

## **VI. Debates actuales sobre la institucionalidad regional en derechos humanos**

### **El futuro del Sistema Interamericano y las nuevas dinámicas de integración en América Latina\***

#### **1. INTRODUCCIÓN**

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sistema o SIDH) atraviesa un momento por demás significativo en su historia. El mecanismo regional enfrenta un proceso de reforma cuyas consecuencias aún no pueden estimarse.

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 contaran con la legitimidad necesaria para imponerse. Sin embargo, en 2011, comenzaron intensas discusiones, en particular en relación con las competencias y facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH), en las que confluyeron posiciones de distintos Estados con capacidad de influencia y tracción.

Se trata de un proceso complejo, por la diversidad de actores e intereses en juego, en el que aparecen entremezcladas críticas legítimas a la labor de la CIDH con propuestas que apuntan a limitar sus competencias. Al mismo tiempo, estos debates adquirieron particular relevancia al ubicar en el centro de la escena decisiones de la Comisión que cuestionaron políticas de desarrollo desde el sur, en función de sus implicancias sobre la vigencia de derechos fundamentales.

Por otro lado, el impulso y la creación, en los últimos tiempos, de mecanismos regionales y subregionales que cuentan con espacios de decisión política con consecuencias para la vigencia de los derechos humanos aportan una nueva dimensión de debate.

\* Elaborado por Camila Barretto Maia, Lourdes Bascary y Gabriela Kletzel, con la colaboración de Mónica Zwaig. Las autoras reconocen y agradecen los intercambios sostenidos durante este año con Verónica Gómez sobre la situación del SIDH, que resultaron una importante contribución para el desarrollo del tema.

En atención a la relevancia que el trabajo de los órganos del SIDH ha tenido para la vigencia de los derechos humanos en la Argentina, este capítulo se propone repasar y complejizar el proceso que actualmente envuelve a la Comisión, así como ubicarlo en un contexto más amplio, con el foco en el particular momento que atraviesa la región.

En un primer apartado, se caracterizan las condiciones en que se da el actual proceso de reforma, sus principales actores y ejes claves. Este recorrido, a su vez, rememora algunos de los hitos de la labor de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) respecto de la Argentina, pero también más allá de sus fronteras. En un segundo momento, para precisar el contexto en que se mueve la discusión a nivel regional, se analizan las potencialidades y límites que presentan nuevos espacios de integración, como el Mercosur y la Unasur, para el trabajo en materia de derechos humanos.

Todo ello, con el objetivo de contribuir constructivamente a un debate regional sobre el rol de los mecanismos supranacionales de defensa y protección de los derechos humanos, al que aún parece quedarle bastante tela por cortar.

## **2. UN POCO DE HISTORIA**

Antes de adentrarnos en el análisis del proceso que hoy tiene a la CIDH como protagonista, parece importante realizar un breve repaso sobre algunas de las acciones y precedentes de los órganos del Sistema Interamericano que dejaron su marca en la historia de América Latina. Ello, con el objetivo de contextualizar las discusiones en curso y, en consecuencia, dimensionar lo que se juega en los actuales debates.

Más allá del balance sobre la labor de la OEA, no caben dudas sobre el valor excepcional que ha alcanzado su sistema de protección. 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 durante las décadas del setenta y el ochenta en América Latina, el mecanismo se ha vuelto una herramienta esencial para la promoción y protección de los derechos humanos en el continente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Documento interno de trabajo del CELS y del Centro Internacional de Estudios Políticos (CIEP), “La protección de los derechos humanos a nivel regional en América Latina”, 2012.

Sobradas pruebas permiten sustentar esa afirmación. Es indiscutible que varios Estados, y sobre todo sus pueblos, se han beneficiado de su actuación a lo largo de su historia.<sup>2</sup>

La Argentina es un ejemplo en este sentido. Cabe recordar la visita de la CIDH en 1979 y la posterior elaboración y adopción de su informe sobre la situación de los derechos humanos en el país, que permitió visibilizar las denuncias sobre crímenes de lesa humanidad de la última dictadura militar y fortalecer la tarea de los organismos locales de derechos humanos.<sup>3</sup> Ya en democracia, la labor de la Comisión apuntaló la lucha contra la impunidad del terrorismo de Estado con la producción de múltiples estándares a favor del proceso de verdad y justicia, en particular frente a leyes de amnistía e indultos. Un claro ejemplo es el *Informe 28/92*, en el que la CIDH declaró la incompatibilidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Convención Americana).<sup>4</sup> Este precedente, junto con la decisión de la Corte IDH en el caso “Barrios Altos c. Perú”,<sup>5</sup> resultó esencial para la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de impunidad por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que permitió la reapertura de los procesos judiciales contra los responsables de crímenes de lesa humanidad en la Argentina.

Pero el trabajo de la Comisión Interamericana también ha sido muy importante para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en nuestro país y el CELS ha recurrido a ella con asiduidad, en casos de amplia repercusión institucional. Algunos de ellos fueron los casos “Correa Belisle”,<sup>6</sup> cuyo proceso de solución amistosa concluyó en la sanción de un nuevo código de justicia militar respetuoso de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, y “De la Torre”,<sup>7</sup> que resultó clave en el proceso de reforma de la

2 De hecho, las constituciones modernas de un número importante de países hacen referencia a los tratados fundacionales de estos mecanismos.

3 CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina*, OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980, disponible en <cidh.org/countryrep/argentina80sp/indice.htm>.

4 CIDH, *Informe 28/92*, casos 10 147, 10 181, 10 240, 10 262, 10 309 y 10 311, Argentina, 2 de octubre de 1992, disponible en <cidh.org/annualrep/92span/argentina10147.htm>.

5 Corte IDH, caso “Barrios Altos c. Perú. Fondo”, sentencia del 14 de marzo de 2001, disponible en <corteidh.or.cr/casos.cfm>.

6 CIDH, *Informe 15/10*, Petición 11 758, solución amistosa, “Rodolfo Luis Correa Belisle c. Argentina”, 16 de marzo de 2010, disponible en <cidh.org/annualrep/2010eng/arsal1758en.doc>.

7 CIDH, *Informe 85/11*, Petición 12 306, solución amistosa, “Juan Carlos de la Torre c. Argentina”, 21 de julio de 2011, disponible en <cidh.oas.org/casos/11.eng.htm>.

Ley Nacional de Migraciones.<sup>8</sup> A su vez, en lo que hace a la liberalización del debate público, merece especial mención la solución amistosa del caso “Verbitsky”, que derivó en la derogación del delito de desacato,<sup>9</sup> así como el caso “Kimel”, que posibilitó la reforma del Código Penal para despenalizar las expresiones de interés público, ubicando así a la Argentina en los primeros planos de respeto a la libertad de expresión.<sup>10</sup>

Pero estos ejemplos no existen sólo en la Argentina. Las visitas de la CIDH a Perú en 1993 y 1998, junto con la publicación en 2000 de su segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el país, dejaron en evidencia las violaciones perpetradas durante el gobierno de Alberto Fujimori, la incompatibilidad de la Ley de Amnistía con la Convención Americana y la obligación de juzgar a los responsables de los crímenes cometidos.<sup>11</sup> Estos fueron antecedentes esenciales para que, en 2009, la justicia peruana condenara a Fujimori a 25 años de prisión por su responsabilidad en la desaparición y ejecución de 27 personas en los casos “La Cantuta” y “Barrios Altos”.

En Uruguay, la sentencia del caso “Gelman”<sup>12</sup> en 2011, donde la Corte IDH ordenó dejar sin efecto la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado por haber operado como un obstáculo a la justicia por las graves violaciones a los derechos humanos de la última dictadura militar, constituyó un antecedente similar. Como también sucedió en Chile –en 2006– con la sentencia sobre el caso “Almonacid Arellano y otros”,<sup>13</sup> en la que la Corte IDH invalidó la autoamnistía.

El trabajo de los órganos del SIDH también ha sido importante en contextos de conflicto armado, como lo demuestra la jurisprudencia de la Corte Interamericana que estableció la responsabilidad del Estado colombiano por la conformación y acción de grupos paramilitares en ese país, con la participación

8 En este sentido, vale mencionar también el caso “Mercedri de Moroni”, que dio lugar a la sanción de la ley de cupo femenino. Véase CIDH, *Informe 103/01*, caso 11 307, “María Mercedri de Morini c. Argentina”, 11 de octubre de 2001.

9 *Informe 22/94*, caso 11 012, solución amistosa, 20 de septiembre de 1994, disponible en <cidh.oas.org/annualrep/94eng/Argentina11012.htm>.

10 Corte IDH, caso “Kimel c. Argentina”, sentencia del 2 de mayo de 2008, disponible en <cortheidh.or.cr/casos.cfm>.

11 CIDH, *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106, 2 de junio de 2000, disponible en <cidh.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm>.

12 Corte IDH, caso “Gelman c. Uruguay”, sentencia del 24 de febrero de 2011, disponible en <cortheidh.or.cr/casos.cfm>.

13 Corte IDH, caso “Almonacid Arellano y otros c. Chile”, sentencia del 26 de septiembre de 2006, disponible en <cortheidh.or.cr/casos.cfm>.

u omisión de agentes estatales en los hechos de violencia perpetrados en los casos “La Rochela”, “Mapiripán”, “Ituango”, “Pueblo Bello” y “19 Comerciantes”, entre otros.

A su vez, la CIDH y la Corte han trabajado intensamente para la defensa de los derechos de grupos de víctimas de procesos históricos o estructurales de discriminación en la región, con importante impacto en países como Brasil, Ecuador, Guatemala o Chile. Al respecto, se destacan los casos relativos a derechos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, los afrodescendientes y las personas de la comunidad de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales (LGTBI).<sup>14</sup>

Es claro entonces que, más allá de las motivaciones políticas de su génesis, existen muestras reales de que las democracias y los pueblos de la región se han fortalecido con el Sistema Interamericano. En este giro tuvo decisiva importancia la participación de las organizaciones nacionales defensoras de los derechos humanos que activaron la solución de los casos en sus respectivas jurisdicciones y luego los presentaron ante el SIDH. Este rol es relevante a la hora de evaluar el actual proceso de reforma y sus perspectivas, y ayuda a comprender la contradicción entre un sistema efectivo y prestigioso y la organización de la que forma parte, cuyo nivel de descrédito e ineficacia se mantiene muy elevado. Se ha dicho con razón que el Sistema es la única joya de la OEA.

### **3. EL NUEVO PROCESO DE “FORTALECIMIENTO” DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA**

El inicio del actual proceso de discusión puede remontarse a dos sucesos concretos.<sup>15</sup> Por un lado, a las discusiones en torno al modo de elección de un nuevo secretario ejecutivo de la CIDH, luego de que Santiago Cantón, tras diez años de gestión, anunciara su decisión de renunciar.<sup>16</sup> Por otro lado, debe

14 A modo de ejemplo, véase CIDH, *Informe 54/01*, caso 12 051, “Maria Da Penha Maia Fernandes c. Brasil”, 16 de abril de 2001; CIDH, *Informe 28/98*, caso 11 625, “María Eugenia Morales de Sierra c. Guatemala”, 6 de marzo de 1998; Corte IDH, caso “Atala Ríffo y Niñas c. Chile”, sentencia del 24 de febrero de 2012.

15 En el pasado se han sucedido diversos procesos de discusión en torno a las 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, Consejo Permanente/CAJP-2665/08 rev. 8 corr. 3.

16 Hace ya algunos años, Santiago Cantón había sido objetado por el gobierno

considerarse como antecedente del conflicto suscitado con Brasil tras el dictado de medidas cautelares con impacto sobre el proyecto de desarrollo más importante del actual gobierno y uno de los mayores del mundo.

En marzo de 2011, la CIDH presentó una propuesta de reforma de su Reglamento con el objetivo de detallar las características y pasos para el proceso de selección y nombramiento de su nuevo secretario ejecutivo. Esta situación despertó la reacción del secretario general de la OEA, quien inicialmente destacó que se estaba desconociendo que, por virtud del Estatuto de la CIDH, el nombramiento estaba a su cargo.

A su vez, en abril, la CIDH dictó medidas cautelares por las que solicitó a Brasil suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución, hasta que se llevaran adelante ciertos procesos de consulta con las poblaciones indígenas potencialmente afectadas por la obra.<sup>17</sup>

El gobierno brasileño respondió duramente a esta decisión, caracterizando a las medidas como “precipitadas e injustificadas”.<sup>18</sup> Brasil cuestionó que estuvieran reunidas las condiciones para su dictado, considerándolas una injerencia indebida.<sup>19</sup> En particular, criticó la utilización de una herramienta como las medidas cautelares para una decisión de esta envergadura, destacando que,

---

de Venezuela, que le reprochaba haber firmado una declaración reconociendo al gobierno surgido del fugaz golpe de 2002. Cantón nunca aceptó esta incriminación y dijo que se había limitado a solicitar a la autoridad de facto garantías para la vida y la libertad del presidente Chávez, tal como la Comisión había hecho en las décadas pasadas con las dictaduras ante las que intercedía por sus ciudadanos perseguidos.

17 Véase MC 382/10, “Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil”, en <cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm>.

18 En este sentido, véase la respuesta del gobierno de Brasil, disponible en <itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>.

19 Los funcionarios brasileños postularon su desacuerdo con que por vía de medidas urgentes –cuyo otorgamiento no demanda el mismo nivel de análisis que otras decisiones de la CIDH, como la adopción de informes de admisibilidad o fondo– se cuestionaran decisiones de política pública de gobiernos democráticos. Resaltaron que, antes de tomar una decisión de este tipo, debían tomarse en cuenta adecuadamente los mecanismos institucionales locales y que no podía perderse de vista que la intervención de los sistemas internacionales de protección es subsidiaria y complementaria. Véase al respecto: <brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/04/05/pais-segue-normas-ambientais-e-sociais-com-rigor-absoluto-em-belo-monte-diz-governo>. A su vez, véase la nota de opinión de Guilherme de Aguiar Patriota, Embajador. Miembro de la Asesoría Especial de la Presidencia de Brasil, publicada en *Página/12* en agosto de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/el-mundo/4-200-488-2012-08-07.html>.

en virtud de este mecanismo, apenas se había permitido la intervención del Estado antes de determinar el freno de un megaproyecto de desarrollo.<sup>20</sup> El caso tuvo una enorme significación política y simbólica por la combinación de varios factores: se trata de la obra de desarrollo más importante de Brasil<sup>21</sup> y su impulsora fue la actual presidente Dilma Rousseff, cuando era ministra de Minas y Energía en el gabinete de “Lula”. La decisión de la CIDH activó todos los fantasmas de la política exterior brasileña ante la intervención de una organización internacional con sede en Washington sobre su política de desarrollo en un caso que además involucraba a la Amazonia.

20 Por su parte, las organizaciones que solicitaron las medidas cautelares alegaron que, a pesar de que distintas pericias técnicas daban cuenta de los impactos graves e irreversibles que podría tener la obra sobre las comunidades locales, e ignorando recomendaciones del Ministerio Público, el gobierno de Brasil había anunciado que las obras de construcción de la hidroeléctrica empezarían a la brevedad. Recurrieron entonces al procedimiento urgente de las medidas cautelares, dada la existencia de riesgo inminente de violación a los derechos humanos. Véase la nota de la organización Justiça Global en <[global.org.br/programas/oea-pode-recomendar-a-suspensao-de-belo-monte](http://global.org.br/programas/oea-pode-recomendar-a-suspensao-de-belo-monte)>.

