

## LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL CONO SUR.

*Sobre la creación del Instituto de Políticas en Derechos Humanos del MERCOSUR.*

por Víctor Abramovich\*

### 1. Introducción.

En el año 2009 los Estados que integran el MERCOSUR acordaron crear el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), como una instancia de cooperación técnica, investigación aplicada y apoyo a la coordinación de políticas públicas en derechos humanos en la región, y un ámbito para aportar ideas sobre los derechos humanos como uno de los ejes fundantes del proceso de integración regional. El nuevo Instituto tiene su sede en la ciudad de Buenos Aires y se espera que en su momento funcione –junto a otras organizaciones– en las instalaciones la antigua Escuela Mecánica de la Armada (ESMA), que se han convertido en un espacio de memoria, verdad y justicia con relación al terrorismo de Estado padecido en la Argentina entre mediados de la década del 70 y principios de la década del 80.

Dentro del MERCOSUR, el IPPDH funcionará vinculado a la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH). La RAADDHH es un espacio de coordinación intergubernamental sobre políticas públicas de derechos humanos, que reúne semestralmente a las principales autoridades en la materia de cada país miembro y asociado al MERCOSUR.

La definición política de los gobiernos al crear esta nueva institución en el MERCOSUR y acordar su localización en la ex ESMA, tiene un significado importante, porque marca la existencia de un pasado común entre los Estados que lo integran, una historia común de violaciones masivas y sistemáticas que debe ser enfrentada y que, al mismo tiempo, proyecta compromisos hacia el presente y el futuro. Se trata de un pasado común que al mismo tiempo nos ayuda a definir culturalmente “en contraposición con el terror de estado”, el rechazo a todas las formas de autoritarismo, de opresión, de persecución, de avasallamiento de la dignidad humana. Contribuye a la formación de una conciencia regional orientada al respeto de un piso mínimo de derechos fundamentales que deben ser siempre resguardados, y a la afirmación de reglas y principios éticos básicos para articular la convivencia social en democracia. De allí que la cuestión del respeto a los derechos humanos ha sido un tema central en

---

\* Este artículo fue elaborado sobre la base de ponencia y presentaciones realizadas por el autor en diversos foros y ámbitos del MERCOSUR. Ha sido publicado en la revista “Democracia y Derechos”, Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización en América Latina”. Año 1, Nº1. Julio de 2012. Buenos Aires.

las transiciones en nuestros países y hoy está íntimamente ligada con la idea de democracia que tenemos los sudamericanos.

Se trata también de un elemento central para pensar en el proceso de construcción de ciudadanía y de derechos a nivel regional, vale decir, los derechos que los Estados miembros del MERCOSUR reconocen a favor de los ciudadanos de los demás países que conforman el proceso de integración, y los derechos humanos que reconocen los países del bloque a nivel general más allá de la nacionalidad de las personas. Por eso más allá de que el MERCOSUR se concibe en sus orígenes como un espacio de integración comercial y económica, varios documentos constitutivos de la identidad del bloque regional—en particular el Protocolo de Asunción de 2005— señalan que el goce efectivo de los derechos humanos es una condición indispensable del proceso de integración. En ese sentido, apuntan a consolidar una dimensión social y política del proceso de integración.

La memoria activa y en permanente construcción y definición, acerca de ese pasado de violencia y vulneración de derechos que lamentablemente compartimos, es clave para pensar en la construcción social de identidades regionales que acompañen esta idea de ciudadanía: identidades que expresan a nuestros pueblos, identidades que funcionan como base para que el MERCOSUR sea concebido no sólo como un mercado común, sino también como una incipiente comunidad política. Memorias, identidades y ciudadanía son algunos elementos decisivos para pensar en la conformación gradual de una comunidad política regional, y los derechos humanos son un factor, en nuestra opinión, muy relevante en esa construcción colectiva.

La segunda definición política clave de los gobiernos al crear el IPPDH consiste en que los Estados miembros del MERCOSUR concibieron a este ente no sólo como un instituto de derechos humanos sino como un instituto de *políticas públicas en derechos humanos*. Esto marca el énfasis en las iniciativas de los Estados, y en particular de los gobiernos, por garantizar el ejercicio de los derechos. En la experiencia histórica de nuestros países, los derechos humanos se han visto fundamentalmente atados a la resistencia a las dictaduras y los debates de transición; están pensados como límites al funcionamiento del Estado; responden a la preocupación sobre cómo limitar los abusos del poder estatal. Esta idea está vinculada a una noción tradicional liberal de los derechos como límite al ejercicio abusivo de poder de los Estados. Se trata de una visión muy clásica de los derechos humanos que —de alguna manera— fue construida bajo el paradigma liberal de los derechos, que concebía a los derechos humanos como un límite a la acción estatal, como una suerte de decálogo de prohibiciones.

Sin embargo, en la actualidad las demandas por derechos son mucho más complejas: no se demanda del Estado solamente el respeto de los derechos, sino acciones efectivas para garantizar el ejercicio de esos derechos. Especialmente, cuando esas demandas provienen de sectores que se encuentran en situación de desigualdad estructural que sufren patrones de violencia o de discriminación de índole social,

étnica, racial o de género. Esto implica una relectura de todos los derechos humanos y su consideración bajo otro enfoque más cercano a la noción de los derechos sociales.

