

Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos

Nuevos tiempos,
viejos retos



Camila Barreto Maia
Edurne Cárdenas
Daniel Cerqueira
Raísa Cetra
Gastón Chillier
Mariana González Armijo
Celeste Kauffman
Gabriela Kletzel
Laura Lyons Cerón

Jefferson Nascimento
Miguel Pulido Jiménez
Silvia Ruiz Cervantes
César Rodríguez Garavito
Jaqueline Sáenz Andujo
Katya Salazar
María Sánchez de Tagle
Nelson Camilo Sánchez
Pétalla Timo

**DESAFÍOS DEL SISTEMA
INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

NUEVOS TIEMPOS, VIEJOS RETOS

Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos

Nuevos tiempos,
viejos retos

Camila Barretto Maia
Edurne Cárdenas
Daniel Cerqueira
Raísa Cetra
Gastón Chillier
Mariana González Armijo
Celeste Kauffman
Gabriela Kletzel
Laura Lyons Cerón
Jefferson Nascimento
Miguel Pulido Jiménez
Silvia Ruíz Cervantes
César Rodríguez Garavito
Jaqueline Sáenz Andujo
Katya Salazar
María Sánchez de Tagle
Nelson Camilo Sánchez
Pétalla Timo

Co|lección
De|justicia

Barretto Maia, Camila, Edurne Cárdenas, Daniel Cerqueira, Raísa Cetra, Gastón Chillier, Mariana González Armijo, Celeste Kauffman, Gabriela Kletzel, Laura Lyons Cerón, Jefferson Nascimento, Miguel Pulido Jiménez, Silvia Ruíz Cervantes, César Rodríguez Garavito, Jaqueline Sáenz Andujo, Katya Salazar, María Sánchez de Tagle, Nelson Camilo Sánchez, Pétalla Timó.

Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2015

334 p; 15 x 24 cm (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-58858-6-8 versión digital

978-958-58858-5-1 versión impresa

1. Sistema Interamericano de Derechos Humanos 2. Derechos Humanos
3. Organización de Estados Americanos 4. Comisión Interamericana
de Derechos Humanos 5. Corte Interamericana de Derechos Humanos
6. América Latina

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo de la Fundación Ford
y Open Society Foundations

ISBN 978-958-58858-6-8 versión digital

978-958-58858-5-1 versión impresa

Preparación editorial

Marta Rojas

Revisión de textos

María José Díaz Granados

Cubierta

Alejandro Ospina

Impresión

Ediciones Antropos

Primera edición

Bogotá, D.C., agosto de 2015

Este texto puede ser descargado gratuitamente
en <http://www.dejusticia.org>



Creative Commons Licence 2.5

Atribución – No comercial – Compartir igual

Dejusticia, 2015

Carrera 24 N° 34-61, Bogotá D. C.

Teléfono: 608 3605

www.dejusticia.org

Agradecimientos

El trabajo que dio origen a las reflexiones iniciales que se convirtieron en los intereses de investigación que se recogen en este libro, fue práctico y no teórico. Es por ello que quienes escribimos estamos en deuda con múltiples personas, organizaciones e instituciones. Por su naturaleza, el proceso de reflexión sobre el futuro del sistema interamericano fue un largo y vertiginoso escenario de intercambio de argumentos y de construcción colectiva.

Si bien resulta imposible hacer un recuento pormenorizado de quienes contribuyeron a generar o fortalecer estas reflexiones, no podemos dejar de agradecer a quienes de manera directa participaron en este proceso, bien sea como aliados, críticos o incluso contradictores de nuestras ideas y argumentos.

En primer lugar, para nuestro trabajo de incidencia recibimos el apoyo y la respuesta de distintos órganos y funcionarios de los gobiernos de la región, tanto en las capitales de los países en donde nos basamos, como en las representaciones acreditadas ante la OEA. El proceso incluyó intercambios personales y epistolares que fueron moldeando lo que pensamos y escribimos en varios de nuestros capítulos. Queremos reconocer de manera especial la apertura al diálogo que nos brindaron las delegaciones ante los órganos políticos de la OEA para ser un actor real de incidencia en estas discusiones.