En este sentido, debe destacarse que, desde sus orígenes y aún hoy, las medidas cautelares han demostrado ser una herramienta esencial para la protección de los derechos fundamentales de los individuos, salvando vidas y resguardando la integridad física de poblaciones enteras en la región. Sobre la relevancia de esta herramienta, véanse CELS, DPLF, Conectas, IDL, Dejusticia, “Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, apartado II, GT/SIDH/INF. 22/11, disponible en <[scm.oas.org/pdfs/2011/CP27\\_469T.pdf](http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP27_469T.pdf)>.

21 De acuerdo con el gobierno de Brasil, “la Planta de Belo Monte deberá producir energía suficiente para abastecer el 40% del consumo residencial de todo Brasil [...]. Cuando entre en operación, la hidroeléctrica aumentará la oferta de energía y garantizará más seguridad para el Sistema Interconectado Nacional”. Véase <[brasil.gov.br/energia-es/obras-y-proyectos/belo-monte/br\\_model1?set\\_language=es](http://brasil.gov.br/energia-es/obras-y-proyectos/belo-monte/br_model1?set_language=es)>. Por otro lado, organizaciones como Justiça Global y el Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS) han denunciado que el proyecto podría tener como consecuencia el desplazamiento de entre 20 000 y 40 000 personas, incluyendo dos comunidades indígenas. También podría implicar violaciones al derecho a la vida e integridad física de las comunidades de la zona, con acumulación de sustancias tóxicas en el reservorio de agua e incremento de las enfermedades contagiosas y los riesgos para la salud. Asimismo, destacan la ausencia de consulta previa, libre e informada a las comunidades afectadas, las graves limitaciones de los estudios de impacto social y ambiental realizados por el Estado y la ineficacia de los recursos judiciales existentes. Véase al respecto el informe enviado por estas y otras organizaciones para el Examen periódico universal de Brasil (en inglés), disponible en <[libid.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session13/BR/JS19\\_UPR\\_BRA\\_S13\\_2012\\_JointSubmission19\\_E.pdf](http://libid.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session13/BR/JS19_UPR_BRA_S13_2012_JointSubmission19_E.pdf)>.

Frente a esta situación, Brasil tomó la decisión –de enorme peso en política exterior– de retirar a su embajador ante la OEA y de no formalizar la candidatura de Paulo Vannuchi a miembro de la CIDH.<sup>22</sup> Quedaron así evidenciadas las tensiones que pueden generar las acciones de la Comisión cuando impactan en decisiones centrales de proyectos de desarrollo económico de las naciones. En este contexto, el presidente de la 41 Asamblea General solicitó que se

encomiende al Consejo Permanente que profundice el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, *con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.<sup>23</sup>

Se decidió entonces la conformación del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Grupo de Trabajo), que debía entregar sus recomendaciones a fines de diciembre de 2011.<sup>24</sup>

Los debates sobre el curso de acción para la elección de un nuevo secretario ejecutivo ocuparon el primer momento de la labor del Grupo de Trabajo y dejaron en evidencia la necesidad de un diálogo más articulado y periódico entre los Estados y la CIDH. Tras dos meses de discusiones, este asunto terminó resolviéndose con una reforma del Reglamento de la Comisión,<sup>25</sup> que precisó sus facultades en torno al proceso de selección, estableciendo con mayor claridad su ámbito de acción respecto de las competencias del secretario general de la OEA.<sup>26</sup> Ahora bien, dejó en evidencia la diferente naturaleza del

22 Paulo Vannuchi había sido ministro de Derechos Humanos de Brasil durante el segundo gobierno de Luiz Inácio “Lula” da Silva. Véase <estadao.com.br/noticias/nacional,brasil-retira-candidatura-de-vannuchi-para-vaga-na-oea,705426,0.htm>.

23 Véase “Declaración del señor Hugo Martínez, ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y presidente del Cuadragésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General”, Asamblea General/INF.478/11. El destacado nos pertenece.

24 El Grupo de Trabajo fue creado en la sesión ordinaria del Consejo Permanente del 29 de junio de 2011.

25 La CIDH abrió una consulta para requerir aportes sobre la propuesta de reforma del art. 11 de su Reglamento. El CELS, junto con organizaciones aliadas de la región, envió un documento de posición en la materia.

26 De acuerdo con el art. 21.3 del Estatuto de la CIDH, el secretario ejecutivo del organismo “será designado por el Secretario General de la Organización en consulta con la Comisión”. La discusión se centró en cómo



Estatuto y Reglamento de la CIDH. Así, este episodio puso en el centro de la escena las capacidades de autorregulación de la Comisión, que los Estados no controlan,<sup>27</sup> situación que cobró especial relevancia en el marco del malestar de Brasil por el dictado de las medidas cautelares, reguladas en este instrumento.<sup>28</sup> Entonces, el proceso siguió su curso a pesar de que para ese entonces la CIDH, ante nueva información remitida por el Estado, había decidido modificar el alcance de su decisión.<sup>29</sup>

---

debía interpretarse la frase “en consulta con la Comisión”. Al principio, el secretario general José Miguel Insulza anunció que la CIDH debía elevarle una terna para su definición. Luego de importantes resistencias de la CIDH, varios Estados y de organizaciones de derechos humanos, cambió su posición inicial y acordó con la propuesta de la CIDH de que el organismo llevaría adelante un proceso interno de selección para identificar a el/la candidato/a más calificado/a, cuyo nombre sería remitido al secretario general para su designación formal. Esta modalidad respondía a la práctica histórica con la que se habían llevado adelante los procesos de designación de los anteriores secretarios ejecutivos.

- 27 La Comisión, de acuerdo con el art. 22.2 de su Estatuto, formula y adopta su propio Reglamento. En relación con la conclusión de los debates sobre la reforma del art. 11 del Reglamento, en el *Informe final del Grupo de Trabajo* se destacó: “Algunas delegaciones expresaron su conformidad con el proceso mediante el cual [...] tuvieron la oportunidad de dialogar con la CIDH en el proceso de preparación del texto de la reforma e hicieron un llamado a continuar con las otras labores pendientes del Grupo. *Por su parte, otras delegaciones registraron su inconformidad con la forma en la que concluyó este proceso de intercambios con la CIDH sobre el tema en cuestión, ya que esperaban tener la oportunidad de considerar la propuesta final de la CIDH antes de que dicho órgano emitiera y difundiera el texto oficial, para poder comentar sobre la misma*” (punto VII, OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, ob. cit. El destacado nos pertenece).
- 28 La competencia de la CIDH para el dictado de medidas cautelares está regulada por el art. 25 de su Reglamento.
- 29 A fines de julio de 2011, la CIDH reevaluó 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 que era preciso que Brasil “adopte medidas para proteger la vida, salud e integridad personal de los miembros de las comunidades indígenas en situación de aislamiento voluntario, de la cuenca del Xingu, y de la integridad cultural de dichas comunidades [...] así como el diseño e implementación de medidas de mitigación específicas para los efectos que tendrá la construcción de la represa Belo Monte sobre el territorio y la vida de estas comunidades”. Pero, al mismo tiempo, la CIDH decidió 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, cit. 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.

En las sesiones posteriores del Grupo de Trabajo se listó una serie de temas relativos al funcionamiento de la CIDH, sobre los que, a partir de entonces, iba a centrarse su discusión y eventual aporte: desafíos y objetivos de mediano y largo plazo de la CIDH; medidas cautelares; asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales; soluciones amistosas; criterios para la construcción del capítulo IV del *Informe anual* de la CIDH; promoción de los derechos humanos y fortalecimiento financiero del SIDH. También se incluyó en el temario la cuestión de la llamada “universalidad del Sistema Interamericano”. Es decir, la discusión sobre la injustificable realidad por la que aún subsisten diferentes tipos de compromisos jurídicos de los Estados miembros de la OEA con los órganos del Sistema Interamericano, ya que Canadá y Estados Unidos no han ratificado la Convención ni se someten a la jurisdicción de la Corte Interamericana. Esto ha sido motivo de irritación para muchos gobiernos de la región, que recelan del rol histórico de Estados Unidos y reclaman un trato igualitario.

Este listado, de manera más o menos explícita, se identificaba con demandas que reflejaban críticas recientes e históricas de países como Brasil, Venezuela o Colombia.

En este sentido, por ejemplo, hacía bastante tiempo que Venezuela y Colombia proponían discutir los criterios para la elaboración del capítulo IV del *Informe anual* de la Comisión, en el que se analiza la situación de Estados “cuyas prácticas en los derechos humanos merecieran atención especial”.<sup>30</sup> Diversos Estados han criticado la definición de estos criterios, por considerarla excesivamente vaga, así como su aplicación, por entenderla arbitraria. Han cuestionado a la CIDH por considerar que realiza una utilización selectiva de esta herramienta al focalizarse sólo en algunas situaciones de la región, como Cuba y Venezuela, y dejar de lado otras que merecerían atención.<sup>31</sup>

A su vez, a último momento, Ecuador impulsó la inclusión de un nuevo tema, relativo a la operatoria y recursos de las relatorías temáticas de la CIDH. Para entonces, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se

30 Véase CIDH, *Informe anual 2011*, capítulo IV, parr. 4, disponible en <oas.org/es/cidh/docs/anual/2011/indice.asp>. En los últimos años, ambos Estados aparecieron recurrentemente en este apartado del informe anual de la Comisión.

31 Sobre el valor del capítulo IV del *Informe anual* de la CIDH y propuestas para su mejora, véase Dejusticia, CELS, Conectas, IDL, DPLF, “Aportes para el monitoreo de la situación de países”, disponible en <oas.org/es/cidh/consulta/3\_monitoreo\_comments.asp>.

había pronunciado en distintas oportunidades sobre el caso del periódico *El Universo*,<sup>32</sup> de ese país.<sup>33</sup>

Este primer proceso estuvo centralizado en Washington DC y se dio de manera poco abierta. Las discusiones no permitieron la amplia participación y seguimiento de organizaciones usuarias del SIDH y de las víctimas.<sup>34</sup> El producto

32 Véase, 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 <cidh.oas.org/relatoria/artListCat.asp?catID=1&lID=2>. Véanse, a su vez, CIDH, MC 406/11 y “Emilio Palacio, Carlos Nicolás Pérez Lapentti, Carlos Pérez Barriga y César Pérez Barriga c. Ecuador”, disponibles en <oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

33 Más allá de las razones que llevaron a Ecuador a plantear el debate en torno a la situación de las relatorías temáticas de la CIDH, en la actualidad existe una importante diferencia de recursos profesionales y materiales entre la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y las demás relatorías temáticas de la Comisión. Ello responde, en gran medida, a la atribución de recursos a la CIDH realizada por algunos Estados a modo de contribuciones voluntarias con asignación específica para la labor de esta Relatoría. Contar con tal nivel de recursos le permite, por ejemplo, evaluar anualmente la situación de la libertad de expresión en cada uno de los Estados miembros, una tarea que al día de hoy no replican las demás Relatorías temáticas. Por su grado de detalle y profundidad, el informe anual de la Relatoría Especial constituye una herramienta muy importante para conocer la situación del hemisferio, identificar los principales problemas y mejorar los estándares del derecho a la libertad de expresión. En contraste con la calidad y profundidad de estos reportes, la Comisión –debido a la asimetría de recursos– dedica apenas algunos párrafos de su informe anual a enumerar las actividades llevadas adelante por el resto de sus instancias temáticas. Desde ya, el fortalecimiento de todas las relatorías y grupos de trabajo no debe suponer el debilitamiento de aquellas que sí cuentan con recursos materiales y profesionales para el desempeño de su labor. Resultaría incompatible con los objetivos de fortalecimiento del SIDH que se anunciara como premisa del proceso en general proceder a “balancear” los recursos con los que actualmente cuenta cada una de las Relatorías. No obstante, parece fundamental que, a futuro, los procesos de búsqueda y recepción de fondos para las relatorías temáticas de la CIDH tengan como premisa la necesidad de que parte importante de los recursos recibidos a través de la cooperación internacional o a partir de contribuciones voluntarias, se destinen a los fondos institucionales de la Comisión. Así, en pleno ejercicio de su autonomía e independencia, la CIDH podrá determinar que estos fondos sean dirigidos a fortalecer las distintas aéreas temáticas.

34 Con miras a incidir sobre el Grupo de Trabajo, el CELS desarrolló una estrategia que tuvo por eje una iniciativa de coordinación regional de organizaciones de la sociedad civil de distintos países. La estrategia de abordaje involucró la producción de documentos, reuniones periódicas con las cancillerías de los respectivos países de las organizaciones intervinientes y reuniones con los miembros de la CIDH, las misiones de los Estados miembros y el secretario general de la OEA. En este marco, se elaboró una serie de documentos

final fue un informe con un conjunto de recomendaciones por tema, que fue aprobado a fines de enero de 2012 por el Consejo Permanente.<sup>35</sup>

Aun entre tensiones, la sinergia de los actores preocupados sinceramente por el fortalecimiento del SIDH y la CIDH logró que en el documento se dieran ciertos mensajes relevantes, tales como la “importancia que los Estados miembros atribuyen al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en su función de promoción y protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como elemento fundamental en la consolidación y el fortalecimiento de la democracia en el hemisferio”,<sup>36</sup> y el reconocimiento de la autonomía e independencia de sus órganos. No obstante, se enfatizó que el rol del sistema de protección es subsidiario y complementario, y se reafirmó que los Estados son los responsables primarios de esta tarea.<sup>37</sup>

Como era de esperar, la gran destinataria de las recomendaciones del Grupo de Trabajo fue la CIDH, siendo sólo unas pocas las destinadas a acciones que debían ser encaradas por los Estados<sup>38</sup> y la Secretaría General de la OEA. Al mismo tiempo, algunas de las recomendaciones incluidas en el informe podían conducir a debilitar competencias de la Comisión.<sup>39</sup>

En este escenario, la discusión empezó a focalizarse en la forma en que se iba a dar respuesta a estas recomendaciones. Se trataba de determinar si serían un insumo para posibles cambios que la misma Comisión incorporaría a su reglamento, en ejercicio de su autonomía e independencia, o si estas cuestiones

---

para incidir en las discusiones. Entre ellos, CELS, Conectas, IDL, Dejusticia, DPLF, “Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, ob. cit.

35 *Informe final del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente*, punto VII, 13 de diciembre de 2011, OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2.

36 *Informe final del Grupo de Trabajo*, OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, ob. cit.

37 Íd.

38 Entre las cuestiones a tratar por los Estados se incorporó, en gran medida gracias a las gestiones de las organizaciones de la sociedad civil, trabajar sobre el avance en el desarrollo de mecanismos internos de cumplimiento de las decisiones del SIDH, como piedra basal del fortalecimiento del Sistema.

39 Por ejemplo, en relación con la excesiva regulación de la competencia de la CIDH para el dictado de medidas cautelares o la demanda de adopción de un Código de Conducta que regule la gestión de las Relatorías de la CIDH. Véase, en este sentido, el *Informe final del Grupo de Trabajo*, ob. cit.

El CELS, junto con un grupo de organizaciones de la región, preparó y remitió a la presidencia del Grupo de Trabajo, a las misiones de los Estados miembros ante la OEA, a las cancillerías y a la CIDH, un documento con observaciones y críticas al *Informe final del Grupo de Trabajo*, disponible en <[oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp#Orga Sociedad Civil](http://oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp#OrgaSociedadCivil)>.

debían ser decididas directamente por los Estados, por ejemplo, a través de la reforma de su Estatuto.