En ese sentido, hoy reconocemos que los derechos humanos tienen una dimensión colectiva además de su dimensión individual. También reconocemos que la expectativa sobre el rol del Estado es mucho más exigente: se demanda de los Estados acciones, estrategias y políticas. Los instrumentos jurídicos internacionales y las normas constitucionales nacionales, obligan a proteger a determinados sectores sociales, restablecer equilibrios, asegurar condiciones de igualdad social que no asegura el mercado. El concepto no pierde la noción de límite a los abusos de la autoridad pública sino que incorpora una dimensión más compleja. Esa transformación está relacionada con los cambios que se dan en las distintas demandas de igualdad estructural. Esto implica un cambio también en la concepción del rol del Estado: no basta con Estados respetuosos de los derechos, sino que deben ser también garantes de esos derechos. Para garantizar derechos se requiere de instituciones públicas que definan políticas, de estrategias de intervención pública y de capacidad técnica y política de llevarlas adelante.

Si hoy pensamos la región en términos de la posibilidad de desarrollar políticas públicas adecuadas en respuesta a estas demandas, los desafíos que aparecen son enormes en términos de las brechas pendientes en los procesos de consolidación de nuestras democracias. Si bien se han registrado avances muy importantes en términos de institucionalidad pública y social, en sistemas judiciales, en sistemas electorales y vías de participación política, persisten deudas sociales aun significativas. Por eso es muy importante que las áreas gubernamentales que trabajan en derechos humanos, además de fortalecerse en sí mismas, puedan entrar en diálogo con otras áreas de gobierno que implementan políticas específicas en las que se ponen en juego los derechos fundamentales.

Pensemos, por ejemplo, en las discusiones sobre políticas sociales, políticas judiciales, o políticas carcelarias. En el ámbito de las políticas sociales se habla de un enfoque de derechos para referir a una forma de concebir las políticas sociales basada en la ciudadanía y los títulos de exigibilidad que se reconocen a los destinatarios de los servicios y beneficios sociales. Las políticas judiciales tienen como un eje prioritario el del acceso a la justicia y la definición de esta idea se basa en desarrollos realizados en el ámbito de los derechos humanos. Las políticas carcelarias deben seguir como marco orientador la protección de la integridad física y evitar la tortura y el trato inhumano y degradante, de modo que es inconcebible pensar en las políticas carcelarias sin considerar los derechos humanos como un punto de partida. Es decir que los derechos humanos pueden ser pensados como un campo específico de política pública, y también como un enfoque que tiene que ser incorporado en los distintos ámbitos que definen políticas gubernamentales.

Sin duda esto pone en el eje de la discusión la cuestión de las políticas públicas. De allí que el IPPDH no se conciba como una instancia de supervisión o fiscalización sino básicamente como una instancia de investigación aplicada, de cooperación técnica y de apoyo a los gobiernos e instancias públicas para mejorar la coordinación de políticas regionales.

La tercera definición política importante de los gobiernos es pensar en una agenda amplia de derechos humanos para MERCOSUR vinculada por un lado al reto de enfrentar el legado de las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos cometidas durante las dictaduras, y a la vez abierta a los desafíos en materia de derechos humanos que enfrentan los sistemas democráticos en los países del cono sur. Es importante señalar que los países del MERCOSUR cuentan con un activo institucional relevante en términos de organismos gubernamentales especializados que piensan y desarrollan políticas en derechos humanos con una visión amplia, que cubre no sólo los temas acuciantes de derechos civiles sino también temáticas usualmente asociadas al ejercicio efectivo de derechos sociales, económicos y culturales.

En la última reunión del Consejo de Representantes Gubernamentales del Instituto se aprobaron cuatro ejes temáticos prioritarios para el trabajo futuro de la institución que a la vez constituyen ejes principales del MERCOSUR, en el campo de los derechos humanos: a) políticas de memoria, verdad y justicia por graves violaciones a los derechos humanos; b) políticas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia institucional; c) políticas de igualdad y acceso a derechos económicos, sociales y culturales; d) fortalecimiento de la institucionalidad pública en derechos humanos.

## 2. Políticas sobre memoria, verdad y justicia por graves violaciones.

El primer eje temático consiste en mejorar los esfuerzos de coordinación en las políticas de memoria, verdad y justicia.

Los procesos de verdad y justicia abiertos en los países del Cono Sur para revisar, investigar y juzgar los crímenes de lesa humanidad cometidos desde el Estado en las décadas 70 y 80, constituyen uno de los acontecimientos más relevantes en materia de derechos humanos en la región, a la vez que son un eje fundamental de las políticas de cooperación e integración entre estos países. También son de vital importancia en el marco del debate que se da en la comunidad internacional en torno a la posibilidad de juzgar crímenes atroces cometidos por regímenes dictatoriales.

Los procesos judiciales relativos a las graves violaciones a los derechos humanos, activaron complejas discusiones en cuanto a la imprescriptibilidad y la prohibición de amnistías de los crímenes de lesa humanidad, la intervención de tribunales militares, las garantías de los imputados, las dificultades probatorias y procesales para casos con múltiples víctimas e imputados y ocurridos hace muchos años, las complicidades

de los operadores judiciales, la cooperación o renuencia de las fuerzas armadas y de seguridad con las investigaciones, y los mecanismos para proteger de modo integral a víctimas, testigos y funcionarios, entre otras cuestiones.

Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos ha estipulado una serie de obligaciones en materia de verdad, memoria y reparación que los Estados deben asumir luego de atravesar períodos caracterizados por la comisión sistemática y generalizada de violaciones a los derechos humanos. Estos compromisos influyeron en el diseño e implementación de políticas tendientes a efectivizar el derecho que tienen tanto las víctimas y sus allegados, como las sociedades en su conjunto, a conocer la verdad de lo sucedido en torno a dichas violaciones. También se reflejaron en otros temas especialmente sensibles en estos contextos, como el contenido y alcance de las políticas de memoria; las iniciativas tendientes a la depuración de las fuerzas armadas, de seguridad y hasta de cargos políticos; las políticas de desclasificación de archivos; o las discusiones sobre los niveles de responsabilidad penal y política de diversos sectores de la sociedad en el sostenimiento de los regímenes militares.

Si bien los procesos nacionales exponen diferencias, en muchos casos notorias, en cuanto a los tiempos en los que han surgido los debates, los temas de discusión, las políticas adoptadas, el interés público y los actores sociales y políticos que resultaron relevantes para su surgimiento y sostenimiento, lo cierto es que también existen numerosos elementos comunes y una fuerte vinculación entre las experiencias locales. Además, aparecen rasgos compartidos por estos procesos que distinguen al conjunto de los países de la región de otras experiencias en materia de verdad, justicia y memoria relativas a violaciones a los derechos humanos en el resto del mundo.

En tal sentido, en general, los procesos de justicia de nuestra región se caracterizan por ser impulsados mediante políticas públicas diseñadas e implementadas a nivel doméstico y no utilizando leyes o tribunales especiales, sino apelando a la legislación propia y a los jueces naturales. Así también, estos procesos de verdad y justicia contaron con un fuerte involucramiento de las víctimas, familiares y las organizaciones sociales, a la vez que se desarrollaron respetando los compromisos internacionales derivados de los instrumentos de derechos humanos más relevantes en la materia.

Pero, además, son procesos que reflejan una realidad regional en tanto se encuentran recíprocamente influenciados y enriquecidos. Al respecto, existen múltiples espacios de articulación, cooperación e intercambio de experiencias en los que participan las autoridades judiciales y política y las diversas organizaciones sociales (organizaciones de víctimas y familiares, ONG, centros de estudios e investigación académica, etc.) que dan seguimiento a estos procesos.

Hoy este es un tema central en la Argentina donde se han dado avances históricos e importantes a nivel mundial en términos del juzgamiento de crímenes de lesa humanidad ante tribunales nacionales, por aplicación de leyes nacionales. El número de casos juzgados y de personas condenadas también es un dato inédito a nivel mundial.

Los objetivos planteados por el IPPDH consisten principalmente en contribuir a apuntalar y difundir esos procesos judiciales, sostener el funcionamiento de una instancia de coordinación sobre información y archivos públicos relacionados con el plan Cóndor, a la cual el IPPDH le presta asistencia técnica, mejorar los esfuerzos por coordinar las políticas e iniciativas de preservación de sitios de memoria, y apoyar el trabajo de la nueva Comisión de la Verdad creada en Brasil<sup>1</sup>.

Sobre la coordinación gubernamental en materia de archivos y gestión de información, es importante mencionar la creación de *Grupo Técnico de obtención de datos, informaciones y relevamiento de archivos de las Coordinaciones Represivas del Cono Sur y en particular de la Operación Cóndor* se en el marco de la XX RAADDHH, que está conformado por representantes de los Estados Miembros y Asociados del bloque regional y que tiene apoyo técnico del IPPDH.

Conforme la resolución que lo crea, dicho Grupo Técnico tiene las siguientes funciones principales: 1) relevar los datos e información de fuentes públicas y de la sociedad civil existentes en cada uno de los Estados miembros y asociados; 2) relevar la normativa, estado de accesibilidad de los archivos y sus niveles de reserva; 3) favorecer el intercambio de datos e información obrante en cada uno de los Estados Miembros y Asociados y elaborar un sistema regional de datos; 4) coordinar con las áreas nacionales pertinentes la realización de investigaciones<sup>2</sup>.

Uno de los principales objetivos del Grupo Técnico es favorecer el intercambio de información entre los países de la región con el objeto de efectivizar la cooperación judicial, cabe señalar que a la fecha en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, se sustancian diversas causas, con niveles de avance heterogéneo, relativas a hechos vinculados con las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el marco de la Operación Cóndor.

También los países del MERCOSUR están procurando articular sus iniciativas públicas en materia de políticas de preservación de sitios de memoria. De acuerdo con un mandato otorgado por los Estados en la XIX RAADDHH, el IPPDH elaboró un documento sobre principios fundamentales para las políticas públicas en materia de sitios de memoria, que tomó como base los aportes realizados por los Estados, instituciones públicas y sociales que gestionan sitios de memoria en los países de la región, y por diversas organizaciones sociales e instituciones académicas que trabajan

---

<sup>1</sup> Durante la “Jornada para corresponsales extranjeros y periodistas especializados Perspectivas comparadas de los procesos de memoria, verdad y justicia en el Cono Sur. Su cobertura en la prensa internacional”, realizado el 22 de noviembre de 2011, en el Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti (ex ESMA), el IPPDH distribuyó un documento que presenta una síntesis de los puntos más relevantes de los procesos de verdad y justicia de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y a efectos de complementar las disertaciones y debates que desarrollados en el marco de la jornada. Disponible en <http://www.mercosur.int/ippdh>.

<sup>2</sup> MERCOSUR/RAADDHH/ACTA N° 02/11. Anexo VI. Disponible en <http://www.mercosur.int/ippdh>.

en el tema<sup>3</sup>.

El documento sistematiza los estándares generales del derecho internacional de los derechos humanos aplicables a las políticas públicas de memoria, a la vez que da cuenta de muchas de las experiencias que hay en la región y de las principales discusiones que existen en la materia.

Sobre esa base, se sugieren 29 principios que establecen pautas comunes para el diseño e implementación de políticas públicas sobre sitios de memoria. Estos principios incluyen obligaciones específicas en materia de preservación de los lugares donde se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, a la vez que pautas generales para las tareas de identificación, señalización, determinación de contenidos y gestión de los sitios de memoria.

### **3. Políticas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia institucional.**

El segundo eje de trabajo del IPPDH son las políticas de prevención de la violencia institucional y de seguridad ciudadana, porque es coherente, además de trabajar en el legado de las dictaduras y las violaciones masivas, enfrentar los temas de la violencia estatal aún hoy vigente en muchos de nuestros países. Todavía hay problemas de violencia policial, de hacinamiento, de superpoblación carcelaria, y corresponde mejorar los mecanismos de control y prevención. Más allá de los avances en relación con el tratamiento de los temas vinculados con las dictaduras del pasado en la región, hoy también enfrentamos violaciones y conflictos de derechos humanos que no se manifiestan en forma aislada, sino que reflejan muchas veces patrones estructurales de violencia y de discriminación. Estos conflictos reflejan déficits importantes de los sistemas democráticos que hemos construido en estos años, que se manifiestan en formas de violencia que obedecen a causas estructurales, a prácticas complejas de las instituciones de seguridad y carcelarias que no hemos logrado desactivar o modificar.

De allí que un tema prioritario en el programa de trabajo acordado por los gobiernos para el IPPDH es el de las políticas de seguridad y de prevención de diversas formas de violencia social e institucional. Para ello, tomamos como punto de partida de nuestra actuación el concepto de seguridad ciudadana, que en nuestra región tiene un alcance que vincula las agendas y preocupaciones de la comunidad de derechos humanos con el campo de las políticas de seguridad. En el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2009, se reafirma que la concepción que debe guiar a las políticas de seguridad, es aquella que incorpora a los derechos humanos como su

---

<sup>3</sup> “Principios fundamentales para las políticas públicas en materia de sitios de memoria. Versión Preliminar”, IPPDH, marzo 2012. Y “Cuestionario dirigido a los estados y organismos de la sociedad civil”, IPPDH, septiembre 2012. Ambos documentos disponibles en <http://www.mercosur.int/ippdh>.

materia específica y que, en consecuencia, apunta a la protección de las personas y de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, seguridad ciudadana aparece contrapuesta a una idea de seguridad pública, pues esta última pone el eje, la prioridad, en la preservación del orden público y la seguridad definida desde los propios intereses del Estado. En cambio, tal como sostuvo la CIDH en ese Informe mencionado, desde la concepción de seguridad ciudadana, resulta fundamental priorizar las estrategias coordinadas e integrales de prevención de las distintas formas de violencia: la institucional, o sea la violencia generada desde los propios aparatos del Estado; y la social, en particular aquellas situaciones de conflicto que están atravesadas por problemas de desigualdad, de discriminación, y que en muchos de nuestros países, presentan todavía características de problemas de naturaleza estructural.

Las políticas basadas en un enfoque de seguridad ciudadana requieren como condición de posibilidad construir una determinada institucionalidad pública. Por eso es importante fortalecer el gobierno político de la seguridad, como eje contrario a la autonomía de las fuerzas policiales, y también al del uso de las fuerzas militares para enfrentar problemas de criminalidad y violencia, como ocurre aún en algunos países de la región. El concepto de gobierno político de la seguridad necesita también una estrategia desde el propio Estado, para construir capacidades estatales que sepan gestionar esas políticas públicas.

Es preciso construir capacidades técnicas en las burocracias estatales que sepan y puedan gestionar la conducción y el control de las distintas instancias encargadas de la seguridad. En ese sentido, existen tres aspectos que resultan centrales para fortalecer la institucionalidad pública en seguridad. En primer lugar, modificar la orientación en la formación de los funcionarios responsables de la seguridad, no sólo de los policiales sino también de los cuadros técnicos políticos y de gestión. En segundo lugar, mejorar los procesos de producción de información estadística. Se planteó que el MERCOSUR puede servir como un espacio que contribuya a coordinar esos procedimientos y articular los datos elaborados. Al respecto, es importante tener estadísticas comparables, y al mismo tiempo poder homologar regionalmente las rutinas de producción de información. Y en tercer lugar, se debería fortalecer la producción y gestión de conocimientos, que consiste en la puesta en valor, en contexto, de esa información, como una herramienta esencial para definir políticas a partir de diagnósticos precisos. Por ello, el IPPDH pretende promover el intercambio de las experiencias concretas de formación, de información y de conocimiento entre los gobiernos del MERCOSUR y el UNASUR.

Como ya dijimos, otra cuestión que se deriva de esta concepción de seguridad ciudadana es la prioridad que deben tener las políticas de prevención de diversas formas de violencia, que deben incluir tanto la violencia social como la que se genera desde los propios aparatos estatales. Creemos entonces que en materia de prevención de la violencia el abordaje debe ser integral. Por el contrario, muchas



veces se sostiene, erradamente, que el aumento de la violencia estatal puede contrarrestar la violencia criminal. Desde esta postura, se plantea la seguridad en términos de “guerra contra el delito”, como si hubiera dos instancias de poder de fuego contrapuestas, y que, por tanto, la violencia social debe ser respondida con mayor violencia desde las instituciones policiales. No obstante, los circuitos de violencia se retroalimentan: las respuestas violentas de las fuerzas públicas suelen generar mayor violencia social, y no han demostrado ser eficaces en la reducción de los índices de delitos. Por eso, es necesario reducir la violencia que las propias instituciones estatales promueven, y en particular elaborar a nivel nacional y regional estrategias y políticas que contribuyan a aplicar principios de proporcionalidad a situaciones particulares.

Al respecto, en muchos de los países de la región sigue siendo preocupante el uso de la fuerza estatal en situaciones de alta conflictividad social, tal como destacan las instancias internacionales de protección de derechos humanos desde hace varios años. Es éste, sin dudas, un ámbito crucial para elaborar iniciativas públicas que reduzcan la violencia, que deben contemplar no sólo las definiciones operativas sino también las simbólicas, pues los discursos de “mano dura”, o de “guerra contra el delito” tienen un valor simbólico y cultural muy fuerte, y un impacto concreto en la generación de respuestas violentas y desproporcionadas.

En definitiva, nuestra región atraviesa una etapa de discusión sobre políticas de seguridad en la que se enfrentan diferentes modelos en pugna. Existen contradicciones evidentes entre un modelo de políticas pensado desde la idea de seguridad ciudadana y otro que parte del concepto de seguridad pública; entre una estrategia de gobierno político de la seguridad, frente a una de delegación y autonomía policial. No se trata de un debate teórico, sino de una discusión política de primer orden, a nivel nacional y regional, en la que nos interesa participar, profundizar y complejizar. Y entendemos que el MERCOSUR y el UNASUR son espacios que pueden permitir el intercambio de experiencias y de información, y además funcionar como ámbitos propicios para desarrollar estrategias y políticas regionales.

El IPPDH ha venido desarrollando diversos seminarios de discusión y actualmente está avocado a diversos proyectos de investigación en esta temática. Por un lado ha desarrollado un estudio sobre el estado de implementación de los mecanismos nacionales de prevención de la tortura en cumplimiento del Protocolo Adicional a la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas<sup>4</sup>. También se ha desarrollado una investigación en los cuatro países del MERCOSUR sobre procesos de producción de información estadística sobre violencia por parte de agencias policiales, y estamos en

---

<sup>4</sup> Aportes para la implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en los países del MERCOSUR. Documento de Trabajo. IPPDH, junio 2012. Disponible en <http://www.mercosur.int/ippdh>.

el comienzo de un proyecto de investigación regional sobre políticas de prevención de la violencia en el espacio carcelario<sup>5</sup>.

#### **4. Políticas de Igualdad. Derechos de los migrantes en el MERCOSUR.**

El tercer eje de trabajo del IPPDH son las políticas de igualdad y no discriminación destinadas tanto a pensar políticas que en sí mismas favorezcan mejores condiciones de igualdad como a recuperar el enfoque de derechos en las políticas y los servicios sociales del Estado. Como expresión de las políticas de igualdad consideramos especialmente aquellas destinadas a garantizar inclusión social, y acceso a derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, se busca trabajar coordinadamente con el Instituto Social del MERCOSUR y con el proceso de implementación del PEAS (Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR). Hay un nuevo modelo de políticas sociales en los países del Cono Sur, que de alguna manera recoge la idea de los derechos y de la ciudadanía.

Dentro del tema de las políticas sociales y de igualdad estructural, la situación de los migrantes y sus derechos constituye un punto estratégico atado a la discusión del estatuto de ciudadanía del MERCOSUR, vale decir, los derechos que serán reconocidos por los países del MERCOSUR a los ciudadanos de los demás países. Esto requiere pensar en un núcleo básico de derechos reconocidos para todos, más allá de la nacionalidad, para que la ciudadanía regional no funcione como un factor excluyente de derechos, sino como un agregado sobre ese piso común.

En una iniciativa sin precedentes en la Región los cuatro países miembros del MERCOSUR, firmaron y presentaron conjuntamente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) una solicitud de opinión consultiva sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Asimismo, los cuatro gobiernos formalizaron dicha presentación en una Audiencia con los jueces de la Corte IDH en el marco de su 92° Período de Sesiones. La Corte IDH declaró su admisibilidad y fijó un plazo para la presentación de observaciones escritas respecto de la solicitud mencionada. Esta es una experiencia inédita, ya que es la primera vez que se presenta ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH) un pedido de opinión consultiva por cuatro Estados, el cual expresa una posición común de los países Miembros del MERCOSUR sobre un tema de importancia central para la vigencia de los derechos humanos en el continente

---

<sup>5</sup> Informe de Consultoría Proyecto “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en el MERCOSUR”, marzo 2012. El documento fue elaborado por María Victoria Pita y Ana Paula Mendes de Miranda, consultoras del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) para el proyecto Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en el MERCOSUR, que cuenta con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina Regional para América del Sur (OACNUDH). Por otro lado, el IPPDH y la ACNUDH han acordado llevar adelante un proyecto de investigación sobre prevención y sanción de la tortura, con el objetivo de identificar y analizar políticas públicas eficaces de la prevención y sanción de la tortura en los países que integran el Mercosur.

americano<sup>6</sup>.

