

# Capítulo 1

## El desafío de complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina

*Gabriela Kletzel*

*Camila Barretto Maia*

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

## Resumen

21

El desafío de complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina

Una de las características distintivas del último proceso de reforma que atravesó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reside en la multiplicidad de foros en los que tuvo lugar el debate sobre sus competencias, incluyendo espacios de integración regional distintos al ámbito específico de la Organización de Estados Americanos (OEA). Este artículo aborda las intersecciones entre las discusiones sobre el funcionamiento de la CIDH que se desarrollaron en los últimos años, y la consolidación de espacios subregionales de integración en América Latina. En la primera parte, realiza una aproximación al estadio actual de desarrollo del Mercosur y de la Unasur, identificando los procesos políticos que llevaron a su creación, las potencialidades y los límites de sus mecanismos con impacto en derechos humanos, así como sus diferencias con los órganos del sistema interamericano. En la segunda parte, el trabajo sistematiza y analiza la forma en la que las discusiones recientes sobre el sistema interamericano estuvieron presentes en la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur, la Unasur y las llamadas Conferencias de Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A partir de estos dos ejes, el artículo presenta una reflexión crítica sobre caminos posibles para alcanzar una complementariedad constructiva entre los nuevos espacios subregionales y los tradicionales órganos de protección del sistema interamericano, con miras a superar definitivamente los riesgos de duplicación que resultarían en una dispersión de esfuerzos, en detrimento de articulaciones efectivas para propiciar el goce y ejercicio de los derechos humanos en la región.

## Palabras preliminares

Una de las características distintivas del último proceso de reforma que atravesó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),<sup>1</sup> y que permite diferenciarlo de discusiones anteriores sobre la labor de los órganos de protección regional,<sup>2</sup> reside en la multiplicidad de foros en los que se debatió sobre el presente y futuro del sistema interamericano de protección de derechos humanos (SIDH).

En los últimos años, en el marco de intensos cambios en el escenario político regional, la arquitectura institucional adquirió nuevas capas a partir del impulso y la creación de mecanismos subregionales que cuentan con espacios de decisión política con actual o potencial impacto en derechos humanos. Estas instancias cobraron especial visibilidad y relevancia en el marco de los debates sobre la CIDH.

Frente a este contexto, parece necesario comenzar una reflexión que procure materializar y profundizar la lógica de complementariedad entre las distintas piezas de la actual institucionalidad regional y subregional en derechos humanos, y evitar así todo intento de duplicación o sustitución que disminuya las herramientas de respuesta frente a violaciones de los derechos humanos con las que hoy cuentan los pueblos del hemisferio.

Para acercarnos a este objetivo, en primer lugar, repasaremos las distintas modalidades de integración en América Latina y, en particular, el estadio actual de desarrollo de dos de sus bloques, Mercosur y Unasur. En ambos casos, lejos de un abordaje exhaustivo, se procurará una aproximación inicial que pueda servir de base para un diagnóstico de sus principales límites y potencialidades en tanto mecanismos con actual o potencial impacto en materia de derechos humanos. Con esto en miras, un segundo apartado presentará las discusiones sobre el rol y el devenir de la

---

1 Sobre el desarrollo y los ejes del último proceso de debate sobre la CIDH, véase la Introducción de este libro.

2 En el pasado se han sucedido diversos procesos de discusión en torno a las competencias y modalidades de trabajo de los órganos del SIDH. A modo de ejemplo, véase Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), “Resultados del proceso de reflexión sobre el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos (2008-2009)”, 18 de marzo de 2009, CP/CAJP-2665/08 rev. 8 corr. 3.

CIDH que se suscitaron en estas instancias subregionales. Finalmente, el tercer acápite se concentrará en los desafíos y las oportunidades para alcanzar una complementariedad constructiva entre los nuevos espacios subregionales y los tradicionales órganos del sistema de protección regional de derechos humanos.

## La integración latinoamericana y los derechos humanos

Los sistemas de integración subregional han surgido como una novedad de peso en el campo de las relaciones entre los Estados del hemisferio americano en las últimas dos décadas. En el ámbito subregional, el sistema de integración más antiguo en América Latina es el Mercosur.<sup>3</sup> Su objetivo inicial era aumentar la autonomía y la competitividad global de los mercados de la subregión sur, con el establecimiento de un mercado integrado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a través de la creación de una zona de libre comercio y de políticas de complementariedad productiva.<sup>4</sup>

A principios del siglo XXI, los sistemas de integración subregional ganaron nuevo ímpetu. Tras una crisis marcada entre 1998 y 2000, el Mercosur empezó a replantearse y se relanzó entre 2001 y 2002, ya no solo como un bloque económico-comercial, sino principalmente como una alianza política. A partir de 2003, con la coincidencia de gobiernos con vocación popular en Argentina y Brasil, ganó fuerza, además, la idea del “Mercosur Social”, reflejada en diferentes iniciativas como la creación de la Cumbre Social del bloque, la institucionalización de una Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y la creación de un Parlamento del Mercosur.<sup>5</sup> En esta misma época, la Comunidad Andina de

---

3 Tratado para la Constitución de un Mercado Común del Sur entre las Repúblicas Argentina, Federativa del Brasil, del Paraguay y Oriental del Uruguay, adoptado en 1991. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)

4 Paralelo al Mercosur, en el año de 1993, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, se transformaba también en una zona de libre comercio.

5 Véase Coutinho, Ribeiro y Kfuri (2008). La CAN tomaba un rumbo parecido, incorporando a partir de 2003 una vertiente social a su proceso de integración. Véase reseña histórica en: <http://www.>

Naciones (CAN),<sup>6</sup> que había sido fundada, como el Mercosur, con un carácter predominantemente comercial,<sup>7</sup> estableció un Plan Integrado de Desarrollo Social y acordó impulsar una integración regional que propugnara un acercamiento más equilibrado entre los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales.<sup>8</sup>

En paralelo, se fueron creando nuevos sistemas subregionales. Ese es el caso del establecimiento, en el 2004, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba)<sup>9</sup> y en 2008, de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), muy abarcadora en cuanto a sus objetivos y miembros, integrando a la totalidad de los Estados de América del Sur.<sup>10</sup> La última iniciativa importante fue la creación, en febrero de 2010, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), heredera del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), que han permitido a lo largo de décadas la coordinación y cooperación entre los países de la región, excluidos Estados Unidos de América y Canadá.<sup>11</sup> Su principal objetivo es aquello mismo que

---

comunidadandina.org/Resena.aspx

6 La CAN fue creada en 1969 y tuvo como miembros fundadores a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En 1973, Venezuela se adhirió al acuerdo, y en 2006 dejó el bloque. Chile se retiró de la CAN en 1976.

7 La Declaración de Caracas de 1991 establece una zona de libre comercio andina.

8 Declaración de Quirama, XIV Reunión del Consejo Presidencial Andino, Colombia, 28 de junio de 2003.

9 Integran el ALBA, a la fecha de elaboración de este capítulo: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda. Se destaca la inclusión en este bloque de los países del Caribe. Disponible en:  
<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2105>

10 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, artículos 2 y 3. Disponible en: [http://www.unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=339](http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339). Son miembros de la Unasur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

11 El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río, fue creado en el año 1986 por la Declaración de Río de Janeiro. Desde su creación, el Grupo realizó reuniones anuales de concertación, constituyendo un espacio político paralelo y alternativo a la OEA, sin la presencia de Estados Unidos. El número de participantes de ese grupo creció progresivamente a lo

la define: garantizar un espacio que incluya a todos los Estados latinoamericanos y del Caribe, sin excepción. La CELAC realiza cumbres periódicas de alto nivel que cuentan con la participación de los 33 países de la región.

De todas estas iniciativas, nos concentraremos en el Mercosur y la Unasur, en donde se han concretado espacios específicos con eje en derechos humanos. En el caso del Mercosur, este abordaje ya es una realidad: se han creado, a lo largo de los años, foros e instituciones especializadas en derechos humanos. En el caso de Unasur, la reciente creación de un Grupo de Alto Nivel sobre derechos humanos convoca a una reflexión sobre cómo debería coordinarse con los demás mecanismos existentes para tener un impacto efectivo sobre la situación de los derechos humanos en la región.

### **Mercosur: creación y evolución política e institucional**

El Mercosur fue creado en 1991, con la ratificación del Tratado de Asunción, y se consolidó en 1994, con la adopción del Protocolo de Ouro Preto,<sup>12</sup> que establece la base de su estructura institucional. Como se mencionó, nació con objetivos estrictamente económicos. En concreto, el establecimiento de un mercado común entre sus cuatro miembros originales: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>13</sup>

A lo largo de los años, y a partir de una fuerte voluntad política de los diferentes gobiernos que se sucedieron, el Mercosur empezó a ser concebido también como una alianza estratégica basada en ciertos principios compartidos. Esa aspiración se tradujo en la adopción de nuevos acuerdos y declaraciones y, en particular, en protocolos adicionales al Tratado de Asunción. Estos últimos fueron incorporados al núcleo de instrumentos

---

largo de los años, hasta incluir la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe.

12 Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Ouro Preto). Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc\\_1994\\_protocolo\\_ouro\\_preto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf)

13 En la actualidad, la República Bolivariana de Venezuela se ha sumado como miembro permanente, y Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú son Estados asociados al bloque.

considerados fundacionales o constitutivos del bloque. El Mercosur pasó, entonces, a estar justificado también sobre la base de principios como el de “la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración”; el derecho de los trabajadores del bloque “a la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en empleo y ocupación”, e, incluso, el “respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.<sup>14</sup>

Esa ampliación temática del Mercosur fue acompañada por un intenso proceso de “expansión institucional”. A lo largo de los últimos años se multiplicaron exponencialmente los foros y espacios dedicados a temas específicos, al punto tal que actualmente existen en el bloque más de una centena de grupos, subgrupos, grupos *ad hoc*, comités, comisiones, reuniones especializadas, reuniones de ministros, entre otros.<sup>15</sup>

Además del proceso de ampliación institucional, el Mercosur ha incrementado su fortaleza como bloque político. Las cumbres de presidentes han demostrado ser un foro de alto impacto en diferentes cuestiones subregionales. Algunos de los casos paradigmáticos han sido la solidaridad con el gobierno de Bolivia ante un intento desestabilizador y la suspensión de Paraguay del bloque, en cumplimiento al Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático.<sup>16</sup>

---

14 Véase Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, artículo 1. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/cmc\\_1998\\_protocolo\\_es\\_ushuaia.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/cmc_1998_protocolo_es_ushuaia.pdf); la Declaración Socio Laboral del Mercosur, 10 de diciembre de 1998. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/ushuaia\\_ii.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/ushuaia_ii.pdf), y el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur, 2005, artículo 1. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/2005/espanol/88-protocolodeasuncionsobrepromocionyprotecciondelosderechoshumanosdelmercosur.pdf>

15 Para consultar la estructura completa del Mercosur véase: [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria)

16 Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur del 29 de junio de 2012. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado\\_conjunto\\_presidentes\\_ep.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf). Véanse también notas de prensa: *TeleSur*, 29 de junio de 2012, “Mercosur suspende a Paraguay hasta las próximas elecciones”. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/29/paraguay-queda-fuera-de-mercosur-hasta-las-proximas-elecciones->