Párrafo aparte merece la intervención en este proceso del secretario general de la OEA, quien a pocos días de la Asamblea General de 2012 fue el primero que explícitamente propuso instalar esta discusión en un contexto de reforma del Estatuto de la CIDH. En tanto, en un informe específico al Grupo de Trabajo, destacó la falta de referencia convencional o estatutaria de la facultad de la CIDH de dictar medidas cautelares. Esto provocó diversas reacciones de organizaciones y personalidades de la región vinculadas al SIDH e involucradas en este proceso.<sup>40</sup>

### 3.1. EL LEGADO DE COCHABAMBA

Un punto de inflexión en este proceso fue la 42ª Asamblea General de la OEA, que se realizó en Cochabamba, Bolivia, entre el 4 y el 6 de junio de 2012.

Con los proyectos de resolución sobre el fortalecimiento del SIDH sin cerrar en el Consejo Permanente,<sup>41</sup> se anticipaba que el tema iba a generar rispideces, pero terminó adquiriendo mayor relevancia por la presencia, en la sesión plenaria inaugural, del presidente de Ecuador, Rafael Correa, que dedicó su discurso a cuestionar a la CIDH. En efecto, en un acto poco convencional para estos espacios, el primer mandatario de un país no anfitrión realizó fuertes críticas al funcionamiento de la CIDH, denunció su falta de independencia<sup>42</sup> y solicitó que se analizara la reforma del SIDH para adecuarlo a los nuevos tiempos de la región.<sup>43</sup>

A partir de entonces, las discusiones entre Estados y con la sociedad civil en la Asamblea conllevaban el riesgo de que se decidiera ahí mismo iniciar un proceso de reforma del Estatuto o que se analizara la forma de cumplir con

40 Entre ellos, se destaca la carta que remitiera el CELS con más de veinte organizaciones de la región, disponible en <[cels.org.ar/common/documentos/CartaOEAMayo2012.pdf](http://cels.org.ar/common/documentos/CartaOEAMayo2012.pdf)>.

41 Generalmente esto es indicativo del nivel de conflicto o acuerdo que existe sobre el tema.

42 El presidente de Ecuador expresó en la inauguración de la Asamblea General de 2012 que la CIDH se encuentra totalmente influenciada y dominada por los países hegemónicos y por organizaciones de la sociedad civil (OSC) que están al servicio de intereses extranjeros. Remarcó el financiamiento internacional como condicionante de la labor de la Comisión e hizo especial hincapié en que la sede de la CIDH esté en Washington DC aun cuando Estados Unidos no ha ratificado la CADH.

43 Véase *Telesur*, "La OEA debe estar al nivel de los cambios en América Latina, afirma Ecuador", disponible en <[telesurtv.net/articulos/2012/06/04/correa-la-oea-debe-estar-al-nivel-de-los-cambios-en-america-latina-1823.html](http://telesurtv.net/articulos/2012/06/04/correa-la-oea-debe-estar-al-nivel-de-los-cambios-en-america-latina-1823.html)>.

las recomendaciones del Grupo de Trabajo sin garantizar la efectiva participación de los demás actores involucrados. La sociedad civil usuaria del sistema también estuvo en el ojo de la tormenta, en tanto hubo cuestionamientos a su independencia y al valor de su posible participación en este proceso.

Lo cierto es que, con no pocos sobresaltos y ya avanzada la noche, el 5 de junio de 2012 la Asamblea General aprobó una resolución por la que acogió el informe del Grupo de Trabajo y encargó al Consejo Permanente que, sobre la base del informe, formulara propuestas para un diálogo con todas las partes involucradas. Las propuestas serían puestas a la consideración de una Asamblea General Extraordinaria a más tardar dentro del primer trimestre de 2013.<sup>44</sup>

Con este nuevo punto de partida, se inició un segundo momento en las discusiones, pero ya con otras características. Para cualquier observador atento resultaba claro que en esta nueva etapa el proceso sería mucho más político, que la CIDH debería tener un rol mucho más activo para refundar espacios de diálogo con los Estados y que debía procurarse que la acción sobre todo sucediera en un escenario distinto de Washington DC, más claramente en las capitales de los países latinoamericanos. Se iniciaron entonces tres procesos paralelos: el del Consejo Permanente,<sup>45</sup> el de la CIDH<sup>46</sup> y el de las cancillerías locales, que comenzaron a apropiarse de esta discusión e incluso a llevarla a otros ámbitos subregionales.

Frente a esto, algunas de las organizaciones –entre ellas, el CELS– diversificaron sus acciones de incidencia para lograr impactar en los tres niveles.

En lo que al Consejo Permanente se refiere, aprobó un Plan de Trabajo para la implementación de la resolución de la Asamblea General,<sup>47</sup> que incluyó una serie de reuniones informales y otras formales con agenda preacordada. Esta vez, el tema de la participación de la sociedad civil se instaló desde un inicio e implicó que se pusieran en evidencia las tensiones entre aquellos Estados que querían que fueran exclusivamente ellos quienes decidieran sobre estas cuestiones y los que entendían que no era viable ni recomendable en un proceso

44 Véase al respecto Asamblea General/RES. 2761 (XLII-O/12), “Seguimiento de las Recomendaciones del *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012.

45 Véase al respecto, en el sitio web del Consejo Permanente de la OEA, <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

46 La CIDH estableció un sitio web específico a través del cual es posible acceder a los antecedentes del proceso, así como a los documentos que se han producido en su marco: <oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>.

47 Se trata del documento Consejo Permanente/doc.4787/12, rev. 4, corr. 1.

de esta naturaleza.<sup>48</sup> Lo cierto es que, finalmente, el Consejo Permanente elaboró un formulario para acercar propuestas a fin de cumplir con el mandato otorgado por la Asamblea General, y hasta fines de octubre, los aportes fueron recibidos. Luego, celebró diversas sesiones para presentar, examinar y discutir las propuestas formuladas por todas las partes involucradas para la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Trabajo.

Los documentos de los Estados pusieron claramente en evidencia sus diferentes posiciones en torno al rol, funciones y competencias de la CIDH y, sobre todo, hasta dónde parecen estar dispuestos a llegar en sus pretensiones de cambio.<sup>49</sup>

A modo de ejemplo, Uruguay inició su presentación indicando que “apoya todas aquellas recomendaciones que no limiten la autonomía e independencia de la CIDH y del SIDH. La autonomía e independencia de la CIDH es un factor esencial para mantener su credibilidad, legitimidad y funcionalidad”.<sup>50</sup> Asimismo, entre otras cuestiones, remarcó la necesidad de que los cambios en la regulación de las medidas cautelares no frustraran su objeto como herramienta de protección de derechos.<sup>51</sup>

Por su parte, el último documento de Brasil comenzó reconociendo la importancia histórica de la labor de los órganos del SIDH. También se refirió, entre otros temas, a la competencia de la CIDH para dictar medidas cautelares. Consideró que esta herramienta es relevante para dar respuesta a violaciones que configuren “situaciones urgentes, graves e irreparables”, y luego requirió a la CIDH que profundizara su fundamentación cada vez que decidiera otorgarla. Para Brasil, ello conduciría a reducir “el riesgo de que se concedan cautelares en circunstancias en que no serían claramente aplicables” y se reforzaría la percepción de que son aplicadas de modo objetivo, con fundamento y “atento al propósito que inspiró su creación”.<sup>52</sup> De este modo,

48 Véase la “Carta de la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas”, del 31 de octubre de 2012, disponible en <[scm.oas.org/pdfs/2012/CP29\\_596%20Anexo%20I.pdf](http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP29_596%20Anexo%20I.pdf)>.

49 Por razones de espacio no es posible presentar aquí todas las posiciones de los Estados. Para su consulta, véase el sitio web del Consejo Permanente de la OEA: <[oas.org/consejo/sp/reflexion.asp](http://oas.org/consejo/sp/reflexion.asp)>.

50 República Oriental del Uruguay, “Propuestas para la aplicación de las recomendaciones del *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, Consejo Permanente/INF. 6572/12, 8 de noviembre de 2012, disponible en <[oas.org/consejo/sp/reflexion.asp](http://oas.org/consejo/sp/reflexion.asp)>.

51 Íd.

52 República Federativa do Brasil, “Processo de Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Propostas de implementação das

si bien la presentación de Brasil procuró cambios en la forma de trabajo de la CIDH que merecen observaciones,<sup>53</sup> no presentó propuestas que implicaran desnaturalizar cabalmente sus funciones.

En tanto, en su última presentación pública, Ecuador planteó reformas profundas sobre la labor de la CIDH que, a su criterio, debería quedar circunscrita a la promoción y no a la protección de los derechos humanos. Así, no sólo propuso eliminar la competencia de la CIDH para el dictado de medidas cautelares, sino incluso “reformular las funciones de la CIDH, suprimiendo su atribución de tramitar los casos y peticiones individuales, manteniendo la competencia exclusiva de la Corte”.<sup>54</sup>

La naturaleza de estas últimas propuestas merece diversas consideraciones. En primer lugar, el planteo va mucho más allá de los acuerdos que dieron origen a esta etapa del proceso de “fortalecimiento”. En el informe final del Grupo de Trabajo, que constituye la base para el actual trabajo del Consejo Permanente, no surge punto alguno en el que se discuta la competencia misma de la CIDH para el dictado de medidas cautelares<sup>55</sup> y menos aún su facultad para el trámite de peticiones.

A su vez, resulta muy difícil englobar estas propuestas en lo que hasta ahora se ha presentado como un proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH de cara a su “fortalecimiento”. Más aún cuando se las presentó sin acompañar los argumentos que a criterio de Ecuador justificarían un proyecto de cambio tan radical. Poder conocer esas razones resulta particularmente rele-

---

recomendações do Grupo de Trabalho de Reflexão sobre o Funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos”, Consejo Permanente/INF.6556/12, 5 de noviembre de 2012, disponible en <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

53 Para un análisis de la propuesta brasileña al Consejo Permanente es posible consultar el documento elaborado por *Conectas Derechos Humanos, Article 19 y Justicia Global*, disponible en <conectas.org/politica-externa/oea-organizacoes-manifestam-preocupacao-pelas-propostas-brasileiras-ao-conselho-permanente>. Allí se exponen distintos motivos de preocupación que la propuesta conlleva.

54 República del Ecuador, “Propuestas para la aplicación de las recomendaciones del Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Consejo Permanente/INF. 6560/12, 5 de noviembre de 2012, disponible en <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

55 De hecho, en el informe final del Grupo de Trabajo no se discutía la competencia de la CIDH de dictar medidas cautelares. Las recomendaciones se orientaron a generar cambios en su regulación (por ejemplo, mayor motivación). En este sentido, en el informe se destacó: “El Grupo de Trabajo coincide en el valor y utilidad que ha tenido y tiene en la práctica el sistema de medidas cautelares de la CIDH” (*Informe final del Grupo de Trabajo*, ob. cit.).



vante cuando se contempla que el sistema de protección europeo ha atravesado una reforma en esa dirección y sus efectos han merecido cuestionamientos.

En cualquier caso, esta proposición parece desconocer la gran relevancia que ha tenido la labor de la CIDH a través de su rol de protección, aun sin la intervención de la Corte IDH, como ya hemos dado cuenta. Por esta razón, no parece adecuado restringir competencias básicas del organismo, ya que ello sólo conduciría a disminuir los niveles de tutela de derechos que gozan hoy los habitantes de la región.

Por otro lado, en el caso de la Argentina, su posición no fue unívoca a lo largo del proceso. Al principio de las discusiones, en sus intervenciones ante el Grupo de Trabajo, optó por no apoyar la adopción de varias recomendaciones que podrían debilitar competencias de la CIDH. Ahora bien, 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 la audiencia convocada por la CIDH de octubre de 2012, llegó incluso a mencionar algunas propuestas que generaron preocupación, como cuestionamientos a la competencia de la CIDH para dictar medidas cautelares y limitaciones a la financiación del organismo que afectarían su funcionamiento.<sup>56</sup>

Finalmente, en su última presentación formal al Consejo Permanente de noviembre de 2012, la 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.<sup>57</sup> Si bien acompañó propuestas que merecen observaciones, su pre-

56 Esta presentación fue cuestionada por el CELS y se planteó entonces un nuevo proceso de intercambio con la Cancillería argentina. En este sentido, vale mencionar que, además del trabajo a nivel regional, desde el inicio de las discusiones en 2011, el CELS procuró un diálogo periódico con el titular de la cartera, así como con distintos referentes del Ministerio que seguían los debates. En diferentes momentos del proceso, se enviaron cartas formales y documentos de trabajo, y se sostuvieron reuniones. Al mismo tiempo, se realizaron diversas intervenciones públicas en la Argentina. Por ejemplo, puede consultarse *Página/12*, “Discusión por la CIDH”, 6 de junio de 2012, disponible en <[pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/19574259261-2012-06-06.html](http://pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/19574259261-2012-06-06.html)>; “Resguardar y fortalecer el SIDH”, 12 de junio de 2012, disponible en <[pagina12.com.ar/diario/elmundo/4196163-2012-06-12.html](http://pagina12.com.ar/diario/elmundo/4196163-2012-06-12.html)>, y “Un sistema en transición”, 5 de noviembre de 2012, disponible en <[pagina12.com.ar/diario/elpais/1-207150-2012-11-05.html](http://pagina12.com.ar/diario/elpais/1-207150-2012-11-05.html)>.

57 El documento de la Argentina destaca: “En este contexto, el respeto por la autonomía e independencia del Sistema, condición necesaria para poder realizar sus tareas con legitimidad y eficacia, ha sido sostenido por el Estado argentino como un elemento de su política de derechos humanos. Además, la jurisprudencia del sistema tiene rango constitucional en la Argentina y ha sido la principal fuente de derecho para erradicar la impunidad en los crímenes de lesa humanidad, a partir de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La Argentina asume su experiencia

sentación comenzó destacando la relevancia y el valor del SIDH para el presente de la región.<sup>58</sup> A su vez, además de reconocer que la exitosa labor de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión constituye un modelo a partir del cual se puede nivelar hacia arriba las demás relatorías temáticas, incluyó, entre otras cosas, una propuesta por la que se reemplazaría el esquema de financiamiento vía contribuciones voluntarias por aportes obligatorios de todos los Estados miembros. En paralelo, recientemente, la Argentina manifestó su intención de discutir la permanencia de la sede de la CIDH en Washington y ofreció Buenos Aires como alternativa.

En el intento de avanzar lo máximo posible en el estado de la discusión, México, en cumplimiento de la presidencia del Consejo Permanente, que ejerció hasta diciembre de 2012, elaboró un documento que sistematiza los aportes realizados por todos los Estados y dialoga con la CIDH respecto de todas las recomendaciones que les fueron destinadas. El debate en torno a este informe aún está en curso y resta definir cada uno de sus puntos.

---

como un ejemplo de un país para el cual el sistema de casos individuales, interpretado positivamente, pudo transformarse en un mecanismo de alerta temprana que, en lugar de constituir una hipótesis de intromisión en los asuntos internos, se reveló como una herramienta de mejoramiento institucional, que produjo importantísimos resultados, y lo continúa haciendo en la actualidad” (República Argentina, “Propuestas para la aplicación de las recomendaciones del *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, Consejo Permanente/INF.6584/12, 14 de noviembre de 2012, disponible en <[oas.org/consejo/sp/reflexion.asp](http://oas.org/consejo/sp/reflexion.asp)>). A su vez, puede consultarse “Sirve para construir una mayor normalidad democrática”, entrevista a Emilio Álvarez Icaza, nuevo secretario ejecutivo de la CIDH, sobre la posición de la Argentina ante el SIDH, *Página/12*, 28 de noviembre de 2012, disponible en <[pagina12.com.ar/diario/elpais/1-208763-2012-11-28.html](http://pagina12.com.ar/diario/elpais/1-208763-2012-11-28.html)>. En paralelo, véase la presentación del presidente del CELS, Horacio Verbitsky, en el marco del 146° período de sesiones de la Comisión, disponible en <[cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1550](http://cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1550)>.

