

Iniciativa del MERCOSUR sobre “Niños migrantes”

Presentación del documento

El presente documento contiene una propuesta de un Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco de las Directrices 3 y 4 del Eje II del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS), elaborada por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) para su consideración por parte de los Estados del Bloque Regional. Esta iniciativa se enmarca en el mandato conferido al IPPDH en la XX Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH) y en la IV Reunión de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM).

Para una mejor comprensión de la propuesta el documento incluye un primer apartado con los antecedentes de esta iniciativa, entre los que se destacan, la solicitud de una Opinión Consultiva sobre niños migrantes presentada por los Estados Miembros del MERCOSUR ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), una Declaración de los Presidentes de los países del bloque apoyando esta solicitud, los acuerdos alcanzados en la XX RAADDHH y en la IV Reunión de la CCMASM, y la Decisión 12/11 del Consejo de Mercado Común (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/11).

El segundo apartado del documento presenta la propuesta concreta del Programa de Acciones y Actividades incluido en el marco de las Directrices 3 y 4 del Eje II del PEAS.

Luego se incluyen dos anexos: el primero es un cuadro que sintetiza las propuestas de acciones y actividades; y el segundo anexo presenta una breve reseña sobre la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur, espacio que funciona en el ámbito de la RAADDHH desde el cual se ha impulsado la presentación de la solicitud de opinión consultiva y posteriores iniciativas en este tema, una breve descripción sobre la creación y principales funciones del IPPDH, y una síntesis del proceso y contenido de la solicitud de Opinión Consultiva sobre niños migrantes.

La iniciativa apunta a promover la articulación de los distintos espacios del MERCOSUR como una herramienta clave en la efectiva promoción y protección de los derechos de los niños migrantes. Por este motivo, resulta fundamental presentar esta propuesta en las distintas reuniones y espacios del MERCOSUR que se encuentran directa o indirectamente involucrados con esta temática. Luego la iniciativa será elevada a la Reunión Plenaria de la CCMASM que se llevará a cabo el día 7 de junio de 2012.

I. Antecedentes

En el mes de julio de 2011, en una iniciativa sin precedentes en la región, los cuatro países miembros del MERCOSUR firmaron y presentaron conjuntamente ante la Corte IDH una solicitud de opinión consultiva sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, impulsada por la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur. La solicitud ha sido declarada admisible por la Corte IDH y ya ha finalizado el plazo para las presentaciones de *amicus*, por lo que se espera el período de audiencias, y luego la decisión del Tribunal. El documento expresa una posición común de los países firmantes en materia de protección de los derechos de los niños migrantes, siendo además el resultado del trabajo de los Estados del MERCOSUR en esta materia, así como también de la articulación con otros actores relevantes en esta temática.

Cabe destacar que esta iniciativa contó con el apoyo de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, quienes reunidos en la ciudad de Montevideo el día 20 de diciembre de 2011, en ocasión de la XLII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, “destacaron la formalización de una solicitud de Opinión Consultiva sobre niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que por primera vez en la historia de la misma, cuatro países de manera conjunta se hicieron presente en el máximo órgano jurisdiccional del sistema interamericano de derechos humanos”¹.

Tomando en cuenta este importante antecedente y la necesidad de articular el trabajo que se lleva adelante desde cada uno de los espacios y foros del MERCOSUR que directa o indirectamente abordan la temática, las Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías han acordado en ocasión de su XX RAADDHH “impulsar la realización de una reunión de trabajo conjunta durante el primer semestre de 2012 con la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS), la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS) y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM), con el objetivo de debatir los lineamientos de un Plan de Acción Regional para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, que incluya el fortalecimiento de la implementación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile firmado en el año 2002”². Asimismo, han

¹ Comunicado Conjunto de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, XLII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, 20 de diciembre de 2011.

² Anexo XI del Acta de la XX Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH), Montevideo, 2 de diciembre de 2011.

acordado que el IPPDH, en su carácter de organismo técnico, elabore los documentos de trabajo necesarios que serán debatidos en dicha reunión, en consulta con las demás instancias especializadas del MERCOSUR. En la misma línea, en la IV Reunión de la CCMASM las autoridades correspondientes de los Estados del MERCOSUR también se comprometieron a impulsar la realización de la reunión conjunta con el mismo objetivo señalado precedentemente³.