De la misma manera, organizaciones de la sociedad civil legales nos acompañaron en esta labor. Con ellas compartimos similitudes y discrepancias. En las organizaciones que participaron de este proceso reconocemos su compromiso por pensar en el fortalecimiento del sistema, y agradecemos su apoyo, solidaridad y generosidad para promover el trabajo colectivo de incidencia

hacia un objetivo común, aun en aquellas ocasiones en las que nuestras diferencias parecían ser notables.

Queremos agradecer también a los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al personal de su Secretaría Ejecutiva, por su intensa labor durante estas discusiones, por su apertura al diálogo y la autorreflexión sobre la mejor manera de lograr una protección eficaz de los derechos humanos. Las consultas y los escenarios de participación que se brindaron a las organizaciones de la sociedad civil y usuarios del sistema fueron fundamentales para recopilar la información que presentamos y analizamos en algunos capítulos. Varios de los funcionarios de la Secretaría Ejecutiva amablemente nos atendieron y permitieron que indagáramos a profundidad sobre los procedimientos internos y nos brindaron valiosa información para terminar los capítulos de este libro. También valoramos el diálogo e intercambio sostenido con la Secretaría Ejecutiva del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH).

Por otro lado, las organizaciones que hicimos parte de este proyecto no hubiéramos logrado participar del proceso político ni tener las facilidades para reunirnos a planear, escribir y comentar estos capítulos, de no haber sido por la generosa ayuda que nos brindó Open Society Foundations, en especial su programa para América Latina. El Programa Estado de Derecho para América Latina de la Fundación Konrad Adenauer cofinanció, además, un seminario regional en Lima en el que nos reunimos con actores clave del sistema para discutir muchos de los temas de esta publicación, la cual es posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Ford.

Finalmente, quienes hacemos parte de organizaciones de la sociedad civil, sabemos que todos los resultados de nuestro trabajo se deben al esfuerzo colectivo. Algunos aparecemos en los capítulos como autores, pero nada de esto lo podríamos haber hecho sin el respaldo de nuestros colegas, quienes desde el CELS, Fundar, Conectas, Dejusticia, DPLF e IDL estuvieron al tanto del proceso, nos ayudaron a hacer parte de él y compartieron nuestras alegrías y frustraciones durante más de año y medio. A todas y todos ellos, muchas gracias, este libro es tanto suyo como nuestro.

Contenido

	Introducción	10
Capítulo 1	El desafío de complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina	20
	<i>Gabriela Kletzel, Camila Barretto Maia</i> Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)	
Capítulo 2	Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos	62
	<i>Raísa Cetra, Jefferson Nascimento</i> Conectas Direitos Humanos	
Capítulo 3	Hacia un modelo de transparencia y acceso a la información en el sistema interamericano de derechos humanos	108
	<i>Miguel Pulido Jiménez, Mariana González Armijo</i> <i>María Sánchez de Tagle, Silvia Ruiz Cervantes,</i> <i>Jaqueline Sáenz Andujo</i> Fundar, Centro de Análisis e Investigación	
Capítulo 4	Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible	144
	<i>Katya Salazar, Daniel Cerqueira</i> Fundación para el Debido Proceso (DPLF)	

Capítulo 5	Democracia y subsidiariedad	190
	<i>Gabriela Kletzel, Pétalla Timo, Edurne Cárdenas, Gastón Chillier</i> Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)	
Capítulo 6	El elefante en la sala. El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano	230
	<i>Nelson Camilo Sánchez, Laura Lyons Cerón,</i> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)	
Capítulo 7	De las órdenes a la práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos	276
	<i>César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman</i> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)	
	Conclusiones	318
	Autores	328