58 Así, el documento remarca: “La idea del sistema interamericano o de sus órganos como una instancia internacional potencialmente sancionadora de gobiernos autoritarios, debe dejar lugar a la visualización del mismo como un ámbito en el que los Estados democráticos pueden, a partir de lo acontecido en un caso individual, diagnosticar la problemática que dio lugar a la denuncia y que compromete su responsabilidad internacional, determinar las medidas que supongan una adecuada reparación a la víctima de la eventual violación y, fundamentalmente, diseñar estrategias que eviten que tales situaciones puedan volver a producirse, todo ello con la asistencia, cooperación y un diálogo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en su caso, de la Corte Interamericana” (República Argentina, Consejo Permanente/INF.6584/12, ob. cit.).

Por su parte, luego de la impronta que dejó la Asamblea General de Cochabamba, la CIDH encaró la segunda mitad del año con un perfil distinto del que había mantenido hasta entonces. Convencida de que, para preservar su autonomía e independencia, debía ser la principal protagonista del proceso de reflexión sobre su mejoramiento, asumió una actitud mucho más activa. Luego de una serie de conversaciones a nivel político, que le permitieron realizar actividades de debate y reflexión en varios de los países de la región, inició un análisis de sus prácticas y manifestó su acuerdo con la posibilidad de reformar algunos aspectos de su reglamento. Como resultado inicial de este proceso, el 23 de octubre de 2012 la CIDH publicó y circuló un documento de respuesta a las recomendaciones que le había dirigido al Consejo Permanente.<sup>59</sup> Ese material fue utilizado para discutir –en dos bloques distintos– con Estados y organizaciones en el marco de una audiencia pública que ella misma convocó. Este documento da acabada respuesta a cada una de las recomendaciones que le hiciera el Grupo de Trabajo.<sup>60</sup>

El resultado de esta historia tiene aún final abierto hasta la realización de la próxima Asamblea General Extraordinaria de la OEA. En este marco, no debe perderse de vista que, en el contexto de una Asamblea General Extraordinaria, podría acordarse la modificación del Estatuto de la CIDH, haciendo peligrar importantes competencias del órgano, como la posibilidad de dictar medidas cautelares. A su vez, las reformas serían directamente impuestas por los Estados, en grave detrimento de la autonomía e independencia de la CIDH.<sup>61</sup>

De todos modos, las discusiones parecen todavía poder encauzarse hacia un resultado favorable para el resguardo de las competencias del mecanismo regional de protección. Para ello, deben refundarse los consensos entre los distintos actores del proceso –Estados, CIDH y organizaciones sociales– sobre las mejores maneras en que los órganos supranacionales pueden aportar constructivamente a las políticas nacionales, al mismo tiempo que preservar

59 Consejo Permanente/INF.6541/12, corr. 1.

60 CIDH, “Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el *Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, disponible en <oas.org/es/cidh/fortalecimiento/respuesta.asp>.

61 Entre muchas otras acciones en este sentido, el CELS, junto con otras organizaciones, presentó al Consejo Permanente una carta en la que se destaca la importancia fundamental de preservar la autonomía e independencia de la Comisión. Véase la página oficial del Consejo Permanente: <oas.org/consejo/sp/reflexion.asp>.

su capacidad para reaccionar de forma adecuada ante las nuevas modalidades de vulneración de derechos humanos que tienen lugar en las democracias de la región.

### 3.2. EL SIDH Y EL PRESENTE DE AMÉRICA LATINA

No puede desconocerse que la existencia de un nuevo contexto regional, de creciente alianza entre los países del sur y que busca emanciparse de la tutela histórica del norte, está gravitando de manera especial sobre el presente y el futuro del SIDH. En este contexto, se explica el significado que hoy se le otorga a la presencia o acompañamiento que los países del norte dan a este mecanismo de protección desde hace décadas. Por ejemplo, a través del financiamiento de buena parte del trabajo de la CIDH y de la Corte IDH. Al mismo tiempo, cabe reconocer que, en un momento de crecimiento económico y consolidación de las economías regionales, resulta difícil entender que el sistema de protección de las Américas dependa de la cooperación internacional europea o, sobre todo, de los aportes voluntarios de los países del norte del continente y no de fondos derivados por todos los Estados de la región.

Un elemento central, que es funcional a esta sensación de disparidad en la relación de poder norte-sur respecto del SIDH, es la lamentable realidad de que Estados Unidos y Canadá no se encuentran sometidos integralmente al sistema de protección regional.<sup>62</sup>

Estados Unidos firmó la CADH en 1977 pero nunca la ratificó, manteniéndose al margen de la supervisión de la Corte Interamericana, y sólo siendo pasible al escrutinio de la Comisión en tanto órgano principal de la OEA y en virtud de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Además, en su carácter de actor global ha recibido numerosos cuestionamientos por violaciones a los derechos humanos en cárceles ilegales no sujetas a control judicial, aplicación de torturas a prisioneros y ejecuciones extrajudiciales en el discutible contexto de la denominada guerra contra el terrorismo, a la que se niega a aplicar las convenciones de Ginebra. Canadá, por su parte, ni siquiera es signatario de la Convención Americana.

En este escenario se asienta la posición de algunos países de América Latina acerca de la importancia de crear un sistema que les sea propio, sin “el Norte”

<sup>62</sup> Estados Unidos ha sido, en general, renuente a formar parte de instrumentos internacionales que imponen obligaciones en materia de protección y promoción de los derechos humanos. Sólo a modo de ejemplo, Estados Unidos y Somalía son los únicos Estados del sistema de Naciones Unidas que no han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño.

y, en consecuencia, alternativo al de la OEA. Es un razonamiento atendible, pero está lejos de evaluar la complejidad de las consecuencias que tendría una decisión de estas características.

Debe destacarse que, sobre todo en los últimos tiempos, la CIDH ha hecho un esfuerzo importante por acercarse a las problemáticas de derechos humanos en parte del Caribe angloparlante, Canadá y Estados Unidos y plasmarlos en informes temáticos, de país, opiniones consultivas, medidas cautelares e informes sobre casos individuales.<sup>63</sup> Y, si de “controlar” o “supervisar” a Estados Unidos se trata, debe resaltarse que la CIDH es el único foro –tanto a nivel regional como universal– en el cual se examinan peticiones individuales y medidas cautelares presentadas contra dicho país. De hecho, su repertorio de decisiones, medidas cautelares e informes temáticos relativo a Estados Unidos es notable y aborda los puntos más álgidos de la situación de derechos humanos allí, tales como el centro de detención en Guantánamo<sup>64</sup> o la situación de los migrantes,<sup>65</sup> que en varios casos involucran los intereses de nacionales de otros Estados miembros de la OEA, de los que provienen los migrantes.

Por otro lado, como veremos a continuación, los espacios que se consolidan a nivel regional y subregional reúnen decisores políticos de los Estados en diversas materias, con la voluntad de trabajar para coordinar sus políticas a través de acuerdos y colaboraciones regionales a fin de mejorar la calidad

63 Se destacan en particular el *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado* (2000), y la sentencia en el caso “Hilaire, Benjamin”, entre otras de la Corte IDH, e informes sobre casos individuales ante la CIDH que abordan la cuestión de la incompatibilidad de la aplicación obligatoria de la pena de muerte en varios Estados del Caribe anglófono con la Declaración y la Convención Americana.

64 La CIDH ha seguido la situación de los detenidos en la base militar de Estados Unidos en Guantánamo desde 2002 a través de un procedimiento de medidas cautelares, audiencias públicas periódicas y pronunciamientos públicos. Además, elaboró un informe sobre terrorismo y derechos humanos en el que aborda los estándares que deben observarse en la materia.

65 Véase, a modo de ejemplo, el *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso* (2011) y los informes sobre los casos “Medellín, Ramírez Cárdenas y Leal García” (*Informe 90/09*, caso 12 644) sobre la aplicación de la pena de muerte a extranjeros sin la debida asistencia consular; “Andrea Mortlock” (*Informe 63/08*, caso 12 534) sobre la deportación de extranjeros que padecen sida; “Wayne Smith, Hugo Armendáriz y otros” (*Informe 81/10*, caso 12 562) sobre la compatibilidad de los procedimientos de deportación con la Declaración Americana; y “Rafael Ferrer-Mazorra y otros” (*Informe 51/00*, caso 9903) sobre la detención indefinida de los “marielitos” cubanos.

de vida de sus pueblos. Y esto es valioso desde todo punto de vista. Ahora bien, antes que pensarse como alternativas a un sistema de protección conformado por expertos independientes y que ha consolidado sus estándares por más de seis décadas, deben concebirse y desarrollarse como complementarios de su labor.

En esta línea, mención especial merece el ingreso de Venezuela al Mercosur y su denuncia, una semana más tarde de la Convención Americana, sin que se hayan generado gestiones políticas de peso para revertir una decisión que, cualquiera que sea el contexto en que se explique, no hace otra cosa que debilitar el esquema de protección con el que cuentan las personas bajo la jurisdicción de ese país.<sup>66</sup>

#### **4. NUEVAS EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL CON IMPACTO EN DERECHOS HUMANOS. EL CASO DEL MERCOSUR Y LA UNASUR**

Las circunstancias que condicionan la situación del Sistema Interamericano requieren ser analizadas en un contexto más amplio. En tal sentido, se propone un breve repaso por las modalidades de integración regional y subregional en América Latina para luego revisar el estadio actual de desarrollo de dos de sus bloques, el Mercosur y la Unasur. En ambos casos, lejos de un abordaje exhaustivo, se procurará una aproximación inicial al diagnóstico de sus principales límites y potencialidades, en tanto mecanismos con actual o potencial impacto en materia de derechos humanos.

A su vez, para ejemplificar las fortalezas y debilidades de estos mecanismos regionales y subregionales, se concluye el apartado con una reseña de las diversas reacciones que despertó el golpe institucional en Paraguay –uno de los hechos más emblemáticos que la región atravesó en 2012–, así como de las acciones emprendidas para el monitoreo de su impacto para la vigencia de los derechos humanos en ese país.

66 La República Bolivariana de Venezuela hizo explícitas sus razones para la denuncia de la CADH en un documento con fecha 6 de septiembre de 2012, dirigido al secretario general de la OEA por el ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Al respecto, véase “CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 12 de septiembre de 2012, disponible en <[oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp](http://oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/117.asp)>.

#### 4.1. LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

Los sistemas de integración subregional han surgido como una novedad de peso en el campo de las relaciones entre los Estados del continente americano en las últimas dos décadas, con especial impulso desde el principio del nuevo siglo.

Este cambio surge, en un primer momento, con la creación del Mercosur.<sup>67</sup> Su objetivo inicial era el de aumentar la autonomía y la competitividad global de los mercados de la subregión sur, con el establecimiento de un mercado integrado entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a través de la creación de una zona de libre comercio y de políticas de complementariedad productiva.<sup>68</sup>

No fue, sin embargo, hasta principios del siglo XXI que los sistemas de integración ganaron su ímpetu más importante. Por un lado, tras una crisis marcada entre 1998 y 2000, el Mercosur empezó a replantearse y se relanzó entre 2001 y 2002, no sólo como un bloque económico-comercial, sino principalmente como una fuerte alianza política. A partir de 2003, con la coincidencia de gobiernos con vocación popular en la Argentina y Brasil, ganó fuerza 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>69</sup>

Por otro lado, se han creado en la región nuevos sistemas subregionales. Es el caso del establecimiento, en 2004, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).<sup>70</sup> A la vez, en 2008, surgió también la Unión de

67 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 <mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\_1991\_TRATADO\_ES\_Asuncion.pdf>.

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

69 Véase Marcelo Coutinho, Andrea Ribeiro Hoffmann y Regina Kfuri, “Mercosur: un análisis multidimensional del proceso de integración”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela: vol. 3, n° 5, enero-junio de 2008, y vol. 3, n° 6, julio-diciembre de 2008, disponible en <saber.ula.ve/bits-tream/123456789/30707/1/articulo5.pdf>. La CAN tomaba un rumbo parecido, incorporando, a partir de 2003, una vertiente social a su proceso de integración. Véase una reseña histórica en <comunidadandina.org/Resena.aspx>.

70 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. Véase <alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2105>.

Naciones Suramericanas (Unasur), muy abarcadora en cuanto a sus objetivos y miembros, ya que integra a la totalidad de los Estados de América del Sur.<sup>71</sup>

Por su parte, en febrero de 2010 fue constituida 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, excluida América del Norte.<sup>72</sup> Su principal objetivo es aquello mismo que 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.

En el Mercosur y la Unasur se han concretado o actualmente están en discusión espacios específicos con eje en los 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 especializados en derechos humanos. En el caso de la Unasur, aunque el bloque no cuenta en la actualidad con espacios específicos en derechos humanos, sí han existido algunas propuestas para su creación que merecen observaciones.

#### 4.2. EL MERCOSUR: EL LUGAR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL “MERCADO COMÚN DEL SUR”

En el ámbito subregional latinoamericano, el sistema de integración más antiguo es el Mercosur, creado en 1991 mediante la ratificación del Tratado de Asunción y consolidado tras la adopción en 1994 del Protocolo de Ouro Preto,<sup>73</sup> que establece la base de su estructura institucional. Como se mencio-

71 Tratado Constitutivo de la Unasur, arts. 2 y 3, disponible en <unasursg.org/index.php?option=com\_content&view=article&id=290&Itemid=339>. Son miembros de la Unasur: la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En el momento de elaboración de este capítulo, Paraguay se encuentra suspendido del bloque, de acuerdo con la Decisión 26/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de gobierno de la Unasur, en reunión extraordinaria, en la ciudad de Mendoza, el 29 de junio de 2012. Véase la decisión en <unasursg.org/PDFs/Declaraciones/Decisi%C3%B3n-%20N26-2012-Reunion-Extraordinaria-Mendoza-Junio-29-2012.pdf>.

72 El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río, fue creado en 1986 por la Declaración de Río de Janeiro. Desde entonces, 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 largo de los años, hasta incluir la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe.

73 “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucio-



nó, el Mercosur nació con objetivos estrictamente económicos; en concreto, el establecimiento de un mercado común entre sus cuatro miembros originales (la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).<sup>74</sup>

A lo largo de los años, y a partir de una fuerte voluntad política de los diferentes gobiernos que se sucedieron, el Mercosur dejó de ser apenas un mercado común, al menos en el plano de las ambiciones: se lo empezó a concebir 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 considerados fundacionales o constitutivos del bloque. Así, pasó 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 a los derechos humanos y las libertades fundamentales”.<sup>75</sup>

Esa ampliación temática del Mercosur fue acompañada por un intenso proceso de “expansión institucional”. A lo largo de los últimos veinte años se multiplicaron exponencialmente los foros y espacios dedicados a temas específicos, hasta tal punto que actualmente en el bloque existen más de doscientos grupos, subgrupos, grupos ad hoc, comités, comisiones, reuniones especializadas, reuniones de ministros, entre otros.<sup>76</sup> Entre ellos, se creó un “grupo ad hoc” sobre derechos humanos, transformado en 2004 en la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (RAADH).<sup>77</sup>

---

nal del Mercosur” (Ouro Preto), disponible en <mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc\_1994\_protocolo\_ouro\_preto\_es.pdf>.

74 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.

75 Véanse “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, art. 1, disponible en <mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/cmc\_1998\_protocolo\_es\_ushuaia.pdf>; “Declaración Sociolaboral del Mercosur”, 10 de diciembre de 1998, disponible en <mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/ushuaia\_ii.pdf>, y “Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur”, art. 1, 2005, disponible en <mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/2005/espanol/88-protocolodeasuncion-sobrepromocionyprotecciondelosderechoshumanosdelmercosur.pdf>.