Por su parte, los Estados han acordado y firmado el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) como un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales que consoliden la dimensión social del MERCOSUR. EL Eje II del PEAS está orientado a “Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnico, racial y de género”, y sus Directrices 3 y 4 establecen, respectivamente, el compromiso de los Estados a “asegurar los derechos civiles, culturales, económicos políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual, religión, opinión, origen nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición”, y a “garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos”.

En este sentido, teniendo en cuenta el antecedente de solicitud de opinión consultiva sobre niños migrantes, el apoyo político brindado por los Presidentes de los países, los acuerdos alcanzados en la RAADDHH y la CCMASM, y el compromiso asumido con la firma del PEAS, se pone a consideración de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR la posibilidad de acordar un Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco de las Directrices 3 y 4 del Eje II del PEAS. Esta iniciativa se encuadra en el artículo 2 de la Decisión N°12/11 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/11) que “encomienda a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales que remitan a la CCMASM, a través de la respectiva PPT y antes de la XLII Reunión Ordinaria del CMC, una propuesta conteniendo acciones/actividades; plazos para su ejecución/implementación durante el período 2012-2017; y, cuando corresponda, identificación de eventuales fuentes de financiamiento. En este ejercicio las mencionadas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas podrán remitir propuestas de revisión, modificación y/o actualización del documento [PEAS]”.

³ MERCOSUR/CCMASM/ACTA N°02/11

II. Propuesta de Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares

Eje II: Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnico, racial y de género

Directriz 3: Asegurar los derechos civiles, culturales, económicos políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual, religión, opinión, origen nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición

Objetivos prioritarios:

- Fortalecer el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y crear canales de diálogo con el Sistema Interamericano

Acciones:

- Profundizar el canal de diálogo entre el MERCOSUR y el Sistema Interamericano iniciado con la presentación de la solicitud de Opinión Consultiva sobre niños migrantes por parte de los Estados del Bloque Regional

Actividades concretas:

1. Acompañar el proceso iniciado con la presentación de la solicitud de opinión consultiva sobre niños migrantes ante la Corte IDH:
 - a. Difusión de la solicitud de opinión consultiva
 - b. Participación de los Estados en audiencias y presentación de posiciones comunes ante la Corte IDH
2. Difundir, una vez resuelta por la Corte IDH, la opinión consultiva respecto a cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niños y niñas, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres y el sistema de garantías que debería aplicarse en los procedimientos migratorios que involucran niños, niñas y adolescentes migrantes.

Directriz 4: Garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada del pleno goce de los derechos humanos

Objetivos prioritarios:

- Articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados

Acciones:

- Seguimiento de la implementación de los instrumentos y acuerdos regionales vinculados al acceso a derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, entre los que se encuentra el artículo 9 del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia, Chile, Perú y Ecuador, teniendo presentes los objetivos planteados en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR

Actividades concretas:

1. Diagnosticar la situación de implementación de los instrumentos y acuerdos regionales, con la asistencia técnica del IPPDH:
 - a. Relevar y sistematizar información sobre los compromisos asumidos en los distintos instrumentos y acuerdos regionales que reconocen y garantizan el acceso a derechos de niños migrantes
 - b. Elaborar un estado del arte sobre las condiciones de aplicación de dichos instrumentos y acuerdos. Dicho estado del arte contempla el análisis de los marcos normativos (legislación, reglamentos y resoluciones administrativas, decretos, etc.), de gestión institucional, de desarrollo de sistemas de información para el monitoreo y evaluación de la situación de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes
 - c. Formular una propuesta para el diseño de un sistema de seguimiento y cooperación técnica entre Estados sobre el avance de la implementación de los instrumentos y acuerdos regionales que garantizan el acceso a derechos de niños migrantes
 2. Realizar capacitaciones a agentes estatales, tomando como base los resultados del diagnóstico indicado en la actividad 1, sobre los distintos instrumentos y acuerdos regionales y el acceso a derechos de niños migrantes (funcionarios consulares, funcionarios de control fronterizo, funcionarios de migraciones, funcionarios de niñez y de áreas sociales, etc.).
- Promover la armonización y adecuación de los marcos normativos sobre el acceso a derechos de niños migrantes a los estándares de derechos humanos en la materia

Actividades concretas:

1. Realizar estudios y análisis comparativos de las legislaciones nacionales y locales sobre el acceso a derechos de niños migrantes con el objetivo de hacer recomendaciones para su adecuación y armonización a los estándares de derechos humanos en la materia
Sugerencia para llevar adelante la actividad:
Tener en cuenta la base de datos elaborada por la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur, que se encuentra alojada en su página web
- Fortalecer la implementación de políticas públicas que garanticen el efectivo acceso a los derechos de niños migrantes

Actividades concretas:

1. Elaborar lineamientos para el armado de procedimientos o guías relativos al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos destinadas a garantizar el acceso a los derechos de los niños migrantes
- Promover la armonización y adecuación de la normativa que rige los procedimientos de control migratorios a los estándares de derechos humanos aplicables a NNA

Actividades concretas:

1. Elaborar lineamientos para el diseño de un procedimiento de determinación de medidas de protección de derechos adecuadas e inmediatas de niños migrantes acompañados y no acompañados
 2. Elaborar lineamientos a fin de garantizar el cumplimiento de las garantías del debido proceso en todos los procedimientos migratorios en los que se encuentre involucrados niños, de acuerdo a los estándares de derechos humanos en la materia, y en particular aquellos que la Corte IDH establezca en la opinión consultiva
- Fortalecer los mecanismos de aplicación de los principios de reunificación familiar y de no devolución

Actividades concretas:

1. Relevar y sistematizar los mecanismos de aplicación de estos dos principios con el objetivo de hacer recomendaciones para su adecuación y armonización a los estándares de derechos humanos en la materia
- Desarrollar medidas para combatir la discriminación y la xenofobia y avanzar en la promoción de los derechos humanos de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes, en la construcción de una identidad nacional y regional

Actividades concretas:

1. Incorporar en la currícula educativa temas vinculados con la no discriminación y contenidos referidos a la migración regional
 2. Incluir módulos de capacitación docente referidos a los derechos de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes
 3. Realizar campañas conjuntas de difusión para combatir la discriminación y la xenofobia y avanzar en la promoción de los derechos humanos de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes, en la construcción de una identidad nacional y regional
 4. Realizar capacitaciones a efectores de salud sobre derechos de los migrantes e interculturalidad, con énfasis en niños y adolescentes,
 5. Incluir módulos de capacitación en la formación de fuerzas de seguridad sobre derechos de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes
- Promover la armonización de los sistemas de información estadística oficiales en materia de incorporación de aspectos migratorios (por ej. "país de nacimiento")

Actividades concretas:

1. Realizar un estudio sobre la manera en que los sistemas de información estadística oficiales incorporan aspectos migratorios, identificando obstáculos y debates en torno a la producción de este tipo de información, así como buenas prácticas

Anexo I. Cuadro “Programa de Acciones y Actividades”

Eje II: Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnico, racial y de género			
Directriz 3: Asegurar los derechos civiles, culturales, económicos políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual, religión, opinión, origen nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición			
Objetivo prioritario	Acciones	Actividades	Foros u organismos responsables
Fortalecer el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y crear canales de diálogo con el Sistema Interamericano	Profundizar el canal de diálogo entre el MERCOSUR y el Sistema Interamericano iniciado con la presentación de la solicitud de Opinión Consultiva sobre niños migrantes por parte de los Estados del Bloque Regional	1. Acompañar el proceso iniciado con la presentación de la solicitud de opinión consultiva sobre niños migrantes ante la Corte IDH: a. Difusión de la solicitud de opinión consultiva b. Participación de los Estados en audiencias y presentación de posiciones comunes ante la Corte IDH	RAADDHH, RMADS
		2. Difundir, una vez resuelta por la Corte IDH, la opinión consultiva respecto a cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niños y niñas, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres y el sistema de garantías que debería aplicarse en los procedimientos migratorios que involucran niños, niñas y adolescentes migrantes.	RAADDHH, RMADS

Eje II: Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnico, racial y de género

Directriz 4: Garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada del pleno goce de los derechos humanos