Introducción

Más allá del balance sobre la labor de la Organización de Estados Americanos (OEA), no caben dudas sobre el valor excepcional que han demostrado los órganos del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). Dicho sistema ha constituido una herramienta esencial para la promoción y protección de los derechos humanos en la región, tanto en épocas de dictadura como de democracia. La actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido clave para la denuncia, la documentación, la investigación y el juzgamiento de los responsables de violaciones masivas y sistemáticas cometidas bajo el terrorismo de Estado o en el marco de conflictos armados internos, a la luz de principios de verdad, justicia y reparación. La CIDH y la Corte IDH también han trabajado fuertemente para la defensa de los derechos de grupos víctimas de procesos históricos o estructurales de discriminación. En particular, se destaca su labor sobre los derechos de las mujeres, las personas migrantes, los pueblos indígenas, las personas privadas de libertad y las personas LGTBI.

A pesar de la enorme relevancia de su trabajo, la Comisión atravesó en los últimos años un intenso proceso de debate en torno a su rol y facultades.¹ Diversos Estados plantearon la necesidad

1 La CIDH estableció en su sitio web un portal específico sobre el proceso. Consultar a este respecto: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>. A su vez, los antecedentes y el recorrido de los primeros años de estas discusiones también pueden encontrarse en el Informe Anual 2013 del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Allí también se da cuenta de varias de las acciones llevadas a cabo por el grupo de organizaciones que compilan este volumen para incidir sobre los debates y resguardar las competencias del organismo de protección regional. Véase a este respecto, *De-*

de reevaluar la tarea del organismo a la luz de la realidad actual de la región. Además de las discusiones en torno a sus herramientas, se cuestionaron su agenda estratégica y sus prioridades temáticas. Se trató de un proceso complejo, por la diversidad de actores e intereses en juego, en el que aparecieron entremezcladas algunas críticas legítimas a la labor de la CIDH, con propuestas que ponían en riesgo varias de sus facultades esenciales y su propia autonomía e independencia.

El proceso decantó en la reforma del “Reglamento, políticas y prácticas institucionales” de la Comisión, y culminó con la celebración de la 44° Asamblea General Extraordinaria (AGE) de la OEA, cuya resolución final logró mantener inalteradas sus competencias y evitó un escenario de potencial desintegración del sistema de protección regional.² Aun cuando el llamado “proceso de fortalecimiento” de la Comisión tuvo su cierre formal en el marco de la 44° AGE, el proceso político de discusión en torno a las competencias y facultades de la CIDH sigue vigente y no está allanado de riesgos y tensiones.³

Los debates en torno a las competencias, funciones y labor de los órganos del SIDH que se dieron a partir de 2011 no fueron los

bates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos. El futuro del sistema interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina y, en particular, la sección 3, *El nuevo proceso de “fortalecimiento” de la Comisión Interamericana* (CELS 2013). Disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.%20Informe%202013%20%5Bcompleto%5D.pdf>

También es posible encontrar un detalle de los debates en dos números de la revista *Aportes DPLF*. Ver a este respecto, *Aportes DPLF* (2012, 2014).

2 Véase Resolución OEA/Ser.P AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1, “Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”.

3 Así lo refleja el texto de la Resolución final que concedió mandato al Consejo Permanente de la OEA para “continuar el diálogo sobre los aspectos fundamentales para el fortalecimiento del SIDH”. Estas líneas respondieron a la salida conciliadora que se encontró para alcanzar un consenso multilateral frente a la posición irreductible, aunque aislada y minoritaria, de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA). En particular, Bolivia, Ecuador y Nicaragua amenazaron con imitar la lamentable decisión de Venezuela y denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) si el debate sobre las funciones y los límites al trabajo de la CIDH no se mantenía en la agenda. Afortunadamente, tras casi dos años de la 44° AGE, estos países no han seguido ese camino.

primeros. En el pasado, el SIDH debió lidiar con diversas amenazas que, una y otra vez, se diluyeron por estar encabezadas por Estados que carecían del peso suficiente, y de críticas y propuestas que no contaban con la legitimidad necesaria para imponerse.⁴ En 2011, a diferencia de episodios anteriores, surgieron intensas discusiones en las que confluyeron posiciones de distintos Estados con capacidad de influencia y tracción. Los cuestionamientos a las facultades de la CIDH por parte principalmente de Brasil, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Venezuela y Colombia generaron el contexto para un escenario de reforma.⁵

En el centro de las discusiones se ubicó precisamente el sentido de la protección internacional de los derechos humanos y su coexistencia, a veces conflictiva, con decisiones soberanas de Estados democráticos. Esto condujo a que algunas naciones plantearan la necesidad de que la CIDH priorice su rol de *promoción*, sobre las acciones de *protección* y tutela individual y colectiva de derechos. Esta cuestión se evidenció particularmente en el debate sobre la competencia de la CIDH para otorgar medidas cautelares. Desconociendo su rol esencial para la protección de derechos humanos, algunos Estados llegaron a caracterizarlas como medidas de “injerencia indebida” que afectaban directamente su soberanía, por ejemplo, para decidir sobre sus proyectos nacionales de desarrollo.

Una muestra emblemática fue la dura reacción de Brasil a las medidas cautelares inicialmente otorgadas por la CIDH para

4 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.

5 En el caso de Argentina, su posición no fue unívoca a lo largo del proceso. Al principio de las discusiones optó por no apoyar la adopción de varias recomendaciones que podían implicar debilitar competencias de la CIDH. Al mismo tiempo, su accionar dejó en evidencia que no estaba haciendo los esfuerzos de búsqueda de apoyo irrestricto al SIDH que solían caracterizarla. Luego, en una audiencia convocada por la CIDH en octubre de 2012, llegó incluso a mencionar algunas propuestas que generaron preocupación, como cuestionamientos a su competencia para dictar medidas cautelares y limitaciones a la financiación del organismo que afectarían su funcionamiento. Finalmente, en varias presentaciones formales, Argentina revirtió esa última posición y destacó su apoyo a la labor de la CIDH y a la necesidad de resguardar su independencia y autonomía.

frenar la construcción de la planta hidroeléctrica de Belo Monte.⁶ Con el paso del tiempo, y a partir de diversas decisiones que la CIDH fue adoptando, como la restricción del alcance original de estas medidas, la posición de Brasil sobre el grado de las reformas que debían alcanzarse se fue morigerando.⁷ Así, a diferencia de otros Estados como Nicaragua o Ecuador, el Estado brasileño apoyó la propuesta de reforma del Reglamento de la Comisión⁸ y propuso como candidato a comisionado a Paulo Vanucchi, finalmente electo en junio de 2013.

También colaboraron para que el proceso decante los cambios en el escenario geopolítico y la intención de algunos Estados del Sur, como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela de despegarse de la influencia de Estados Unidos, que alegaban ver plasmado en la agenda temática el análisis de la situación de determinados países y los métodos de trabajo de la Comisión.⁹

6 Véase MC 382/10 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del río Xingu, Pará, Brasil, <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm> El Gobierno brasileño respondió duramente a esta decisión, caracterizando a las medidas como “precipitadas e injustificadas”. En particular, criticó la utilización de una herramienta como las medidas cautelares para una decisión de esta envergadura sobre decisiones de política pública de desarrollo de gobiernos democráticos. Véase la respuesta del Gobierno de Brasil. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>. Frente a esta situación, Brasil, en su momento, tomó la decisión de retirar a su embajador ante la OEA y de no formalizar la candidatura de un aspirante brasileño a miembro de la CIDH.

7 A fines de julio de 2011, la CIDH revaluó la medida sobre el proyecto en función de la información que el Estado brasileño y los peticionarios aportaron, y decidió, entonces, modificar su objeto, restringiendo sus alcances iniciales. Determinó, así, que “el debate entre las partes en lo referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares”. Véase MC 382/10 - Comunidades Indígenas de la Cuenca del río Xingu, Pará, Brasil, <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm>. Esta nueva decisión pareció descomprimir en cierta medida la reacción original de Brasil y generar el escenario para que empezara a retomar el diálogo con la Comisión.