76 Para consultar la estructura completa del Mercosur, véase <mercosur.int/innovaportal/file/492/1/estructura.noviembre\_es.pdf>.

77 La Resolución CMC 40/2004 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

Además del proceso de ampliación institucional, a lo largo de los años, 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. Los casos más recientes han sido la solidaridad con el gobierno de Bolivia ante un intento desestabilizador y la suspensión de Paraguay del bloque, en cumplimiento del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático.<sup>78</sup> Sobre este suceso, volveremos en particular más adelante.

Sin embargo, cuando se observan las instituciones especializadas del Mercosur, se puede apreciar que la fuerza política no conllevó un esquema institucional con claro impacto. Las razones para ello se encuentran en algunas características de la estructura del Mercosur que la hacen poco eficiente, además de muy poco conocida por la ciudadanía en general. Se pueden destacar las tres más relevantes.

En primer lugar, las más de doscientas reuniones y foros tienen un ámbito de decisión y, en consecuencia, impacto 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 del Mercosur o el 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”: el CMC, que es el órgano decisorio con más autonomía política, se reúne solamente una vez por semestre, y termina teniendo tan poco tiempo para votar decisiones que se le hace

---

competentes en la materia de los Estados Partes y de los Estados Asociados, en los términos de la Dec. CMC n° 18/04, incluyendo las respectivas Cancillerías [...] Asignar al Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) las funciones previstas en las Decisiones CMC n° 02/02 y 23/03, en lo que se refiere a las actividades de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos”, disponible en <[mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones\\_2004](http://mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004)>.

78 Véase “Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur”, del 29 de junio de 2012 en <[mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado\\_conjunto\\_presidentes\\_ep.pdf](http://mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf)>. Véanse también notas de prensa: “Mercosur suspende a Paraguay hasta las próximas elecciones”, *TeleSur*, 29 de junio de 2012, disponible en <[telesurtv.net/articulos/2012/06/29/paraguay-queda-fuera-de-mercosur-hasta-las-proximas-elecciones-en-abril-4872.html](http://telesurtv.net/articulos/2012/06/29/paraguay-queda-fuera-de-mercosur-hasta-las-proximas-elecciones-en-abril-4872.html)>; “Mercosur suspende a Paraguay e incorpora a Venezuela”, *ABC Color*, 30 de junio de 2012, disponible en <[abc.com.py/edicion-impresa/politica/mercosur-suspende-a-paraguay-e-incorpora-a-venezuela-420574.html](http://abc.com.py/edicion-impresa/politica/mercosur-suspende-a-paraguay-e-incorpora-a-venezuela-420574.html)>.

muy difícil priorizar las normas más relevantes.<sup>79</sup> Tampoco tiene mucho tiempo para realizar todas las consultas necesarias para que las normas adoptadas sean aplicadas por los Estados.<sup>80</sup>

A su vez, la lógica de las “reuniones especializadas” genera una enorme superposición de temas y agendas, lo cual provoca que el trabajo sea unas veces redundante y, otras, contradictorio en los distintos espacios del bloque.<sup>81</sup> En esa multiplicidad de foros existe, además, cierta jerarquización temática implícita que, aunque no se refleje necesariamente en el número de decisiones adoptadas por tema, permite percibir una dicotomía en el bloque entre espacios “pragmáticos” y espacios “románticos”.<sup>82</sup> Entre estos últimos, se encontrarían aquellos dedicados a temas sociales y derechos humanos. Esa dicotomía, aunque no sea explícita en los discursos de las máximas autoridades, aparece muy arraigada en las prácticas, conforme veremos respecto de la RAADH.

Existe, por último, un déficit de participación social efectiva en el Mercosur en general. Mientras que los discursos y declaraciones emitidos por las autoridades de los Estados partes dan cuenta de una fuerte voluntad política con respecto a la ampliación de la participación en el bloque,<sup>83</sup> en la práctica es

79 Véase Deisy Ventura, “Sociedades efervescentes, governos sem gás”, *Le Monde diplomatique*, Brasil, 4 de febrero de 2008, disponible en <diplomatiq.org.br/artigo.php?id=135>.

80 En el Mercosur, las normas consensuadas entre los Estados partes a nivel regional tienen luego que ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de cada Estado para entrar en vigencia (Protocolo de Ouro Preto, art. 40). Eso implica, en la mayoría de los casos, su aprobación por los respectivos parlamentos, según procedimientos equivalentes al de la ratificación de tratados internacionales. A partir de 2000, en el marco del proceso de “Relanzamiento” del Mercosur, se descartó la necesidad de incorporar las decisiones que reglamentan aspectos de la organización o del funcionamiento del Mercosur, o en el caso de que ya exista una norma nacional que contemple en idénticos términos la norma del Mercosur aprobada (Decisión CMC 023/2000, art. 5).

81 Así, por ejemplo, puede suceder que, sin adecuada coordinación, en la Reunión de Altas Autoridades de la Mujer (RAAM) se estén discutiendo los mismos temas que en los Grupos de Trabajo de la RAADH. Lo mismo puede pasar con problemáticas de derechos humanos relacionados con la salud, la educación, el ambiente, los derechos de las personas migrantes, el trabajo, la reducción de la pobreza, entre otros.

82 Véase Deisy Ventura y Marcos Rolim, “Os Direitos Humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado”, en Lier Pires Ferreira Junior (coord.), *Direitos Humanos e Direito Internacional*, Curitiba, Juruá, 2006, p. 9, disponible en <rolim.com.br/2002/\_pdfs/dhmercosul.pdf>.

83 La presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, declaró en diciembre de 2012: “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

posible notar que las políticas de participación adoptadas, a pesar de ser significativas en términos cuantitativos, aún carecen de calidad. Emblemáticamente, el gran espacio de participación, la Cumbre Social,<sup>84</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>85</sup>

En el caso de los espacios que no cuentan con una secretaría permanente propia, tampoco son muy propicios a la participación (o a la continuidad de las discusiones y eficiencia del bloque). El sistema de las presidencias pro t mpore rotativas hace que las reuniones se realicen cada seis meses en un

---

uruguayo José Mujica declaró en septiembre de 2012: “La gran limitante que tenemos y fundamentalmente es una responsabilidad colectiva de las fuerzas progresistas de nuestra América Latina: ¡los fenómenos de integración no son fenómenos de masa! 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 [hacer] 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).

84 Los encuentros de la Cumbre del Mercosur Social se realizan desde 2006, cuando fue 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 bianuales de presidentes. Sin embargo, la decisión formal que la crea y establece su periodicidad se aprobó recién en 2012 (CMC. DEC. 56/12).

85 Por ejemplo, en la Declaración de la última Cumbre Social del Mercosur se exigen “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 Guaran  Kaiow ” (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 de 2012 que institucionaliza por primera vez a la Cumbre parece representar un paso 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 [GMC] 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).

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

Pasando de la institucionalidad general a la específica, el ámbito dedicado exclusivamente a los derechos humanos en el Mercosur es, conforme vimos, la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH), instituida en 2004. En el ámbito de ese foro, se creó además, en 2010, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), 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>86</sup>

De la RAADH participan secretarios nacionales de derechos humanos y directores del área de las cancillerías de cada país. Se trata, por lo tanto, de un espacio de coordinación política, y como tal podría compararse, por ejemplo, con el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas,<sup>87</sup> pero resulta difícilmente asimilable a los llamados “mecanismos de protección” judicial o casi judicial en materia de derechos humanos, integrados por expertos independientes, como el Sistema Interamericano o los Órganos de Tratados de la ONU.

Más allá de los alcances geográficos de su membresía,<sup>88</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>89</sup> 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). Además, a diferencia del Consejo de Derechos Humanos,<sup>90</sup> la RAADH no tiene una sede fija, sino que

86 El IPPDH se crea por la Decisión CMC 014/2009; su estructura y primer presupuesto se aprobaron en 2010 mediante las decisiones CMC 012 y 013 de 2010.

87 Aunque la representación en ambos mecanismos es distinta. Mientras que 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 ministros), 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.

88 En un caso, se trata de un mecanismo subregional; en el otro, de un mecanismo de alcance universal.

89 El Consejo de Derechos Humanos es el principal órgano político en materia de derechos humanos de la ONU. Está integrado por 47 Estados elegidos por la Asamblea General de la ONU.

90 Su sede está en Ginebra, Suiza.

es una reunión que se realiza por lo menos una vez cada seis meses, en el país que detente la presidencia pro t mpore del Mercosur. Este sistema de rotación acarrea una serie de consecuencias institucionales.

Desde 2010, el CELS ha participado con regularidad en el espacio de la RAADH, y asistió a las reuniones en Foz de Iguazú (2010), Montevideo (2011), Buenos Aires (2012), Porto Alegre (2012) y Brasilia (2012). Acompa n  también la creación y la puesta en funcionamiento del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), durante el mismo período.<sup>91</sup> De esta experiencia, pudo percibir la gran potencialidad que tiene la RAADH en cuanto espacio de articulación de políticas domésticas y de política exterior en derechos humanos, de forma complementaria con los mecanismos “de protección”, como los órganos del SIDH. Pudo notar también la existencia de importantes obstáculos para que esa potencialidad sea efectivamente aprovechada.

En cuanto a las potencialidades, la RAADH es un espacio que permite un intercambio abierto entre las principales autoridades políticas en materia de derechos humanos en la subregión. El número relativamente pequeño de miembros provee las condiciones para una coordinación efectiva, tanto en materia de política externa como de políticas públicas en cada uno de los países miembros y asociados. Respecto de la política exterior, este espacio representa una oportunidad única para que los Estados discutan su participación en mecanismos regionales e internacionales, como el Sistema Interamericano y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y coordinen posiciones comunes. En particular, la RAADH es un foro que posibilita a los países del Mercosur elaborar de manera conjunta iniciativas propias de la subregión, que permitan una participación activa del bloque a nivel internacional. En los últimos años, los Estados partes han explorado esta posibilidad y han realizado distintas acciones concretas de coordinación. A modo de ejemplo podemos citar el pedido de Opinión Consultiva a la Corte IDH sobre derechos de los niños migrantes<sup>92</sup> y las diferentes iniciativas conjuntas ante Naciones Unidas por la defensa de los derechos de las personas mayores.<sup>93</sup>

También se aprecia un enorme potencial en la RAADH en materia de impulso local de políticas públicas respetuosas de los estándares de derechos

91 El IPPDH empezó a funcionar de forma provisoria en 2010, con la designación de Víctor Abramovich como secretario ejecutivo del Instituto (Resolución GMC 05/10).

92 Es posible acceder a la solicitud en <ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/dirdocumento2\_espanol.pdf>.

93 Al mismo tiempo, suele ser un espacio para el acuerdo y definición de lo que luego serán intervenciones orales conjuntas o propuestas de resoluciones del bloque ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

humanos. Las similitudes en la trayectoria histórica de los países del Cono Sur hacen que haya problemáticas comunes en materia de derechos humanos. El intercambio sobre las modalidades de las políticas públicas diseñadas para solucionarlas puede ser muy productivo. El espacio podría permitir, incluso, que los Estados fueran más allá de este intercambio y formulen políticas articuladas para problemas compartidos. Esto último es particularmente relevante para aquellos temas que trascienden largamente las fronteras nacionales, como los derechos de las personas migrantes y la trata de personas, entre otros.<sup>94</sup>

Sin embargo, la plena realización de este potencial ha enfrentado obstáculos de carácter burocrático-institucional, mezclados con una cultura política poco creativa y ambiciosa respecto de ese espacio.

Muchas veces, las modalidades de trabajo de la misma RAADH, más allá de las limitaciones que implica su propia naturaleza –de órgano de coordinación, no decisorio, sin una secretaría fija–, le han dificultado tornarse un órgano activo con impacto concreto en las políticas de derechos humanos.

En primer lugar, ciertas prácticas institucionales que caracterizan a la RAADH han tenido el efecto de desincentivar la participación de la sociedad civil. Las presidencias pro t mpore no suelen llevar a cabo procesos de difusión de la RAADH, las fechas y lugares de los encuentros. Asimismo, las organizaciones sociales interesadas necesitarían tener algún nivel de información sobre el contenido de las discusiones para decidir priorizarlo como espacio de incidencia por sobre otros, en un contexto de recursos limitados. Sin embargo, la elaboración de la agenda, en particular la de la sesión plenaria, se da recurrentemente sin ninguna antelación respecto a la sesión, siendo sólo circulada a aquellos que la solicitan, en general dos o tres días antes del inicio de las reuniones. Muchas veces estas prácticas, vale destacar, las realizan los mismos funcionarios y órganos gubernamentales que, frente a otros espacios internacionales, logran preparar su participación, dar publicidad a la agenda e incluso circular proyectos de resolución con una antelación significativa.

Más allá de la falta de un espacio formal de participación de la sociedad civil para contribuir con propuestas a la agenda de las reuniones, el proce-

94 Un ejemplo reciente muy positivo de ese tipo de articulación ha sido la aprobación del Programa de Acciones y Actividades para Garantizar los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes y de sus Familias en el Mercosur. Este programa, perteneciente al Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), busca coordinar las diversas áreas de gobierno con el fin de garantizar la correcta aplicación de los acuerdos migratorios, además de las normas internacionales en materia de derechos humanos de los niños y adolescentes migrantes. Véase IPPDH, "Informe sobre decisiones en materia de derechos humanos adoptadas en las reuniones del Mercosur", en <ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/informe\_ddhh\_mercosur\_12-2012.pdf>.

so general de su elaboración –a cargo de cada presidencia pro t mpore– no parece contemplar instancias relevantes de discusión entre los Estados que permitan que todas las temáticas que podrían ser abordadas por ese espacio efectivamente lleguen a serlo. No está claro cuánta reflexión previa dedican las secretarías y cancillerías de cada país, y entre ellas, a la preparación de cada encuentro, más allá del cumplimiento de compromisos formales o la reiteración de temas que se incluyen por haber sido objeto de decisiones políticas en los foros de mayor jerarquía del bloque.<sup>95</sup>

Hasta el momento, los acuerdos emanados de la RAADH de contenido político más relevante fueron, en general, un reflejo directo de declaraciones realizadas a nivel presidencial.<sup>96</sup> A la vez, se aprobaron diversas iniciativas de “promoción” de los derechos humanos, como seminarios conjuntos, campañas de difusión y otros, que no han demostrado aún ser herramientas de impacto concreto sobre la situación de los derechos humanos en la región.<sup>97</sup>

Por otra parte, la elevación de proyectos de decisión al CMC, que es la posibilidad que tiene el espacio de generar decisiones de carácter supranacional y subregional, ha sido básicamente inutilizada.<sup>98</sup> A su vez, dada la ausencia

95 El ejemplo más reciente de ello es la inclusión en la agenda de la XXII RAADH, en Porto Alegre, de un punto de discusión sobre la situación en Paraguay, luego que los presidentes hubieran suspendido la participación de este país del bloque (véase el apartado 4.4 de este capítulo).

96 Se puede mencionar como ejemplo la intención surgida en el marco de la XXII RAADH de realizar una declaración sobre la situación de Paraguay en la línea de la realizada por las Jefas y Jefes de Estado. Ahora bien, más allá de la propuesta de replicar la condena dispuesta por las y los presidentes, las altas autoridades 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 IPPDH y las organizaciones de la sociedad civil presentes. Tras consultar su viabilidad con el IPPDH, las organizaciones que presenciaban la reunión sugirieron que la RAADH adoptara una medida más concreta, es decir, que le diera al Instituto el mandato de recopilar y sistematizar información sobre la situación de los derechos humanos en ese país, y remitirla en forma periódica a la RAADH, a cada cancillería y al grupo de alto nivel de la Unasur en la materia.

97 Se pueden mencionar varios ejemplos de ese tipo de acción. Entre ellos, en la XIII RAADH, en 2009, los Estados acordaron realizar el II Congreso Interamericano de Educación en Derechos Humanos; en esa misma reunión acordaron que en la siguiente se realizaría un seminario sobre discriminación de la población afrodescendiente.

98 Las principales acciones que recientemente tomó la RAADH mediante ese mecanismo han sido aquellas relacionadas con la creación, reglamentación y dotación de recursos para el funcionamiento del IPPDH, incluyendo la reciente aprobación por el CMC del financiamiento por el Fondo de Convergencia Estructural del proyecto Construyendo una Infraestructura para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en el Mercosur,



de directrices para la elaboración de las actas de la RAADH, muchas veces se las redacta de forma confusa, como una compilación de las intervenciones realizadas y no queda claro qué concluyeron los Estados respecto de los temas abordados.<sup>99</sup>

Durante los ocho años de su existencia, la RAADH creó un número relevante de grupos de trabajo y comisiones temáticas.<sup>100</sup> Pensados para dedicarse de manera más sistemática y con mayor experticia a temas específicos de derechos humanos, los grupos están integrados por funcionarios públicos de perfil variado,<sup>101</sup> que muchas veces cambian de una sesión a la otra. Por esa razón, han tenido problemas de continuidad institucional.<sup>102</sup> En los últimos tiempos se ha percibido entre los participantes de algunos de esos grupos un importante desconocimiento con respecto al contenido de su propio mandato, el funcionamiento institucional de la RAADH y la relación de su trabajo con el de otros mecanismos de derechos humanos.<sup>103</sup> A lo largo de más de media

---

presentado por el IPPDH con mandato específico emanado de la RAADH (CMC 44/12).

99 Véanse, por ejemplo, las actas 01/2006, 01/2008, 02/2008, 01/2009, en <mercosur.int/innovaportal/v/383/1/secretaria/busqueda\_avanzada>.

100 Al día de hoy, estos grupos y comisiones son: Comisión Iniciativa Niñ@Sur; Comisión Permanente de Memoria, Verdad y Justicia; Grupo Técnico Operación Cónдор; Comisión Permanente de Educación y Cultura en Derechos Humanos; Grupo de Trabajo de Género y Derechos Humanos de las Mujeres; Comisión Permanente sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores; Comisión Permanente sobre Discriminación, Racismo y Xenofobia; Comisión Permanente de Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad; Grupo de Trabajo LGBT. El Grupo de Trabajo sobre Indicadores DESC concluyó su trabajo en 2012.

101 Incluye desde funcionarios políticos de las secretarías de Derechos Humanos de los Estados hasta funcionarios técnicos de agencias específicas sin familiaridad con la perspectiva del área.

102 Con excepción del grupo Niñ@Sur, que ha logrado establecer una dinámica propia y, al contrario de los demás grupos, semestre tras semestre ha logrado una alta participación de la sociedad civil.

103 Un ejemplo ha sido el Grupo de Trabajo sobre Indicadores en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En la reunión de Montevideo, a fines de 2011, los funcionarios de diversos países y carteras que integraban el grupo (secretarías de Derechos Humanos, agencias de investigación y estadística, ministerios del área social) demostraron contar con poco o ningún conocimiento sobre su propio mandato y no parecían tener información sobre la existencia de proyectos de indicadores en otros espacios, en particular los desarrollados por el Sistema Interamericano. En ese sentido, no parecían tener claridad sobre el valor agregado de la RAADH en ese tema ni sobre los riesgos de la duplicación de estándares a nivel internacional. La moderación del IPPDH fue esencial para garantizar que se llegara a un acuerdo sobre la no duplicación de los estándares existentes en la materia y sobre el apoyo

década, el producto del trabajo de los grupos y comisiones ha sido un alto número de declaraciones sin claro estatus institucional, jurídico y, menos aún, político, dada su escasa representatividad y repercusión. Surgieron, además, acciones de promoción aprobadas por la RAADH, que –tal como empezaron a reconocerlo las Altas Autoridades recientemente–,<sup>104</sup> aun cuando implicaron costos financieros elevados, tuvieron escaso impacto en la situación de los derechos humanos en la subregión.<sup>105</sup>

Ese cuadro se completa con el hecho de que la RAADH no ha adoptado aún un reglamento propio que establezca, entre otros:

- las modalidades de interacción entre los grupos y comisiones y el pleno de la RAADH;
- las normas para la participación de la sociedad civil en las sesiones ordinarias y extraordinarias;
- los plazos para el cierre y la publicación de la agenda y de las fechas de las reuniones;
- el formato de los acuerdos emitidos en ese ámbito;
- la política de publicidad de las actas;
- los criterios para la convocatoria de una reunión extraordinaria.

Hay un proyecto de reglamento desde 2005, pero aparentemente el pleno de la RAADH pasó por alto adoptarlo durante varios años. En la XX RAADH, realizada en diciembre de 2011 en Montevideo, el IPPDH recuperó el proyecto y lo presentó para su consideración, pero ya pasaron cuatro sesiones sin que se haya logrado su adopción formal.<sup>106</sup>

---

al proceso ya en curso en el ámbito regional. Con muy pocos avances, se determinó cerrar el grupo un año después, en la IV RAADH Extraordinaria de Brasilia, dándole entonces competencias al IPPDH para que siguiera entendiendo en la materia (acta 03/12).

104 En la Reunión de Montevideo, ante una nueva propuesta de realización de un seminario por uno de los grupos de trabajo, el representante de Uruguay solicitó su rechazo porque ese tipo de acciones implicaba un gasto de recursos muy alto para el bajo impacto que hasta entonces había significado.

105 Cabría destacar también que la participación de la sociedad civil en estos espacios tiene un gran potencial de contribuir al aumento de su dinamismo e impacto. Así ha ocurrido en la comisión Niñ@Sur.

106 La última sesión de la RAADH (IV Reunión Extraordinaria, en Brasilia, noviembre de 2012) proporcionó una entre tantas anécdotas que se viven en este espacio, y que dan cuenta en forma tragicómica de algunos de sus límites. En esa reunión, Venezuela –que había ingresado al Mercosur en julio de ese año– envió a un representante con un estatus institucional muy inferior al de una “alta autoridad” (un miembro de la embajada de ese país en Brasil). En tanto constituía un punto de la agenda de la reunión plenaria,

En este contexto, merece una mención especial el reciente reclamo por los riesgos de desjerarquización del espacio que expresó la delegación de Uruguay en el último encuentro de 2012.<sup>107</sup>

A pesar de todo, en los últimos años, han existido algunos indicios que apuntan a una “reinterpretación” más ambiciosa del mandato de la RAADH. Este proceso se debe, en gran medida, a la puesta en funcionamiento del IPPDH del Mercosur en 2011. Con sede en Buenos Aires y funcionamiento permanente, el Instituto ha contribuido a sistematizar las decisiones de la RAADH

---

Brasil, la Argentina y Uruguay decidieron discutir y finalmente aprobar el proyecto de reglamento presentado por el IPPDH. Una vez tomada esta decisión, Brasil, que presidía la reunión, al darse cuenta del silencio del representante de Venezuela, repitió algunas veces la pregunta: “¿Está aprobado entonces el reglamento?”. Ante el nuevo silencio de Venezuela, uno de los presentes pidió entonces un aplauso en celebración de su adopción luego de tanto tiempo. Minutos después, el representante venezolano pidió la palabra y declaró que, en realidad, él no tenía autoridad para tomar esa decisión, por lo que necesitaba realizar las consultas necesarias en su país. Conclusión: una vez más, se pospuso la adopción del reglamento.

107 En la IV Reunión Extraordinaria de Brasilia, la delegación uruguaya propuso una declaración de respaldo al SIDH. El día anterior al comienzo de esta reunión, el gobierno brasileño había organizado un coloquio sobre el proceso de “fortalecimiento” del SIDH, en respuesta al acuerdo alcanzado a tal efecto en la XXI RAADH, en Porto Alegre. La decisión se había tomado para paliar la falta de voluntad de algunas delegaciones de debatir específicamente sobre la situación del SIDH. En este marco, para el plenario se había fijado como punto de agenda la discusión sobre la situación que atraviesa el mecanismo regional de protección. Fue con estos antecedentes en la mira que, al comienzo de la IV RAADH Extraordinaria –prevista para extenderse durante dos jornadas–, Uruguay planteó que se adoptara una declaración en la materia. Desde ya, su propuesta suponía un debate previo que permitiera ver posibles puntos de acuerdo para la adopción de un texto.

Al presentar la propuesta, no se encontraban presentes sus pares de Brasil y la Argentina. Venezuela había enviado a la reunión un funcionario que no tenía autoridad para tomar decisiones (véase la nota 106). Al mismo tiempo, ante la propuesta uruguaya, algunas delegaciones respondieron que, para poder discutir un texto, necesitarían realizar consultas que excederían los días de reunión, por lo que su adopción no sería posible en esa sesión. Frente a la imposibilidad de sostener siquiera un debate, la delegación uruguaya destacó que era inaceptable que en una reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos no se lograra profundizar en una discusión política y exhortó a las demás delegaciones a tomar el espacio en serio. Finalmente, se acordó que Uruguay, en ejercicio de la presidencia pro t mpore a partir de diciembre de 2012, 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. Véase, a este respecto, el acta de la IV Reunión Extraordinaria de la RAADH, Brasilia, noviembre de 2012.

hasta la fecha y a proponer temas de agenda relevantes, así como métodos de trabajo más eficientes.

Es así como en la XX RAADH, en Montevideo,<sup>108</sup> la presidencia pro t mpore uruguaya 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 e impresos, para su votación. Ese 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.

Todavía queda mucho por hacer para que la RAADH aproveche todo su potencial como foro de coordinación política. Hay en la actualidad mayor claridad en cuanto a los pasos que pueden dar los Estados en este sentido. Para darlos, eso sí, se necesita que aporten una dosis mayor de voluntad y compromiso político con el espacio.

#### 4.3. LA UNASUR: LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y EL DESAFÍO DE LA NO DUPLICACIÓN

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>109</sup> Integrada por los doce Estados del subcontinente, adoptó su tratado constitutivo en Brasilia, en 2008, durante la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de gobierno. Este instrumento entr  en plena vigencia en marzo de 2011, cuando Uruguay se convirtió en el noveno país que la ratificó.

La Unasur tiene, 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

108 Realizada en diciembre de 2011.

109 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, art. 2 (“Objetivo”), disponible en <[unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=339](http://unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339)>.

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 una gran cantidad de objetivos como “el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región”.<sup>110</sup>

Frente a esa gran cantidad de objetivos, es importante mencionar específicamente la concepción de política regional que inspiró 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 su “estabilidad sistémica”.<sup>111</sup> En términos geopolíticos, la idea era crear un bloque que cumpliera el mismo rol delegado históricamente a la Organización de Estados Americanos (OEA),<sup>112</sup> pero

110 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” o “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 incluso 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 “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, art. 3, disponible en <unasur.org/index.php?option=com\_content&view=article&id=290&Itemid=339>.

111 En esa línea, el ex presidente de Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva, declaró en 2008 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Unasur, creada en mayo, es el primer tratado en doscientos 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 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”. Véase *Página/12*, “Lula: ‘Unasur es el primer tratado en 200 años de vida independiente’”, 23 de septiembre de 2008.

112 En el art. 1 de la Carta de la OEA 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 <oas.org/dil/esp/tratados\_A-41\_Carta\_de\_la\_Organizacion\_de\_los\_Estados\_Americanos.htm#ch1>.

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>113</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, la mediación del conflicto entre Ecuador y Colombia en 2008 y la reacción ante el intento de golpe en Ecuador en 2010.

Efectivamente, lograr la estabilidad subregional era un desafío porque ya no se trataba de integrar países que partían de coincidencias políticas fundamentales, sino de acomodar 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>114</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>115</sup>

La Unasur funciona, como el Mercosur, bajo el sistema de presidencias pro t mpore, ejercidas por un Estado miembro durante un año, y orientadas por

113 En su discurso al asumir la presidencia pro t mpore 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 <[unasursg.org/PDFs/presidencia-pro-tempore/discursos/Discurso-bachelet-brasilia.pdf](http://unasursg.org/PDFs/presidencia-pro-tempore/discursos/Discurso-bachelet-brasilia.pdf)>.

114 Véase, en ese sentido, “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia”, en <[unasursg.org/PDFs/unasur/protocolo/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf](http://unasursg.org/PDFs/unasur/protocolo/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf)>.

115 No es casualidad que el Consejo de Defensa Suramericano haya sido uno de los primeros consejos sectoriales propuestos en el bloque, casi en simultáneo a su propia creación. El Consejo 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 <[unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Defensa/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf](http://unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Defensa/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf)>.

orden alfabético. Asimismo, casi todos sus órganos tienen el formato de “consejos”. Son cuatro los principales de su estructura: 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>116</sup> Con este eje, se han conformado los llamados consejos 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>117</sup> Los acuerdos que produzcan estos consejos deben ser elevados a la consideración del órgano principal que los haya creado.<sup>118</sup>

Los dos espacios existentes en la Unasur en la actualidad para el abordaje de temas sociales se enmarcan en ese formato de consejos sectoriales: el Consejo de Salud Suramericano (CSS), creado en 2008,<sup>119</sup> y el Consejo de Desarrollo Social Suramericano (CDS), creado en 2009.<sup>120</sup>

En cuanto a su estructura y atribuciones, ambos tienen mucho en común con la RAADH del Mercosur. Para empezar, 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 t empore

116 Los consejos de Jefas y Jefes de Estado y de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores son las m aximas entidades pol ıticas del bloque. El Consejo de Delegadas y Delegados, por su parte, es responsable de implementar los lineamientos estrat egicos definidos por los dem as consejos, y de elaborar proyectos de decisi on, resoluci on y reglamentos para la consideraci on del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La Secretar ıa General es la instancia ejecutiva del sistema, es decir, “el  organo que, bajo la conducci on del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representaci on por delegaci on expresa de los mismos” (Tratado Constitutivo de la Uni on de Naciones Suramericanas, arts. 6 a 10).

117 V ease el descriptivo de la Unasur publicado en la p agina del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, <isags-unasul.org/interna.asp?lang=3&idArea=38>.

118 Tratado Constitutivo de la Unasur, art. 5.

119 Decisi on 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 Bah ıa, Brasil, en Reuni on Extraordinaria de la Unasur, disponible en <unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Salud/Estatutos-Consejo-de-Salud-Suramericano.pdf>.

120 Creado por decisi on de la III Reuni on 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. V ease el estatuto en <unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Desarrollo-Social/PDF-Consejo-Desarrollo-Social/Estatutos-Consejo-de-Desarrollo-Social-Suramericano.pdf>.

de la Unasur,<sup>121</sup> y pueden organizar también reuniones extraordinarias. Otras semejanzas son el hecho de que la presidencia de los consejos es ejercida por el Estado que detente la presidencia pro t mpore, y la atribución que tienen los consejos de crear “grupos técnicos por áreas de trabajo” (CDS) o “grupos de trabajo para examinar temas específicos” (CSS), semejantes a los grupos de trabajo y comisiones de la RAADH.

En todo caso, ambos 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>122</sup> De esa forma, han establecido metas con potencial para impactar sobre los temas que son objeto de su trabajo.<sup>123</sup>

Un punto interesante a destacar respecto de estos dos consejos de la Unasur es que, en su concepción, se ha tratado de respetar la idea de complementariedad con los mecanismos regionales e internacionales preexistentes en la materia. El CSS, por ejemplo, incluye entre sus objetivos generales el de “consolidar Suramérica como un espacio de integración en Salud que contribuya a la Salud para Todos y al desarrollo, incorporando e integrando los esfuerzos y logros subregionales de Mercosur, ORASCONHU<sup>124</sup> y OTCA”.<sup>125</sup>

121 Se reúnen una vez al año porque esa es la duración de cada presidencia en la Unasur. En el Mercosur, los períodos son de seis meses.

122 Como vimos en el apartado anterior, a la RAADH del Mercosur no se le ha otorgado un mandato con contenido específico en el momento de su creación (Decisión CMC 40/2004). Este foro no posee un estatuto. Se espera que en las próximas sesiones apruebe por primera vez un reglamento.

123 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 con 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, el Estatuto del Consejo de Desarrollo Social Suramericano, punto IV.a, disponible en <unasursg.org/PDFs/Consejos/Consejo-Suramericano-de-Desarrollo-Social/PDF-Consejo-Desarrollo-Social/Estatutos-Consejo-de-Desarrollo-Social-Suramericano.pdf>.

124 Organismo Andino de Salud, Convenio Hipólito Unanue.

125 Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. En ese sentido, la inclusión en el Comité Coordinador del CSS de un representante de cada uno de que estos espacios en calidad de observadores “en forma transitoria” deja sentada la posibilidad de que estos mecanismos converjan en uno solo



A partir de 2011 empezaron a encauzarse 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 de Ecuador para la creación de una Coordinación Suramericana de Derechos Humanos y la subsecuente creación de un Grupo de Trabajo para estudiar una Propuesta sobre el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en la Unasur.

Esta iniciativa estuvo directamente vinculada a las discusiones que, al mismo tiempo, se estaban dando –y aún se dan– con respecto al SIDH.<sup>126</sup> En este sentido, la propuesta de Ecuador para la creación de una Coordinación de Derechos Humanos de la Unasur enfatiza:

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 la Unasur, resulta imperativo en este momento.

Sugiere, entonces, crear una coordinación “interestatal” a tal efecto.<sup>127</sup>

La primera preocupación que suscitó esta propuesta es que se estuviera impulsando en este foro la sustitución (directa,<sup>128</sup> o siquiera indirecta por vía de

---

en un futuro previsible. Véase el “Estatuto del Consejo de Salud Suramericano”, cit., arts. 5 y 8.

126 Tan directa es la relación con las discusiones simultáneas respecto del SIDH, que en la propuesta de Ecuador de crear una Coordinación Sudamericana de Derechos Humanos se menciona: “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”. El destacado nos pertenece.

127 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, “Propuesta para la creación de una Coordinación Sudamericana de Derechos Humanos”, s/f.

128 De hecho, la propuesta ecuatoriana expresamente preveía la posibilidad de que este espacio recibiera denuncias de violaciones a los derechos humanos.

la deslegitimación) de un mecanismo integrado por expertos independientes que recibe y analiza casos y peticiones enviados por las víctimas, por algún mecanismo con un enfoque distinto e integrado por Estados. Plantear una posible sustitución de un espacio por otro ignoraría las diferencias fundamentales entre un sistema de protección de los derechos humanos como el Sistema Interamericano y lo que puede ser un foro o consejo exclusivamente político sobre la materia.

Si bien mecanismos de este último tipo –como el Examen Periódico Universal (EPU)<sup>129</sup>, 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 los

129 El EPU se idealiza como un mecanismo de evaluación “entre pares” –de Estados por Estados– que, como su nombre indica, permite examinar de manera periódica a cada uno de los 193 países miembros de Naciones Unidas, sin excepciones, garantizando “la igualdad de trato de todos los Estados” (véase A/RES/60/251, párr. 5.e). Este formato estuvo pensado para ayudar a sortear la “lógica selectiva” con que la antecesora del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la Comisión de Derechos Humanos, abordaba las situaciones en países específicos, es decir, en función de relaciones de poder e intereses ajenos a los derechos humanos, creando patrones persistentes de doble estándar.

En 2012, el EPU completó cuatro años de funcionamiento, con relativo éxito, en el sentido de que –tal como se había previsto– logró examinar durante su primer ciclo a todos los Estados miembros de la ONU. El mecanismo ha demostrado ser útil en algunos aspectos. En particular, ofrece un espacio de “confianza recíproca” que facilita el intercambio con respecto a políticas y prácticas en materia de derechos humanos, tanto a nivel del Consejo como a nivel nacional, si se implementa de manera efectiva el procedimiento de las consultas con la sociedad civil. Es destacable también la visibilidad que tiene el mecanismo, con una importante presencia de los medios, lo que ayuda a generar presión a nivel nacional alrededor de las cuestiones planteadas por los Estados durante la evaluación.

Sin embargo, una evaluación precisa de los logros y las potencialidades de este espacio implica también reconocer los límites inherentes a su propia naturaleza: la 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. En ese sentido, que el examen produzca 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” (véase Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, del 18 de junio de 2007, párr. 27a), depende básica y únicamente de la buena fe con la que en él participen los Estados. En cualquier caso, el tipo de evaluación que supone el EPU dista mucho de la labor de “protección” de otros mecanismos, en cuanto examinan denuncias específicas de individuos o grupos de violaciones de derechos humanos y procuran su reparación para el caso, pero teniendo también en miras la garantía de no repetición de violaciones similares.

derechos humanos, no sustituyen aquellos mecanismos judiciales o cuasi judiciales, integrados por expertos en derechos humanos. La propia terminología “mecanismos de protección” refiere a la idea de que los individuos tengan una instancia internacional a la que recurrir en caso de violación de sus derechos fundamentales, una vez agotados los canales internos de respuesta. Ese recurso internacional implica un espacio que se pretende distinto e independiente de lo que son los gobiernos nacionales. Aunque un foro político integrado por Estados pueda recibir denuncias de individuos, su apreciación por los mismos Estados casi anularía la posibilidad de una resolución de los casos que cuente con un mínimo de imparcialidad. Tampoco habría garantías de que los funcionarios políticos que lo integrarían fueran expertos en el tema.

Esta diferencia entre mecanismos integrados por representantes estatales y mecanismos judiciales o cuasi judiciales de expertos es la que justifica que, por ejemplo, en el SIDH coexistan y se consideren igualmente relevantes el sistema de los Órganos de Tratados<sup>130</sup> y el Consejo de Derechos Humanos. Estos

130 La propia naturaleza de los órganos de tratados presenta similitudes con la CIDH. Los comités son mecanismos de tipo convencional (es decir, creados por tratados internacionales en materia de derechos humanos) e integrados por expertos independientes. Además de realizar evaluaciones periódicas del cumplimiento de las obligaciones a las que los Estados se sujetaron al ratificar el tratado y emitir recomendaciones, los órganos de tratados suelen funcionar también como mecanismos cuasi judiciales, en el sentido de estar habilitados para recibir denuncias de individuos o grupos que estimen que sus derechos han sido violados por un Estado parte. Es preciso mencionar en el contexto de este capítulo que los órganos de tratados de la ONU también atraviesan en la actualidad un llamado “proceso de fortalecimiento”. Este proceso fue inicialmente impulsado en 2009 por la alta comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas e involucró dos años de consultas o seminarios abiertos a una multiplicidad de actores, incluidos expertos, académicos, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, funcionarios de Naciones Unidas y representantes de los Estados. El CELS fue invitado a participar de una de esas consultas, y tuvo un rol activo en la redacción de su declaración final: la Declaración de Pretoria. Fue invitado, asimismo, en noviembre de 2011 a la reunión que cerró el proceso de consultas, en Dublín. Esta reunión contó con la presencia de la Alta Comisionada Adjunta y los responsables del área de órganos de tratados de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y de ese encuentro surgió la Declaración de Dublín II. La información sobre todas las consultas realizadas y los distintos espacios de discusión fue sistematizada y se encuentra disponible en la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), en una sección dedicada al Proceso de Fortalecimiento de los Órganos de Tratados. Véase <[www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD](http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD)>. En el momento en que ese proceso de consultas llegaba a su fin, poco antes de que la alta comisionada presentara un informe de conclusión de los debates, ocurrió un hecho que tomó de sorpresa a los participantes de los debates

dos ejes del Sistema permiten diversos modos de actuación y respuesta, uno predominantemente técnico, cuasi judicial y que aspira a la independencia, abierto a las denuncias individuales de víctimas de violaciones de derechos humanos, y otro intergubernamental y con objetivos más vinculados a la articulación y concertación política, así como al tratamiento de crisis de grandes dimensiones.

En todo caso, en la primera reunión del Grupo de Trabajo para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos, en la Unasur primó la idea de que, cualquiera que fuera el mecanismo a crearse en este foro, se debería “evitar la duplicación de desarrollos normativos y de órganos de protección, supervisión o coordinación ya existentes a nivel universal o regional”.<sup>131</sup> Un mecanismo útil para el tratamiento de los derechos humanos a nivel de la Unasur debería, siguiendo el ejemplo positivo de los Consejos Suramericanos de Salud y de Desarrollo Social, apuntar a aprovechar al máximo las potencialidades que puede tener un órgano de concertación

---

en Ginebra, y que transformó la naturaleza de las discusiones. En febrero de 2012, en Nueva York, un grupo de Estados liderado por Rusia impulsó y logró que se adoptara una resolución en la Asamblea General de Naciones Unidas para establecer un “proceso intergubernamental” para el “fortalecimiento y aumento de la efectividad del sistema de órganos de tratados de Naciones Unidas”.

De esa forma, los Estados, representados por sus delegaciones en Nueva York –que por razones lógicas no eran las mismas que venían siguiendo el “Proceso de Fortalecimiento” impulsado desde Ginebra–, empezaban un nuevo proceso de discusión institucional sobre los órganos de tratados luego de más de dos años de consultas llevadas a cabo con el apoyo de la alta comisionada desde la Declaración de Dublín en 2009. A pesar de que la Resolución 66/254 de la Asamblea General mencionaba la compilación que sería preparada por la OACDH, el lenguaje utilizado hace que el contenido de las negociaciones quede básicamente a criterio de los Estados. Además, la resolución no prevé la participación directa de la sociedad civil en el proceso de negociación, sino solamente la de los Estados miembros y observadores de la ONU, organizaciones intergubernamentales y organismos de las Naciones Unidas. Ese es el formato que, a partir de 2012, empezó a tener el “Proceso de Fortalecimiento” de los órganos de tratados, que está todavía en pleno desarrollo. En este sentido, de acuerdo con una reciente resolución de la Asamblea General de la ONU, se decidió “extender el proceso intergubernamental de la Asamblea General sobre el fortalecimiento y aumento de la efectividad del sistema de órganos de tratados de derechos humanos hasta la 67ª sesión de la Asamblea General [...] con el objetivo de identificar [...] medidas concretas y sustentables para fortalecer y aumentar la efectividad de los OT”. Véase Asamblea General de la ONU, A/RES/66/295, párr.1, 17 de septiembre de 2012.

131 Acta de la I Reunión del Grupo de Trabajo para estudiar una “Propuesta para el tratamiento y promoción de los derechos humanos en Unasur”, párr. 3.

política entre gobiernos. En ese sentido, para el beneficio de los pueblos de la región, no debe proponerse sustituir mecanismos de naturaleza distinta como es el caso del Sistema Interamericano, sino identificar formas posibles de complementariedad.

Su conformación también debería tener en cuenta la existencia de la RAADH y del IPPDH del Mercosur y prever formas de evitar que se dupliquen estos espacios.

#### 4.4. UN CASO TESTIGO. LOS MECANISMOS REGIONALES Y SUBREGIONALES FRENTE AL GOLPE PARLAMENTARIO EN PARAGUAY<sup>132</sup>

El golpe parlamentario al presidente Fernando Lugo, ocurrido el 22 de junio de 2012 en Paraguay, constituyó un hecho muy grave para la estabilidad democrática y la vigencia los derechos humanos en América Latina.<sup>133</sup> Esto último

132 Por su importancia para el devenir de la región, el CELS decidió que el análisis del golpe institucional en Paraguay merezca a su vez un capítulo específico en este informe. Véase, entonces, el cap. I de la sección “Debates”, en este mismo informe.

133 Partiendo de este diagnóstico, el CELS ha seguido de cerca la situación en ese país. El 22 de junio de 2012, emitió un comunicado condenando la ruptura democrática. Véase el comunicado del CELS, momentos antes de concretarse la destitución del presidente Lugo, en <cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1516>. Véanse también los pronunciamientos orales del CELS –junto con Conectas Direitos Humanos de Brasil y Corporación Humanas de Chile– en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 20<sup>a</sup> (<unmultimedia.org/tv/webcast/2012/06/crdhjc-gd-item4-contd-22nd-meeting-20th-session.html>) y 21<sup>a</sup> sesiones regulares (<webtv.un.org/search/cels-general-debate-item:4-15th-meeting-human-rights-council/1846366 883 001?term=CELS>). Ambas declaraciones fueron respondidas por la delegación paraguaya en Ginebra. Es posible acceder al video de las respuestas en <unmultimedia.org/tv/webcast/2012/06/paraguay-right-of-reply-22nd-meeting-20th-session.html> y <webtv.un.org/search/paraguay-right-of-reply-general-debate-item:4-contd-16th-meeting-human-rights-council/1846558 883 001?term=Paraguay#full-text>, respectivamente. Consumado el quiebre institucional, el CELS activó sus contactos con la sociedad civil paraguaya para dar seguimiento al impacto del golpe parlamentario sobre la situación de los derechos humanos en ese país. En este mismo sentido participó, en la ciudad de Asunción, de las reuniones preparatorias de una misión internacional de organizaciones campesinas. La misión se llevó a cabo entre el 5 y el 11 de septiembre de 2012. Véase el informe preliminar de la Misión de Investigación Caso Marina Cué, en <cloc-viacampesina.net/es/temas-principales/derechos-humanos/1246-paraguay-informe-preliminar-mision-de-investigacion-caso-marina-cue>. Como resultado de los intercambios con los actores y organizaciones sociales paraguayos, el CELS produjo a fines de 2012 un informe en el que sistematiza los principales problemas de derechos humanos que sucedieron al

en la medida en que, conforme ha demostrado la historia de nuestra región, existe una intrínseca relación entre democracia y vigencia de los derechos humanos.<sup>134</sup>

Por la repercusión que ha tenido y su gran actualidad, el caso paraguayo servirá de base para analizar las reacciones de los distintos mecanismos regionales y subregionales. Se procurará diferenciar las reacciones esencialmente políticas frente a la ruptura democrática de otras específicamente vinculadas al monitoreo de su impacto sobre la vigencia de los derechos humanos en Paraguay, sin dejar de reconocer el valor específico y diferencial de cada una de ellas.

#### *4.4.1. La rápida reacción política de la Unasur y el Mercosur*

La Unasur ha sido, sin lugar a dudas, la organización que con más rapidez reaccionó ante la ruptura democrática en Paraguay; de hecho, lo hizo incluso ante la probabilidad del quiebre, llevando a cabo acciones preventivas que por desdicha no lograron desarmar ese proceso.

