional de las instituciones*, que permita observar los diferentes planteamientos como dimensiones de una realidad compleja, es decir, como componentes del fenómeno institución.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Desde este punto de vista, las mismas instituciones implican ese fenómeno multidimensional y dentro del proceso de integración “surge por la necesidad de clarificar el modo de relacionamiento entre los actores que deciden profundizar su vínculo y la necesidad de establecer el modo de alcanzar los objetivos propuestos” (Gajate, 2014).

Conforme lo expuesto, paralelamente al análisis de las teorías reseñadas, se aborda oportunamente la protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes en cuanto al posicionamiento normativo de cada Estado Parte del bloque MERCOSUR, observando sus alcances y limitaciones. Ello permite arribar a una política común que en forma concreta se traduce en la Iniciativa Niñ@Sur, siendo un fundamental aporte en términos del proceso de integración.

III. 2. De los países del MERCOSUR

A fin de analizar la normativa sobre la temática de infancia en los países miembros del MERCOSUR, conviene precisar quiénes constituyen el bloque regional, en tanto se distinguen a los Estados Partes y Estados Asociados, como se detalla a continuación.

No obstante, para el presente relevamiento, sólo se tendrán en cuenta los Estados Partes del MERCOSUR, incluyendo a Bolivia y Venezuela, con las observaciones que se realizarán, por considerar que sus aportes sobre la temática sirven de ejemplo para las situaciones políticas que atraviesan, en particular el caso de Venezuela en su cuestionado sistema democrático actual.

Países del MERCOSUR



ESTADOS PARTES



ESTADOS ASOCIADOS



Fuente: <http://www.mercosur.int/>

Los Estados Partes fundadores del MERCOSUR y signatarios del Tratado de Asunción son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Asimismo y en función de que el Tratado de Asunción está abierto a la adhesión de otros Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Venezuela⁴ se constituyó en el primer estado latinoamericano en adherir al tratado constitutivo, en el año 2006 y, más recientemente, Bolivia⁵, en el año 2015.

IV. Normativa para la infancia

IV. 1. De la convención sobre los derechos del niño

⁴ La República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia. En ese estado de situación, cabe mencionar que dentro de la *Corporación Latinobarómetro – Informe 2017*, se plantea la “paradoja venezolana” en función de la medición de la democracia en dicho país. Así pues, los datos de Venezuela del indicador para quién se gobierna plantea que “es aún más paradójal por dos motivos, en primer lugar está por encima del promedio regional y en segundo lugar porque aumenta de 18% en 2016 a 25% en 2017”. Es decir, que los venezolanos apoyan la democracia, no están satisfechos con ella, y sólo el 25% dice que se gobierna para todo el pueblo (LATINOBARÓMETRO INFORME 2017).

⁵ El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión. El Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR ya fue firmado por la totalidad de los Estados Partes en 2015 y ahora se encuentra en vías de incorporación por los congresos de los Estados Partes.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) en su Resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Su entrada en vigor se produjo el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49 de su texto.

La CDN es un instrumento jurídico internacional orientado a *proteger específicamente los derechos de la infancia y la adolescencia*. Cuando los Estados la ratifican, se convierten en garantes de las condiciones necesarias para que los niños y sus familias puedan gozar y reivindicar el cumplimiento de sus derechos. Por tanto, asumen una variedad de compromisos, en los que se incorporan reglas jurídicas sobre la materia y se sujetan a obligaciones concretas en relación con la niñez y adolescencia en el ámbito local.

A modo de síntesis, se expone en el siguiente cuadro, el estado de firma, ratificación y entrada en vigor de la CDN en cada uno de los Estados Partes del MERCOSUR, a los fines de analizar en forma seguida la normativa nacional en consonancia con ese instrumento.

La Convención sobre los Derechos del Niño en el MERCOSUR

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	Argentina	Bolivia	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Firma	29 de junio de 1990	8 de marzo de 1990	26 de enero de 1990	4 de Abril de 1990	26 de enero de 1990	26 de enero de 1990
Ratificación	4 de diciembre de 1990	26 de junio de 1990	24 de septiembre de 1990	25 de septiembre de 1990	20 de noviembre de 1990	13 de septiembre de 1990
Entrada en vigor	3 de enero de 1991	2 de septiembre de 1990	24 de octubre de 1990	25 de octubre de 1990	20 de diciembre de 1990	13 de octubre de 1990

Fuente: Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina (SIPI), como iniciativa que desarrolla el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEPE), centro de formación e investigación de alto nivel en planeamiento de la educación creado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en París en 1963.

Tal como se observa, los países miembros del MERCOSUR han ratificado la Convención en su calidad de integrantes de la comunidad internacional nucleados en Naciones Unidas y en forma inmediata a la sanción del instrumento internacional.

IV. 2. Tratamiento normativo por cada Estado Parte

IV. 2. 1. Argentina

La CDN es incorporada a la Constitución Nacional por la reforma de 1994, en su *artículo 75 inc. 22*, con rango y jerarquía constitucional. En el ámbito nacional la *Ley N° 23.849*, aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño y es sancionada el 27 de septiembre de 1990 y promulgada de hecho el 16 de octubre de 1990.

En consecuencia, se sanciona el 28 de septiembre de 2005 la *Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, que fue promulgada el 26 de octubre de 2005.

En la legislación mencionada *supra*, se establecen las disposiciones generales; el objeto; principios, derechos y garantías; el sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; los órganos administrativos de protección de derechos; financiamiento; además de otras disposiciones complementarias.

Por otra parte, *el Decreto N° 415/2006 de Reglamentación* de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes fue sancionado el 17 de abril de 2006 y publicado en el Boletín Oficial el 18 de abril de 2006, complementando la normativa en cuestión y estableciendo acciones para ejecución de la ley por parte del Poder Ejecutivo.

IV. 2. 2. Bolivia

Con la salvedad efectuada sobre su incorporación al MERCOSUR, resulta relevante mencionar al Estado Plurinacional de Bolivia, en tanto su Constitución expresamente prevé dentro de los derechos sociales, en su Sección V, los *Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud* (arts. 58 a 61) y en su Sección VI refiere al *Derecho de las Familias* (arts. 62 a 66). Asimismo en lo concerniente a *Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales* (arts. 77 y ss.).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Asimismo y en consonancia con la CDN, rige la *Ley N° 548* (2014) referida al *Código Niño, Niña y Adolescente*, cuyo objeto principal es reconocer, desarrollar y regular el ejercicio de sus derechos, implementando un Sistema Plurinacional Integral de la Niña, Niño y Adolescente, para la garantía de esos derechos mediante la corresponsabilidad del Estado en todos sus niveles, la familia y la sociedad.

En tal sentido, aboga la Ley N° 2026 de 1999 (Código del Niño, Niña y adolescente) y promueve las siguientes políticas: Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente, desarrollando el Programa de Prevención y Protección Social para Niñas; Planes Departamentales y Municipales de las niñas, niños y adolescentes, y sus respectivos Programas; Plan de Convivencia pacífica y armónica.

IV. 2. 3. Brasil

En la Constitución se regula acerca *De la Familia, del Niño, del Adolescente y del Anciano* (Capítulo VII, arts. 226 y ss.) como en lo referente a *educación, la cultura y el deporte* (arts. 205 y ss.).

Por otra parte, este país por *Decreto Legislativo N° 28* de 1990 aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño y promulga dicha norma por *Decreto N° 99.710* (1990). En su texto establece como objeto principal que la CDN será ejecutada y cumplida tan enteramente como en ella se contiene. Asimismo preceptúa que el Decreto entra en vigor en la fecha de su publicación y se revocan las disposiciones en contrario.

Otra de las normativas relevantes a destacar es el *Estatuto del Niño y del Adolescente* sancionado por *Ley N° 8.069* (1990) y modificatorias, el cual tiene por objeto principal establecer la protección integral del niño y del adolescente, promoviendo políticas para la primera infancia y enfrentar la violencia sexual infanto-juvenil.

IV. 2. 4. Paraguay

La Constitución nacional refiere en el Capítulo de los *Derechos de Familia*, específicamente *De la Protección al niño* (art. 54) y también alude a su protección en el apartado sobre la *publicidad en los medios masivos de comunicación* (art. 27).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Mediante la *Ley N° 1.680* (2001) se sanciona el *Código de la Niñez y Adolescencia* que tiene por objeto principal establecer y regular los derechos, garantías y deberes del niño y del adolescente, conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, los instrumentos internacionales sobre la protección de los derechos humanos aprobados y ratificados por el Paraguay y las leyes. La norma en cuestión se orienta específicamente a las mujeres, personas en situación de pobreza, indígenas y personas con capacidades diferentes.

IV. 2. 5. Uruguay

La Constitución refiere a la *familia y al cuidado de los hijos*, estableciendo que una ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso (art. 41) y se expresa sobre la *delincuencia juvenil*, que será sometida a un régimen especial en donde se dará participación a la mujer (art. 43).

Mediante la *Ley N° 17.823* (2004) se sanciona el *Código de la Niñez y Adolescencia*, cuyo objeto principal es dar efectiva protección a los derechos de los niños y adolescentes y fijar políticas aplicables a las distintas áreas vinculadas con la niñez, la adolescencia y la familia, a la vez que promueve políticas relativas al Sistema de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).

IV. 2. 6. Venezuela

La Constitución en el Capítulo III menciona a los niños en lo relativo a *Derechos civiles* (arts. 54 y 58); en el Capítulo V denominado *De los Derechos Sociales y de las Familias* (arts. 75 a 97); en el Capítulo VI *De los Derechos Culturales y Educativos* (arts. 98 a 111); y en lo concerniente a la *competencia Municipal*, cuando menciona la salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas (art. 178).

Por la *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA)* - G.O. N° 5.859 (2007) que tiene por objeto garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes

que se encuentren en el territorio nacional, el ejercicio y el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías, a través de la protección integral que el Estado, la sociedad y a familia deben brindarles desde el momento de su concepción.

Dicha normativa deroga la Ley Tutelar de los Menores y la Ley de Adopción y establece programas específicos para la infancia y la inclusión familiar.

IV. 3. Análisis comparativo de la normativa sobre infancia en los países miembros del bloque regional

Tal como puede observarse de la descripción efectuada en el punto anterior y en el cuadro que seguidamente se expone, todos los países del bloque regional analizados aquí, han incorporado en sus textos constitucionales, artículos referidos a la temática de la infancia. Algunos en forma de remisión a la CDN (tal el caso de la Argentina, por ejemplo) y otros en expresa alusión a los niños y sus familias dentro de los derechos sociales (Bolivia, Venezuela), o bien en relación con su protección peculiar (tal el caso de Paraguay) o en función de los derechos referidos a la educación, la cultura y el deporte (caso de Brasil, por ejemplo) y también en función de los derechos civiles (Venezuela).

Por otra parte, todos los Estados han sancionado normativa referente a la infancia en función de la CDN, cumpliendo así con la adecuación legislativa del nuevo paradigma de los niños como “*sujetos de derechos*” y derogando viejos sistemas tutelares que respondían al modelo del Estado protector de los menores de edad, percibiendo la infancia como “*objetos de protección*”.

En consonancia con lo expuesto, países como Argentina, Uruguay y Venezuela han sancionado leyes de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes; otros países como Bolivia, Paraguay y Uruguay han sancionado Códigos en tal sentido y con el alcance de Estatuto, Brasil refiere a la niñez y adolescencia.

Asimismo, cabe resaltar la tardía adecuación de la República Bolivariana de Venezuela al instrumento jurídico internacional de la CDN (con vigencia en ese país desde el 13 de octubre de 1990), en tanto sanciona la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) recién en 2007, derogando de esta manera la ley tutelar de

menores y la de adopción, ancladas en el paradigma de los niños como objeto de protección por parte del Estado.

A continuación, se hará una breve síntesis de la normativa referenciada en un cuadro que permitirá la visualización de lo expresado.

Normativa nacional sobre CDN

PAÍS	CONSTITUCIÓN NACIONAL	NORMATIVA INFANCIA
ARGENTINA	Artículo 75 inc. 22 CDN	Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Decreto N° 415/2006 - Reglamentación de la Ley N° 26.061
BOLIVIA	Derechos sociales; Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud; Derecho de las Familias; Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales	Ley N° 548 (2014) referida al Código Niño, Niña y Adolescente
BRASIL	De la Familia, del Niño, del Adolescente y del Anciano; lo referente a educación, la cultura y el deporte	Ley N° 8.069 (1990) sobre Estatuto del Niño y del Adolescente
PARAGUAY	Derechos de Familia, específicamente “De la Protección al niño”; protección en el apartado sobre la publicidad en los medios masivos de comunicación	Ley N° 1.680 (2001) sobre Código de la Niñez y Adolescencia
URUGUAY	Refiere a la familia y al cuidado de los hijos; sobre la delincuencia juvenil, que será sometida a un régimen especial en donde se dará participación a la mujer	Ley N° 17.823 (2004) referida al Código de la Niñez y Adolescencia
VENEZUELA	Refiere a los niños en lo relativo a “Derechos civiles”; “De los Derechos Sociales y de las Familias”; “De los Derechos Culturales y Educativos”; en lo concerniente a la competencia Municipal, cuando menciona la salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a	Ley Orgánica N° 5.859 (2007) para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA)

la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad, educación y servicios de integración familiar del discapacitado

V. Normativa relativa a la infancia dentro del MERCOSUR

En función de completar la normativa referida a la infancia dentro del MERCOSUR, conviene precisar, en forma preliminar, que en 2004, por decisión del Consejo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), se creó la *Reunión de Altas Autoridades Competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH)* con el objetivo de velar por la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En ese marco se consideró como eje central la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, firmándose el compromiso de los Estados para garantizarle a la niñez el pleno goce de sus derechos en igualdad de condiciones.

De este modo, para implementar y coordinar las acciones tendientes a cumplir con estas metas, se conformó el Grupo de Trabajo Permanente denominado “*Iniciativa Niñ@Sur*” (GT Niñ@Sur). Su objetivo es institucionalizar la temática de derechos humanos de niños, niñas, y adolescentes en el ámbito de la región, a fin de darle continuidad a las actuaciones, teniendo por finalidad la promoción del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos universales y regionales de derechos humanos. Asimismo, esta iniciativa busca estimular el diálogo y la cooperación entre los Estados.

Dentro de la Iniciativa Niñ@Sur, las temáticas de trata, tráfico, venta y explotación sexual de niñas, niños y adolescentes han sido colocadas en la agenda de trabajo como prioritarias.

V. 1. Iniciativa Niñ@Sur

La Iniciativa Niñ@Sur tiene como finalidad promover el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y otros instrumentos de derechos humanos

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

universales y regionales. Su propósito es articular los esfuerzos que los países hacen en relación con esta normativa y promover acuerdos en la región orientados al cumplimiento de los instrumentos internacionales como piso mínimo de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Uno de sus ejes prioritarios es el fortalecimiento de los sistemas de protección de sus derechos humanos.

De acuerdo con los lineamientos trazados en la “*Propuesta de Iniciativa Niñ@Sur*”⁶ establecida ya en 2003, se fundó la idea de promover una reunión MERCOSUR sobre Protección Integral de la Infancia de responsables nacionales de infancia y adolescencia, con el objeto de intercambiar experiencias y análisis y para concretar en el ámbito nacional y sub-regional acciones de seguimiento de otros eventos, basadas en las especificidades individuales y compartidas (ej. Triple Frontera, desarrollo legislativo y normativo, sistemas de Protección y seguimiento de la situación, incluyendo reporte a Ginebra). El proyecto establecía que esa primera reunión podía ser una propuesta común de la Comisión de Derechos del Niño de Ginebra y de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe; asimismo refería a los delegados latinoamericanos de la sub-región, en tanto podían coordinar la realización práctica del evento con apoyo de las Oficinas de UNICEF de los países del MERCOSUR, en el marco de las reuniones periódicas de los sectores sociales. Asimismo requería que la propuesta sea asumida previamente por algún país líder, y transmitida a las estructuras de coordinación de MERCOSUR a través de la cancillería de aquel, pudiendo serlo Paraguay.

De todos modos, como ya se ha explicitado, con el surgimiento y creación de RAADDHH y el GT Niñ@Sur, la Iniciativa toma forma bajo el amparo de aquel y se posiciona dentro del bloque regional con identidad propia.

Desde esa fecha hasta aquí, se han llevado a cabo reuniones para tratar los temas que preocupan a la infancia en la región. No obstante, del relevamiento efectuado, podrá vislumbrarse que las mismas no se han dado de manera periódica en todos los años, observando puntualmente que entre 2003 y 2006 no se registra ninguna reunión, lo que puede atribuirse a los vaivenes políticos e institucionales sufridos en el bloque regional, en

⁶ Preparada por Adriano González-Regueral, Representante de UNICEF en Paraguay, 16/09/03.

particular en el período 2002-2004⁷, en donde el MERCOSUR se convirtió en un tema fuerte de la agenda de los procesos electorales nacionales de los países socios, al tiempo que el triunfo de los candidatos más proclives a encauzar el MERCOSUR coincidió en este período con la promoción -al menos desde lo discursivo- de nuevos modelos integracionistas, ciertamente con ideas y visiones diferentes a las de los Presidentes firmantes del Tratado de Asunción en marzo de 1991. Todo ello da como resultado un nuevo cauce al proceso, que luego se ve reflejado con la profundización, flexibilización y ampliación en un período posterior.

Por tanto, a continuación, se expondrá el número de reuniones llevadas a cabo desde el comienzo de la Iniciativa hasta el presente, centrando posteriormente el comentario en los aspectos más relevantes que han surgido de la última RAADDHH sobre la temática.

RAADDHH - Iniciativa Niñ@Sur

AÑO	CANTIDAD DE REUNIONES
2003	2
2006	3
2007	3
2008	4
2009	2
2010	4
2011	1
2012	2

⁷ Se destacada el posicionamiento en aquel entonces de los gobiernos de Argentina y Brasil -presidencia de Lula en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina-, que desde la confluencia programática y hasta ideológica plasman el llamado “*Consenso de Buenos Aires*” del 16 de octubre de 2003. En el mismo documento se enfatizaba en otros acuerdos en materia de política internacional, como el pleno respaldo al fortalecimiento de “*un orden multilateral*” -fundado en la igualdad soberana de todos los Estados y el rechazo de todo ejercicio de poder unilateral- así como el “*compromiso con una continuada y estrecha coordinación de posiciones en la búsqueda de acuerdos equilibrados*” a nivel de la Ronda de Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en las negociaciones todavía abiertas en relación al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Asimismo con la firma del “*Acta de Copacabana*” del 17 de Marzo de 2004 se establece como principal objetivo el de “*profundizar la asociación estratégica entre ambos países y definir una posición convergente en temas comunes*”.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

2013	2
2014	1
2015	1
2016	2
2017	1
2018	3

V. 2. Acta N° 1/18

En función de la última RAADDHH del MERCOSUR llevada a cabo los días 5 y 6 de junio de 2018 en Paraguay, la Comisión Permanente Niñ@Sur (CP-Niñ@Sur) se suscribe el *Acta N° 1/18*, participando la Delegación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, además de las Delegaciones de los Estados de Bolivia, Chile y Colombia.

Se efectúa el análisis del *Plan de Trabajo 2019-2020*, poniendo especial atención a la política migratoria y de buenos tratos y prevención de la violencia. Asimismo se establecen como ejes prioritarios, los siguientes temas:

- 1) *Primera infancia*
- 2) *Infancia y medios de comunicación*
- 3) *Derecho a la participación*
- 4) *Buenos tratos a niñas, niños y adolescentes*
- 5) *Participación social de los adolescentes*

Dentro de los Anexos que componen el resultado de la Reunión y los temas tratados, se presenta como *Anexo VII*, la *Resolución de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia N° 87/2017 de Paraguay* que crea el “*Observatorio Nacional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Internet (ONAI)*”, relacionada con la *Ley N° 5653 “De protección de niñas, niños y adolescentes contra contenidos nocivos de Internet”*.

Otra de las cuestiones relevantes a destacar es el *Anexo VIII*, en tanto presenta las conclusiones finales arribadas en el ámbito de la *Consulta Pública en el Foro de Participación Social del Instituto de Políticas Públicas Regionales para niñas, niños y*

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

adolescentes llevado a cabo el 29 y 30 de noviembre de 2017, del que surgen las siguientes propuestas a destacar:

- Creación de diseño e implementación de políticas de Estado más que de gobierno.
- Articulación ante ciertos desarrollos sociopolíticos a nivel regional, por ejemplo, a partir de la experiencia de la migración de ciudadanos venezolanos a los diferentes países de la región.
- Establecimiento de procesos de regularización migratoria, con implementación de instrumentos normativos para la protección de las personas migrantes, para garantizar el acceso a la educación y los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes en Brasil, con políticas públicas especialmente focalizadas en esta población.
- Adquisición del idioma como vehículo de integración social y no como obstáculo para la gestión administrativa y acceso a la educación, y la realización efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Fortalecimiento de los lazos entre la escuela, la familia y la comunidad.
- Asignación de presupuestos públicos para garantizar el acceso a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Utilización de mecanismos para promover la participación y diálogo con las niñas, niños y adolescentes en el proceso de integración regional.
- Adopción de metodologías específicas para asegurar la participación significativa de las niñas, niños y adolescentes, pensadas desde y para las niñas, niños y adolescentes.
- Difusión y sistematización de buenas prácticas en materia de participación de niñas, niños y adolescentes entre los Estados de la región.
- Reglamentación e implementación efectiva de los marcos normativos y de políticas públicas ya vigentes en los Estados de la región.
- Armonización de los marcos normativos y de políticas públicas vigentes entre los Estados del MERCOSUR con el fin de superar la disparidad y divergencia de enfoques, doctrinas y principios aplicados en la toma de decisiones políticas, jurídicas, sociales y administrativas en materia de protección integral de las niñas, niños y adolescentes frente a las diferentes formas de violencia.
- Revisión de los enfoques actualmente vigentes en materia de gobernanza y la manera en que han tenido lugar los procesos de descentralización en la provisión de servicios públicos.

- Difusión e intercambio de experiencias positivas, y su adaptación crítica y fundamentada.
- Promoción de la utilización de una mirada sistémica y no compartimentada según la institución u órgano administrativo o institución que implementa la política, el programa o el proyecto.

Entre los Anexos, resulta relevante hacer mención al *Anexo IX* que refiere a la *“Presentación de los adolescentes sobre las recomendaciones que deben seguir los Estados en materia de Participación de los adolescentes del MERCOUR”*, llevada a cabo entre un grupo de adolescentes de Brasil, Paraguay y Uruguay, en donde prevalece como última *ratio* la siguiente recomendación efectuada por los propios protagonistas: ***“Nada de nosotros, sin nosotros.”***

VI. Conclusiones

Conforme el análisis efectuado y en el marco internacional de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, puede afirmarse que la comunidad internacional reconoció que los niños son personas con derechos que se deben respetar, al igual que los de los adultos, a la vez que articula los derechos de un modo más completo y proporciona una serie de principios rectores que conforman el concepto fundamental sobre la infancia, en el marco internacional de derechos humanos. En efecto, los Estados que han ratificado la Convención, asumen una variedad de compromisos, en los que se incorporan reglas jurídicas sobre la materia y se sujetan a obligaciones concretas en relación a la niñez y adolescencia en el ámbito local.

Precisamente, el relevamiento de los instrumentos normativos existentes a nivel nacional dentro de los Estados Partes del bloque regional del MERCOSUR, permite un primer acercamiento al estado de situación de la infancia en los países que lo conforman, siendo el puntapié del abordaje regional frente a las distintas problemáticas que se presentan en torno a la niñez y adolescencia.

En tal sentido, las políticas públicas siguen siendo un pilar central de discusión para hacer efectivos los mencionados derechos aunque, claro está, el punto de partida lo constituye

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

el reconocimiento normativo del plexo de derechos que a los niños les corresponden como personas, en su grado más acabado e integral que pueda existir.

Por tanto, es desde los propios Estados, que puede vislumbrarse una salida satisfactoria que tienda a la justicia y equidad de todos los niños, niñas y adolescentes que habitan el planeta. El cauce es el de los organismos internacionales, las naciones y los distintos procesos de integración que agrupan a los Estados, quienes deben dar una respuesta a los problemas que concierne esta temática.

Conforme ello, el bloque MERCOSUR debe ser un medio de articulación y concreción que avance en políticas comunes sobre infancia y adolescencia frente a problemáticas también compartidas y complejas, que requieren un tratamiento aunado y soluciones afines. En definitiva, es de celebrar iniciativas como la expuesta, en tanto, el trabajo mancomunado de los países del bloque contribuye a la integración.

Bibliografía

Alcántara Sáez, M. (2000). *Sistemas políticos de América Latina, Volumen 2: México, América Central y el Caribe*. Madrid, España: Tecnos.

Alcántara Sáez, M. (1999). *Sistemas políticos de América Latina, Volumen 1: América del Sur*. Madrid, España: Tecnos.

Alegre, S., Hernández, X. y Roger, C. (2014). El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas. En: *Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina*. Cuaderno 05, marzo.

Basco, A. I. (2017). La tecno-integración de América Latina. Instituciones, comercio exponencial y equidad en la era de los algoritmos. *Banco Interamericano de Desarrollo*, noviembre.

Beloff, M. (2004). *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Del Puerto.

Beloff, M. (1999). Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar. *Justicia y Derechos del*

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Niño, (1), p. 9-21. Recuperado de:
http://unicef.cl/archivos_documento/68/Justicia%20y%20derechos%201.pdf

Beloff, M. (1992). No hay menores de la calle. *Revista No hay derecho*, (6).

Bernal-Meza, R. y Maserá, G. A. (2008). El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Internacional. *Cuadernos PROLAM/USP*, 1 (12), págs. 173 - 198.

Chavanneau, S. y Gril, G. (1998). El defensor de la infancia y de la juventud. En: *El derecho de familia y los nuevos paradigmas: X Congreso Internacional de Derecho de Familia*. Mendoza, Argentina, 20 al 24 de septiembre: Universidad Nacional de Cuyo.

Corbetta, J. C. y Piana, R. (2005). *Constitución política de la República Argentina. Dimensiones normativas y jurisprudenciales de la realidad política argentina*. La Plata, Argentina: Scotti.

Gajate, R. (2011). MERCOSUR: memoria y balance jurídico-institucional. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (24),
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/11384/Documento_completo.pdf?sequence=1

Gajate, R. (Ed.). (2014). *Construcción institucional en el MERCOSUR*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

García Méndez, E. y Carranza, E. (1992). *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*. Buenos Aires, Argentina: Galerna.

Guahnon, S. (2004). *El debido proceso y la concreción del derecho del menor a ser oído en un proceso de familia*. *Jurisprudencia Argentina I*, pág. 826.

Jáuregui, R. (2013). El abogado del niño: una garantía procesal mínima para todos los menores de edad. *Revista de Derecho de Familia*, (IV), pág. 54.

Mellado, N. B. (2003). Marco teórico referencial. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. (8). Recuperado de:

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/34227/Documento_completo.pdf?sequence=1

Mizrahi, M. (2011). Intervención del niño en el proceso. En: *Revista La Ley*, pág. 1194.

Solari, N. E. (2007). *El derecho del niño al patrocinio letrado*, DJ-1, pág. 602.

UNESCO (2009). *Informe sobre Tendencias Sociales y educativas en América Latina*.

Recuperado de:

http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/informe_2009_-_indice_y_prologos.pdf

UNICEF (2006). *Justicia y derechos del niño*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (8), Santiago, Chile, noviembre.

Páginas web consultadas:

<http://www.latinobarometro.org/>

<http://www.scielo.org.ar/>

<http://sedici.unlp.edu.ar/>

Fuentes documentales

Tratado de Asunción y demás derecho originario y derivados del MERCOSUR pertinentes

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (20/11/89) y Declaración de los Derechos del Niño o Declaración de Ginebra

Iniciativa Niñ@Sur

Opinión Consultiva N° 21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solicitada por los Estados Partes del MERCOSUR sobre niños migrantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Briceño Ruiz, José (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá, Colombia: Fondo Editorial Universidad Cooperativa de Colombia, 224 páginas.

En la presente obra el autor refiere a lo que se denomina *eurocentrismo*, es decir, el desarrollo de las teorías de la integración regional a partir del modelo de la Unión Europea el cual, más allá de la aceptación o no que pueda tenerse de dicho esquema, a las claras resulta ser el espacio de integración regional más avanzado y con mayores logros en la materia.

El trabajo se articula en función del desarrollo de cinco capítulos.

En el Capítulo I “*La Teorización sobre la integración regional y el proceso de integración europea*” se destaca el análisis de las distintas teorías de la integración y su correlato con el proceso desarrollado en Europa luego del conflicto bélico de la segunda guerra mundial. Se destaca que, si bien el esquema de la Unión Europea es el más avanzado en lo que a delegación de competencias refiere y se ha constituido en el centro de atención de los procesos de integración, resulta ser el caso empírico de teorías que han surgido fuera del continente, más precisamente en los Estados Unidos con la *teoría de las uniones aduaneras* de Jacob Viner.

El Capítulo II cuyo título es “*Integración Regional y el debate Estado, mercado y desarrollo económico*” trata el debate que se da entre las distintas posturas teóricas de integración desarrolladas en Europa a partir de las cuales se prioriza la figura del mercado y su ampliación con preeminencia de lo económico-comercial y su contrapartida: la experiencia Latinoamericana expresada a partir de la postura de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que sostiene que los esquemas de integración deben ser concebidos como instrumentos para impulsar una estrategia de desarrollo para la región.

En el Capítulo III cuyo título es “*La Integración y el Estado Nación*” se describen los diferentes debates desarrollados en torno al posible debilitamiento o, en su caso fortalecimiento del Estado Nación. En el primer caso se derivaría en una comunidad supranacional (*neofuncionalismo*) mientras que en el segundo supuesto la integración

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 111– AGOSTO 2018

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

configuraría un reforzamiento de los poderes del Estado organizado (*intergubernamentalismo*).

En el desarrollo del Capítulo IV denominado “*Ideas, Identidades e intereses en la Integración Regional: el contraste entre Europa y América Latina*” se analiza nuevamente, en base a cotejar lo ocurrido en América Latina y en Europa, la posible influencia que puede ejercer la existencia de una identidad común como base o cimiento de la formación y éxito de los esquemas de integración. Se plantea si la conformación identitaria es necesaria para el éxito de los procesos o si solo resulta necesario contar con una comunidad de intereses para conseguir el objetivo de desarrollar un espacio común.

Por último, el Capítulo V que se titula “*Instituciones, Supranacionalidad y gobernanza*” analiza el dualismo *supranacionalidad/intergubernamentalidad* en el contexto Unión Europea/Latinoamérica respectivamente, entendiendo a priori que la falta de creación por distintas causas de instituciones supranacionales en América Latina ha resultado un obstáculo para la evolución de los procesos de integración que se han dado en la región a diferencia de lo ocurrido en Europa. ■**R-M**

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 111– AGOSTO 2018
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la **escritura y recepción de artículos para la Revista N.º 39 Aportes para la integración latinoamericana** editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene dos árbitros externos. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar / <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes>

Además, se encuentra **abierta la inscripción** a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

INFORMES: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

E-mail: integra.unlp@gmail.com **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:** www.iil.jursoc.edu.ar

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP	INFORME INTEGRAR
DIRECTORA NOEMÍ MELLADO	DIRECTORA – EDITORA NOEMÍ MELLADO
SUBDIRECTORA RITA GAJATE	CORRECTORA DE ESTILO MARÍA CORBETTA
SECRETARIO ROBERTO MIRABELLI	
SECRETARIO DE LA MAESTRÍA MARCELO HALPERÍN	