Objetivo prioritario	Acciones	Actividades	Foros u organismos responsables
<p>Articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados</p>	<p>Seguimiento de la implementación de los instrumentos y acuerdos regionales vinculados al acceso a derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, entre los que se encuentra el artículo 9 del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia, Chile, Perú y Ecuador, teniendo presentes los objetivos planteados en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR</p>	<p>1. Diagnosticar la situación de implementación de los instrumentos y acuerdos regionales, con la asistencia técnica del IPPDH:</p> <p>a. Relevar y sistematizar información sobre los compromisos asumidos en los distintos instrumentos y acuerdos regionales que reconocen y garantizan el acceso a derechos de niños migrantes</p> <p>b. Elaborar un estado del arte sobre las condiciones de aplicación de dichos instrumentos y acuerdos. Dicho estado del arte contempla el análisis de los marcos normativos (legislación, reglamentos y resoluciones administrativas, decretos, etc.), de gestión institucional, de desarrollo de sistemas de información para el monitoreo y evaluación de la situación de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes</p> <p>c. Formular una propuesta para el diseño de un sistema de seguimiento y cooperación técnica entre Estados sobre el avance de la implementación de los instrumentos y acuerdos regionales que garantizan el acceso a derechos de niños migrantes</p>	<p>RAADDHH, FEM, CCMASM, RMADS</p>
		<p>2. Realizar capacitaciones a agentes estatales, tomando como base los resultados del diagnóstico indicado en la actividad 1, sobre los distintos instrumentos y acuerdos regionales y el acceso a derechos de niños migrantes (funcionarios consulares, funcionarios de control fronterizo, funcionarios de migraciones, funcionarios de niñez y de áreas sociales, etc.)</p>	<p>Áreas competentes de los Estados</p>
	<p>Promover la armonización y adecuación de los marcos normativos sobre el acceso a derechos de niños migrantes a los estándares de derechos humanos en la materia</p>	<p>1. Realizar estudios y análisis comparativos de las legislaciones nacionales y locales sobre el acceso a derechos de niños migrantes con el objetivo de hacer recomendaciones para su adecuación y armonización a los estándares de derechos humanos en la materia</p>	<p>RAADDHH, CCMASM, RMADS</p>

Fortalecer la implementación de políticas públicas que garanticen el efectivo acceso a los derechos de niños migrantes	1. Elaborar lineamientos para el armado de procedimientos o guías relativos al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos destinadas a garantizar el acceso a los derechos de los niños migrantes	RAADDHH, CCMASM, RMADS
Promover la armonización y adecuación de la normativa que rige los procedimientos de control migratorios a los estándares de derechos humanos aplicables a NNA	1. Elaborar lineamientos para el diseño de un procedimiento de determinación de medidas de protección de derechos de niños migrantes acompañados y no acompañados adecuadas e inmediatas	RAADDHH, FEM, RMADS
	2. Elaborar lineamientos a fin de garantizar el cumplimiento de las garantías del debido proceso en todos los procedimientos migratorios en los que se encuentre involucrados niños, de acuerdo a los estándares de derechos humanos en la materia, y en particular aquellos que la Corte IDH establezca en la opinión consultiva	RAADDHH, FEM, RMADS
Fortalecer los mecanismos de aplicación de los principios de reunificación familiar y de no devolución	1. Relevar y sistematizar los mecanismos de aplicación de estos dos principios con el objetivo de hacer recomendaciones para su adecuación y armonización a los estándares de derechos humanos en la materia	RAADDHH, FEM, RMADS
Desarrollar medidas para combatir la discriminación y la xenofobia y avanzar en la promoción de los derechos humanos de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes, en la construcción de una identidad nacional y regional	1. Incorporar en la currícula educativa temas vinculados con la no discriminación y contenidos referidos a la migración regional	RAADDHH, RMADS, RME
	2. Incluir módulos de capacitación docente referidos a los derechos de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes	RAADDHH, RMADS, RME
	3. Realizar campañas conjuntas de difusión para combatir la discriminación y la xenofobia y avanzar en la promoción de los derechos humanos de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes, en la construcción de una identidad nacional y regional	RAADDHH, CCMASM, RMADS, REMAM, RMC
	4. Realizar capacitaciones a efectores de salud sobre derechos de los migrantes e interculturalidad, con énfasis en niños y adolescentes	RAADDHH, RMS, REMAM
	5. Incluir módulos de capacitación en la formación de fuerzas de seguridad sobre derechos de los migrantes, con énfasis en niños y adolescentes	RAADDHH, RMI
Promover la armonización de los sistemas oficiales de información estadística en cuanto a la incorporación de aspectos migratorios (por ej. "país de nacimiento")	1. Realizar un estudio sobre la manera en que los sistemas oficiales de información estadística incorporan aspectos migratorios, identificando obstáculos y debates en torno a la producción de este tipo de información, así como buenas prácticas	REES, RMT, Observatorio del mercado Laboral del MERCOSUR

Anexo II. Reseñas institucionales y síntesis de la solicitud de Opinión Consultiva

Breve reseña sobre la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur

En el año 2004 y por decisión del Consejo del Mercado Común, se crea la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH) con el objetivo de velar por la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En el año 2005 en la I Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías de MERCOSUR y Estados Asociados se aprobó la Iniciativa Niñ@Sur cuya finalidad y objetivos son promover el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos de derechos humanos universales y regionales. Asimismo, busca estimular el diálogo y cooperación entre los Estados para el seguimiento y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, teniendo en cuenta que varias metas tienen una relación directa con los derechos de la infancia y adolescencia.

El Grupo de Trabajo Permanente de la Iniciativa se conformó con el objeto de institucionalizar la temática de derechos humanos de niños, niñas, y adolescentes en el ámbito de la región, así como también para darle continuidad independientemente de los cambios a los que obliga la rotación de Presidencias pro-témpore por países. Este Grupo de Trabajo adquirió carácter de Comisión Permanente y tiene un fluido y continuo intercambio que permite desarrollar distintos proyectos conjuntos, reuniéndose cada semestre en ocasión de la RRAADDHH.

La Iniciativa Niñ@Sur tiene como meta general articular los esfuerzos nacionales y promover acuerdos regionales orientados al cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos universales y regionales como piso mínimo de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, uno de los ejes planteados es el fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Ya en el Plan de Trabajo 2008/2009 de la XII RAADDHH que tuvo lugar en Buenos Aires en junio de 2008, se destacó la importancia de desarrollar líneas de acción tendientes a fortalecer los sistemas de protección integral de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a través del: “a) Diálogo con el sistema interamericano, universal de protección de derechos humanos y con otros ámbitos del MERCOSUR;... d) la promoción de solicitudes de Opiniones Consultivas a instancias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, para

lograr el cumplimiento de los estándares de derechos humanos y elaborar recomendaciones para su aplicación”.

De esta manera, la Iniciativa Niñ@Sur impulsó la elaboración y presentación de una solicitud de opinión consultiva ante la Corte IDH en materia de niños migrantes. El texto de esta solicitud fue encomendada y elaborada por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

Breve reseña sobre el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) fue creado por Decisión CMC N° 14/09 en el año 2009 con sede permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Este organismo 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.

La creación del IPPDH apunta a fortalecer la institucionalidad pública de los Estados del MERCOSUR en materia de derechos humanos y a generar espacios de discusión sobre este nuevo campo de políticas públicas que son las políticas públicas en derechos humanos. Su objetivo principal consiste en contribuir al fortalecimiento del estado de derecho mediante el diseño y el seguimiento de políticas públicas en derechos humanos, para afianzar la consolidación de los derechos humanos como un eje fundamental de la identidad y del desarrollo del bloque del MERCOSUR.

Las funciones centrales del IPPDH son, por un lado, la coordinación de políticas públicas en derechos humanos al interior del MERCOSUR. Este papel de coordinación se refleja en el funcionamiento de una especie de secretaría técnica de la RAADDHH con el objeto de darle seguimiento a esas reuniones, facilitar la agenda de las mismas, como así también brindarle continuidad a los acuerdos alcanzados. Tiene también un rol de coordinación en otros ámbitos del MERCOSUR donde se discuten temáticas directa o indirectamente vinculadas con los derechos humanos –como son las reuniones de Ministros– y trabaja de forma articulada con otras instituciones del MERCOSUR, por ejemplo, el Instituto Social, que tiene su sede en la ciudad de Asunción.

La segunda función es la de cooperación técnica referida a brindar asistencia técnica a los gobiernos en el diagnóstico, la formulación, la implementación y la evaluación de políticas, o el fortalecimiento de agencias o de funcionariado en el campo de políticas de igualdad, derechos humanos y ciudadanía en sentido amplio.

Una tercera función consiste en la investigación aplicada. La cuarta trata sobre la promoción y capacitación de funcionarios públicos tanto de gobiernos locales como de los tres poderes del Estado. En relación con esas cuatro funciones, se han planteado cinco líneas de trabajo que, a su vez, deben entenderse como objetivos del IPPDH. En primer lugar, mejorar la coordinación y la articulación de las políticas públicas. En segundo lugar, desarrollar recursos de investigación disponibles en la materia, en el sentido de no sólo generar investigación, sino también poder orientar las agendas de investigación y el financiamiento para la investigación en el campo de las políticas de derechos humanos. Existen investigaciones que se hacen desde las universidades y desde agencias públicas, es decir, existe financiamiento para la investigación. Un objetivo consiste en volcar más recursos hacia la investigación de este nuevo campo de políticas como son las políticas en derechos humanos. En tercer lugar, impulsar el fortalecimiento de la institucionalidad pública en derechos humanos, de las agencias en el interior de los gobiernos, pero también de las instituciones nacionales de derechos humanos. Promover e impulsar el trabajo con los sistemas de protección y, en particular, con los sistemas de justicia. En cuarto lugar, facilitar la relación entre el Estado y la sociedad civil. Esto se lleva a cabo a través de la implementación de ciertas políticas, pero también y fundamentalmente por medio de la participación de la sociedad civil en las distintas instancias del MERCOSUR. Impulsar reglas claras y generales sobre la participación de la sociedad civil en sus distintos foros. El quinto objetivo consiste en trabajar en el fortalecimiento de los sistemas de protección. Esto incluye además promover acciones como diálogos entre los gobiernos y los sistemas de protección internacionales, como así también acciones concretas vinculadas con debates sobre fortalecimiento de los sistemas, aplicación de nuevos protocolos, nuevos mecanismos, discusiones incluso sobre aportes presupuestarios y designaciones de candidatos a ocupar cargos. Es decir, todas aquellas cuestiones vinculadas con la relación de los gobiernos con los sistemas de protección.

La solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El 7 de julio de 2011, en una iniciativa sin precedentes en la región, los 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. El 31 de agosto de ese mismo año en la Ciudad de Bogotá, Colombia, 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 el 15 de diciembre de 2011 como plazo límite 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 americano.

El respeto de los derechos humanos en las políticas migratorias es un tema destacado en la agenda de los países del MERCOSUR 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.

La solicitud de opinión consultiva fue elaborada con la asistencia técnica del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), y luego fue discutida al interior de la Comisión Permanente Niñ@Sur y aprobada por la RAADDHH en el mes de abril de 2011 en la Ciudad de Asunción, Paraguay.

En la formulación de este documento los países firmantes adelantan su posición sobre algunos aspectos relevantes respecto de la protección de los derechos de los niños migrantes, y expresan su preocupación por la grave situación de los niños, niñas y adolescentes que migran por motivos económicos, sociales, culturales o políticos en el continente, que persiste más allá de los importantes avances realizados en la adecuación de la normativa migratoria a los estándares del derecho internacional de derechos humanos.

Se calcula que en la región de América Latina y el Caribe unos 25 millones de personas han migrado hacia países de América del Norte y Europa, así como se verifica el desplazamiento de otros 6 millones hacia países de la región. Estos movimientos migratorios están integrados de manera cada vez más creciente por niños, niñas y adolescentes, algunos de los cuales migran junto a sus padres al tiempo que otros lo hacen, de manera cada vez más frecuente, no acompañados o separadamente.

Entre los principales problemas que los Estados del MERCOSUR señalan en el documento se encuentran: la falta de articulación entre políticas migratoria y políticas de protección de derechos de la infancia; la falta de capacidad técnica y de acuerdos institucionales apropiados para realizar un examen estricto de las posibles consecuencias lesivas de derechos de los niños y niñas que pueden

tener ciertas decisiones en el marco de procesos migratorios; la ausencia de sistemas de garantías procesales adecuados; la adopción de medidas restrictivas de la libertad personal de los niños por motivos migratorios; y el incumplimiento de principios del derecho internacional de los derechos humanos como el de no devolución, la protección de la condición de refugiado y el principio de protección de la vida familiar en las decisiones que se adoptan sobre deportación y expulsión.

Esta iniciativa promueve la articulación y el diálogo con el SIDH como una herramienta fundamental para la definición de estándares regionales para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos.

Por último, cabe remarcar que la solicitud de opinión consultiva contribuye a la consolidación del bloque regional como un espacio de concertación y articulación de políticas en derechos humanos, así como para profundizar la dimensión social y política del MERCOSUR.