El 21 de junio, cuando quedó claro que el Congreso estaba determinado a llevar adelante el juicio político, utilizando como pretexto la masacre de campesinos en Curuguaty, Fernando Lugo realizó llamados a otros presidentes de la región como Dilma Rousseff, José Mujica y Cristina Kirchner, solicitando la ayuda de los Estados vecinos. En ese mismo momento, el canciller paraguayo Lara Castro participaba en la Conferencia Río+20 de Naciones Unidas, en la que se encontraban presentes también los principales Jefes de Estado de la región. Allí mismo, el canciller convocó una “reunión extraordinaria de Unasur”

---

golpe. El documento se organizó sobre cuatro ejes: el caso de la masacre de Curuguaty; la persecución a defensoras y defensores de derechos humanos; las afectaciones al derecho a la libertad de expresión y los despidos masivos en instituciones públicas con impacto en programas sociales clave. Originalmente, el informe fue elaborado por el CELS para remitirlo al Grupo de Alto Nivel de la Unasur para el Seguimiento de la Situación en la República de Paraguay, tras una solicitud formal desde ese espacio. Posteriormente se compartió el informe con otros mecanismos de derechos humanos, como la CIDH, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y varios procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Informe disponible en <[cels.org.ar/common/documentos/InformeParaguay.pdf](http://cels.org.ar/common/documentos/InformeParaguay.pdf)>.

<sup>134</sup> Esta relación ha sido plasmada en diferentes instrumentos de derecho internacional. Véase CIDH, “Honduras: derechos humanos y golpe de Estado”, párr. 18 y 19, en <[cidh.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.2.htm#\\_ftn22](http://cidh.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.2.htm#_ftn22)>; la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21.3; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; y el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

sobre la situación en Paraguay, en la que las Jefas y Jefes de Estado determinaron “el envío de una misión de cancilleres” a Asunción.<sup>135</sup>

El objetivo de la misión, que incluyó reuniones con el presidente Fernando Lugo y el vicepresidente Federico Franco, era transmitir el mensaje político de que Paraguay quedaría aislado en la región en caso de realizarse el golpe institucional. Así, en un comunicado emitido desde Asunción el 22 de junio de 2012, momentos antes de concretarse la destitución del presidente, los cancilleres de la Unasur afirmaron que “las acciones en curso podrían ser comprendidas en los arts. 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la Unasur sobre Compromiso con la Democracia”, destacando asimismo que era “imprescindible el pleno respeto de las cláusulas democráticas del Mercosur [...] y la CELAC”, y que “los países de la Unasur evaluarán en qué medida será posible continuar la cooperación en el marco de la integración suramericana”.<sup>136</sup>

Como se sabe, el intento no prosperó. Los cancilleres fueron recibidos con frialdad por los líderes de los Partidos Colorado y Liberal y por el vicepresidente Federico Franco.<sup>137</sup> El mismo 22 de junio a última hora, el Senado paraguayo decidió, por 39 votos a favor y sólo 4 en contra, que Lugo era culpable de “mal desempeño en sus funciones”.<sup>138</sup>

Una semana más tarde, la Unasur organizó una Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado del bloque en la ciudad de Mendoza, Argentina, sin la presencia de Paraguay, donde decidió “adoptar la decisión política basada en el tratado constitutivo [...] de suspender a la República del Paraguay de participar en los órganos e instancias de la Unión, hasta tanto este Consejo revoque la suspensión”. Asimismo, decidió “promover la suspensión de la República del Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, de acuerdo con sus propios estatutos y reglamentos” y, por fin, “conformar un grupo de alto nivel de Unasur para

135 Véase “La Unasur hizo un llamado a que se respete el debido proceso de defensa del presidente Fernando Lugo, ante el juicio político que los diputados del Parlamento aprobaron este jueves”, del 21 de junio de 2012, en la página oficial de la organización, disponible en <unasursg.org/index.php?option=com\_content&view=article&id=691:unasur-hace-llamado-a-que-se-respete-proceso-de-defensa-de-presidente-lugo&catid=66:noticias-unasur>.

136 Puede consultarse el comunicado en <unasursg.org/PDFs/Centro-de-noticias/Comunicados/COMUNICADO-ASUNCION-JUNIO-22-2012.pdf>.

137 Véase la investigación de la Agencia Pública de Brasil, disponible en español en <id-reporteros.pe/2012/12/10/la-destitucion-vista-desde-el-palacio/2>.

138 Véanse “Libelo Acusatorio contra Lugo”, en <elpuercoespín.com.ar/wp-content/uploads/2012/11/Libelo-Acusatorio.pdf>, y el documento de su condena, <apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/Condena%C3%A7%C3%A3o-a-Lugo.pdf>.

el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay, en particular dirigidos a la pronta normalización de su orden democrático institucional”<sup>139</sup>.

En paralelo, también en Mendoza, el Mercosur organizó una reunión de presidentas/es de los Estados partes, sin la presencia de Paraguay, en la que Cristina Kirchner, Dilma Rousseff y José Mujica decidieron “suspender al Paraguay, de forma inmediata y por este acto, del derecho a participar en la XLIII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del Mercosur”.<sup>140</sup> Esa determinación se ratificó un mes después con la adopción de una decisión del Consejo del Mercado Común (CMC),<sup>141</sup> destinada a hacer operativa la voluntad política de los jefes de Estado.

#### 4.4.2. Reacciones ambiguas desde la OEA

La OEA empezó a pronunciarse sobre el inminente juicio político a Lugo el 21 de junio, más o menos en el mismo momento en que lo hacía la Unasur.

Las primeras reacciones estuvieron a cargo del secretario general de la organización, José Miguel Insulza, quien en un primer comunicado pidió “que se resguarde, en todo momento, el diálogo, el entendimiento y la paz interna”; y que “el proceso político que se está desarrollando continúe su curso dentro del marco de la Constitución y de la Ley”.<sup>142</sup> Más tarde, el mismo día, emitió otro comunicado en el que cambió un poco el tono. En este, el secretario general pidió la salvaguardia del “más pleno respeto al debido proceso, no sólo en la forma, sino también en el fondo”. Agregó que “ello implica la debida valoración de las pruebas de la acusación y la aplicación de plazos que permitan

139 Decisión n° 26/2012 de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur, 29 de junio de 2012, párrs. 2, 5 y 6, disponible en <unasur.org/index.php?option=com\_content&view=article&id=704:decision-no262-012-reunion-extraordinaria-del-consejo-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-unasur&catid=66:noticias-unasur>.

140 Para consulta de notas de prensa véase, por ejemplo, <bbc.co.uk/mundo/ultimas\_noticias/2012/06/120\_624\_ultmot\_mercosur\_paraguay\_derecho\_cumbre\_lav.shtml>.

141 Decisión CMC 028/2012 de Reglamentación de los Aspectos Operativos de la Suspensión de la República de Paraguay, adoptada en la X CMC Extraordinaria, en Brasilia, disponible en <gd.mercosur.int/SAM/GestDoc.PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=D20969978120444D83257A4F005614A2&archivo=DEC\_028-2012\_ES\_Reglam%20Suspensi%F3n%20Paraguay.pdf>.

142 “Secretario General de la OEA llama a resguardar el diálogo y el entendimiento en Paraguay”, 21 de junio de 2012, disponible en <oas.org/es/centro\_noticias/comunicado\_prensa.aspx?sCodigo=C-223/12>.



la adecuada preparación y presentación de los descargos de los acusados en el pleno ejercicio de su derecho a la defensa”.<sup>143</sup>

El 22 de junio, la OEA convocó una reunión del Consejo Permanente para “tomar conocimiento de la crisis” en Paraguay. El 23 de junio, ya consumado el juicio político, emitió un nuevo comunicado en el que calificó lo sucedido como un “juicio sumario que, aunque formalmente apegado a la ley, no parece cumplir con todos los preceptos legales del derecho a la legítima defensa”.<sup>144</sup>

Sin embargo, el 26 de junio el tono político de la OEA pareció volverse, una vez más, conciliador, dejando por completo de lado la condena al juicio político. Insulza informó ese día que viajaría a Paraguay para recabar información, y que se reuniría con autoridades de los tres poderes “y con el *ex* presidente Fernando Lugo”, con el objetivo de “generar un clima que permita que esta querida nación, fundadora de nuestra Organización, pueda actuar dentro de ella con la mayor normalidad, y que las elecciones del año próximo en ese país se lleven a cabo adecuadamente”.<sup>145</sup> La visita se concretó con una delegación de embajadores sin equilibrio geográfico o político, ya que no incluía a ningún representante de América del Sur y, por ende, a ningún miembro de la Unasur o el Mercosur.<sup>146</sup> Durante la visita, la misión se reunió con Lugo y luego con Federico Franco, reconociendo como *ex* presidente al primero y como presidente al segundo.<sup>147</sup> A su vez, a pesar de la solicitud de reunión de diversas organizaciones de derechos humanos, la misión no previó ni concedió tales encuentros.

143 “Secretario General de la OEA llama a que se respete el debido proceso en Paraguay”, 21 de junio de 2012, disponible en <[oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-226/12](http://oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-226/12)>.

144 “Secretario General de la OEA plantea dudas sobre respeto de legítima defensa en juicio político que destituyó a *ex* Presidente de Paraguay”, comunicado del 23 de junio de 2012, disponible en <[oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-229/12](http://oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-229/12)>.

145 “Secretario General de la OEA viajará a Paraguay para recabar información sobre recientes acontecimientos”, comunicado del 26 de junio de 2012, disponible en <[oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-234/12](http://oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-234/12)>. El destacado nos pertenece.

146 Participaron de la visita los embajadores ante la OEA de Haití, Canadá, Estados Unidos, Honduras y México.

147 “Secretario General de la OEA se reunió con el *ex* Presidente de Paraguay Lugo”, comunicado del 2 de julio de 2012, disponible en <[oas.org/es/centro\\_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-9515](http://oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-9515)>, y “Misión de la OEA se reunió con Presidente y Canciller de Paraguay”, comunicado del 2 de julio de 2012, disponible en <[oas.org/es/centro\\_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-9508](http://oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-9508)>.

Frente a ese escenario, no sorprendió el contenido del informe oficial de la visita, básicamente contrario a que la OEA suspendiera al país en aplicación de la Carta Democrática Interamericana, conforme proponían algunos Estados.

El informe define varios objetivos de la OEA en relación con la situación en Paraguay. Entre ellos, se identifica la necesidad de fortalecer la gobernabilidad de Paraguay en el período de transición hacia las elecciones de 2013, que promueva el diálogo político y apoye las reformas legales que puedan ayudar a evitar nuevas crisis y asegurar un proceso electoral participativo y transparente, evitando que lo ocurrido dé lugar a represalias o exclusiones, en especial en contra de Lugo o sus partidarios. Ante esos objetivos, el documento considera que

la adopción por parte de la OEA de una medida similar [a la suspensión] no contribuiría a alcanzar nuestros objetivos. Al contrario, implementarlos, incrementando la presencia activa de los órganos de la OEA, evitaría aumentar las divisiones en el seno de la sociedad y el sistema político paraguayo y causar sufrimientos innecesarios al pueblo de ese país. No olvidemos, además, que existe una situación de normalidad política, social y económica que es conveniente preservar.<sup>148</sup>

#### 4.4.3. Respuestas en materia de derechos humanos

La CIDH se pronunció públicamente en dos oportunidades desde el golpe institucional sobre la situación en Paraguay. El 23 de junio, emitió un comunicado en el que expresó preocupación por la destitución del mandatario de Paraguay y consideró “inaceptable lo expedito del juicio político contra el presidente constitucional y democráticamente electo”.<sup>149</sup> Meses más tarde, el 4 de diciembre de 2012, un nuevo comunicado de la Comisión condenó el asesinato de Vidal Vega, líder campesino y pieza clave para la defensa de los campesinos imputados por la masacre de Curuguaty.<sup>150</sup> En su comunicado, la Comisión “urge al Estado de Paraguay a investigar estos crímenes, esclarecerlos judicialmente y sancionar a los responsables materiales e intelectuales”. Instó asimismo al Estado paraguayo a

148 Informe de la misión del secretario general de la OEA y la delegación a la República del Paraguay –versión no oficial–, disponible en <oas.org/es/acerca/discurso\_secretario\_general.asp?sCodigo=12-0057>.

149 “CIDH expresa preocupación por destitución del Presidente de Paraguay”, comunicado del 23 de junio de 2012, disponible en <oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/072.asp>.

150 Véase al respecto “El CELS condena el asesinato de un dirigente campesino en Paraguay”, 5 de diciembre de 2012, disponible en <cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1569>.

adoptar en forma inmediata y urgente todas las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país, en especial, quienes trabajan en el movimiento de Campesinos sin Tierra y en la Comisión de Familiares de Víctimas de la masacre de Curuguaty.<sup>151</sup>

Al día de hoy, la CIDH tiene pendiente una respuesta a un grupo de organizaciones sociales y de derechos humanos que le han requerido que realice una visita a Paraguay para verificar la situación en el terreno.<sup>152</sup>

Si bien la Unasur y el Mercosur reaccionaron de inmediato al quiebre democrático en Paraguay, no se percibió una reacción equivalente en cuanto al monitoreo serio y sustentado de los impactos de esa ruptura en la situación de los derechos humanos en el país.

En el ámbito de la Unasur, el Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento de la Situación en la República de Paraguay parece haber centrado su mandato en el seguimiento de la vigencia de las garantías políticas en el país, con foco sobre la necesidad de que las elecciones presidenciales de abril sean libres e imparciales. Eso se desprende de las declaraciones públicas realizadas por el presidente del grupo, el peruano Salomón Lerner.<sup>153</sup> Sin perjuicio de ello, el grupo envió una solicitud de información al CELS sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay<sup>154</sup> y estableció algunos contactos incipientes con actores sociales de ese país. Como no se ha hecho público su informe, no es posible saber qué centralidad ha dado en su labor al monitoreo de la situación

151 "CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en Paraguay", comunicado del 4 de diciembre de 2012, disponible en <[oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/141.asp](http://oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/141.asp)>.

152 El pedido fue elaborado, entre otras organizaciones, por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay (CLADEM-Py), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y la Coordinadora del Servicio de Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ-Py). Más de 30 organizaciones de distintos países de la región, entre ellas el CELS, enviaron a la CIDH su adhesión a esta solicitud.

153 Véase, por ejemplo, la nota de prensa en <[telesurtv.net/articulos/2012/07/24/unasur-exige-elecciones-democraticas-y-transparentes-en-paraguay-7740.html](http://telesurtv.net/articulos/2012/07/24/unasur-exige-elecciones-democraticas-y-transparentes-en-paraguay-7740.html)>.

154 El pedido se hizo en virtud de una conversación de miembros del CELS con el miembro argentino del grupo, durante una reunión de la RAADH. El representante argentino tomó conocimiento de que el CELS había viajado a Paraguay y estaba en contacto con organizaciones de ese país, y estimó que sería valioso para el trabajo del Grupo de Alto Nivel que le hiciéramos llegar información. De esa charla se originó el pedido formal de información, en respuesta al cual el CELS elaboró su informe.

en materia de derechos humanos, y en particular, a la masacre de Curuguaty, más allá del intento de recabar cierta información. Aunque el mandato del grupo fue extendido y aún no se conocen los resultados finales de su labor, el mecanismo parece marcar una diferencia con lo actuado en ocasión de la crisis en Bolivia de 2008, donde los presidentes sudamericanos crearon una comisión especial, presidida por el experto argentino Roberto Mattarollo, que produjo un completo informe estableciendo las responsabilidades por la masacre de Pando y tuvo un efecto positivo sobre la resolución de la crisis, al identificar causas y actores.<sup>155</sup>

En cuanto al Mercosur, algunas iniciativas relacionadas con la situación específica de los derechos humanos en Paraguay surgieron en el ámbito de la RAADH. En la XXII RAADH, realizada en septiembre de 2012 en Porto Alegre, