



.....

Memoria institucional

2009 - 2014

.....

Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos
del MERCOSUR

1.	Prólogo por Víctor Abramovich	3
2	Los Derechos Humanos como Eje del Proceso de Integración Regional	6
3	Memoria, Verdad y Justicia por Graves Violaciones a los Derechos Humanos	12
4.	Prevención de la Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana	19
5	Igualdad y no discriminación	27
	5.1. Migración y derechos humanos	29
	5.2. Adultos mayores	37
	5.3. El enfoque de derechos en políticas sociales	40
6	Infraestructura institucional en derechos humanos	43

1.

Prólogo

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) es una nueva institución del MERCOSUR creada por los gobiernos como una instancia de cooperación e investigación aplicada, dirigida a fortalecer las instituciones gubernamentales y el emergente campo de políticas públicas en derechos humanos.

Los derechos humanos son parte del ADN del MERCOSUR. Los países del bloque comparten un pasado común signado por violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. Por eso en esta región la democracia y los derechos humanos van atados y resultan inescindibles.

El escenario regional evidencia claros avances en términos de las políticas dirigidas a investigar y responsabilizar a quienes cometieron crímenes masivos, a la construcción de verdad, reparación y memoria social, junto a las garantías de no repetición. También se ha avanzado decididamente en el fortalecimiento de nuestros sistemas políticos democráticos, en políticas de igualdad sustantiva, y de inclusión social, y cultural. El MERCOSUR, como todo proceso de integración, se construye sobre la base de pisos mínimos comunes de protección de estos derechos, que permiten gradualmente ir armonizando las normativas y coordinando los esfuerzos de cada país por alcanzar niveles compatibles y básicos de



Equipo IPPDH en el acto público de entrega de la sede definitiva del IPPDH en el Espacio para la Memoria y los Derechos Humanos (ex Esma), Buenos Aires. Noviembre de 2014

ejercicio de ciudadanía en todo el espacio regional.

Al mismo tiempo, los ámbitos institucionales del MERCOSUR como la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH), funcionan como cajas de resonancia de los debates nacionales, sirven para intercambiar experiencias e iniciativas de política pública, y al mismo tiempo, como espacios para construir consensos regionales, para afianzar y sostener en el tiempo las conquistas alcanzadas nacionalmente, como activos de toda la región. Ese es el sentido de la discusión para promover procesos de construcción de una ciudadanía regional, como un piso de derechos para todas las personas dentro del espacio común, que garantice un vínculo de pertenencia y de inserción activa en el proceso político de integración regional.

En esta etapa inicial, el IPPDH ha contribuido a alcanzar algunos de esos desafíos regionales. Muchas de sus principales acciones y políticas, descritas con detalle en esta memoria, han servido para definir una modalidad intervención del IPPDH, y para delinear su identidad institucional, como herramienta al servicio de los gobiernos y la sociedad civil de la región. Entre esas acciones, podemos destacar la construcción del Acervo Documental Cóndor (ADOC), una guía regional de archivos públicos sobre la Operación Cóndor; el impulso de la solicitud de Opinión Consultiva 21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre niñez migrante, y los foros para discutir la construcción de ciudadanía regional; la creación del primer Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR (SISUR) y las diversas investigaciones y cursos de capacitación de funcionarios públicos,

destinados a profundizar el enfoque de derechos en las políticas públicas gubernamentales, lo que se refleja en el documento “Ganar Derechos”.

Esta primera etapa ha sido también de construcción y consolidación institucional, pues hemos concretado los concursos para cubrir los cargos institucionales, armado equipos de trabajo, conseguido líneas de financiamiento estructurales, como el proyecto IPPDH-FOCEM, y afianzado la plena integración de los gobiernos al nuevo proyecto institucional.

La memoria que presentamos no da cuenta sólo de lo que se ha construido, sino también anticipa algunos de los enormes desafíos que se enfrenta para consolidar la agenda de derechos humanos en el espacio político de la integración.

Entendemos que el IPPDH puede ser en el futuro inmediato un factor importante para profundizar esta agenda. Favorecer la investigación de problemas comunes, mejores circuitos de información, y mayor participación social en los espacios institucionales como la RAADH y las demás reuniones especializadas. Además, puede ayudar a afianzar la relación entre el MERCOSUR y los sistemas de protección de derechos humanos regionales y globales, favoreciendo la implementación nacional de los estándares y principios que estos mecanismos construyen. También puede funcionar

como un punto de apoyo para que los gobiernos avancen en la plena integración de los temas de derechos humanos en el marco ampliado de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Víctor Abramovich
Secretario Ejecutivo del IPPDH
para el período 2010-2014

2.

Los Derechos Humanos como Eje del Proceso de Integración Regional

Desde hace ya más de una década los gobiernos de América Latina dan forma a nuevos ámbitos de colaboración y construcción colectiva de agendas y estrategias de acción, profundizando los procesos de integración regional. El MERCOSUR dinamiza los vínculos sur-sur, otorga un rol central a los Estados y pone a la política en el centro de las relaciones de cooperación regional.

El respeto y promoción de los derechos humanos constituye una condición indispensable de la integración. Este tema central en las transiciones de los países de nuestra región está íntimamente ligado con la idea de democracia que tenemos los sudamericanos. Hoy en día, los derechos humanos no son pensados tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como una guía para el desarrollo de políticas públicas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Ello implica un cambio en la concepción del rol de los Estados, que no solo deben respetar los derechos humanos, sino promover acciones efectivas para garantizar su ejercicio. A la vez, impacta en la concepción de los derechos humanos, en tanto campo específico de la política pública y como enfoque a incorporar en los ámbitos que definen políticas gubernamentales.

La Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR

En este marco, el MERCOSUR consolida su dimensión social y política apoyando a los gobiernos en la implementación de estrategias nacionales en derechos humanos, favoreciendo la coordinación entre las políticas de los diferentes Estados e impulsando estrategias regionales para avanzar derechos y ciudadanía. Al mismo tiempo favorece la participación social de alcance regional sobre temáticas fundamentales para la profundización de las democracias en América del Sur.

La Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), son ámbitos institucionales del MERCOSUR y constituyen una comunidad política comprometida con el respeto y promoción de los derechos humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo de la región.

En diciembre de 2004, en el marco de la Cumbre Presidencial en Brasil, se creó la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH), que comenzó a funcionar como órgano especializado del MERCOSUR el año siguiente. Durante la primera RAADH, realizada del 4 al 6 de mayo de 2005, las altas autoridades aprueban el proyecto de *Protocolo sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR*, que sería suscrito en el marco del XXVIII CMC, el 19 de junio de 2005 y pasaría a ser conocido como la cláusula de derechos humanos del MERCOSUR. Así, los Estados se comprometen a “cooperar mutuamente por la promoción y protección efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales a través de los mecanismos institucionales establecidos en el MERCOSUR”.

En la misma RAADH se decidió elevar a los gobiernos de los Estados Parte y Asociados la *Declaración Presidencial sobre Derechos Humanos de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados*, que fue finalmente emitida el 9 de diciembre de 2005, ratificando la vigencia de los compromisos adoptados y garantizando el respeto de los derechos humanos en la región.



Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR

A diez años de su creación, la RAADH se ha consolidado como actor relevante en el fortalecimiento de políticas públicas en derechos humanos y como un foro de diálogo con las organizaciones sociales y regionales de los países del bloque MERCOSUR y los Estados Asociados. Hasta la actualidad, se han desarrollado 25 reuniones ordinarias y 5 extraordinarias, donde las Comisiones Permanentes y Grupos de Trabajo impulsaron diversas iniciativas de cooperación y coordinación política, que reflejan la prioridad que los Estados asignan a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

Comisiones permanentes

- Memoria, Verdad y Justicia
- Iniciativa Niñ@Sur
- Educación y Cultura en Derechos Humanos
- Discriminación, Racismo y Xenofobia
- Personas con Discapacidad
- Adultos Mayores

Grupos de trabajo

- Género y Derechos Humanos de las Mujeres
- Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales (LGTB)

¿Qué es el IPPDH y qué hace?

Durante la III RAADH de 2006 nació la propuesta de establecer un organismo regional de derechos humanos para que trabaje en base a la identidad y el desarrollo de los países del bloque. Esta idea se terminó de concretar en el año 2009, con la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) bajo el ámbito de la RAADH y con sede permanente en la Ciudad de Buenos Aires.

El IPPDH se propone contribuir en el diseño, implementación y consolidación de las políticas públicas en derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países del MERCOSUR.

En abril de 2010, se designó a Víctor Abramovich como primer Secretario Ejecutivo del Instituto quien, junto a los representantes de la RAADH, establece el primer plan estratégico de acción y las prioridades temáticas de trabajo.

Los temas prioritarios

- Políticas de memoria, verdad, justicia y reparación ante graves violaciones.
- Políticas de prevención de la violencia institucional y seguridad ciudadana.
- Políticas de igualdad y no discriminación.
- Infraestructura institucional en derechos humanos.

En esta etapa fundacional, la agenda regional de derechos humanos se encuentra estrechamente vinculada a favorecer la coordinación regional y el intercambio de experiencias nacionales relativas a los procesos de memoria, verdad y justicia ante graves violaciones de derechos humanos cometidos durante los períodos dictatoriales en los países del MERCOSUR y Estados Asociados. A la vez, apunta a enfrentar los problemas de violencia estatal aún vigentes en muchos de los países de la región. El objetivo es promover mecanismos institucionales y acciones estratégicas para apoyar políticas de seguridad ciudadana que garanticen el ejercicio de los derechos humanos.

Otro de los temas de trabajo refiere a políticas de igualdad y no discriminación, mecanismos y acciones destinadas tanto a mejorar los niveles de igualdad e inclusión social, como a integrar el enfoque de derechos en políticas y servicios sociales de los Estados. Finalmente, como eje de actuación transversal, el IPPDH apoya el fortalecimiento de una institucionalidad pública en derechos humanos a nivel nacional y regional.

Los cuatro ámbitos de trabajo del IPPDH

- Coordinación de políticas públicas en derechos humanos a nivel regional.
- Cooperación técnica para el desarrollo de políticas en derechos humanos.
- Investigación aplicada para la producción de estudios e información técnica.
- Difusión y Capacitación para funcionarios/as públicos.

En cada uno de sus ejes prioritarios, el IPPDH apoya la coordinación de políticas públicas en derechos humanos a nivel regional, cooperando y brindando asesoramiento a los órganos e instancias del MERCOSUR en la materia. También promueve espacios de reflexión y diálogo, junto al fortalecimiento de la gestión de sistemas de información regionales. En el marco de su función de cooperación técnica para el desarrollo de políticas en derechos humanos, el IPPDH ofrece apoyo en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas nacionales, a las autoridades e instituciones de derechos humanos de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR. Además, como parte de su labor de investigación aplicada, produce información técnica, estudios e investigaciones. Ofrece también espacios de reflexión y diálogo permanente sobre políticas públicas de derechos humanos entre funcionarios/as públicos/as, centros académicos y organizaciones de la sociedad civil. Por último, lleva adelante actividades de capacitación en políticas de derechos humanos dirigidas a funcionarios/as públicos/as.

3.

Memoria, Verdad y Justicia por Graves Violaciones a los Derechos Humanos

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 relevante en esa construcción colectiva del MERCOSUR.

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 de seguridad con las investigaciones y los mecanismos para proteger de modo integral a víctimas, testigos y funcionarios, entre otras cuestiones.

Además, el derecho internacional de los derechos humanos ha estipulado una serie de obligaciones en materia de verdad, memoria y reparación que los Estados asumen luego de atravesar períodos caracterizados por la comisión sistemática y generalizada de violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, estos procesos de verdad y justicia contaron con una fuerte participación y han sido acompañados por las víctimas, familiares y organizaciones sociales.

Preservación de Sitios de Memoria

En este contexto, el MERCOSUR avanza hacia una mayor coordinación en materia de políticas de memoria, verdad y justicia, articulando iniciativas públicas relativas a la preservación de sitios de memoria y en materia de archivos y gestión de información sobre el Plan Cóndor.

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 del 70 y 80 constituyen uno de los acontecimientos más relevantes en materia de derechos humanos en la región y son un eje fundamental para la integración entre estos países.

Los Estados del MERCOSUR están procurando articular sus iniciativas públicas relativas a políticas de preservación de sitios de memoria. En la XIX RAADH, realizada en Asunción en abril de 2011, se encomendó al IPPDH la elaboración de un documento sobre los principios fundamentales para la preservación de sitios donde se cometieron graves violaciones a los derechos humanos durante las dictaduras militares del Cono Sur.

Con ese mandato, el IPPDH elaboró un documento que tomó como base los aportes realizados por los Estados, instituciones públicas, sociales y académicas que gestionan sitios de memoria en los países de la región.

Allí se han sugerido 29 principios que establecen pautas comunes para el diseño e implementación de políticas públicas sobre sitios de memoria, entre las cuales se destacan las obligaciones específicas en materia de preservación de sitios y pautas generales para su gestión. El documento “Principios fundamentales para las políticas públicas sobre sitios de memoria” fue aprobado tiempo después en la XXII RAADH, en septiembre de 2012 en Porto Alegre.

Los 29 principios están destinados a guiar las políticas que se implementen en los diferentes países de la región en materia de creación, preservación y gestión de lugares donde se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, donde se resistieron o enfrentaron esas violaciones, o que son utilizados para recuperar y transmitir procesos traumáticos o para homenajear y reparar a las víctimas.

La preservación de los predios donde se cometieron graves violaciones a los derechos humanos y la creación de sitios de memoria vinculados, son herramientas de política pública a disposición de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de justicia, verdad, memoria y reparación. Además de brindar reparación simbólica a las víctimas, estos espacios permiten contribuir con la justicia y transmitir la verdad de lo ocurrido. Los lugares físicos dan testimonio incontrovertible de las violaciones allí ocurridas y son un patrimonio histórico y cultural ineludible para las generaciones futuras.



Con la llegada de la democracia, la multiplicidad de experiencias en relación a la creación de sitios de memoria es contundente: nacieron allí donde años atrás se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, en lugares paradigmáticos de la represión o de la resistencia, e incluso en lugares que no tienen una relación física con lo sucedido pero que resultan significativos para una comunidad.

Respecto al formato y contenido, existen dos tendencias en debate. La más aceptada reconoce la necesidad de preservar estos espacios y así resguardar su valor histórico y testimonial. Esta acción fue acompañada por un cuerpo de decisiones judiciales o administrativas que garantizaron su resguardo físico, ya que siguen aportando material probatorio relevante en los procesos

judiciales en curso o que puedan abrirse en el futuro en relación a los crímenes allí ocurridos.

Sin embargo, preservar estos predios no obstaculiza la posibilidad de intervenirlos de manera activa (y creativa) para seguir elaborando las consecuencias de los procesos históricos en los que dichos hechos estuvieron inmersos, y promover una perspectiva crítica que apunte a la defensa de los derechos humanos en la actualidad.

Por otro lado, algunos colectivos resaltan la potencialidad de reconstruir el espacio *tal cual fue*, de representar (en el sentido de hacer presente algo que ya no está) el horror y de ahí promover trabajos de construcción y transmisión de la memoria.

Uno de los temas que generó mayores discusiones estuvo vinculado al papel que se le asigna a los sitios de memoria teniendo en cuenta su pertenencia a las fuerzas armadas. El debate se proyecta al futuro, es decir, se pregunta si construir memoria en esos lugares puede ser útil para impulsar procesos de reforma e incidir en la formación de nuevas generaciones de agentes. Para algunos el valor reparatorio de esos sitios excluye toda posibilidad de que las víctimas y sus familiares compartan su espacio de duelo y memoria con agentes de instituciones que aún no fueron completamente depuradas.

Los debates

En noviembre de 2011 se realizó la jornada “Perspectivas comparadas de los procesos de memoria, verdad y justicia en el Cono Sur” para corresponsales extranjeros y periodistas especializados, donde se realizaron diversas charlas, paneles y discusiones sobre los principios en materia de políticas públicas sobre sitios de memoria. La actividad se llevó a cabo en el lugar más emblemático de la represión durante la última dictadura argentina, la ex ESMA (Escuela de Suboficiales de Mecánica de la Armada), en uno de cuyos pabellones funciona ahora el Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti.