8 La nueva versión del Reglamento mantiene en plena vigencia su competencia para dictar medidas cautelares pero regula con mayor precisión las características y el nivel de fundamentación que debe presentar su resolución de otorgamiento. Ver CIDH, Resolución 1/13, sobre la reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>

9 En la inauguración de la Asamblea General de la OEA de 2012

En estas discusiones tuvo un lugar central el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en algunos países específicos que, por su gravedad, merecen cada año la atención particular del órgano de protección regional. Venezuela impulsó los cuestionamientos sobre los fundamentos y los criterios para la selección de casos por ser incluidos en el Capítulo IV. Colombia, que suele ser señalado en este capítulo por las graves violaciones de los derechos humanos a raíz del conflicto armado por el que atraviesa, también fue un gran crítico de esta labor de la CIDH.¹⁰

En paralelo, las tensiones Norte-Sur se reflejaron en las discusiones sobre la labor de las Relatorías temáticas de la CIDH. Ecuador encabezó las críticas sobre la asimetría de recursos y estructura de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión frente a las demás instancias de análisis temático de las problemáticas regionales.¹¹ Esa disparidad también generó una discusión sobre las fuentes de financiamiento del SIDH y, en especial, el peso de

en Cochabamba, Bolivia, el presidente de Ecuador dio un fuerte discurso en el que denunció falta de independencia de la CIDH, por entender que se encontraba influenciada por los países hegemónicos y organizaciones de la sociedad civil que estarían al servicio de intereses extranjeros. Remarcó el financiamiento internacional como condicionante de la Comisión, e hizo especial hincapié en que la sede está en Washington DC aun cuando Estados Unidos no ha ratificado la Convención Americana. Solicitó que se analizara la reforma del SIDH “para adecuarlo a los nuevos tiempos de la región”, y exhortó a “respetar la soberanía de nuestros países”. Véase Telesur, “La OEA debe estar al nivel de los cambios en América Latina, afirma Ecuador”. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/04/correa-la-oea-debe-estar-al-nivel-de-los-cambios-en-america-latina-1823.html>.

10 Con el avance del proceso de reforma, Colombia decidió cambiar su estrategia y procurar que la Comisión realizara una visita al país para salir del capítulo IV del Informe Anual y ubicarse en los acápites de seguimiento a visitas *in loco*. La visita finalmente tuvo lugar entre el 3 y el 7 de diciembre de 2012. El informe final está disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Justicia-Verdad-Reparacion-es.pdf>

11 Para entonces, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se había pronunciado en distintas oportunidades sobre el caso del periódico *El Universo* de ese país. Ver a este respecto, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, Comunicados de Prensa R104/11, R20/12, R72/11 y R32/11. Disponibles en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/artListCat.asp?catID=1&IID=2>. Véase, a su vez, CIDH, MC 406/11, Emilio Palacio, Carlos Nicolás Pérez Lapentti, Carlos Pérez Barriga y César Pérez Barriga c/ Ecuador. Disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

las contribuciones voluntarias con asignación específica a temas determinados de la agenda de la Comisión. A ello se sumó la crítica a la falta de universalidad del sistema interamericano con eje en el injustificable hecho de que ni Estados Unidos ni Canadá¹² hayan aún ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana o CADH).¹³

El involucramiento de la propia CIDH en el proceso fue crucial para alcanzar una reforma de su “Reglamento, Políticas y Prácticas”, con el visto bueno incluso de varios de los Estados que habían impulsado los cuestionamientos iniciales. Ya avanzado el último proceso de debate, luego de la Asamblea General de la OEA en Cochabamba en junio de 2012, la Comisión ocupó un lugar central en la discusión¹⁴ y adquirió el liderazgo de los

12 Estados Unidos firmó la CADH en 1977, pero nunca llegó a ratificarla. La CIDH ha hecho un esfuerzo importante por acercarse a las problemáticas de derechos humanos en los Estados que aún no han ratificado la CADH (parte del Caribe, Canadá y Estados Unidos) y plasmarlos en informes temáticos, de países, opiniones consultivas, medidas cautelares e informes sobre casos individuales. Asimismo, la CIDH es el único foro, tanto a nivel regional como global, en el cual se examinan peticiones individuales y medidas cautelares presentadas contra Estados Unidos. Por ejemplo, sobre la situación de las personas privadas de libertad en la base naval de Guantánamo.

13 En su discurso en la Asamblea General de la OEA en Bolivia, Evo Morales destacó: “Para la refundación de la OEA es importante la universalización de la Comisión Interamericana, para supervisar la vigencia de los derechos humanos no solo en América Latina, sino también en Estados Unidos, y si no quieren cuidar los derechos humanos en Estados Unidos, mejor que desaparezca la CIDH”. Véase “Evo exige refundar la OEA para que no esté sometida a EE.UU.”. Disponible en http://www.la-razon.com/nacional/Evo-refundar-OEA-sometida-EEUU_0_1626437377.html. A este panorama, lamentablemente debe sumarse la denuncia de la CADH por parte de Venezuela en septiembre de 2012. Al respecto, véase “CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 12 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp>

A su vez, debe mencionarse que en noviembre de 2014, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana (TC-0256-14) dictó una sentencia por la que declaró inconstitucional el instrumento de aceptación de la competencia de la Corte IDH. Las consecuencias concretas de esta decisión de la justicia de República Dominicana están aún por verse.

Por otro lado, es dable destacar que Ecuador no se ha hecho presente en los últimos periodos de sesiones de la CIDH, posición que merece gran preocupación y que ha motivado varios pronunciamientos de la Comisión.

14 Como resultado inicial de este proceso, el 23 de octubre de 2012, la CIDH publicó y circuló un documento de respuesta a las recomen-

intercambios con un perfil distinto del mantenido hasta entonces en los debates de “fortalecimiento”. Convencida de que para preservar su autonomía e independencia debía ser la principal protagonista del proceso de reflexión, asumió una actitud mucho más activa. Luego de una serie de conversaciones a nivel político, y de un amplio proceso de consulta a los usuarios del SIDH, inició un análisis de sus prácticas y manifestó su acuerdo con la posibilidad de reformar algunos aspectos de su Reglamento. De esta manera, la Resolución adoptada en la 44° AGE logró resguardar sus competencias no solo para la promoción, sino también para la protección de los derechos humanos en la región.

Los debates continuaron entonces, sobre todo, en foros ajenos a la OEA. Luego del cierre formal del proceso, la agenda y los métodos de trabajo de la Comisión continuaron formando parte de las discusiones en distintos espacios subregionales que cuentan con instancias de decisión política con actual o potencial impacto en derechos humanos. Así, las resistencias a la labor de la CIDH siguieron evidenciándose, por ejemplo, a través del impulso y la celebración de las llamadas “Conferencias de Estados partes de la CADH”, o en reuniones del Mercosur o la Unasur, celebradas una vez concluido el proceso formal en la OEA.¹⁵

En los últimos años, el grupo de organizaciones que compilan este volumen trabajó en conjunto para lograr resguardar competencias esenciales de la Comisión Interamericana en un contexto en el que corrían riesgo, en detrimento de la vigencia de los derechos humanos en la región. Al mismo tiempo, participó activamente en escenarios de debate sobre propuestas constructivas para el fortalecimiento del SIDH.

Este libro es producto de la experiencia recogida por este grupo de organizaciones de derechos humanos, con vasto contacto con las problemáticas en terreno, reunidas en una alianza informal frente a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para acompañar el llamado “proceso de fortalecimiento” del SIDH. En

daciones de los Estados. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/respuesta.asp>

15 Sobre estas instancias, véase en este volumen, “El sistema interamericano, el Mercosur y la Unasur. El desafío de complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina”.

esta iniciativa participaron el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, el Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú, la Fundación por el Debido Proceso (DPLF-regional), Conectas Direitos Humanos de Brasil, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) de Colombia, y Fundar, Centro de Análisis e Investigación de México.

Los distintos artículos elaborados por las organizaciones del grupo abarcan diferentes cuestiones relativas al funcionamiento, los temas de trabajo, las estrategias y potencialidades de la CIDH en el momento actual de la región. Así, los artículos incluyen análisis sobre su funcionamiento y estructura, abordando el estado financiero del SIDH, que da cuenta del desajuste entre el discurso de los Estados y la realidad presupuestaria del sistema interamericano. Se evalúan también los niveles actuales de transparencia de la Comisión y la Corte IDH en relación, por ejemplo, con los procesos de designación y la tramitación de los casos.

A su vez, se examina la forma en que la CIDH ha desempeñado las principales actividades que conforman los pilares de monitoreo, promoción y protección, desde su creación hasta el proceso de fortalecimiento y su desenlace. Por otro lado, se revisan las interpretaciones tradicionales del principio de subsidiariedad en el derecho internacional, con miras a reflexionar sobre el rol y la labor de la CIDH frente al escenario actual en la región, y se sugiere el desarrollo de estrategias con eje en su agenda temática, sus modalidades de intervención y la construcción de una nueva base social de sustentación que contrarreste nuevos escenarios de riesgo para su valiosa tarea de resguardo de los derechos humanos.

En paralelo, se analizan 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 (Mercosur y Unasur, por ejemplo), identificando caminos posibles para alcanzar una complementariedad constructiva entre esas instancias y los tradicionales órganos de protección del sistema interamericano, de cara a articulaciones efectivas para propiciar el goce y ejercicio de los derechos humanos en la región.

En relación con la gestión de los casos, la publicación presenta un análisis del flujo de las peticiones y casos recibidos por la CIDH entre el 2002 y el 2013, las estrategias utilizadas para

enfrentar los atrasos y las congestiones en el sistema, y una serie de reflexiones con miras a enfrentar el atraso procesal. También se revisa la ejecución de las medidas de reparación y no repetición ordenadas por la Comisión y la Corte IDH, describiendo diferentes teorías, prácticas y desafíos de implementación, y desarrollando un análisis empírico que contribuye a identificar estrategias de mejoramiento para la Corte, la Comisión, los Estados y la sociedad civil. Por su parte, el capítulo final recoge las principales conclusiones y recomendaciones que se presentan a lo largo del libro, a modo de agenda concreta para la acción en el contexto del “posfortalecimiento”.

Las organizaciones que trabajamos en este volumen esperamos que constituya un aporte constructivo a los debates sobre el presente y futuro del sistema interamericano, así como una herramienta propositiva para robustecer la institucionalidad regional en derechos humanos.

Referencias

Aportes DPLF. 2012. “Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 16. Disponible en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>.

Aportes DPLF. 2014. “La reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/19-la-reforma-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2013. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*. Buenos Aires: Siglo XXI. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.%20Informe%202013%20%5Bcompleto%5D.pdf>

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

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),¹ y que permite diferenciarlo de discusiones anteriores sobre la labor de los órganos de protección regional,² 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.³ 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.⁴

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.⁵ 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

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),⁶ que había sido fundada, como el Mercosur, con un carácter predominantemente comercial,⁷ 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.⁸

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)⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ 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. 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,¹² 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.¹³

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

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”.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶

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; la Declaración Socio Laboral del Mercosur, 10 de diciembre de 1998. Disponible en: 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

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. 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.¹⁷ 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,¹⁸ 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-impresa/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,¹⁹ 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.²⁰ 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 2004.²¹ 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,²² pero resulta difícilmente asimilable a los llamados “mecanismos de protección” judicial o casi judicial en materia de derechos humanos.²³

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

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

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,²⁶ 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.²⁷

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.²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰

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”,³¹ 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,³² 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;³³ la creación del primer Grupo Técnico en este ámbito, integrado por expertos en una materia específica³⁴ y la clausura de grupos que venían presentando pocos avances,³⁵ 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 Instituto³⁶, 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,³⁷ 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 2014.³⁸ 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”.³⁹ Integrada por los doce Estados del subcontinente,⁴⁰ 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

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