Sin embargo, cuando se observan las instituciones especializadas del Mercosur se puede apreciar que la fuerza política no termina de concretar un esquema institucional con claro impacto. Históricamente, existieron algunos déficits institucionales que han contribuido a que se mantenga un reducido tenor en la práctica.<sup>17</sup> Existe a su vez una deuda en términos de participación social efectiva. Mientras que los discursos y las declaraciones emitidos por las autoridades de los Estados parte darían cuenta de una fuerte voluntad política respecto a la ampliación de la participación en el bloque,<sup>18</sup> en la práctica es posible notar que las po-

---

en-abril-4872.html. *ABC Color*, 30 de junio de 2012, “Mercosur suspende a Paraguay e incorpora a Venezuela”. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/mercosur-suspende-a-paraguay-e-incorpora-a-venezuela-420574.html>

17 En este sentido, por ejemplo, las reuniones y los foros especializados tienen un poder de resolución limitado. En el caso de que deseen tomar una decisión en el ámbito regional, cualquiera de estos espacios debe remitir un proyecto de resolución a alguno de los tres órganos decisorios del bloque: el Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por los cancilleres y ministros de economía del bloque; el Grupo del Mercado Común (GMC), integrado por funcionarios de las cancillerías, generalmente a cargo de las direcciones de Mercosur o comercio exterior; o para temas exclusivamente comerciales, a la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Esto genera el efecto de “concentraciones de poder en cascada”: todas las normas relevantes deben pasar por la aprobación del CMC, que se reúne solamente una vez por semestre y termina teniendo poco tiempo para votar, por lo que se hace muy difícil priorizar las normas más relevantes. Cfr. Deisy Ventura, “Sociedades efervescentes, gobiernos sem gás”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, 4 de febrero de 2008. Disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=135>

A su vez, la lógica de las “reuniones especializadas” genera una gran superposición de temas y agendas, que hace que el trabajo sea unas veces redundante, y, otras, contradictorio en los distintos espacios del bloque. Así, por ejemplo, puede suceder que, sin adecuada coordinación, en la Reunión de Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) se estén discutiendo los mismos temas que en los Grupos de Trabajo de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos. Tal puede ser el caso también de problemáticas de derechos humanos relacionadas con la salud, la educación, el ambiente, los derechos de las personas migrantes, el trabajo, la reducción de la pobreza, entre otros.

18 La presidenta de Brasil, Dilma Rouseff, en diciembre de 2012, declaró: “a Cúpula Social agora também é parte organicamente vinculada ao arcabouço institucional do Mercosul [...] também para trazer os movimentos sociais [como] atores fundamentais da integração” (Reunión de Jefes de Estado del Mercosur, Estados Asociados y países invitados - Brasilia/DF). El presidente uruguayo José Mujica, en septiembre de 2012, declaró: “fundamentalmente es una responsabilidad colectiva de las fuerzas progresistas de nuestra América Latina: Los fenómenos de integración no son fenómenos de masa.



líticas de participación, a pesar de ser significativas en términos cuantitativos, aún carecen de calidad. Emblemáticamente, el gran espacio de participación, la Cumbre Social,<sup>19</sup> funciona en paralelo y sin un vínculo institucional claro con los ámbitos decisorios del bloque. De esa forma, las organizaciones sociales que participan en las numerosas mesas y reuniones que componen la Cumbre, espacios de integración de valor inestimable, terminan emitiendo semestre tras semestre declaraciones que son difundidas y valoradas a nivel discursivo, pero que poca o ninguna incidencia tienen sobre las decisiones tomadas por el bloque.<sup>20</sup> Tampoco es muy propicio a la participación (o a la continuidad de las discusiones y eficiencia del bloque), el sistema vigente en el Mercosur de las presidencias pro tempore rotativas, que hace que las reuniones se realicen cada seis meses en un país distinto, y estén cada semestre

---

No son fenómenos que lleven multitudes, que sacudan a los pueblos, que toquen las grandes subjetividades. Y no se puede hacer historia, no se puede ni siquiera historieta, si no se tiene la capacidad de que participen las grandes masas” (“Retos y desafíos para el Mercosur”, discurso pronunciado en las Segundas Jornadas Internacionales de CEFIR, septiembre de 2012).

19 Los encuentros de la Cumbre del Mercosur Social se realizan desde 2006, cuando fuera convocada por primera vez en la ciudad de Brasilia. Debido al éxito de aquel primer encuentro, la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, que tuvo lugar en 2007 en Río de Janeiro, decidió integrar la Cumbre Social como actividad permanente en el marco de las reuniones de presidentes que se suceden dos veces al año. Sin embargo, la decisión formal que crea y establece la periodicidad de la CS se aprobó recién en 2012 (CMC/DEC, 56/12).

20 Por ejemplo, una de las declaraciones de la Cumbre Social del Mercosur exige “políticas públicas universales y compatibles entre los países del Bloque que respondan efectivamente a las necesidades de hombres y mujeres de acceso al trabajo, a la educación, a la salud, a servicios públicos esenciales, y al ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales”. También se hacen exigencias muy puntuales, como “la investigación sobre la masacre de Curuguaty y el fin de la persecución y el aniquilamiento de pueblos indígenas, en particular del pueblo guaraní kaiowá (Declaración de la XIV Cumbre Social del Mercosur, Brasilia, diciembre de 2012, art. 7.), pero queda por demostrar la existencia de mecanismos institucionales que faciliten la incidencia de ese tipo de declaraciones sobre la toma de decisiones efectiva del bloque. La decisión del año 2012, que institucionaliza por primera vez a la Cumbre, parece representar un paso, todavía insuficiente, hacia la resolución de este problema, al determinar que “los resultados de la Cumbre Social serán presentados a la primera reunión ordinaria del Grupo Mercado Común que se realice después de la Cumbre Social. El GMC remitirá dichos resultados a las instancias de la estructura institucional del Mercosur competentes en la materia” (CMC/DEC, 56/12, art. 2).

organizadas por funcionarios de otro gobierno. Esto, muchas veces, dificulta la obtención y sistematización de información sobre lo que sucede en los distintos foros.

### *Los derechos humanos en el Mercado Común del Sur*

El ámbito dedicado exclusivamente a los derechos humanos en el Mercosur es la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH), creada en el año 2004.<sup>21</sup> La RAADH es una reunión en la que participan secretarios nacionales de derechos humanos y directores del área de las cancillerías de cada país. Constituye un espacio de coordinación política, y, como tal, podría compararse, por ejemplo, con el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,<sup>22</sup> pero resulta difícilmente asimilable a los llamados “mecanismos de protección” judicial o casi judicial en materia de derechos humanos.<sup>23</sup>

Más allá de los alcances geográficos de su membresía,<sup>24</sup> la gran diferencia entre la RAADH y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU es que la primera no tiene autonomía decisoria,<sup>25</sup>

---

21 La Resolución CMC 40/04 no establece ningún mandato específico para la RAADH. Se limita a “instituir una reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos, que sesionará con la participación de los órganos competentes en la materia de los Estados partes y de los Estados asociados, en los términos de la Decisión CMC 18/04, incluyendo las respectivas cancillerías [...] Asignar al Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) las funciones previstas en las Decisiones CMC 02/02 y 23/03, en lo que se refiere a las actividades de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos”. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones\\_2004](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004)

22 Aunque cabe destacar que la representación en ambos mecanismos es distinta. Mientras la RAADH está pensada para contar con la asistencia de las más altas autoridades en derechos humanos de los Estados miembros (generalmente con estatus de ministro), en el Consejo de Derechos Humanos los Estados están representados por los integrantes de misiones de los países ante los organismos internacionales en Ginebra, es decir, funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores que no necesariamente trabajan de manera exclusiva sobre el tema de los derechos humanos.

23 Desde el año 2010, el CELS viene participando con regularidad en el espacio de la RAADH, habiendo asistido a las reuniones en Foz do Iguazú (2010), Montevideo (2011 y 2013), Buenos Aires (2012), Porto Alegre (2012), Brasilia (2012).

24 En un caso se trata de un mecanismo subregional y, en otro, de alcance universal.

25 El Consejo de Derechos Humanos (CDH) es el principal órgano político en materia de derechos humanos de la ONU. Está integrado

por ende, en los casos en que considere que el Mercosur debe tomar algún tipo de medida, debe elevar un proyecto de decisión al Consejo del Mercado Común (CMC). Se destaca también que, a diferencia del Consejo de Derechos Humanos,<sup>26</sup> la RAADH no tiene una sede fija, sino que es una reunión que se realiza por lo menos una vez cada seis meses, en el país que detente la presidencia pro tempore del Mercosur. En todo caso, la potencialidad de la RAADH reside en que es un espacio que permite un intercambio abierto entre las principales autoridades políticas en materia de derechos humanos en la subregión. A su vez, el número relativamente pequeño de miembros provee las condiciones para una coordinación efectiva, tanto en materia de política externa como de políticas públicas a nivel doméstico en cada uno de los países miembros y asociados.

La RAADH ha presentado, sin embargo, algunos problemas de funcionamiento desde su creación. Por un lado, ciertas prácticas institucionales han tenido el efecto de desincentivar la participación de la sociedad civil. Por ejemplo, las presidencias del bloque no suelen llevar a cabo procesos de difusión de la Reunión, las fechas y los lugares de los encuentros. Asimismo, para las organizaciones interesadas es difícil obtener información sobre el contenido de las discusiones para poder priorizarlo como espacio de incidencia por sobre otros en un contexto de recursos limitados. La elaboración de la agenda, en particular de la sesión plenaria, se dio recurrentemente sin ninguna antelación respecto de la sesión, siendo solo entregada a aquellos que la solicitaban, en general pocos días antes del evento.<sup>27</sup>

Otra posible crítica se refiere a la relevancia política de las decisiones tomadas. De los resultados de varias de las reuniones, no era claro cuánto nivel de reflexión previa dedicaban las secretarías y cancillerías de cada país a la preparación de cada encuentro. De este modo, los acuerdos emanados de la RAADH, de contenido más político, fueron muchas veces un reflejo directo

---

por 47 Estados elegidos por la Asamblea General de la ONU.

26 El CDH tiene sede en Ginebra, Suiza.

27 Muchas veces esas prácticas, vale destacar, las encabezaron los mismos funcionarios que, en otros espacios internacionales de derechos humanos, preparan su participación y dan a conocer la agenda y los proyectos de resolución con una antelación significativa.

de declaraciones realizadas a nivel presidencial.<sup>28</sup> A la vez, se aprobaron durante años diversas iniciativas de “promoción” de los derechos humanos, como seminarios conjuntos, campañas de difusión y otros, que no han demostrado ser herramientas de impacto concreto sobre los problemas que enfrenta la región.

Por otro lado, la RAADH creó un número relevante de grupos de trabajo y comisiones temáticas.<sup>29</sup> Pensados para dedicarse de manera más sistemática y con mayor experticia a temas específicos de derechos humanos, muchos de estos grupos han tenido problemas de continuidad respecto de los funcionarios que los integran, de falta de conocimiento respecto del contenido del mandato particular, entre otros. Por ello, en varios casos, el producto de ese trabajo ha tenido escaso peso institucional, jurídico o político, además de baja representatividad y repercusión.<sup>30</sup>

Ahora bien, este contexto ha sufrido cambios en los últimos años. La creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), en el marco de la RAADH, en el año 2010, con el objetivo de “contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho en los Estados partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos, y contribuir a la consolidación de los derechos humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del Mercosur”,<sup>31</sup> ha constituido un impulso para el fortalecimiento del espacio.

---

28 Se puede mencionar, como ejemplo, la intención surgida en el marco de la XXII Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (RAADH) de realizar una declaración sobre el quiebre institucional en Paraguay. Más allá de la propuesta de replicar la condena dispuesta por las y los presidentes, las altas autoridades no tuvieron la iniciativa de pensar el aporte específico y diferenciado que podría tener este espacio en la cuestión, lo cual terminó siendo sugerido por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) y las organizaciones de la sociedad civil presentes. Veremos en mayor profundidad esta iniciativa más adelante en el capítulo.

29 Sobre temas como los derechos del niño; la protección de los derechos de las personas adultas mayores; la discriminación, el racismo y la xenofobia; los derechos LGBT.

30 Tal vez la excepción más notable a esa dinámica ha sido la Comisión Permanente Niñ@Sur, sobre derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, que logró consolidar altos niveles de participación y supo funcionar como un espacio relevante de diálogo y concertación política en la materia.

31 El IPPDH se crea por la Decisión CMC 014/2009; su estructura

El Instituto ha contribuido a una “reinterpretación” del trabajo de la RAADH, realizando un esfuerzo para generar entre los funcionarios de los Estados una reflexión más profunda sobre el impacto de su trabajo, y sugiriendo una serie de cambios en las prácticas y los ajustes institucionales para que la potencialidad del espacio sea mejor aprovechada. En ese sentido, desde 2011 se han visto iniciativas que apuntan al fortalecimiento de la RAADH, como por ejemplo, la adopción formal de un reglamento de trabajo,<sup>32</sup> la consolidación gradual de la idea de evitar seminarios y otras acciones costosas y de bajo impacto, y de concentrarse en acuerdos de mayor relevancia política;<sup>33</sup> la creación del primer Grupo Técnico en este ámbito, integrado por expertos en una materia específica<sup>34</sup> y la clausura de grupos que venían presentando pocos avances,<sup>35</sup> el otorgamiento al IPPDH, que tiene sede perma-

---

y primer presupuesto se aprobaron en 2010 a través de las decisiones CMC 012/2010 y 013/2010. El IPPDH empezó a funcionar de forma provisoria el año 2010, con la designación de Víctor Abramovich como secretario ejecutivo del Instituto (Resolución GMC 05/10).

32 El reglamento se encuentra disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Reglamento-Interno-RAADDHH.pdf>. Si bien el documento ofrece un marco regulatorio para el funcionamiento del espacio, aumentando su transparencia y previsibilidad, y contiene cláusulas importantes como la obligación de publicar la agenda con una antelación mínima en relación con las fechas de las sesiones, prevé también procedimientos para la participación de la sociedad civil que podrían implicar ciertos límites para su desarrollo efectivo. En particular, crea un sistema de acreditación, con la clara posibilidad de que la Presidencia Pro Tempore no haga efectivos todos los pedidos, sin especificar criterios al efecto (art. 31). Además, establece que el espacio prioritario para la participación serían los grupos de trabajo y las comisiones temáticas, el cual se abre para intervenciones orales durante las sesiones plenarias solamente respecto de temas que no hayan sido abordados en las instancias anteriores ni estén presentes en proyectos de Acuerdo (art. 33). Si bien el documento ha sido finalmente aprobado, aún no se ha puesto en práctica en atención a la falta de reuniones de la RAADH desde noviembre de 2013. Es importante evaluar su uso práctico a la hora de sacar conclusiones sobre sus términos, y compararlo con otros modelos de participación en otras instancias internacionales de derechos humanos.

33 En la XX sesión de la RAADH, en Montevideo, el representante de Uruguay solicitó el rechazo de una nueva propuesta de realización de un seminario por uno de los grupos de trabajo, argumentando que este tipo de acciones implicaba un gasto de recursos muy alto para el bajo impacto que hasta entonces habían significado.

34 Se trata del Grupo Técnico sobre Operación Cóndor, creado en la XX RAADH, en Montevideo.

35 Por ejemplo, el grupo sobre indicadores de derechos económi-

nente en Buenos Aires y un cuadro de funcionarios técnicos, de distintos mandatos para la elaboración de diagnósticos y planes de trabajo en diversas áreas; la creación y puesta en funcionamiento de la página web del Instituto<sup>36</sup>, donde se difunden las reuniones y decisiones tomadas en la RAADH y se ofrece acceso a sus documentos oficiales.

En este contexto, en la XX reunión en Montevideo, realizada en diciembre de 2011, la presidencia pro t mpore uruguaya, con el apoyo del IPPDH, se dispuso a liderar un proceso de reorganización del funcionamiento de la RAADH por el cual las distintas comisiones y grupos de trabajo, así como las delegaciones de los Estados, deberían someter a la sesión plenaria proyectos de acuerdo debidamente redactados, para su votación. Este proceso sería más compatible con la toma de decisiones más complejas, por permitir la negociación de los acuerdos sobre la base de proyectos previamente elaborados. Incluso, permitiría la realización de negociaciones previas a la reunión, según la antelación con que los Estados se dispusieran a circular los proyectos. A la vez, esta metodología permitiría un registro mucho más claro, en las actas de las reuniones, de los acuerdos logrados entre los Estados partes, lo cual posibilitaría a las organizaciones sociales tener más claridad sobre lo que ha hecho la RAADH. Estas prácticas vienen siendo implementadas, con mayor o menor éxito, en las últimas reuniones.

A su vez, como veremos con más detalle en el último apartado, en los últimos años, la labor del IPPDH ha permitido catalizar la discusión y adopción de diversas iniciativas relevantes. Entre ellas, la solicitud de una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre niñez migrante,<sup>37</sup> el trabajo de cara a la elaboración de una Guía de Archivos Represivos del Cono Sur, en el marco de las Coordinaciones *Represivas del Cono Sur*, y decisiones de coordinación en política exterior sobre posiciones ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que han incluido, por ejemplo, el impulso conjunto de una Relatoría

---

cos, sociales y culturales. Se delegó el seguimiento de este asunto al IPPDH.

36 <http://www.ippdh.mercosur.int/>

37 La OC-21/14 fue emitida por la Corte Interamericana el 19 de agosto de 2014.

especial sobre derechos de los adultos mayores. Estos cambios ponen de relieve la potencialidad de la RAADH como foro de concertación política que cuenta a la vez con el apoyo técnico-sustantivo de un instituto permanente de políticas públicas en derechos humanos.

De todas maneras, resta aún mucho trabajo y, sobre todo, compromiso político por parte de los Estados para lograr que este espacio esté a la altura de su potencial. En este marco, además de la necesidad de una política efectiva de estímulo a la participación social, es posible identificar distintas temáticas que, o bien en virtud de la historia compartida de los países del bloque, o por su intrínseca naturaleza transnacional, podrían tener aún un mayor peso en la agenda permanente de trabajo de este espacio con importantes resultados a nivel de coordinación de política exterior, así como de formulación conjunta de políticas públicas frente a problemáticas compartidas.

Con todo, las limitaciones y contradicciones del espacio se evidenciaron a todas luces con la interrupción de su trabajo a partir de la crisis política en Venezuela desde las manifestaciones iniciadas en febrero de 2014.<sup>38</sup> Venezuela contaba entonces con la presidencia pro tempore y no se convocó reunión alguna del bloque ni de la RAADH desde la última en noviembre de 2013 en Caracas. Solo en julio de 2014, la presidencia paso finalmente a la Argentina, y en noviembre de 2014 se realizó la XXV RAADH.

### Unasur: el nuevo bloque sudamericano

La Unasur tiene como objetivo principal “construir, de manera participativa y consensual, un espacio de articulación en el ámbito cultural, social, económico y político entre sus pueblos”.<sup>39</sup> Integrada por los doce Estados del subcontinente,<sup>40</sup> adoptó su tratado

---

38 La interrupción de las reuniones de la RAADH, justo en el contexto de las manifestaciones en Venezuela, en cuyo marco fallecieron 43 personas y cientos fueron heridas, es especialmente preocupante.

39 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, artículo 2 (Objetivo). Disponible en: [http://www.unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=339](http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339)

40 Los países miembros de Unasur son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

constitutivo en Brasilia en 2008 durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Este instrumento entró en plena vigencia en marzo de 2011, cuando Uruguay se convirtió en el noveno país en ratificarlo.

Unasur posee, de acuerdo con su Tratado Constitutivo, un amplísimo rango de objetivos específicos. Son veintiuno en total, y van desde “el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación [...] en el escenario internacional”, hasta “la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva”, pasando por “el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región”.<sup>41</sup>

En este marco, es importante mencionar la concepción de política regional que estuvo detrás de la creación de la Unasur. El bloque se concibió como una respuesta a la necesidad de los Estados sudamericanos de tener un mecanismo de integración que, a diferencia de las demás iniciativas existentes, abarcara todo el territorio subcontinental y contribuyera de esa manera a la “estabilidad sistémica” del subcontinente.<sup>42</sup> En términos geopolíticos, la idea

---

41 Otros objetivos incluyen: el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas; la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades. Abarca también temas como: la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático, entre otros. Véase el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, artículo 3. Disponible en: [http://www.unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=339](http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339)

42 En esa línea, el expresidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva declaraba en el año 2008 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Unasur, creada en mayo, es el primer tratado en 200 años de vida independiente en el que se congrega a todos los países sudamericanos. [...] Poco a poco viene descartándose el viejo alineamiento conformista de los países del sur a los centros tradicionales [...] [Los] países en desarrollo vienen ganando credenciales para cumplir un nuevo papel en el diseño de un mundo multipolar”. Y añadió: “está



era crear un bloque que cumpliera el mismo rol delegado históricamente a la OEA,<sup>43</sup> pero sin la participación de Centroamérica y, en especial, de América del Norte, justamente para que América del Sur pudiera posicionarse como un bloque de poder alternativo a las grandes potencias mundiales, en particular Estados Unidos.<sup>44</sup> En este marco, algunas intervenciones exitosas que ha tenido la Unasur han sido la creación de la comisión investigadora de la masacre de Pando en Bolivia en 2008,<sup>45</sup> la mediación del conflicto entre Ecuador y Colombia en 2010<sup>46</sup> y la reacción ante el intento de golpe en Ecuador en 2010, que dio origen a la Cláusula Democrática.<sup>47</sup>

Efectivamente, lograr la estabilidad subregional era un desafío porque ya no se trataba de integrar países que partían de

---

en curso la construcción de una nueva geografía política económica y comercial del mundo. Hoy estamos procurando la solución de nuestros problemas desde múltiples dimensiones, nuestro norte a veces está en el sur". *Página 12*, "Lula: 'Unasur es el primer tratado a veces años de vida independiente'", 23 de septiembre de 2008.

43 En el artículo 1º de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, se establece el objetivo fundamental de la organización regional: "Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia". Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm#ch1](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch1)

44 En su discurso al asumir la presidencia Pro Tempore de la Unasur en 2008, Michelle Bachelet, que ocupaba en aquel momento la presidencia de Chile, declaró que el nuevo bloque otorgaría "la oportunidad de tener una voz fuerte y una voz clara ante este mundo del siglo XXI. Mundo que es muy distinto a lo que se vivió en etapas previas y que ha requerido que múltiples instituciones internacionales empiecen a reformarse, de manera que el siglo XXI pueda ser un mucho mejor siglo que el XX para nuestros pueblos. Una preocupación fundamental que acompaña a este reordenamiento es la emergencia, justamente, del mundo en vías de desarrollo. Y estoy hablando de China, de la India, de Asia, pero también de Brasil, de México y de América Latina, entre otras regiones. Y esta emergencia de nuevos actores tendrá profundas consecuencias en el sistema internacional". Para consultar el discurso completo véase: <http://unasur.org/PDFs/presidencia-pro-tempore/discursos/Discurso-bachelet-brasilia.pdf>

45 Véase, por ejemplo, <http://exwebserv.telesurtv.net/secciones/noticias/37759-NN/unasur%20entreg%C3%B3%20a%20bolivia%20informe%20sobre%20masacre%20en%20pando/>

46 Véase, por ejemplo, <http://ambito.com/noticia.asp?id=536756>

47 Véase <http://www.telam.com.ar/notas/201403/55935-rige-desde-hoy-la-clausula-democratica-en-la-unasur.html>

coincidencias políticas fundamentales, sino de acomodar a gobiernos de distinto signo político en un esquema en el que se priorizara la unión y la estabilidad. La Unasur buscaría esa estabilidad esencialmente de dos formas: por un lado, a través de la creación de mecanismos de diálogo y solución pacífica de controversias, complementados con políticas de fortalecimiento de las democracias de la región.<sup>48</sup> Por otro lado, a través del impulso de la coordinación e intercambios en materia de defensa, con vistas a aumentar la comprensión y la confianza recíproca entre los sectores de defensa de los Estados sudamericanos.<sup>49</sup>

Con relación a la estructura institucional del bloque, la Unasur funciona, como el Mercosur, bajo el sistema de presidencias pro tempore, ejercidas por un Estado miembro durante un año, y orientadas por orden alfabético. Asimismo, casi todos sus órganos tienen el formato de “consejos”. Los órganos principales de su estructura son cuatro: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General.<sup>50</sup> Bajo este eje se han conformado los llamados Conse-

---

48 Véase, en ese sentido, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia. Disponible en: <http://unasursg.org/PDFs/unasur/protocolo/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf>

49 No es casualidad, en ese sentido, que el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) haya sido uno de los primeros consejos sectoriales propuestos en el bloque, casi en simultáneo a su propia creación. El CDS fue propuesto por la delegación de Brasil en la reunión de Brasilia de mayo de 2008, la misma en la que se suscribió el Tratado Constitutivo del bloque. Su creación formal se dio en diciembre del mismo año, con una decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado. Véase el texto de la decisión en: <http://unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Defensa/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>

50 Los consejos de Jefas y Jefes de Estado y de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores son las máximas entidades políticas del bloque. El Consejo de Delegadas y Delegados, por su parte, es responsable de la implementación de los lineamientos estratégicos definidos por los demás Consejos, y de elaborar proyectos de decisión, resolución y reglamentos para la consideración del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La Secretaría General es la instancia ejecutiva del sistema, es decir, “el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos” (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, arts. 6 a 10).

jos Sectoriales, que son “instancias políticas de consulta y consenso compuestas, en general, por los Ministros de los Estados miembros en las respectivas áreas de integración de sus respectivos sectores” que poseen sus propios estatutos, basados en los principios enunciados en el Tratado Constitutivo.<sup>51</sup> Los acuerdos que produzcan estos consejos deben ser elevados a la consideración del órgano principal que lo haya creado.<sup>52</sup>

En la actualidad, en la Unasur funcionan dos espacios para el abordaje de temas sociales, y ambos tienen el formato de “consejos sectoriales”: el Consejo de Salud Suramericano (CSS), creado en 2008,<sup>53</sup> y el Consejo de Desarrollo Social Suramericano (CDS), creado en 2009.<sup>54</sup> Ambos están integrados por ministras o ministros de las respectivas materias o sus equivalentes, que realizan reuniones ordinarias una vez al año en cabeza de cada presidencia pro tempore de la Unasur,<sup>55</sup> pudiendo organizar también reuniones extraordinarias. La presidencia es ejercida por el Estado que detente la presidencia pro tempore, y los Consejos tienen la atribución de crear grupos técnicos por áreas de trabajo (CDS) o grupos de trabajo para examinar temas específicos (CSS). Estos Consejos han partido de una base institucional más sólida que la RAADH, al adoptar estatutos propios que, entre otras cuestiones, establecen con claridad los objetivos de esos espacios.<sup>56</sup> De esa

---

51 Véase descriptivo de la Unasur publicado en la página del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud. Disponible en: <http://isags-unasul.org/interna.asp?lang=3&idArea=38>

52 Tratado Constitutivo de la Unasur, artículo 5º.

53 Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud Suramericano adoptada por las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno reunidos el 16 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, Brasil, en Reunión Extraordinaria de la Unasur. Disponible en: <http://unasur.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Salud/Estatutos-Consejo-de-Salud-Suramericano.pdf>

54 Creado por decisión de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, conforme al Tratado Constitutivo de la Unasur, el 10 de agosto de 2009, en la ciudad de Quito. Véase el estatuto en: <http://unasur.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Desarrollo-Social/PDF-Consejo-Desarrollo-Social/Estatutos-Consejo-de-Desarrollo-Social-Suramericano.pdf>

55 Eso significa que se reúnen una vez al año, dado que esa es la duración de cada presidencia en la Unasur; en el Mercosur los periodos son de seis meses.

56 Como vimos en el apartado anterior, a la RAADH del Mercosur no se le ha otorgado un mandato con contenido específico en el mo-

forma han determinado metas con potencial para impactar sobre los temas que son objeto de su trabajo.<sup>57</sup>

Conforme veremos en el apartado siguiente, en 2011, en el contexto de los debates sobre la reforma del sistema interamericano de derechos humanos, empezaron a tener lugar también algunas discusiones sobre la posible creación de un espacio dedicado a la temática de derechos humanos en el ámbito de la Unasur, que terminaron con la constitución de un Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos.

Finalmente, sobre la estructura de la Unasur, cabe destacar la realización, en agosto de 2014, del Primer Foro de Participación Ciudadana, en Tiquipaya, Cochabamba, Bolivia. En el Foro de ese primer encuentro, se propuso la creación de consejos temáticos para abordar cuestiones como migración, medioambiente, derechos humanos, pueblos originarios, afrodescendientes, diversidades sexuales e identidades de género, entre otras.<sup>58</sup> La iniciativa, si bien refleja de alguna forma la voluntad del bloque de tener una política de participación social, guarda una llamativa similitud con la Cumbre Social del Mercosur, respecto de la cual se venían formulando importantes críticas desde hace años.<sup>59</sup> El

---

mento de su creación (Decisión CMC 40/2004).

57 En el caso del Consejo de Salud Suramericano, por ejemplo, su estatuto incorpora entre sus objetivos específicos el de “identificar determinantes sociales críticos para la Salud y propiciar políticas y acciones intersectoriales, tales como: seguridad alimentaria, ambiente saludable, cambio climático y otros” y el “fortalecimiento de las instituciones de Salud de los Estados miembros tales como: instituciones proveedoras de servicios de Salud, instituciones reguladoras, institutos y escuelas de Salud Pública, instituciones de formación y capacitación”, dos ejes respecto a los cuales una instancia de coordinación política como esta puede tener un rol interesante. Por su parte, el estatuto del Consejo de Desarrollo Social establece como objetivo específico “contribuir al desarrollo de políticas sociales eficaces en los países miembros de la Unasur, que tiendan a la consolidación de un desarrollo social integral”. Véase a este respecto, Estatuto del Consejo de Desarrollo Social Suramericano, punto IV a). Disponible en: <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL.pdf>

58 Ver nota sobre el Foro en: <http://mesadearticulacion.org/noticias/concluyo-este-viernes-el-primer-foro-de-participacion-ciudadana-de-unasur-con-una-directiva-y-propuestas-desde-las-organizaciones-sociales/>

59 Véase Deisy Ventura, “Sociedades efervescentes, gobiernos sem gás”, *Le Monde Diplomatique*, Brasil, 4 de febrero de 2008, dispo-

problema de la existencia de una instancia dedicada exclusivamente a la participación social es su tajante separación de los ámbitos decisorios del bloque. En estas cumbres o foros, la sociedad civil tiene voz y algo de visibilidad (por su formato anual y las características de gran evento que adquieren), pero realiza meras declaraciones, que suelen tener un carácter muy general por la diversidad de actores presentes, las cuales pueden o no ser tomadas en consideración por los representantes de los Estados.

Una política efectiva de participación debería, al contrario, estimular que en cada una de las instancias decisorias o de los espacios de alto nivel sobre temas específicos estuvieran presentes los movimientos sociales y la sociedad civil, haciendo un trabajo de seguimiento sistemático y desagregado por temas, e incidiendo directamente sobre las decisiones. En ese sentido, aún está por verse qué política de participación adoptará el Grupo de Alto Nivel de Unasur que abordará problemáticas de derechos humanos de la región.

Tras este breve paneo sobre el origen y la actualidad del Mercosur y la Unasur, y para destacar posibles escenarios de complementariedad entre las piezas de la institucionalidad regional en derechos humanos, nos avocamos a continuación a marcar los variados puntos de contacto que han tenido los debates en torno a la reforma del sistema de protección regional con los desarrollos y las agendas de los espacios subregionales con eje en la materia. Merecen así especial atención tanto las iniciativas de la Unasur para la creación de un nuevo mecanismo con mandato en derechos humanos, como el análisis de la labor y las discusiones que sobre el SIDH se suscitaron en el marco de la RAADH. A su vez, aun cuando pareciera tratarse de convocatorias *ad hoc* para lograr resultados que no era posible consensuar en la OEA, no pueden dejar de mencionarse las llamadas Conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que tuvieron lugar en estos años.

---

nible en <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=135>. Véase también Barreto Maia, Bascary y Kletzel (2013).

## El sistema interamericano frente a la nueva institucionalidad regional en derechos humanos

### Unasur y el desafío de la no duplicación

Justo al compás del escenario de reforma en la OEA, en 2011 empezaron a tener lugar también algunas discusiones sobre la posible creación de un espacio dedicado a la temática de derechos humanos en el ámbito de la Unasur. Este proceso se inició con una presentación por parte de Ecuador para la creación de una Coordinación Suramericana de Derechos Humanos y la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo para estudiar una propuesta sobre el tratamiento y la promoción de los derechos humanos en Unasur. Esta iniciativa estuvo tan directamente vinculada a los debates que al mismo tiempo se estaban dando respecto al SIDH,<sup>60</sup> que la propuesta original de Ecuador enfatizó:

...Los organismos dedicados a vigilar el cumplimiento de los derechos humanos en América, han dejado de lado el que debería ser su objetivo principal como lo es la promoción y el desarrollo de mecanismos que ayuden al desarrollo social pero sobre todo humano de nuestros pueblos, estos organismos actualmente tienen como actividad prioritaria la recepción de peticiones, análisis de casos y juzgamiento de los mismos pero la realidad y necesidad de nuestros pueblos va mucho más allá de conocer un informe anual con recomendaciones a los Estados que pueden o no ser cumplidas. La creación de un espacio enfocado a la protección, desarrollo y sobre todo la práctica de derechos humanos a nivel de Unasur, resulta imperativo en este momento.<sup>61</sup>

Frente a este diagnóstico, propuso crear una coordinación “interestatal” con miras a lidiar con las problemáticas de derechos humanos en la región que preveía, incluso, la posibilidad de receptor y tramitar denuncias de violaciones de los derechos humanos.

---

60 La relación con las discusiones simultáneas en relación con el SIDH es tan evidente que en la propuesta de Ecuador se destaca: “Para crear la CSDH se tomarán en cuenta las valiosas recomendaciones que realizaron los Estados al Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 y que, al parecer, han quedado en simples recomendaciones” (énfasis agregado).

61 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, Propuesta para la creación de una Coordinación Sudamericana de Derechos Humanos.

Diversos Estados y organizaciones sociales vieron esta propuesta con gran preocupación al entender que se estaba impulsando la sustitución directa del SIDH —o por lo menos, indirecta por vía de la deslegitimación— por un nuevo y distinto entramado en el marco de la Unasur. Parecía pretender reemplazarse un mecanismo integrado por expertos independientes que, entre otras funciones, evalúa casos remitidos por víctimas de violaciones de derechos humanos, por otro sistema con enfoque distinto e integrado únicamente por representantes estatales.

Demandar la sustitución de un espacio por otro, desconoce las diferencias fundamentales entre un sistema de protección de los derechos humanos como el sistema interamericano, y un foro o consejo exclusivamente político sobre la materia. Si bien mecanismos de este último tipo, como el Examen Periódico Universal (EPU) que funciona en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, pueden contribuir de distintas maneras a la mejora de la situación de dichos derechos, no reemplazan a los judiciales o cuasi judiciales, integrados por expertos en derechos humanos.<sup>62</sup> La noción de *mecanismos internacionales de protección* se relaciona con la idea de que los individuos tengan una instancia adicional a la que recurrir en caso de violación de sus derechos fundamentales, una vez que se hayan agotado los canales internos de respuesta. Ese recurso internacional implica un espacio que se pretende distinto e independiente de los Gobiernos nacionales. Aunque un foro político integrado por Estados pueda recibir denuncias de individuos, su apreciación por parte de los

---

62 Una evaluación de los logros y las potencialidades de un mecanismo como el EPU implica reconocer los límites inherentes a su propia naturaleza. Se trata de un mecanismo integrado por representantes de los Estados, que no solamente carecen en su mayoría de formación específica en derechos humanos, sino que además no tienden a la objetividad porque la lógica de su trabajo es la de la defensa de los intereses nacionales. Por ello, que el Examen genere efectivamente una “evaluación objetiva y transparente de la situación de los derechos humanos en el país examinado, que incluya los avances y los retos a los que se enfrenta el país” (cfr. Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos) depende básica y únicamente de la buena fe con la que participen los Estados. En cualquier caso, el tipo de evaluación que supone el EPU dista mucho de las características que implica la labor de “protección” de otros mecanismos, en cuanto examinan denuncias específicas de violaciones de derechos humanos y procuran su reparación, teniendo también en miras la garantía de no repetición de violaciones similares.

mismos Estados casi anularía la posibilidad de una resolución de los casos que cuente con un mínimo de imparcialidad. Tampoco existirían garantías de experticia en el tema por parte de los funcionarios políticos que lo integraran.<sup>63</sup>

Afortunadamente, en las reuniones de estudio de la propuesta logró imponerse la idea de que cualquiera fuera el mecanismo por crearse en este foro, se debía “evitar la duplicación de desarrollos normativos y de órganos de protección, supervisión o coordinación ya existentes a nivel universal o regional”.<sup>64</sup> Tras dos instancias de debate se concluyó que un sistema útil para el tratamiento de los derechos humanos a nivel de Unasur debía, ante todo, apuntar a aprovechar al máximo las potencialidades de un órgano de concertación política entre gobiernos, antes que reemplazar instancias con décadas de trabajo para la promoción y protección de los derechos humanos en la región. Así, se dispuso sugerir la constitución de un Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos de Unasur. De acuerdo con el Acta final de la segunda reunión, “...esta instancia estaría encargada de coordinar la cooperación entre los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones de promoción, protección, garantía, respeto y desarrollo de los derechos humanos a través de estrategias y acciones conjuntas para fortalecer sus políticas públicas, de acuerdo a sus realidades”.<sup>65</sup> A su vez, se eligieron temas prioritarios para su abordaje en esta esfera, entre ellos: estrategias para promover la inclusión y el respeto de los derechos

---

63 Las diferencias entre mecanismos integrados por representantes estatales y mecanismos judiciales o cuasi judiciales de expertos explican que, por ejemplo, en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas coexistan y se consideren igualmente relevantes el sistema de los Órganos de Tratados y el Consejo de Derechos Humanos. Estos dos ejes del sistema ONU permiten diversos modos de actuación y respuesta. Uno predominantemente técnico, cuasi judicial, que aspira a la independencia y abierto a las denuncias individuales de víctimas de violaciones de derechos humanos, y otro intergubernamental y con objetivos más vinculados a la articulación y la concertación política, así como al tratamiento de crisis de grandes dimensiones (Barreto Maia, Bascary y Kletzel 2013).

64 Acta de la I Reunión del GT para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en Unasur, párrafo 3º.

65 Acta de la II Reunión del GT para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en Unasur, 17 y 18 de enero de 2013.



de las personas con discapacidad, la promoción de mecanismos nacionales de prevención y erradicación de la tortura, la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad y el “fortalecimiento de la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales como eje de las estrategias nacionales de desarrollo económico y social”.<sup>66</sup> Esta propuesta fue finalmente aprobada por las jefas y jefes de Estado en la reunión de Paramaribo a fines de agosto de 2013.

A pesar de que se evitó el riesgo de sustitución del SIDH, está aún por verse en qué decantará este espacio de coordinación intergubernamental. En su primer año, la presidencia del Grupo quedó en manos de Perú, que no realizó ninguna convocatoria en su marco. Teniendo en cuenta el ímpetu alrededor de su creación, llama la atención que aún no fuera puesto en marcha. Surgió así algunas dudas sobre la relevancia concreta del espacio.

### La reforma del SIDH en la agenda de bloques políticos permanentes y *ad hoc*

A fines de 2012, los debates sobre la CIDH comenzaron progresivamente a tener lugar también en la agenda de la RAADH. En atención a los vaivenes de la discusión sobre las competencias de los órganos de protección regional, en el marco de la IV Reunión Extraordinaria de Brasilia, la delegación uruguaya propuso la adopción de una declaración de respaldo al sistema interamericano de derechos humanos.<sup>67</sup> Ahora bien, en esa ocasión, las altas autoridades de Brasil y Argentina no estaban presentes en la reunión, habiendo delegado el espacio a funcionarios de menor rango. A su vez Venezuela, que acababa de incorporarse como miembro permanente del bloque, envió a un funcionario que no tenía autoridad para tomar decisiones.<sup>68</sup> Frente a este escenario, y a la

---

66 *Idem.*

67 El borrador de Declaración, elaborado con apoyo de la sociedad civil presente, destacaba los principios de autonomía e independencia de los órganos del sistema, valoraba los impactos concretos de la CIDH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tanto en tiempos de dictadura como en democracia, y destacaba la complementariedad entre espacios como la RAADH y la labor de los órganos regionales de protección de los derechos humanos. Véase Anexo VIII, Acta IV Reunión Extraordinaria de la RAADH, Brasilia, noviembre de 2012.

68 Venezuela se incorporó como miembro permanente del Merco-

consecuente imposibilidad de profundizar en una discusión política que llevara a un posicionamiento regional, se acordó que Uruguay convocaría a una reunión especial para discutir la posición de la RAADH sobre la situación del SIDH antes de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA prevista para marzo de 2013.<sup>69</sup>

Fue así como se realizó la V Reunión Extraordinaria de la RAADH con un solo tema de agenda: la actualidad de la CIDH. Para ese entonces, ya era pública la “Declaración de Guayaquil”, resultado de la I Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, realizada en la ciudad de referencia a partir de la convocatoria de Ecuador.<sup>70</sup> De este modo, quedaron plenamente entrecruzadas las iniciativas de Guayaquil y las decisiones de la sesión extraordinaria del órgano del Mercosur.

Las Conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) merecen especial atención al haberse constituido como espacios *ad hoc* de concertación política frente a la dificultad para algunos Estados de llevar adelante ciertos debates en el seno de la propia OEA. La de Guayaquil fue la primera, convocada para marzo de 2013. A partir de esa fecha y hasta enero 2015, ya se han sucedido cinco reuniones en este marco.<sup>71</sup>

La propuesta de Ecuador de llevar adelante Conferencias reservadas a aquellos Estados parte de la Convención Americana procuró concentrar los debates sobre el SIDH solo entre aquellos que entendía debían considerarse sus legítimos actores, en tanto detentaban plena relación con los órganos del SIDH por su efectiva ratificación del tratado marco del Sistema. La convocatoria de

---

sur a mediados de 2012. Desde ya, especial reproche merece que una semana después de su ingreso al Mercosur, Venezuela decidiera denunciar la Convención Americana. A pesar de su nuevo estatus como miembro permanente del bloque no se generaron gestiones políticas de peso para revertir una decisión que no hace otra cosa que debilitar el esquema de protección con el que cuentan las personas bajo la jurisdicción de ese país.

69 Véase al respecto, Acta IV Reunión Extraordinaria de la RAADH, Brasilia, noviembre de 2012.

70 La I Conferencia de Estados parte de la CADH se realizó el 11 de marzo de 2013.

71 Hasta el cierre de este artículo, se habían realizado cuatro conferencias: en marzo de 2013, en Ecuador; en mayo de 2013, en Bolivia; en enero de 2014, en Uruguay; mayo de 2014, en Haití; y diciembre de 2014, en Montevideo.

este espacio, que pretendió excluir a Estados Unidos y Canadá de las discusiones,<sup>72</sup> representó con claridad uno de los principales temas de fondo del proceso de reforma: los cambios en el escenario geopolítico y la intención de algunos Estados del Sur de despegarse del escenario de influencia de Estados Unidos, que veían plasmado en la agenda y los métodos de trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en particular, en la labor de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Así, los temas eje que se trataron primero en la reunión de Guayaquil y, luego, en la RAADH Extraordinaria de Montevideo, fueron: el supuesto desbalance entre las labores de protección y promoción de los derechos humanos a cargo de la CIDH; las fuentes de financiamiento del Sistema; la tarea de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión; la composición de la Comisión y, finalmente, la necesidad de reevaluar la ubicación de la sede de la CIDH.

Aun cuando se temió la posible afectación de competencias básicas de la CIDH en función del impulso de las discusiones en estas esferas lejanas a los debates en el Consejo Permanente de la OEA, sus resultados no terminaron confirmando este escenario. Tampoco en estos espacios existió el consenso necesario para dañar la tarea de la CIDH. La Declaración de Guayaquil, luego retomada por la V RAADH, logró solo compromisos balanceados. Así, por ejemplo, en vez de adoptar alguna decisión que pudiera debilitar el trabajo de la única Relatoría Especial, se optó por destacar la necesidad de que todas las relatorías contaran con los recursos necesarios para cumplir cabalmente con su labor. Asimismo, una vez que aquella Declaración pasó por el tamiz del Mercosur, se generó un interesante escenario de oportunidad, aún inexplorado, por el que se incorporó como tema prioritario de acción de la RAADH, la “superación de las dificultades que existen en relación con la implementación de decisiones e incorporación progresiva de estándares de los órganos del SIDH”.<sup>73</sup>

Desde ya, la realización de la 44ª Asamblea Extraordinaria de la OEA sobre el proceso de “fortalecimiento” de la CIDH fue un

---

72 Ni Estados Unidos ni Canadá han ratificado la CADH. Estados Unidos la firmó en 1977, pero nunca llegó a ratificarla.

73 Véase el Acta de la V RAADH, realizada en Montevideo el 14 de marzo de 2013.

indudable punto de inflexión para todos los escenarios de debate. Como se destacara, a pesar de distintos intentos por mantener en agenda la discusión sobre competencias clave de la Comisión como, por ejemplo, la posibilidad de dictar medidas cautelares, la Resolución final de la jornada resistió estos embates y permitió clausurar, casi completamente y al menos por un tiempo, un contexto propicio para el debilitamiento de los órganos de protección regional.

Al tratarse de un proceso político y, en consecuencia, por naturaleza flexible, no puede pensarse en la Asamblea Extraordinaria de marzo de 2013 como un cierre definitivo a toda discusión en clave de reforma de la agenda y los métodos de trabajo de la CIDH y de la Corte IDH. El desenlace formal del proceso en modo alguno implica que el escenario se encuentre allanado de tensiones y discusiones sobre el rol del SIDH en la región. De hecho, luego de la resolución final del proceso en la OEA, tuvieron lugar varias instancias de debate en las que los intentos de reforma del Sistema persistieron en la agenda, pero ya con poco respaldo para lograr impactos concretos.

Así, con menos respaldo político que las discusiones en Guayaquil, y un escenario difícil para su traslado al Consejo Permanente de la OEA, Bolivia convocó a mediados de mayo de 2013 a la II Conferencia de Estados Parte de la CADH. La agenda estuvo nuevamente signada por las discusiones sobre la universalidad del SIDH,<sup>74</sup> con la paradójica falta de toda gestión en torno a la situación de Venezuela, que entonces aún podría haberse retractado de su decisión de denunciar la Convención Americana. Los otros dos ejes de trabajo fueron la cuestión de la sede y las fuentes de financiamiento de la Comisión. Estos temas volvieron luego a tocarse en las dos sesiones posteriores de la RAADH, en junio y noviembre de 2013, pero ya sin grandes anuncios o conclusiones por parte de ese espacio.

El debate sobre el traslado de la sede tuvo cierto *momentum* alrededor de la III Conferencia de Estados parte en Montevideo en enero de 2014. Allí se analizó un informe preparado por el

---

74 Las discusiones sobre la universalidad del SIDH se refieren al hecho de que países como Estados Unidos o Canadá, entre otros, no hayan ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos.

Grupo de Trabajo «Desafíos presupuestarios, reglamentarios y funcionales para el cambio de sede de la CIDH», conformado por Uruguay y Ecuador en la II Conferencia en Cochabamba.<sup>75</sup> Los debates previos indicaban que podría concluirse con alguna decisión puntual. Sin embargo, la propuesta presentó debilidades en los dos ejes que se utilizaron para sostener la viabilidad del cambio de sede: el escenario jurídico<sup>76</sup> y el presupuestario,<sup>77</sup> por lo que finalmente no existieron los consensos necesarios para lograr avances concretos.

La reunión culminó con la adopción de la Declaración de Montevideo, que en este punto<sup>78</sup> decidió: continuar el debate so-

---

75 A diferencia de los contenidos de este informe, cualquier evaluación sobre un posible cambio de sede debería tener en cuenta todos los factores —positivos y negativos— que el traslado acarrearía, incluyendo no solo los de carácter jurídico, económico o presupuestario, sino también el impacto en materia de visibilidad del trabajo de la CIDH y accesibilidad de víctimas, organizaciones usuarias y medios de comunicación. En principio, deberían sopesarse también las consecuencias de una posible transición sobre el trabajo diario de la Comisión, de forma tal de no debilitar ni desviar sus capacidades de acción y reacción frente a las problemáticas de derechos humanos en la región.

76 En relación con el escenario jurídico, en el informe se señala que la sede de la CIDH no está definida en la Convención, sino en el artículo 16 del Estatuto de la CIDH, de donde surge que para trasladar la sede debería modificarse ese instrumento a partir de una decisión de la Asamblea General de la OEA. Ahora bien, una interpretación comprensiva y armoniosa de los textos de la CADH, el Reglamento y el Estatuto, demuestra que una reforma del Estatuto solo puede llevarse a cabo tras la iniciativa de la CIDH, como requisito previo para ser debatida y decidida por los Estados miembros en el seno de la Asamblea General de la OEA. Esto, dado que el artículo 39 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “la Comisión prepara su Estatuto” y “lo someterá a la aprobación de la Asamblea General”. Por su parte, el artículo 22 del Estatuto de la CIDH establece que: “El presente estatuto podrá ser modificado por la Asamblea General”. Véase el documento “Los límites jurídicos a las reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”, preparado por un grupo de juristas de la región sobre las propuestas de enmienda a los instrumentos interamericanos de derechos humanos en el marco del proceso de “Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”.

77 El informe preparado por el GT carece de toda precisión en relación con la información presupuestaria presentada. A fin de que esta información sirva para el proceso de deliberación sobre el cambio de sede, debería detallarse, por lo menos, lo referido a los costos/beneficios del movimiento.

78 En otros temas, se decidió: a) *Universalización*: encomendar a la Secretaría General de la OEA la realización de un estudio, con el

bre el cambio de sede y profundizar el documento del GT en sus aspectos jurídicos, políticos, presupuestarios, reglamentarios y funcionales, entre otros, y analizar las mejores alternativas para, en consonancia con el marco normativo existente, dimensionar las consecuencias y los requisitos de un eventual cambio de sede; invitar a los Estados a ofrecerse a hospedar permanentemente a la CIDH, e invitarla a celebrar sus periodos de sesiones en los Estados parte de la Convención Americana.

El tema volvió a tratarse en la IV Conferencia de Estados parte en Haití,<sup>79</sup> que se llevó a cabo casi en paralelo a una reunión de la Unasur, y apenas unos días antes de la Asamblea General

---

fin de analizar los impedimentos jurídicos de los Estados no Parte de la Convención para su incorporación al Sistema Interamericano y plantear posibles soluciones prácticas (párr. 7); readequar la integración de la Comisión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores en representación de las siguientes regiones: Sudamérica (Uruguay y Ecuador), Caribe (Haití), Centroamérica (Guatemala) y Norteamérica (México, por confirmar) que, con la asistencia de la Secretaría General de la OEA, cumpla con el cometido de acercarse a los Estados que no son parte de la Convención Americana, con miras a buscar alternativas que posibiliten la adhesión al Pacto de San José de Costa Rica. La Comisión será coordinada por Uruguay hasta la celebración de la IV Conferencia de Estados parte, debiendo proponer acciones prácticas para lograr la universalización del Sistema (párr. 5); profundizar, por parte de la Comisión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores, el diálogo con los Estados miembros de la OEA no parte del sistema interamericano de derechos humanos y, a tales efectos, continuar especialmente los contactos iniciados con la Presidencia Pro Tempore del Caricom, con vistas a buscar alternativas para su incorporación al referido sistema (párr. 6); proseguir los esfuerzos iniciados a efectos de ampliar la consulta a los restantes Estados miembros no parte del sistema interamericano y a la sociedad civil organizada tal cual fuera previsto por el párrafo dispositivo 1 de la Declaración de Guayaquil (párr. 8). b) *Relatorías*: conformar un Grupo de Trabajo de composición abierta, que identifique y recomiende una nueva institucionalidad para el actual esquema de Relatorías de la CIDH (párr. 10). c) *Reglamento de la Conferencia*: postergar el tratamiento del punto referido al Reglamento de la Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en oportunidad de la próxima Conferencia (párr. 12); d) *Vínculo con otros espacios regionales*: recomendar a los Estados parte miembros de Unasur, presentar un informe de los avances alcanzados en las conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos durante la próxima reunión de jefas y jefes de Estado de la Unasur y otras reuniones de jefes de Estado. Cfr. III Conferencia de Estados parte de la CADH, Declaración de Montevideo, 22 de enero de 2014.

79 La IV Conferencia de Estados parte se realizó el 26 y 27 de mayo de 2014.

(AG) de la OEA en Paraguay.<sup>80</sup> La Declaración final de esta Conferencia incluyó diversas disposiciones que atentaban contra la independencia y autonomía de la CIDH, que luego no pudieron sostenerse en el espacio que hubiera permitido materializarlas, la AG de Asunción. Así, por ejemplo, la Declaración instaba a la AG a determinar que la CIDH sesionara por fuera de su sede y promovía la creación de un fondo único para la recepción de contribuciones extrapresupuestarias asignadas de acuerdo con un programa de trabajo previamente aprobado por los Estados.

Diversas organizaciones sociales de la región se pronunciaron en contra de los términos de esta Declaración.<sup>81</sup> En este marco, incluso varios de los Estados que habían aceptado la Declaración de Haití rechazaron su lenguaje a la hora de negociar un texto para la OEA. De este modo, Brasil, Perú y Argentina arbitraron los consensos para sacar por fin una resolución que no hiciera peligrar las competencias ni la capacidad de decisión por parte de la Comisión Interamericana y recomendaba nuevos pasos de cara a un fortalecimiento constructivo.

Los caminos que de ahora en adelante recorran los debates sobre el SIDH dependerán del papel que jueguen distintos actores del sistema a través de la construcción de una agenda estratégica y propositiva en cuanto a sus ejes temáticos, líneas de acción y alianzas que, además, contemple dinámicas de interacción y cooperación con los nuevos mecanismos subregionales con mandato en derechos humanos. Sobre este último punto girarán las reflexiones del próximo apartado.

## Coordinación y complementariedad de los mecanismos: oportunidades y desafíos

Las posibilidades de articulación efectiva entre los mecanismos y foros a los que hemos hecho referencia a lo largo de este capítulo dependerán, ante todo, de que exista un entendimiento preciso

---

80 La Asamblea General se llevó a cabo entre el 3 y el 5 de junio de 2014 en Asunción, Paraguay.

81 Véase al respecto, la Declaración de la Coalición Internacional de Organizaciones de los Derechos Humanos en las Américas, con ocasión de la AG de Paraguay. El CELS suscribió esta declaración.

sobre la naturaleza, la trayectoria histórica y las características institucionales de cada uno de esos espacios.

Las nuevas iniciativas de integración regional en América Latina han sido la contracara de la crisis de legitimidad de la OEA. En este marco, la creación de espacios para el abordaje de los derechos humanos en Mercosur y la Unasur ha estado en gran parte vinculada a la idea de que “los problemas de derechos humanos de América Latina deben resolverse en América Latina”, región que tiene una identidad histórica y política propia. Tal noción, de obvia legitimidad en sus orígenes, ha sido usada, sin embargo, en los últimos años como argumento para la deslegitimación del sistema interamericano de derechos humanos, a través de una relectura al menos criticable sobre la labor del mecanismo de protección regional.

Se desconocen así, por un lado, las diferencias entre el SIDH, en tanto sistema efectivo y prestigioso, y la propia OEA, organismo con altos niveles de descrédito e ineficacia, respecto del cual el mecanismo de protección regional tiene independencia política e institucional.<sup>82</sup>

Si bien el SIDH es un sistema integrado no solo por la CIDH y la Corte IDH, sino por todos los actores que contribuyen activamente para su efectivo funcionamiento, incluyendo los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas de violaciones, se trata de un sistema independiente y distinto de los gobiernos de los Estados. De este modo, si bien en su primera década la CIDH se vio influenciada por la coyuntura en Cuba y República Dominicana, en el contexto de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo encabezada por Estados Unidos, tras la labor desarrollada en las décadas de los setenta y ochenta en América Latina, el mecanismo se ha vuelto una herramienta esencial para la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio.<sup>83</sup>

---

82 Se ha dicho, con razón, que el SIDH es la joya de la OEA. Véase al respecto, Barreto Maia, Bascary y Kletzel (2013: cap. VI).

83 Es posible encontrar referencias a diversos casos emblemáticos que lograron resolver esta tensión en el capítulo VI, “Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos. El futuro del sistema interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina”, en particular la sección 2. “Un poco de historia” (Barreto Maia, Bascary y Kletzel 2013).



Además, tal como destacáramos, se trata de un mecanismo integrado por expertos independientes en derechos humanos que evalúa casos remitidos de forma directa por víctimas de violaciones, a la luz de los tratados regionales en la materia. Es decir, el SIDH es un *mecanismo internacional de protección de derechos*, que cuenta con un tribunal regional de derechos humanos y funciona como un recurso de individuos o grupos para exigir derechos cuando estos hayan sido vulnerados por su propio Estado, y luego de agotados los recursos internos. Se trata, además, de un sistema que moviliza la colaboración activa de los distintos actores que lo componen y que desde hace décadas reconocen su relevancia, es decir, los Estados, las organizaciones de derechos humanos, las víctimas y sus representantes. Este tipo de institucionalidad regional requiere décadas para consolidarse. Un sistema como el SIDH, probablemente no pueda ser replicado de cero, porque cualquier intento en esa dirección arriesgaría la pérdida de un acervo de estándares ya ampliamente aceptado, reconocido y aplicado en las sociedades de los Estados americanos, en especial los latinoamericanos.

Esto, por supuesto, no impide la creación de otros foros o espacios complementarios al SIDH. En ese sentido, es posible decir que las potencialidades tanto de la RAADH como del recién creado Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos de la Unasur residen precisamente en que son algo que el SIDH no es. Constituyen foros intergubernamentales en los que se sientan representantes de los gobiernos y permiten así el abordaje de formas concretas de garantía de derechos a nivel doméstico. Son ámbitos en los que es posible tomar decisiones sobre políticas públicas, en una región que posee una larga historia compartida que hace que los países enfrenten muchas veces problemas comunes. Resultan entonces pertinentes los intercambios de experiencias, el establecimiento de directrices comunes e incluso la definición de políticas articuladas a nivel regional.

En la medida en que exista voluntad política para dotar estos espacios de la experticia y de la jerarquización política necesarias,<sup>84</sup> la RAADH, en el Mercosur, y el Grupo de Alto Ni-

---

84 Los espacios subregionales con mandato específico en materia de derechos humanos sufren el problema de la desjerarquización, es

vel, en la Unasur, pueden representar la oportunidad de abordar de forma sistemática cuestiones como la eficacia y efectividad de las políticas públicas para la garantía de derechos; el diseño de indicadores en distintos niveles de desagregación para su evaluación y seguimiento; la identificación de buenas prácticas regionales, con la participación de las agencias de gobierno responsables por la formulación e implementación de políticas; el estado de cumplimiento de las decisiones de los órganos regionales e internacionales de derechos humanos, y las políticas de participación y control social de la acción estatal.

En el ámbito del Mercosur, en los últimos años el trabajo de la RAADH ofrece algunos ejemplos de cómo este potencial puede ser explotado, respetando y haciendo uso, al mismo tiempo, del acervo de estándares y recomendaciones acumulado en el Sistema Interamericano en las últimas décadas, y en coordinación con la Unasur.

El más relevante de ellos posiblemente sea la solicitud de opinión consultiva sobre los derechos de los niños y las niñas migrantes, realizada por los Estados del Mercosur ante la Corte Interamericana de Derechos. En la XVIII RAADH, a instancias de la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur, los Estados partes

---

decir, de que la representación de los Estados se termine haciendo, no por los secretarios o ministros de derechos humanos, sino por sus asistentes o por funcionarios de las embajadas de los países sede, quienes no poseen autoridad para tomar decisiones o tener debates de gran impacto político. Esta situación es un problema recurrente en la RAADH a un punto tal, que fue objeto de críticas contundentes por parte de la delegación de Uruguay en la sesión extraordinaria de Brasilia, en 2012, y nuevamente en la XXIII sesión ordinaria en Montevideo, en 2013. Consta en el acta de la XXIII RAADH que “la delegación de Uruguay [exhortó] a los Estados miembros y asociados humanos a jerarquizar la RAADH como fuera debatido en la reunión extraordinaria de Brasilia, en el sentido de que los Estados hagan el mayor esfuerzo para enviar a sus más altas autoridades en materia de derechos humanos” con el fin de responder “a la necesidad de tener el mayor apoyo posible en este ámbito”. El acta se puede consultar en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda\\_avanzada](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda_avanzada)

Este es un riesgo que también debe ser previsto al momento de la puesta en funcionamiento del Grupo de Alto Nivel de Unasur, tal vez de forma más relevante al tratarse de un foro con un número mucho mayor de miembros, lo que hace más difícil tanto la coordinación de las agendas de las autoridades como la toma de decisiones. En todo caso, si los Estados quieren hacer de estos espacios foros relevantes para el debate y la resolución de las cuestiones de derechos humanos, deben asegurarse de que tengan una representación de alto nivel.

decidieron impulsar esa iniciativa expresando preocupación por la grave situación que enfrentan los niños, las niñas y los adolescentes que migran por motivos económicos, sociales, culturales o políticos en el hemisferio, que persiste más allá de los importantes avances realizados en la adecuación de la normativa migratoria a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Al solicitar que la Corte interprete el contenido de la Convención Americana, pronunciándose sobre cuestiones como procedimientos, sistema de garantías por aplicar, estándares, medidas de protección, obligaciones estatales, garantías de debido proceso y principio de no devolución para el caso de la niñez migrante, los Estados del Mercosur consideraron que este mecanismo podría contribuir con sus esfuerzos para adecuar su legislación, política migratoria y política de protección de niños, niñas y adolescentes a los estándares regionales.<sup>85</sup>

El documento de la solicitud fue elaborado con la asistencia técnica del IPPDH y aprobado en la XIX RAADH en el mes de abril de 2011 en Asunción, Paraguay.<sup>86</sup> En octubre de 2013 se realizó una audiencia pública sobre el pedido de opinión consultiva, en la que participaron no solamente los representantes de los Estados del Mercosur sino también las delegaciones de México, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana y Panamá, y los representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), Unicef y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otras organizaciones.<sup>87</sup> Tras esta solicitud, se encuentra en proceso de elaboración por parte del IPPDH, un proyecto de Protocolo sobre atención a niños, niñas y adolescentes migrantes en la región.<sup>88</sup>

---

85 Los puntos prioritarios destacados en la solicitud fueron: procedimientos, sistema de garantías, estándares de aplicación, medidas de protección, obligaciones estatales, garantías de debido proceso y principio de no devolución para el caso de la niñez migrante.

86 Es posible acceder a la solicitud en el siguiente enlace: [http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/dirdocumento2\\_espanol.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/dirdocumento2_espanol.pdf)

87 Es posible acceder al vídeo de la audiencia en: <http://vimeo.com/76568701>

88 Véase el acta de la XXIV RAADH, realizada en noviembre de 2013 en Caracas.

El 19 de agosto de 2014, la Corte Interamericana emitió la Opinión Consultiva 21/2014 sobre “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”.<sup>89</sup> El documento resalta los límites de la discrecionalidad de los Estados para determinar políticas migratorias, establecidos por sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y de derecho de los refugiados. Entre otras cuestiones, aclara que las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos se aplican a todos los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo, por lo que no reviste relevancia, por ejemplo, la causa, el motivo o la razón por la que la persona se encuentre en el territorio de ese Estado.

La interpretación que realizó la Corte Interamericana permitió aclarar obligaciones negativas y positivas de los Estados en relación con la migración de niños, teniendo en cuenta el deber de protección y el principio del interés superior. La OC especifica, entre las obligaciones del Estado, el establecimiento de procedimientos para identificar necesidades de protección internacional de niñas y niños migrantes. A la vez, entiende la no detención de niños migrantes por su situación irregular como un principio, y precisa el contenido concreto de las garantías del debido proceso aplicables a estos, y las características que deben tener las medidas de protección integral de los derechos de los niños y las niñas migrantes,<sup>90</sup> así como las garantías para su aplicación.<sup>91</sup> La Corte

---

89 Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-21/14. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/opiniones-consultivas>

90 La Corte consideró que la libertad es la regla mientras se resuelve la situación migratoria o se procede a la repatriación voluntaria y segura, y que las medidas por adoptar no deben concebirse como alternativas a la detención, sino como medidas que deben tener como principal objetivo la protección integral de derechos, de acuerdo con una evaluación individualizada y atendiendo al interés superior. La Corte entendió que las medidas por ser adoptadas deben estar contempladas en el ordenamiento interno de cada Estado y los procedimientos para su implementación debidamente reglamentados.

91 Los Estados deben garantizar la existencia de una autoridad administrativa o judicial competente; tener en cuenta las opiniones de niños y niñas sobre su preferencia; velar por que el interés superior de la niña o el niño sea considerado primordial al tomar la decisión; y garantizar el derecho de revisión de la decisión en caso de considerarse que no es la medida adecuada o la menos lesiva.

define, además, de forma amplia el principio de “no devolución”,<sup>92</sup> y una serie de procedimientos para garantizar el derecho de las niñas y los niños a buscar asilo. Finalmente, el documento desarrolla los contenidos específicos del derecho a la vida familiar de los niños en el marco de procedimientos de expulsión y deportación de sus progenitores por motivos migratorios.<sup>93</sup>

La iniciativa es un excelente ejemplo de la sintonía que puede haber entre el trabajo de un espacio interestatal, como es la RAADH, y el de un mecanismo de protección de los derechos humanos como la Corte Interamericana. Se trata de aprovechar la competencia que tienen estos órganos de desarrollar y sistematizar estándares precisos de derechos humanos —a partir de un enorme conjunto de casos, amplia jurisprudencia y numerosos informes producidos— para los temas prioritarios de su agenda en la materia. Ese tipo de articulación contribuye, por un lado, a que la agenda temática del Sistema Interamericano dialogue con las prioridades de los gobiernos democráticamente electos de la región, adquiriendo mayor legitimidad. Por otro, permite a los gobiernos mejorar cualitativamente sus políticas públicas al adecuarlas al derecho internacional de los derechos humanos.

A su vez, un dato alentador sobre el cruce entre las discusiones en estos espacios y la labor de los órganos del SIDH es que durante 2013, la Comisión solicitó a la RAADH detentar el carácter de Observador Permanente en estas reuniones. Ello ha justificado, por ejemplo, la participación de la comisionada Rosa María Ortiz en algunas sesiones de la RAADH.<sup>94</sup> Resta ver si esta

---

92 La Corte considera, en ese sentido, que en cada contexto el contenido del principio de no devolución reconoce un ámbito de aplicación material y particular, y obligaciones correlativas específicas, que deben entenderse como de naturaleza complementaria. En los términos del principio *pro persona*, la OC-21 determina que los Estados deben efectuar en todos los casos la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de derechos, aplicando aquella norma que otorgue mayor protección a la persona.

93 La OC determina que cualquier órgano administrativo o judicial que deba decidir acerca de la separación familiar por expulsión motivada por la condición migratoria de uno o ambos progenitores, debe emplear un análisis de ponderación que contemple las circunstancias particulares del caso concreto y garantice una decisión individual, priorizando en cada caso el interés superior del niño.

94 Por ejemplo, una de las intervenciones de la comisionada consta en el acta de la XXIII RAADH. Disponible en: <http://gd.mercosur.int/>

presencia puede potenciarse para catalizar la decisión de la V RAADH Extraordinaria de tomar como tema prioritario de trabajo la superación de los problemas actuales para la implementación de decisiones y la incorporación progresiva de estándares de los órganos del SIDH a las políticas públicas de los distintos países del bloque.<sup>95</sup>

Otro reciente caso de complementariedad se dio entre el Mercosur y la Unasur, y ocurrió en el contexto del quiebre institucional ocurrido en Paraguay en junio de 2012. La destitución del presidente Fernando Lugo Méndez en aquella ocasión, generó rápidas reacciones políticas desde las más altas esferas de ambos bloques subregionales. Una vez concretado aquel juicio político de celeridad inusitada,<sup>96</sup> tanto la Unasur como el Mercosur tomaron la decisión de suspender a Paraguay de sus foros y mecanismos.<sup>97</sup> En la Unasur se conformó un Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento de la Situación en la República de Paraguay, que centró su mandato en la observación de la vigencia de las garantías políticas en el país, con foco en la necesidad de realización de elecciones imparciales, condición para la reincorporación del país al bloque.<sup>98</sup>

Desde el Mercosur, el IPPDH presentó, en la Cumbre Presidencial de Mendoza, un novedoso documento a los Estados con propuestas sobre acciones para ser tomadas en ese marco en

---

SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=1CFFA876AE9ACF0C83257CC300634609&archivo=RAADDHH\_2013\_ACTA01\_ES.pdf

95 Véase al respecto el Acta de la V RAADH, realizada en Montevideo el 14 de marzo de 2013.

96 La destitución del entonces presidente de la república Fernando Lugo por parte del Congreso paraguayo se concretó el 22 de junio de 2012, una semana después de la masacre de Curuguaty, sin ajustarse a las necesarias garantías de imparcialidad y del debido proceso. Véase el comunicado emitido por el CELS en aquella ocasión: <http://www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1516>

97 De hecho, la Unasur llegó a movilizar, ante la inminencia del juicio político, una misión preventiva de cancilleres a Asunción que, como se sabe, no tuvo el impacto deseado.

98 Eso se desprende de las declaraciones públicas realizadas por el presidente del Grupo, el peruano Salomón Lerner. Véase, por ejemplo, la nota de prensa en <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/07/24/unasur-exige-elecciones-democraticas-y-transparentes-en-paraguay-7740.html>

materia de derechos humanos, entre ellas, la posibilidad de que desde el Instituto se realizara un seguimiento de la situación de Paraguay. El mandato para recopilar y sistematizar información sobre la situación de los derechos humanos en ese país fue otorgado al IPPDH en la XXII RAADH, en Porto Alegre,<sup>99</sup> y culminó en el envío, por parte del Instituto, de tres informes tanto a las Altas Autoridades del Mercosur, como al Grupo de Alto Nivel de la Unasur.<sup>100</sup>

El caso de Paraguay demuestra la potencialidad existente en términos de complementariedad entre los dos bloques, concretada en el aprovechamiento de las capacidades de una institución del Mercosur de carácter técnico, con sede permanente y recursos propios, para fortalecer iniciativas tomadas a nivel de la Unasur. A la vez, da luz sobre otra cuestión que se superpone a la primera, que es la posibilidad de que estas instituciones regionales desarrollen, sobre las decisiones políticas de impacto que tomen, un enfoque de los derechos humanos, accionando a los mecanismos específicos que han creado sobre esa materia. De cara a futuras crisis, desde el caso de Paraguay se ha establecido el precedente de contar con el apoyo del IPPDH para hacer informes de situación que constituyan parte de los elementos a disposición de los mandatarios para la toma de decisión a nivel regional.

Otra de las iniciativas de articulación institucional que puede mencionarse es el establecimiento, en la órbita de la Comisión Permanente de Memoria, Verdad y Justicia de la RAADH, de un grupo técnico de obtención de datos, información y relevamiento de archivos de las coordinaciones represivas del Cono Sur y, en particular, de la Operación Cóndor, a fines de 2011.<sup>101</sup> El trabajo de este Grupo, con el apoyo técnico del IPPDH, culminó en la elaboración y publicación en septiembre de 2013 de la primera

---

99 Ver nota del IPPDH al respeto en el siguiente enlace:  
<http://www.ippdh.mercosur.int/cooperacion-mercosur-con-haiti-en-derechos-humanos/>

100 Véase el informe de actividades del IPPDH incluido en el acta de la XXIII RAADH, realizada en 2013 en Montevideo. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda\\_avanzada](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda_avanzada)

101 Véase el acta de la XX RAADH realizada en Montevideo en noviembre de 2011 en: <http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Actas-XIX-a-XXII-RAADDHH.pdf>

Guía de Archivos sobre la Operación Cóndor.<sup>102</sup> Esta guía, que se confeccionó siguiendo los estándares internacionales para la descripción archivística, reúne información sobre el contenido y las condiciones de acceso de más de cien fondos documentales de instituciones de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. El objetivo de ese proyecto es contribuir con los procesos de verdad, memoria y justicia que se llevan a cabo en la región, a la vez que procura afianzar las políticas vinculadas con la identificación, el ordenamiento y la accesibilidad de los archivos públicos que desarrollan los Gobiernos del Cono Sur.<sup>103</sup>

Se trata de otra acción claramente complementaria a la del sistema interamericano de derechos humanos. Mientras que el SIDH, a lo largo de décadas, ha contribuido a la reparación de numerosas víctimas de delitos de lesa humanidad y estableció valiosos estándares que fueron luego retomados por tribunales nacionales, la Guía de Archivos pone a la disposición de los gobiernos y de la sociedad civil una herramienta práctica para encontrar inestimable información sobre la coordinación represiva en el Cono Sur, que puede tener importante impacto en la búsqueda de verdad y justicia.

## A modo de conclusión

Los ejemplos presentados en el acápite anterior demuestran que, en los últimos años, existió un incipiente esfuerzo desde el Mercosur para que el trabajo en materia de derechos humanos se realice de forma coordinada con los demás mecanismos específicos de la región. Por un lado, hubo un intento de cooperación con iniciativas de la Unasur, como aquella frente a la ruptura democrática en Paraguay. Por otro, el pedido de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana sobre niñez migrante, realizado por primera vez por un grupo de Estados, evidencia formas posibles de acción complementaria entre la RAADH y el sistema interamericano.

---

102 La Guía de Archivos se encuentra disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor>

103 Véase el comunicado del IPPDH sobre la presentación de la Guía en: <http://www.ippdh.mercosur.int/Novedad/Details/70126>



La CIDH también ha dado algunas señales en este sentido, por ejemplo, al constituirse como observador permanente de la RAADH.

De todas formas, siguen existiendo claros desafíos para la consolidación efectiva de estas tendencias. Entre ellos, generar e institucionalizar canales de diálogo entre los distintos foros y mecanismos para su coordinación y conjunta potenciación.

A su vez, en tanto las organizaciones sociales de la región tienen un rol que cumplir en el impulso de una agenda estratégica que canalice el potencial de los mecanismos subregionales y aleje definitivamente los fantasmas del reemplazo o la duplicación de mecanismos de derechos humanos, es necesario el establecimiento de prácticas que incentiven la participación social en la RAADH y en el nuevo Grupo de Alto Nivel de la Unasur.

La creación del Foro de Participación Ciudadana de la Unasur parece demostrar que todavía no se ha internalizado en el ámbito subregional la idea de que las grandes cumbres de participación social no pueden agotar ni ser la pieza principal de una integración verdaderamente participativa. En ambos bloques parece faltar aún la firme disposición de priorizar la participación en las esferas decisorias y en los debates específicos de alto nivel. En la RAADH eso se plasma en la persistencia, más allá de los avances mencionados, de distintos problemas.<sup>104</sup> En la Unasur, la creación del Foro de Participación parece indicar la reproducción de una concepción de participación similar a la que ha tenido históricamente el Mercosur, que construye un ámbito paralelo a las instancias decisorias, sin que haya una política de participación en su marco. Esto exige una atención redoblada por parte de los Estados y de la sociedad civil frente al nuevo Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos, cuyas prácticas deben asegurar la participación efectiva de organizaciones y movimientos sociales, en particular en las sesiones plenarias.

---

104 Nos referimos a prácticas como la falta de difusión pública con antelación a las fechas y el lugar de las reuniones; la inexistencia de una página unificada en la que se pueda acceder a las actas de las reuniones; la redacción confusa de esos documentos, que hace difícil rastrear las actividades realizadas y los acuerdos firmados en cada sesión; las demoras injustificadas, generalmente de varios meses, para la circulación de las actas finales; la circulación de las agendas de las reuniones con poca antelación, entre otras.

En cualquier caso, para llevar adelante con seriedad una estrategia de complementariedad y coordinación entre las distintas piezas de la institucionalidad regional de derechos humanos, los distintos actores en juego deben, ante todo, aceptar y potenciar las diferencias entre espacios interestatales de coordinación política y mecanismos supranacionales de tutela y protección de los derechos humanos. Parte de este proceso requiere reconocer los logros que constituyen el resultado de décadas de esfuerzo por parte no solo de la Comisión y de la Corte IDH, sino también de las víctimas, de las organizaciones sociales y de los propios Estados que muchas veces transformaron los estándares del SIDH en políticas nacionales destinadas a la mejora de los derechos humanos de sus habitantes. En definitiva, aprovechar a cabalidad las potencialidades de las nuevas estructuras regionales con impacto en derechos humanos del Mercosur o Unasur demanda concentrar los esfuerzos en generar posibilidades de acción y reacción articulada y complementaria con la labor que hace ya mucho realiza el sistema interamericano.

## Referencias

Barretto Maia, Bascary y Kletzel. 2013. "Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos: el futuro del sistema interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Coutinho, Marcelo, Andrea Ribeiro Hoffmann y Regina Kfuri. 2008. "Mercosur: un análisis multidimensional del proceso de integración", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 3 (5), Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/30707/1/articulo5.pdf>.