El respeto de los derechos humanos en las políticas migratorias es un tema destacado en la agenda de los países del Bloque Regional y del resto de los países de América Latina y el Caribe. Esto ha quedado demostrado a través de la firma de acuerdos bilaterales, regionales y subregionales que reconocen derechos humanos de los migrantes con independencia de su condición migratoria, así como a partir de la ratificación de los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y en particular sobre derechos del niño, y de la sanción de legislaciones internas que promueven la protección de los derechos de este grupo.

Igualmente, es importante destacar el trabajo llevado adelante por la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH), y específicamente por su Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur, desde donde se han impulsado distintas acciones de promoción y protección de los derechos de los niños migrantes a nivel regional.

La solicitud de Opinión Consultiva fue elaborada con la asistencia técnica del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), un organismo creado por el Consejo de Mercado Común en el año 2009, que tiene como función principal la cooperación técnica, la investigación aplicada y la coordinación en el campo de las políticas públicas en derechos humanos en el ámbito de los países del MERCOSUR. Luego, este documento fue discutido al interior de la Comisión Permanente Niñ@Sur y aprobado por la RAADDHH en el mes de abril de 2011 en la Ciudad de Asunción, Paraguay.

La elaboración de la opinión consultiva se inserta en un marco de diálogo de los gobiernos con el sistema universal y con el sistema interamericano, como así también en un contexto más amplio de trabajo y articulación regional entre los países signatarios. Esto es fundamental para la discusión y fortalecimiento de ambos sistemas y de las políticas públicas en derechos humanos de los gobiernos. La decisión de presentar mancomunadamente una solicitud de opinión consultiva ante el tribunal del sistema interamericano expresa una tendencia hacia la coordinación de posiciones entre los Estados sobre aquellos temas de alto interés público que tienen una incidencia fundamental para la vigencia de los derechos humanos en la región.

La idea de elaborar una solicitud de opinión consultiva sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes surgió en virtud de la concreta existencia de una

---

<sup>6</sup> Solicitud de Opinión Consultiva sobre niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, presentada por los Gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay el 7 de julio de 2011. La Solicitud y los documentos relativos a la misma, se encuentran disponibles en: <http://www.mercosur.int/ippdh>.

Abramovich, V. y Saldivia, L. (2012) "El MERCOSUR como espacio de coordinación de políticas en derechos humanos. Antecedentes de la solicitud de opinión consultiva ante la Corte IDH sobre derechos de la niñez migrante". En *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica* / Víctor Abramovich [et.al.]. – 1ª ed. – Remedios de Escalada: De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús. Disponible en: <http://www.mercosur.int/ippdh>.

situación grave y pendiente de afectación los derechos humanos de este grupo que migra por motivos económicos, sociales, culturales o políticos en el continente.

A modo de síntesis, los números ilustran que en América Latina y el Caribe alrededor de 25 millones de personas han migrado hacia países de Norteamérica y Europa, mientras que otros seis millones han migrado a otros países dentro de la región<sup>7</sup>. De ellas, una cantidad creciente, aunque todavía inestimable, son niños, niñas y adolescentes algunos de los cuales migran junto a sus padres (o con uno de ellos) al tiempo que otros lo hacen, de manera creciente, en forma no acompañada o separada. No obstante, los niños, niñas y adolescentes afectados de una u otra forma por la migración internacional representan un número significativamente más alto, ya que no se contabilizan, por ejemplo, a muchos hijos e hijas de migrantes nacidos con posterioridad a la migración de sus padres, quienes por lo general adquieren la nacionalidad del país de destino en razón del principio *ius soli* que rige en casi toda la región. Tampoco se incluye a muchos niños, niñas y adolescentes que permanecen en el país de origen cuando sus padres deciden migrar. La cantidad de niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular en la región es otro dato del que no se tiene certeza. De ahí que sea posible aseverar que las cifras citadas al comienzo resultan acotadas respecto de la cantidad real de población infantil migrante.

El tema objeto de la opinión consultiva presentada ante la Corte IDH surge principalmente de los problemas que en la práctica se suscitan por la correspondiente falta de articulación entre varias leyes y políticas migratoria con el sistema de protección de derechos del niño. Este déficit limita la posibilidad de las instituciones públicas de definir de forma adecuada las medidas de protección de derechos que tienen que adoptar cuando ingresa un niño, niña o adolescente al país de manera irregular.

Dicha falta de articulación entre políticas migratorias y políticas de protección de derechos de la infancia genera problemas muy apremiantes que son tratados en los distintos apartados de la consulta donde los Estados signatarios de la misma enuncian sus posiciones acerca del alcance que consideran debe darse a las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los temas propuestos.

La primera cuestión que se pone a consideración de la Corte IDH, y que sirve como antesala y marco general para los restantes temas consultados, es el concerniente a los procedimientos y mecanismos institucionales para identificar las distintas situaciones de riesgo en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes migrantes para el ejercicio de derechos. Es notoria la ausencia de tales procedimientos en los países de la región, ausencia que impide identificar en los flujos migratorios mixtos las diversas necesidades de protección internacional que pueden presentar los niños, niñas y adolescentes migrantes que han ingresado o procuran ingresar al territorio del Estado

La ausencia de un enfoque basado en la protección de los derechos del niño y de su vinculación con políticas migratorias también puede observarse en la falta, en varios

---

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Santiago, agosto 2006, p. 73.

sistemas legales, de garantías procesales básicas de debido proceso adecuadas a su edad que deben contemplarse en relación con las medidas aplicables a los niños, niñas y adolescentes en el marco de procedimientos migratorios en los cuales puedan defender sus derechos.

Por otra parte, y más allá de que sea posible hablar de un principio de no criminalización de la migración irregular reconocido por nítidas posiciones de los Estados de la región, el cual se ve a su vez reforzado por los estándares fijados por la Corte IDH y por diversos organismos internacionales de protección de derechos humanos sobre esta cuestión, todavía muchos sistemas legales permiten que los niños, niñas y adolescentes vean restringida su libertad personal por motivos migratorios, cualquiera sea la denominación que estas medidas reciban en los diferentes países, en algunas circunstancias sin resguardos de mínima razonabilidad, ni evaluación de medidas alternativas, ni las correspondientes garantías de debido proceso.

De esta manera, mientras que algunos países prevén la detención de migrantes (sin perjuicio de su edad) como sanción penal por infringir la legislación migratoria, en otros se dispone la detención administrativa como medida cautelar en el marco de procedimientos migratorios sin contemplar medidas que no impliquen restricciones a la libertad ambulatoria o detención.

Asimismo, carencias importantes respecto de la autoridad competente (por ej. falta de intervención del poder judicial), la no estipulación de plazos de tales medidas y la ausencia de garantías elementales del debido proceso para dictar y ejecutar medidas de procedimiento respecto de los niños/as pueden implicar restricciones a la libertad y llegar a la detención de adultos y niños, niñas y adolescentes migrantes.

Otra circunstancia que tiene un impacto directo sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes es la propia condición migratoria de sus padres. Esto se da por ejemplo, cuando son obligados a alojarse con sus padres en estaciones migratorias, o cuando sufren el alojamiento en instituciones migratorias cerradas como consecuencia de medidas cautelares aplicadas a sus padres en razón de su condición migratoria, o cuando deben acompañar a sus padres expulsados pese a ser nacionales de un país, o cuando sufren la expulsión de sus padres y la ruptura del vínculo familiar. Por ello, al analizar la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes es indispensable vincularla a los derechos de los adultos migrantes.

Los países signatarios de la opinión solicitada ponen el acento en que el deber prioritario de los Estados consiste en diseñar e implementar mecanismos de protección específicos para niños, niñas y adolescentes migrantes dirigidas a asegurar su protección de derechos sin que éstas incluyan la privación de libertad como posibilidad. Para ello, solicitan a la Corte IDH que especifique las obligaciones del Estado relativas a disponer de otras medidas alternativas a la restricción de la libertad, basadas en la familia y en la comunidad, que sean obligatorias y de previa implementación a cualquier medida de institucionalización para que tornen a la restricción de la libertad en un último recurso.

El tema relativo a las características que debería tener la adecuación de las garantías procesales y sustantivas a la situación de los niños, niñas y adolescentes es otra de

las consultas formuladas a la Corte IDH. La aplicación de dicho sistema de garantías relacionadas con restricciones a la libertad personal debe reunir elementos específicos y diferenciados cuando está en juego la libertad personal de niños, niñas y adolescentes.

En la región también es notoria la ausencia de un enfoque basado en los derechos de los niños, niñas y adolescentes (ya sean migrantes e hijos de migrantes) en el marco de procedimientos de expulsión de migrantes como sanción a infracciones a la regulación de las condiciones de ingreso y residencia a un país. El principio del interés superior del niño, entendido como la satisfacción integral de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, resulta medular en los procedimientos migratorios. Componentes claves del derecho internacional de los derechos humanos como el principio de no devolución exigen la adopción de medidas específicas en el marco de los mencionados procesos que incluyen una serie de estándares concretos (entre otros, emanados del Comité de Derechos del Niño) dirigidos a asegurar los derechos del niño.

Por otro lado, en el contexto de aumento de flujos migratorios mixtos se hace también necesario contar con sistemas adecuados para identificar de manera oportuna el ingreso de niños, niñas y adolescentes eventuales solicitantes de asilo o refugio, y tener disponibles procedimientos claramente establecidos para resolver medidas adecuadas de protección antes y después de reconocida su condición de refugiado. Las decisiones que se adopten en el marco de los procedimientos especiales sobre solicitud de asilo o refugio deben partir también de un enfoque basado en la protección de los derechos del niños, niñas y adolescentes, a la luz del principio del interés superior, por ejemplo al decidir su esquema de garantías procesales, los acuerdos sobre soluciones temporales y definitivas, entre otras situaciones.

Finalmente, el último punto puesto a consideración a los miembros de la Corte IDH se refiere a los mecanismos de expulsión de padres de niños, niñas y adolescentes residentes o nacionales de países de destino, los cuales también requieren de una profunda revisión desde un paradigma basado en el respeto a los derechos de niño, niñas y adolescentes que priorice, entre otros, el derecho a la vida familiar y el derecho a un desarrollo integral.

Los países miembros del MERCOSUR pensaron en la intervención de la Corte IDH por vía de su competencia consultiva a los efectos de profundizar y precisar los estándares y principios que han sido sentados en sus precedentes sobre niñez y migraciones. Ello con la idea de fijar tanto un piso común de estándares como un marco conceptual a ser reconocidos por los países de la región que les sirvan de referencia insoslayable para ajustar y revisar las leyes y las políticas públicas en esta materia y fortalecer los diálogos que los gobiernos de la región tienen a nivel regional. Asimismo, hay otros objetivos de carácter político que se alcanzan por medio de la iniciativa de consulta ante la Corte IDH que van más allá del tema concreto de la

consulta y que se refieren al fortalecimiento del MERCOSUR como bloque.

Por un lado, ésta es la primera opinión consultiva presentada ante dicho tribunal por un bloque subregional lo cual contribuye a consolidar al MERCOSUR como un proceso de integración social y político, y no sólo económico-comercial. Igualmente, sirve como vector para afirmar los derechos humanos como un tema de identidad común del bloque; y promueve el fortalecimiento del diálogo entre el MERCOSUR y el sistema interamericano de la OEA. Finalmente, esta solicitud de opinión consultiva presenta al MERCOSUR como un ámbito de coordinación de políticas y posiciones comunes en materia de derechos humanos.

## **5. Fortalecer la institucionalidad pública en derechos humanos.**

El cuarto eje de trabajo del IPPDH es lo que denominamos infraestructura en derechos humanos, esto es, cómo fortalecer una institucionalidad pública y social para hacer políticas en derechos humanos en el MERCOSUR y cómo mejorar las capacidades técnicas y políticas y la jerarquía institucional de los organismos gubernamentales que hacen política de derechos humanos en nuestros países. También los que hacen políticas públicas en espacios judiciales y legislativos, así como las instituciones estatales de control y supervisión, como las defensorías del pueblo y los institutos nacionales.

Cuando nos referimos al fortalecimiento de la institucionalidad pública en derechos humanos debemos considerar el peso o el valor de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados parte. Una misión del IPPDH es colaborar en los procesos de adecuación y armonización normativa en relación con las obligaciones, los principios y estándares internacionales de derechos humanos vigentes en nuestros países.

Además el IPPDH ha colaborado recientemente en una misión de apoyo técnico al gobierno de Perú en la puesta en marcha de un viceministerio de derechos humanos en el ámbito del Ministerio de Justicia. También está colaborando activamente en la puesta en marcha del nuevo Instituto Nacional de Derechos Humanos de Uruguay y realizando acciones conjuntas con el nuevo Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

Una vía para apoyar ese proceso de mejora de capacidades técnicas consiste en activar redes de investigación académica y alianzas estratégicas entre universidades, centros de investigación, productores de conocimiento y áreas de gestión pública. Existe, en el espacio del MERCOSUR, un incipiente campo académico especializado en esta temática que incluye centros universitarios, maestrías, proyectos de investigación y organizaciones sociales con experiencia y capacidad de producción de información, que podrían mejorar su integración a la gestión pública, a los

diagnósticos, y a la formulación e implementación de políticas. En la medida en que los temas de derechos humanos se tornan más complejos y las violaciones de derechos responden a patrones estructurales, las estrategias públicas pensadas desde la política, requieren abordajes complejos, sostenidos en diagnósticos precisos y en respuestas afinadas técnicamente. En nuestras actividades y proyectos de investigación hemos buscado apuntalar las redes y consorcios universitarios dedicados a la temática de los derechos humanos y los estudios de ciudadanía en la región, buscamos vincular productores de conocimiento con áreas de gobierno y con las instituciones de protección.

Otra vía para fortalecer la institucionalidad en derechos humanos en el MERCOSUR consiste en activar la participación social. La experiencia histórica de la resistencia a la dictadura y las estrategias de quiebre de la impunidad en nuestros países marcan un elemento central para la definición de esta cuestión: las políticas en derechos humanos son importantes desde la perspectiva del rol del Estado, pero trascienden el ámbito gubernamental y deben incorporar el aporte de los movimientos sociales, los movimientos de víctimas, los sindicatos y las organizaciones sociales. No es posible pensar hoy en el avance de los procesos de justicia en la región sin el aporte decisivo de las organizaciones sociales y de las redes coordinadas de activismo social. Las organizaciones sociales tienen un rol central en el plano de los derechos y el activismo pone temas en la agenda, convierte demandas en cuestiones de política pública, y muchas veces se involucra también en procesos de implementación o de evaluación de esas políticas.

Un punto a considerar también a nivel de MERCOSUR, consiste en abrir los canales a la participación social en las decisiones que se toman en el ámbito de las reuniones de autoridades de derechos humanos (RAADH) y en otros espacios de decisión en materia de derechos humanos<sup>8</sup>. En el MERCOSUR existe un activo institucional valioso para hacer políticas públicas de garantía de derechos: organizaciones sociales organizadas, movilizadas, activas, dispuesta a controlar y a impugnar, pero también a participar de la discusión política, a dialogar y acordar con los gobiernos, a participar de proyectos políticos amplios de transformación y cambio social, como los que están en curso en nuestra región. La participación social es clave para la legitimidad de las políticas sobre derechos humanos del MERCOSUR. También lo es para afirmar esta fase del proceso de integración del MERCOSUR, pensado como la construcción de una incipiente comunidad política regional.

---

<sup>8</sup> Propuestas para el fortalecimiento de la RAADDH: Mejoras en sus procedimientos y mecanismos de participación social. IPPDH, 2012. Documento disponible en <http://www.mercosur.int/ippdh>.