El abordaje regional de las políticas en materia de lucha contra la impunidad, ratifica la existencia de un pasado común, de una historia compartida de violencia estatal y de avallamiento sistemático de la dignidad humana. La memoria activa acerca del pasado de violencia y vulneración de derechos que comparten los países de la región es clave para que el MERCOSUR sea concebido no sólo como un mercado común, sino también como una incipiente comunidad política.

El Acervo Documental Cóndor

A partir de los años sesenta, los servicios de inteligencia del Cono Sur constituyeron alianzas represivas sustentadas en la Doctrina de Seguridad Nacional. La Operación Cóndor nació en 1975 a instancias de las dictaduras de la región, que montaron una compleja infraestructura clandestina para el intercambio de informaciones, la persecución, ejecución y desaparición de personas. La gran mayoría de las víctimas directas fueron dirigentes y militantes políticos, sindicales y sociales.

La alianza represiva incluyó actividades de vigilancia política a disidentes exiliados o refugiados, acciones encubiertas, secuestros y asesinatos, para lo cual se conformaron equipos especiales que funcionaban a nivel internacional, incluso en Europa y Estados Unidos. A su vez, se implementó un sistema paralelo de prisiones clandestinas y centros de tortura con el propósito de recibir a los prisioneros extranjeros detenidos en el marco de esta Operación.

Las acciones represivas emprendidas por las dictaduras tendieron a ocultar rastros y pruebas, dificultando la posibilidad de dar cuenta de lo ocurrido. Sin embargo, no todo pudo ser ocultado. En este sentido, nace el Acervo Documental Condor (ADOC), un proyecto implementado por el IPPDH con el objetivo general de acompañar los procesos de verdad y justicia que se desarrollan en la región, a partir del relevamiento, organización, y puesta a disposición de información relativa al patrimonio archivístico que documenta las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de las coordinaciones represivas del Cono Sur. La tarea llevada adelante para el desarrollo del Acervo Documental Cóndor permite reconstruir la historia común potenciando los procesos de verdad y justicia que se desarrollan en la región.

También avanza en pos de esclarecer lo sucedido y aportar material probatorio para los procesos judiciales en curso o los que pudieran abrirse en el futuro. Con esta iniciativa el MERCOSUR ha buscado potenciar procesos internos de cada país vinculados con la identificación, ordenamiento y publicidad de los archivos que registran el accionar represivo de los Estados de la región. En este contexto, diversas instituciones públicas depositarias de archivos

y fondos documentales han desarrollado medidas específicas, como la creación de unidades de búsqueda y ordenamiento de documentos de archivo, tendientes a identificar, organizar y desclasificar información.

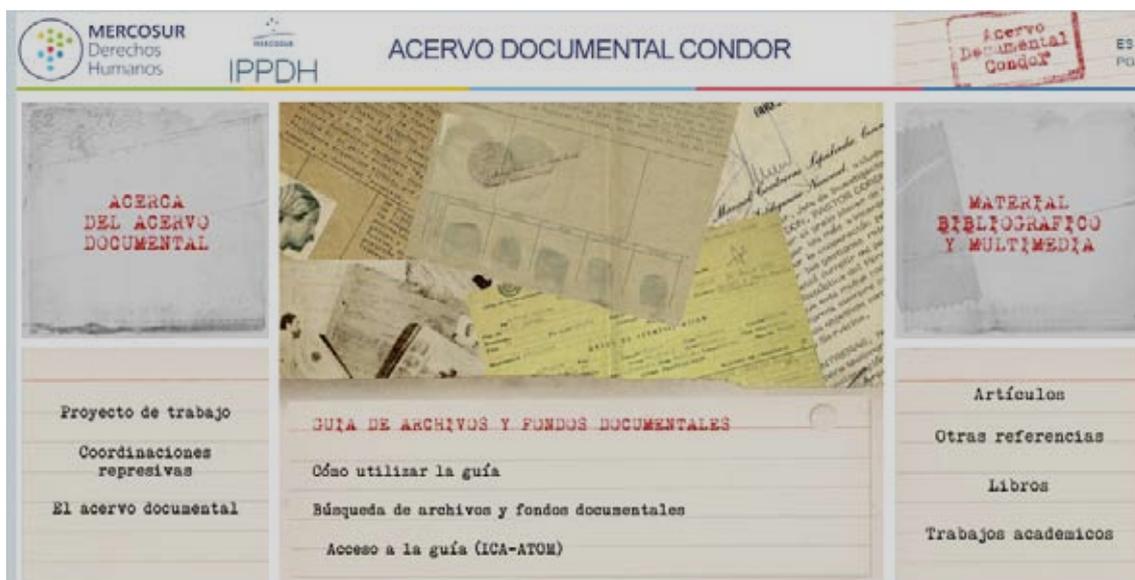
El Acervo Documental Córdoba

Este acervo desarrollado por el IPPDH releva organiza y difunde información de, hasta la fecha, 219 fondos documentales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, albergados en diversas instituciones productoras, custodiadoras o archivísticas, abarcando desde principios de los años sesenta hasta la actualidad, con preminencia de los períodos dictatoriales. También releva fondos documentales producidos o depositados en organizaciones sociales y centros académicos.

Los fondos relevados permiten indagar sobre el accionar de las coordinaciones represivas, pues incluyen información sobre el seguimiento de personas a través de las fronteras, el desarrollo y articulación de tareas de inteligencia, la producción de informes de operativos, el intercambio de correspondencia oficial, la realización de reuniones de altos mandos castrenses, y la organización de cursos y congresos internacionales.

A lo largo del 2014 se llevó adelante una segunda etapa de sistematización que profundizó el relevamiento realizado en Chile e incorporó instituciones de Bolivia. También dio inicio a la recopilación de información sobre expedientes judiciales vinculados a la coordinación represiva en el Cono Sur, teniendo en cuenta las particularidades propias del uso, la producción y la organización de la documentación que utiliza la justicia.

Esta primera guía de archivos y fondos documentales ofrece información general acerca de las instituciones archivísticas o depositarias de los documentos y de la gestión del patrimonio documental, así como referencias a la fecha y contexto de producción de los fondos. A su vez, describe cuestiones vinculadas a la preservación y accesibilidad de la información, especificando en cada caso si existen restricciones legales



Acervo Documental Cónдор (ADOC)

La guía de archivos contiene información documental sobre el operativo cónдор

o materiales. En este sentido, coteja los estándares internacionales y obligaciones jurídicas relativas a las políticas públicas en materia de gestión de archivos, con la situación real de publicidad, preservación y acceso de los principales fondos documentales relevados en la guía.

Para desarrollar este proyecto, se visitaron archivos y realizaron entrevistas a funcionarios y técnicos vinculados con la gestión de políticas públicas relacionadas con el tema. En su mayoría se trata de documentos producidos por organismos públicos, generalmente del área de defensa, seguridad e inteligencia.

El Acervo Documental Cónдор fue presentado en septiembre de 2013, en el marco de una jornada sobre “Políticas de archivos en los procesos de verdad y justicia”, coorganizada con la Cancillería Argentina y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. En abril de 2014 fue presentado en Porto Alegre, Brasil, durante la Semana de la Democracia “Que nunca mais desapareça”, organizada en ocasión del 50 aniversario del último golpe militar que ocurrió en ese país. En este evento se inauguró el Museo de los Derechos Humanos del MERCOSUR.

4.

Prevención de la Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana

El MERCOSUR ha avanzado significativamente sobre los problemas de violencia estatal heredados de las dictaduras aún vigentes en muchos de los países de la región. Todavía persisten problemas relacionados a la violencia policial y al hacinamiento y superpoblación carcelaria, por ejemplo. Se trata de 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.

El programa de trabajo del IPPDH convenido con los gobiernos incluye como línea prioritaria la prevención de la violencia social e institucional y las políticas de seguridad respetuosas de derechos humanos. El punto de partida es el concepto de seguridad ciudadana, que en América Latina vincula las agendas y preocupaciones de la comunidad de derechos humanos con las políticas de seguridad.

El concepto de seguridad ciudadana aparece contrapuesto a la de seguridad pública, que se orienta a la preservación del orden público y define a la seguridad desde los propios intereses del Estado. Para un enfoque basado en la seguridad ciudadana resultan centrales 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 atravesadas por problemas de desigualdad, de discriminación, y que en muchos de nuestros países presentan todavía características estructurales.

La condición para desarrollar políticas con un enfoque de seguridad ciudadana es fortalecer el gobierno político de la seguridad mediante la construcción y consolidación de una adecuada institucionalidad pública, con capacidades estatales que puedan y sepan gestionar esas políticas.

El debate sobre este tema excede largamente lo teórico y se convierte en parte de una discusión política a nivel nacional y regional, que busca definir el nivel de protección de derechos humanos. Tanto el MERCOSUR como la UNASUR pueden contribuir a alcanzar consensos políticos sostenibles para lograr institucionalidades democráticas más sólidas y favorecer el diseño de políticas que redunden en sociedades más justas y menos violentas.

Una nueva agenda de trabajo

El cambio en el concepto de seguridad ha provocado en los países del MERCOSUR un debate sobre la definición de una nueva agenda que incluye la redefinición del contexto histórico-social (la transición del autoritarismo a la democracia y un aumento de la participación social), la necesidad de cambios en el sistema político y la construcción de sistemas de información en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana que articule la acción entre Estado, organizaciones civiles y académicas.

Procesos de producción y gestión de la información en materia de violencia institucional y seguridad ciudadana

La producción y gestión adecuada de la información y el conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana es condición esencial para alcanzar un modelo de gobernabilidad democrática de la seguridad pública que tenga como valor inseparable de los derechos humanos. Por eso, el IPPDH se propuso mapear, identificar y describir los tipos de sistemas de información existentes en las áreas de Justicia, Interior y/o Seguridad en los Estados parte del MERCOSUR, en materia de violencia y criminalidad, indagando en particular sobre los registros producidos por las policías.

La investigación, que contó con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), avanza en el fortalecimiento de las instancias de coordinación de políticas regionales que articulen derechos humanos y seguridad pública desde una perspectiva integral de los derechos humanos.



Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

El estudio da cuenta que un amplio abanico de problemas sociales no son registrados por las policías y quedan invisibilizados como problemas de violencia y seguridad. Tampoco existe articulación entre la información que se produce en materia de violencia social y criminalidad, y la que se produce respecto de la violencia institucional. También refleja el enorme valor político que estos datos tienen, pues en muchos casos funcionan como termómetro de gestiones políticas e inciden en la generación de climas sociales determinados.

Un enfoque basado en la seguridad ciudadana necesita de estrategias coordinadas e integrales de prevención de las distintas formas de violencia: la institucional —generada desde los propios aparatos del Estado— y la social, en particular las generadas por la desigualdad, la discriminación o las que, en muchos de nuestros países, está relacionada con déficits estructurales.

En definitiva, se trata de generar herramientas para la administración y resolución institucional de conflictos que sean justas y respetuosas de los derechos humanos y nos posibilite pasar de una formulación en términos de “resolución de conflictos” a una en términos de “transformación de los conflictos”.

Mecanismos y Políticas de Prevención de la Tortura en el MERCOSUR

Uno de los desafíos del MERCOSUR ha sido la prevención de la práctica de la tortura. Los Estados que lo integran han admitido ante distintos organismos internacionales de protección de derechos humanos la situación de la tortura en sus países, y han asumido voluntariamente el compromiso de adoptar medidas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Algunas claves para el fortalecimiento de la institucionalidad pública en seguridad

- 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.
- Mejorar los procesos de producción de información estadística en el MERCOSUR.
- Fortalecer la producción y gestión de conocimientos, como una herramienta esencial para definir políticas.

Considerando la inquietud expresada en distintos órganos y foros del MERCOSUR, el IPPDH ha impulsado debates e investigaciones aplicadas sobre mecanismos de prevención de tortura en cumplimiento del Protocolo Adicional de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas y políticas de prevención de la violencia en el espacio carcelario.

La mayoría de los países del bloque regional, presentan constituciones y leyes adecuadas que reconocen derechos humanos. En el plano internacional, son signatarios de los principales tratados internacionales de protección de derechos humanos y contra la tortura, poseen leyes que prohíben su práctica y han adherido a la creación de Mecanismos Nacionales de Prevención a la Tortura. Sin embargo, estos mecanismos no se encuentran plenamente implementados en muchos de los países.

Durante el 2011 y 2012 el IPPDH realizó un seguimiento de la implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura (MNP), ideados por el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas, en los Estados del MERCOSUR. Este documento ha sido un aporte para favorecer el debate y contribuir al delineamiento y puesta en funciones de dichos mecanismos.

Aportes para la Implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura

Este estudio, presentado públicamente en la XX RAADH de diciembre de 2011, releva la situación de discusión, sanción legislativa e implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en los Estados del MERCOSUR.

Mecanismos de coordinación de políticas en materia de trata de personas y violencia institucional

Por otra parte, el MERCOSUR ha procurado identificar aquellas iniciativas de políticas de prevención y sanción de la tortura que hayan resultado eficaces en los distintos países. Por ello durante el 2013, el IPPDH junto con la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, llevó a cabo una investigación sobre políticas públicas de prevención y sanción de la tortura en la región. El estudio releva diversas iniciativas que sobre el tema se desarrollan en la región e identifica algunas políticas que resultaron eficientes en términos de prevención y sanción de la tortura.

Políticas de Prevención y Sanción de la Tortura en el MERCOSUR

El documento de investigación incluye políticas de Argentina, Brasil y Uruguay vinculadas con los siguientes temas:

- a) producción y difusión de información;
- b) creación y puesta en funcionamiento de mecanismos institucionales;
- c) mecanismos de sanción y responsabilización;
- y d) políticas públicas relativas a las condiciones de detención.

El IPPDH también ha apuntado a generar información y conocimiento sobre el estado de situación y las perspectivas futuras de la institucionalidad pública en derechos humanos en Estados con estructuras descentralizadas, como marco de posibilidad para la implementación de políticas efectivas en materia de derechos humanos.

En este sentido, ha concebido que las instituciones públicas pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo de políticas de derechos humanos, toda vez que tienen la capacidad de proporcionar los mecanismos, instrumentos, y recursos necesarios para garantizar el ejercicio de esos derechos. En el caso de los Estados federales, la existencia de mecanismos de coordinación adquiere un valor agregado pues devienen instancias fundamentales para asegurar la vigencia de los derechos en todo el territorio. Los mecanismos de coordinación generan una estructura institucional, con reglas propias, dentro de la cual diversos actores pueden gestionar, debatir y negociar alternativas para la coordinación de iniciativas en materia de trata y violencia institucional como en otras temáticas.

Los tres vectores para la coordinación de políticas públicas

Aun con marcos normativos sólidos, los instrumentos disponibles para la coordinación no aseguran un resultado lineal. El sistema federal habilita a que múltiples actores, de distintos niveles de gobierno, tengan injerencia sobre una misma temática social. Los intereses, objetivos y modos de trabajo de cada uno pueden ser similares o contrapuestos y se cruzan en tres vectores: el horizontal (describe la *intersectorialidad* dentro de un mismo nivel de gobierno), un plano vertical (en el cual se articulan diferentes niveles de gobierno) y el vínculo con otros actores de la sociedad civil.

Bajo estas perspectivas, el IPPDH junto con la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), durante el 2014 llevó adelante un proyecto de Investigación sobre Mecanismos de Coordinación de Políticas Públicas de Derechos Humanos en Sistemas Federales. El objetivo es relevar y analizar experiencias regionales en materia de diseño e implementación de mecanismos legales o administrativos para coordinar e implementar políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos en Estados federales. En particular, se abordan los mecanismos vinculados con temas de prevención y combate de la violencia institucional y la trata de personas.

Diálogos en materia de políticas de seguridad y derechos humanos

El IPPDH ha organizado diversas actividades de discusión y promoción relacionadas a la seguridad ciudadana acorde con los principios de derechos humanos. Entre ellos:

- Seminario Internacional “La seguridad ciudadana como derecho fundamental y

garantías de los derechos humanos” (abril de 2011, Asunción, Paraguay). Se avanzó en una agenda sobre la temática para que durante los siguientes años enmarque el desarrollo de acciones conjuntas entre los países miembros.

- Seminario Internacional “Desafíos de una política de seguridad para la democracia en Argentina. Experiencias y perspectivas latinoamericanas” (abril de 2011, Buenos Aires, Argentina). Allí se abordaron algunas dimensiones de las políticas de seguridad en relación con los derechos humanos, la organización y el control civil de las fuerzas de seguridad y la producción y el acceso a la información.
- Durante la Reunión de Ministros de Interior y Seguridad del Mercosur (abril de 2012, Buenos Aires, Argentina) se presentó un avance de la primera investigación regional sobre políticas de seguridad ciudadana abordando en particular la cuestión del uso del conocimiento y la producción de información estadística sobre violencia institucional.

5. Igualdad y no discriminación

En la última década, la región presenta un significativo proceso de expansión de derechos en diversos ámbitos de las políticas sociales, verificable tanto en un plano discursivo y normativo como en la construcción de ciudadanía y accesibilidad a derechos —expresada en la mejora de varios indicadores sociales.

Hoy existe, entonces, un nuevo modelo de políticas sociales en los países de América Latina que recoge esa idea de los derechos y de la ciudadanía. Las políticas de igualdad y no discriminación están destinadas a pensar políticas que favorezcan mejores condiciones para mantener esa igualdad y a recuperar el enfoque de derechos en las políticas y los servicios sociales del Estado.

En ese escenario, la situación de los migrantes y sus derechos constituyen un punto estratégico atado a la discusión del estatuto de ciudadanía del MERCOSUR, es decir, de los derechos reconocidos por los países del bloque a los ciudadanos de los demás países. Por otro lado, la temática relativa a los derechos de personas adultas mayores y las discusiones para una convención internacional se ha convertido en un tema relevante para los Estados del MERCOSUR. Finalmente, en los planos ideológico y de gestión, el enfoque de derechos plantea la centralidad del principio de igualdad y no

discriminación como horizonte de las intervenciones estatales y tiende a fortalecer los ámbitos públicos y democráticos de debate, de decisión, y de acción en los procesos de políticas públicas.

La decisión política de los gobiernos de la región de consolidar la perspectiva de derechos como lógica de funcionamiento institucional para las políticas sociales requiere acompañar esta propuesta con diversas líneas de acción que apunten a la comunicación, capacitación e incentivos de todos los sectores intervinientes.

5. 1. Migración y derechos humanos

El pedido de opinión consultiva ante la CIDH

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. De ellas, una cantidad creciente, aunque aún inestimable, son niños, niñas y adolescentes. Algunos de ellos migran junto a sus padres; otros —cada vez más— lo hacen solos.

Como consecuencia de la inquietud del MERCOSUR por esta situación, surge la idea del de la solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes —elaborada con la cooperación técnica del IPPDH y a instancias de la Comisión Permanente de la RAADH, Iniciativa Niñ@ Sur. Igualmente surge de los problemas que en la práctica se revelan por la falta de articulación entre varias leyes y políticas migratorias con el sistema de protección de derechos del niño.



Los Estados Parte del MERCOSUR presentaron la solicitud de opinión consultiva sobre niñez migrante, en una audiencia pública llevada a cabo en México, en octubre de 2013.

En Bogotá, en julio de 2011, los representantes de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, participaron de una audiencia con el pleno de la Corte IDH con el objetivo de formalizar la presentación de la solicitud de opinión consultiva. El interés del tema quedó demostrado por la pluralidad de observaciones escritas que fueron presentadas por otros Estados, por organismos internacionales y por organizaciones sociales, instituciones académicas, organismos estatales e individuos. En octubre de 2013, los Estados firmantes de la solicitud participaron de una audiencia pública que

se llevó a cabo en la ciudad de México D. F., en la cual se hizo una presentación oral conjunta, que fue acompañada por un alegato escrito. Lo extraordinario de este pedido es que se trató de 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, dando cuenta del trabajo y del consenso previo de los Estados Parte, así como también de la articulación con otros actores relevantes en esta temática.

Principales problemas señalados en la solicitud de opinión consultiva

- Falta de articulación entre políticas migratoria y de protección de derechos de la infancia.
- Falta de capacidad técnica y de acuerdos institucionales apropiados sobre procesos migratorios.
- Ausencia de sistemas de garantías procesales adecuados.
- Adopción de medidas restrictivas de la libertad personal de los niños por motivos migratorios.
- Incumplimiento de principios del derecho internacional de los derechos humanos (no devolución, protección de la condición de refugiado, protección de la vida familiar).

Finalmente en respuesta a la solicitud, en agosto de 2014 la Corte IDH emitió la opinión consultiva OC-21/14 titulada “Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”. El pronunciamiento determinó un piso mínimo de obligaciones de los Estados de origen, tránsito y destino que garanticen la protección de los derechos de los niños y niñas migrantes. También estableció el principio de no detención de niños y niñas por su condición migratoria y se pronunció sobre la aplicación del principio de no devolución, es decir, la obligación de los Estados de no trasladar a ningún individuo a otro país si existiera un riesgo de sufrir graves violaciones de sus derechos fundamentales.

Los Acuerdos de residencia MERCOSUR sobre niños migrantes

Los niños, niñas y adolescentes que acompañan los procesos migratorios han estado hasta hace muy poco tiempo invisibilizados, lo que supone un obstáculo al momento de buscar información que refleje su situación. Si bien la emigración de sus padres en general está dirigida a mejorar sus condiciones de vida, también puede tener repercusiones indeseadas según las condiciones institucionales, económicas, y sociales en las que se da esta migración.

El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR para los Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile se firmó en diciembre de 2002 con el objetivo de que los nacionales de un Estado que deseen residir en el territorio de otro, puedan obtener una residencia legal en su país de acogida. Este Acuerdo, que entró en vigencia en el año 2009, sienta las bases para el armado de una política regional de libre circulación de personas.

Los derechos conferidos en el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR contemplan la igualdad de derechos, el derecho de reunión familiar, el trato igualitario con nacionales, el compromiso en materia previsional, el derecho a transferir remesas y el derecho de los hijos de los inmigrantes a la educación.



El IPPDH realizó en 2012 un diagnóstico general sobre el estado de implementación de los acuerdos y los avances que se han dado para la vigencia de estas normas. También identificó algunos de los obstáculos que impiden la aplicación plena de estos instrumentos y que, en consecuencia, generan situaciones de vulneración de los derechos de los niños y niñas migrantes.

Obstáculos para la vigencia de derechos de los niños y niñas migrantes

- Ausencia de articulación entre los sistemas migratorios y los sistemas de protección de derechos del niño.
- Dificultades en el acceso a derechos sociales (educación, salud, seguridad social).
- Ausencia de capacitación de los funcionarios públicos en temas vinculados.
- Falta de información a las personas migrantes.
- Dificultades para la obtención de documentación.
- Falta de producción de información.
- Grave situación de niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo y su vinculación con los delitos de trata de personas.

Una de las conclusiones más destacables es la falta de armonización normativa tanto entre las leyes migratorias nacionales y los acuerdos multilaterales, así como dentro de cada país en relación a los estándares de protección de derechos de las personas migrantes en general y de los niños, niñas y adolescentes en particular.

El Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los migrantes

A partir de los resultados del diagnóstico mencionado, el IPPDH emprendió el diseño de un Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el MERCOSUR. La acción se realiza en el marco de las Directrices 3 y 4 del Eje II del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS), con el objeto de reafirmar el compromiso y el interés de los Estados del MERCOSUR en llevar adelante medidas de acción conjuntas de protección de los derechos humanos de este grupo. Los principales objetivos de esta propuesta son: fortalecer los mecanismos existentes de protección de los derechos de niños y niñas migrantes y de sus familias en todos los países de la región; articular y coordinar las acciones que se llevan adelante en los distintos espacios del MERCOSUR vinculados con esta temática; promover el intercambio

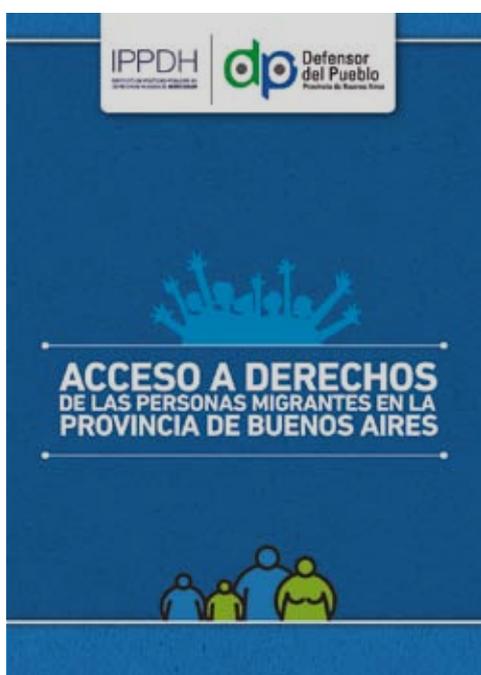
de información entre los países; fomentar la cooperación internacional; e identificar buenas prácticas y obstáculos para la implementación de los acuerdos regionales vigentes. El programa fue presentado por el IPPDH y la Iniciativa Niñ@Sur durante el primer semestre de 2012 en las distintas reuniones especializadas que deberían formar parte de su implementación. Dentro de las acciones previstas en el Programa, resulta relevante destacar la elaboración de una guía Regional de Identificación y Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en situación de vulneración de sus derechos.

El acceso a derechos sociales de las personas migrantes

A pedido de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, el IPPDH realizó en 2012 una cooperación técnica relativa al acceso a derechos de las personas migrantes en la provincia de Buenos Aires. Para ello llevó adelante una investigación que destacó, entre otras preocupaciones y obstáculos para los migrantes, las siguientes:

- El acceso a la documentación de radicación o residencia permanente.
- El acceso de niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias a programas de seguridad social.
- El acceso de las personas migrantes al sistema educativo.
- El acceso a condiciones habitacionales dignas.

A fin de dar continuidad a la cooperación tendiente a identificar los obstáculos en el acceso a derechos sociales de las personas migrantes en grandes centros urbanos de la región, el IPPDH realizó en el año 2014 junto con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo de la Argentina (INADI) una investigación sobre el acceso a derechos de las personas migrantes en la Ciudad de Buenos Aires.



El Estudio destacó, entre otras preocupaciones y obstáculos para los migrantes, las siguientes:

- Dificultades en el acceso al trabajo formal.
- Dificultades en el acceso a una vivienda adecuada.
- Escaso acceso a programas de seguridad social.
- Dificultades en el acceso a la salud por solicitud de un número de CUIL.

Migración y estadísticas de criminalidad

Teniendo en cuenta la existencia en todos los países de la región de discursos en los que se vincula la presencia de personas migrantes con un supuesto aumento de la llamada “inseguridad”, el IPPDH junto al INADI llevaron adelante en el año 2014 una investigación sobre la producción de estadísticas de criminalidad en la Ciudad de Buenos Aires. Este estudio también dio continuidad al trabajo del IPPDH vinculado a la producción de información en el campo de la seguridad ciudadana. La investigación arrojó, entre otros, los siguientes resultados:

- Dificultades en el acceso a la información pública.
- Diferencias en la manera de producir información en las distintas reparticiones gubernamentales.
- Ausencia de la categoría nacionalidad o país de nacimiento en la producción estadística.



Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos

Junto a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), el IPPDH llevó adelante el panel de debate “Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes”, realizado durante el Foro Mundial de Derechos Humanos organizado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República de Brasil, en diciembre de 2013 en la ciudad de Brasilia. Representantes de organismos sindicales, organizaciones de

la sociedad civil e instituciones académicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay debatieron sobre la libre circulación de trabajadores y la construcción de una ciudadanía regional desde una perspectiva de derechos humanos. El objetivo central fue obtener recomendaciones y líneas de acción específicas que pudieran ser llevadas a las distintas reuniones especializadas del MERCOSUR.

Con posterioridad, el IPPDH y la CCSCS dieron continuidad y profundizaron algunas de las discusiones que tuvieron lugar en ese primer panel de debate. Así organizaron un “Diálogo sobre integración regional, políticas migratorias y derechos humanos”, que tuvo lugar en junio de 2014 en la Ciudad de Buenos Aires. El diálogo se enmarcó en un Encuentro Regional sobre “Políticas Públicas, Migración y Derechos Humanos”. El evento contó con la participación de funcionarios gubernamentales y más de 60 organismos sindicales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas de 20 países de América Latina y el Caribe quienes, a lo largo de dos jornadas de trabajo, intercambiaron reflexiones y propuestas orientadas a fortalecer la agenda de ciudadanía y derechos de las personas migrantes en el marco del proceso de integración regional.

5. 2. Adultos mayores

Hacia una convención internacional

Los organismos internacionales de protección de derechos humanos han señalado al colectivo de personas adultas mayores como un grupo víctima de patrones estructurales de violencia y, de manera particular, han identificado a las mujeres de edad como un grupo vulnerable a situaciones de múltiple discriminación. En este marco, la situación de institucionalización de las personas adultas mayores es un tema de especial preocupación.

Los principios jurídicos fundados en la igualdad y no discriminación deberían entonces orientar las políticas públicas y, en especial, los sistemas de protección social diseñados e implementados por los Estados para la protección de las personas adultas mayores.

El documento “El principio de igualdad y no discriminación en la protección de los derechos de las personas adultas mayores: Aportes para la discusión de una Convención Internacional”, fue elaborado por el IPPDH en 2011 a fin de contribuir a la discusión sobre un instrumento internacional que se enfoca en tres ejes relativos al principio de no discriminación por edad:

- La noción de igualdad formal ante la ley y la inclusión de la edad como categoría sospechosa que evite diferencias de trato negativas.
- El concepto de igualdad estructural o material y su consecuencia en las obligaciones positivas del Estado, en especial en el ámbito de las políticas y servicios sociales.
- La obligación de protección del Estado fundada en el principio de debida diligencia frente a diversas formas de violencia que afectan a las personas adultas mayores.

Otro de los temas a destacar es el derecho al cuidado, ya que genera en el Estado la obligación de diseñar e implementar políticas públicas tendientes a erradicar cualquier tipo de discriminación o violencia, fundadas en un enfoque de derechos humanos que busque desterrar cualquier sesgo de asistencialismo.

El IPPDH cumplió un rol preponderante junto con otros organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en la redacción del proyecto de Convención Interamericana. Igualmente, brindó cooperación técnica los Estados de la región en las distintas rondas de negociaciones que tuvieron lugar en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los “Aportes preliminares para la discusión de una Convención Interamericana para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas Mayores” fueron discutidos en la Segunda Sesión del Grupo de Trabajo Abierto de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en Nueva York, durante agosto de 2011 y en la Sesión del Grupo de Trabajo sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la Organización de Estados Americanos en febrero de 2012, en Washington.

Institucionalidad pública en derechos humanos de las personas mayores

Si bien se ha avanzado considerablemente en el reconocimiento de ciertos derechos por los órganos de aplicación de tratados, la multiplicidad de fuentes normativas en esta materia, con distintas categorías jurídicas y alcances, exige precisar el contenido de los derechos de las personas de edad y de las correlativas obligaciones de los Estados de respeto,

protección y garantía, algo en lo que indudablemente podría contribuir un instrumento particular. En este sentido, el IPPDH presentó en la XIX RAADH en el 2011 en Asunción, Paraguay, un estudio preliminar basado en la información disponible sobre las normativas referidas a la protección de los derechos de las personas adultas mayores en los países miembros del MERCOSUR.

5.3. El enfoque de derechos en políticas sociales

Muchos países de la región han avanzado en una agenda de ampliación de derechos fundamentales. Los progresos son indudables tanto en la protección de derechos civiles y políticos, como de derechos sociales, económicos y culturales. Pero nuestros países aún enfrentan desafíos relevantes en pos de alcanzar igualdad étnica, de género, eliminar diversas formas de violencia y lograr mayor equidad e inclusión social.

Las políticas sociales en América Latina se encuentran entonces ante una oportunidad estratégica para profundizar y consolidar la apuesta por un enfoque basado en el reconocimiento y ampliación de derechos que apunte a transformar las desigualdades y vulneraciones de derechos aún existentes. Esto implica abrir la discusión sobre los marcos conceptuales y metodológicos, los diseños institucionales y las modalidades de gestión pública, a fin de garantizar un acceso igualitario a los derechos. A partir de mandatos específicos de los Estados del MERCOSUR, el IPPDH promueve la integración del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas a través de, entre otras, las siguientes herramientas.

Ganar derechos

A fin de promover la integración del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas regionales, el IPPDH elaboró en 2014 el documento “Ganar derechos” que apunta a cooperar con los planificadores, implementadores y evaluadores de políticas y servicios públicos en materia del modo de incorporar y/o consolidar la perspectiva de derechos en las políticas sociales. Asimismo, promueve la reflexión en torno a la construcción de una institucionalidad pública consistente con este enfoque. Para eso, plantea los principios rectores del enfoque de derechos y sugiere algunas implicancias concretas para los diferentes momentos del proceso de las políticas públicas.

Pensar las políticas desde los derechos que se buscan promover y garantizar, contribuye a mejorar las intervenciones del Estado Social, y a la vez ayuda a la construcción de una ciudadanía activa y exigente.



Desde esta perspectiva de trabajo, el IPPDH brindó cooperación técnica a la Subsecretaría de Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación Argentina. El objetivo fue desarrollar un modelo concertado de formulación y monitoreo de políticas públicas en áreas sociales para sumar coherencia, integralidad y eficacia a la política de derechos humanos del gobierno argentino. Para ello el IPPDH elaboró una guía para incorporar el enfoque de derechos en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas en derechos económicos, sociales y culturales.

También con los gobiernos locales, el IPPDH procuró fomentar una mayor cooperación y en intercambio de experiencias y capacidades. Así colaboró con la Red Mercociudades, en el desarrollo de proyectos locales desde el enfoque de derechos en políticas públicas, y desde su aporte a la integración regional y a la agenda social del MERCOSUR.

Acceso igualitario a derechos

El IPPDH promueve la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas como una vía para enfrentar los retos presentes en la región en pos de alcanzar igualdad étnico-racial y de género, eliminar diversas formas de violencia y lograr mayor inclusión social. Un presupuesto de este enfoque es el uso de indicadores de derechos, y la producción y disponibilidad de información adecuada, continua y de calidad para medir avances y retrocesos, y nutrir los procesos de definición de las intervenciones estatales.

En este marco el IPPDH, con el apoyo de la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe y la Secretaría de Derechos Humanos de la República Oriental del Uruguay, elaboró en 2014 el documento “Acceso Igualitario a Derechos”, que visibiliza los progresos y desafíos presentes en la región en materia de generación de información para dar cuenta de las situaciones que entrañan desigualdad y discriminación en el acceso a derechos económicos, sociales y culturales.

En particular, el trabajo está dirigido a apoyar los esfuerzos de gobiernos y áreas estatales en la implementación de indicadores de derechos como presupuesto clave para la formulación y evaluación de las intervenciones dirigidas a enfrentar la desigualdad. Además, analiza los desarrollos existentes

sobre sistemas de indicadores de derechos humanos a nivel universal e interamericano, haciendo foco en los indicadores elaborados para medir la desigualdad en el acceso a derechos sociales. El estudio brinda, por último, un panorama acerca de la disponibilidad de datos en los países del MERCOSUR en esta materia e identifica debilidades y potencialidades para pensar el diseño y puesta en marcha de sistemas de indicadores e información con enfoque de derechos en nuestra región.



6.

Infraestructura institucional en derechos humanos

Desde al año 2004 el MERCOSUR avanza con especial impulso hacia un modelo de desarrollo integrado construyendo y/o fortaleciendo una infraestructura institucional regional capaz de gestionar un modelo multidimensional de integración, en tanto sus dimensiones económica, política y social. En este sentido, apunta a la consolidación de una infraestructura física para la integración del continente (con instituciones como el FOCEM, por ejemplo) y al fortalecimiento de una infraestructura pública para garantizar los derechos de la ciudadanía.

En materia de institucionalidad pública, el enfoque social y participativo del MERCOSUR coincide con la sinergia política entre los Estados Parte, su vocación de transformación social y con la emergencia de movimientos sociales en el escenario político regional. Esta dimensión se manifiesta en distintas instancias de debate entre de los Estados Parte y Asociados, junto a las decisiones y ámbitos institucionales del MERCOSUR, que procuran involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional. Asimismo, se fortalecen progresivamente los canales de diálogo sectoriales (educación, trabajo, derechos, etc.) entre las organizaciones sociales y el MERCOSUR, inspirados en las experiencias llevadas a cabo a nivel nacional, particularmente en Argentina y Brasil. El Parlamento del

MERCOSUR (Parlasur) es consecuencia de ello. La multiplicidad de iniciativas en el campo social sienta las bases para la incorporación de la dimensión social en la integración regional, motivando a los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR a proponer instituciones, junto a mecanismos de articulación y de armonización política. Por ejemplo, el Instituto Social de MERCOSUR y la Unidad de Participación social (UPS).

La dimensión política y social del MERCOSUR asigna un papel central a la consolidación de la democracia y a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas que habitan la región. Por ello, los derechos humanos no sólo subyacen en los instrumentos y espacios institucionales previamente mencionados, sino que son incorporados con iniciativas concretas en la agenda de integración.

En este marco, el MERCOSUR DDHH intenta construir y fortalecer una institucionalidad pública que impulse estrategias nacionales y regionales para avanzar en la agenda de derechos y ciudadanía, estimulando también la coordinación de políticas regionales en derechos humanos. Para ello apunta al fortalecimiento institucional de la RAADH y el IPPDH, incluyendo una mayor participación social en estos ámbitos institucionales.

En la XXI RAADH, los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR adoptan el documento elaborado por el IPPDH: “Propuestas para el fortalecimiento de la RAADH: Mejoras en sus procedimientos y mecanismos de participación social”, con miras a mejorar su funcionamiento, junto a la instancias y mecanismos de participación de las organizaciones y movimientos sociales de la región.



[Portal](#) IPPDH - MERCOSUR Derechos Humanos

Construyendo infraestructura para la protección y promoción de los DDHH: Proyecto IPPDH-FOCEM

En los países del MERCOSUR se han dado pasos decisivos para avanzar en la consolidación de los procesos democráticos junto a organizaciones y movimientos sociales activos que demandan, fiscalizan e impulsan la ampliación de derechos y ciudadanía.

Existen decenas de instituciones relacionadas a los derechos humanos, sin embargo no siempre la información que generan se encuentra sistematizada y, en muchos casos, es asimétrica o inaccesible. Esta situación limita la participación social e impide

trazar un mapa para saber quiénes están haciendo qué cosas. Esto también obtura el acceso a información sobre el tipo de intervenciones desarrolladas y los resultados e impactos obtenidos.

El Proyecto IPPDH-FOCEM es una de las estrategias emprendidas para el fortalecimiento institucional del MERCOSUR Derechos Humanos y es parte de las acciones que lleva el IPPDH en materia de cooperación técnica y coordinación política. El Proyecto propone herramientas, mecanismos e instancias de interacción que contribuyen al desarrollo de políticas públicas en derechos humanos basadas en mayores y mejores niveles de información, conocimientos técnicos, articulación y coordinación. Estos objetivos fueron materializados a través de la creación y puesta en marcha de tres componentes: El Portal MERCOSUR Derechos Humanos, el Campus Virtual del IPPDH y el SISUR - Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR.

El portal MERCOSUR Derechos Humanos está diseñado para facilitar la interacción y articulación entre las instituciones públicas de derechos humanos del MERCOSUR, así como entre estas instituciones y las organizaciones sociales, contribuyendo a una mayor participación social en políticas de derechos humanos. El portal incluye información sobre ejes temáticos prioritarios de

actuación del IPPDH: Memoria y Justicia, Prevención de la Violencia, Igualdad y No Discriminación e Infraestructura Institucional. Se pueden consultar los Proyectos, las Publicaciones, la Agenda, los Videos, las Noticias y los Foros relacionadas a cada una de las temáticas de interés.

El Campus Virtual del IPPDH, al cual se accede desde el portal, es una herramienta de capacitación destinada a representantes de instituciones públicas, organizaciones sociales e instancias de coordinación del MERCOSUR. Se trata de un espacio virtual que busca facilitar el intercambio de información y conocimientos para el desarrollo de políticas en derechos humanos y de un enfoque de derechos transversal a otras políticas públicas sectoriales. Además de material bibliográfico y multimedia, el Campus Virtual posee herramientas de aprendizaje colaborativas como chat, foros y videoconferencias, que buscan fomentar el trabajo en red y la conformación de comunidades de práctica.

El Portal MERCOSUR Derechos Humanos pone también a disposición del público diversos sistemas de información relativos a sus temáticas de actuación, como la Base Documental del IPPDH; el Acervo Documental Cóndor (ADOC) y el Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR (SISUR).



[Campus Virtual](#) del IPPDH

Los cursos virtuales del IPPDH

El Campus Virtual fue inaugurado en 2014 con el lanzamiento de dos cursos virtuales coorganizados por el IPPDH que contaron con la participación de más de 80 funcionarios públicos de todos los países del MERCOSUR. El primero de ellos trató sobre Derechos Humanos y Políticas Sociales. Organizado juntamente con el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), este curso trató de la incorporación y

consolidación de la perspectiva de derechos en las políticas sociales. El siguiente curso, sobre Derechos Humanos y Política Migratoria, contó con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y buscó abordar la perspectiva de derechos humanos en la práctica consular de la región y contribuir a la promoción y protección de los derechos de población migrante de Sudamérica.



[SISUR](#) es el Sistema de Información sobre
Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR

El SISUR genera información sobre la institucionalidad pública y social en derechos humanos del MERCOSUR con el fin de facilitar la coordinación, cooperación e intercambio de experiencias institucionales y políticas públicas en materia de derechos humanos. Se trata de un sistema de información cualitativo conformado por una base de datos sobre instituciones de derechos humanos de los países del MERCOSUR, complementada con herramientas interactivas de visualización. En esta primera etapa, el sistema contiene información sobre más de 200 instituciones y mecanismos de articulación estatales, incluyendo la estructura e historicidad institucional,

articulación entre instituciones, temas de agenda, líneas de acción, participación social, marcos normativos y política pública. Algunas de las herramientas destacadas del SISUR son los mapas institucionales y líneas de tiempo, que permiten visualizar y analizar las estructuras organizacionales y recuperar los antecedentes históricos de la institucionalidad en derechos humanos de cada país y del MERCOSUR. Finalmente, el SISUR posee un buscador que permite realizar cruces específicos de información por instituciones, países, temáticas y modos de visualización diversos.

La Cooperación de MERCOSUR y UNASUR hacia Haití en materia de fortalecimiento institucional

En 2004, el escenario de déficit social, institucional y de pobreza extrema que sufría Haití se vio agravado por la crisis política e institucional que provocó la expulsión del Presidente Aristide. Esto llevó a la comunidad internacional a impulsar la Misión de Estabilización de Naciones Unidas (MINUSTAH, por sus siglas en inglés) con el objetivo de estabilizar la situación. Sin embargo, tres huracanes, la epidemia del cólera y sobre todo el terremoto de enero de 2010 sumaron desafíos nuevos a problemas de naturaleza única. El terremoto causó 222.570 muertos, 350.000 heridos y 2,3 millones de personas quedaron sin hogar. Casi 3,5 millones de personas (un tercio de la población) fueron directamente impactadas. El drama de Haití demandó entonces mayor cooperación de la comunidad internacional.

La cooperación entre UNASUR y Haití se inició en agosto del 2010 con la inauguración de una Secretaría Técnica para prestar colaboración en los temas más urgentes: salud, crisis alimentaria y problemas de vivienda de los desplazados. Así, en el debate haitiano pareció haber poco espacio para los

temas de derechos humanos. Sin embargo, ha sido posible pensar en ejes de cooperación que al mismo tiempo permiten trabajar temas de derechos humanos. La tarea humanitaria post terremoto, gradualmente, dio paso a un trabajo de más largo plazo que apunta a la reconstrucción de la institucionalidad pública y social y el abordaje de los temas sociales urgentes y prioritarios.

En este marco, el IPPDH recibió en septiembre de 2012 un mandato de la RAADH para trabajar en políticas de derechos humanos en el país caribeño. Entonces se solicitó un mapeo con el objetivo de conocer las acciones de Cooperación Sur-Sur del MERCOSUR y la Secretaría Técnica de la UNASUR en Haití durante la última década. Luego de la realización de este estudio y de misiones de cooperación hacia Haití, ambos órganos regionales manifestaron su interés en evaluación futuras líneas de cooperación regional en derechos humanos hacia Haití, poniendo especial atención al proceso de construcción y fortalecimiento de las instituciones democráticas



Estudio “MERCOSUR, UNASUR, HAITÍ: cooperación regional en derechos humanos”

Esta sistematización y análisis de los vínculos de cooperación en derechos humanos entre los Estados Parte del MERCOSUR y la UNASUR con la República de Haití, da cuenta de los procesos de cooperación regional en temas de inclusión social, derechos civiles y sociales, y desarrollo comunitario. El estudio describe los principales programas implementados y las agencias gubernamentales involucradas, así como los esfuerzos de coordinación regional en esta temática.

Misiones de MERCOSUR y UNASUR en Haití

El estudio mencionado, fue acompañado por dos misiones exploratorias a Haití, realizadas conjuntamente por la Secretaría Técnica de UNASUR en dicho país y el IPPDH en 2012 y 2013. El propósito fundamental fue tener un mayor conocimiento de las necesidades locales y la cooperación en DDHH llevada adelante en Haití, e intercambiar información y conocimientos sobre las experiencias e iniciativas de los países del MERCOSUR en la materia.

Educación en Derechos Humanos

En la XXIII RAADH de junio de 2013, las delegaciones del MERCOSUR encomendaron al IPPDH la elaboración de un documento que sistematice la situación en la región respecto a la existencia de políticas públicas de educación en derechos humanos. El trabajo fue realizado con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la colaboración del Instituto de Desarrollo y Derechos Humanos (IIDH) de Brasil. Así, durante el 2014 se realizó un relevamiento que sirve de línea de base para el desarrollo de políticas públicas de educación en derechos humanos regionales y en cada uno de los países del MERCOSUR.

Mapeo sobre Educación en Derechos Humanos en el MERCOSUR

Este relevamiento parte de los conceptos centrales de educación en derechos humanos (EDH) y de la perspectiva de reconocidos actores internacionales y regionales en la materia, para luego dar cuenta que las normativas nacionales y los avances en materia de Planes Nacionales de Educación en Derechos Humanos y otras iniciativas relacionadas, sientan las bases para avanzar en la puesta en marcha de esta herramienta de promoción de derechos. El panorama regional sobre la EDH en MERCOSUR, permite además considerar algunas opciones para contribuir al proceso de desarrollo e implementación de instancias y mecanismos nacionales de EDH.

Otras experiencias de cooperación en materia de infraestructura institucional

- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile. Mediante un acuerdo con el IPPDH (marzo de 2012) se realizaron acciones de asistencia técnica y de promoción, para facilitar la instauración del INDH.
- Vice Ministerio de Derechos Humanos del Perú. Mediante un acuerdo de cooperación el IPPDH apoyó la reglamentación y establecimiento del Vice Ministerio, para promover la articulación de un sistema nacional de políticas en derechos humanos
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) de Uruguay. En noviembre de 2012 se acordó asistir y acompañar el proceso de institucionalización de la INDDHH en Uruguay, compartiendo las experiencias de otras instituciones de Derechos Humanos.
- Comisión de la Verdad de Brasil. En Brasilia, en septiembre de 2012, el IPPDH co-organizó junto al International Center for Transitional Justice (ICTJ) y el Alto Comisionado por los Derechos Humanos de la ONU, un encuentro para debatir e intercambiar las experiencias pasadas en la región sobre la institucionalización de instancias de investigación y denuncia sobre crímenes de lesa humanidad.

**Instituto de Políticas
Públicas en Derechos
Humanos - Mercosur
(IPPDH)**

Sarmiento 552, Piso 16 (1041)
CABA, República Argentina
Tel.: (+5411) 5217-1288

www.ippdh.mercosur.int

 @IPPDHMERCOSUR

 IPPDH

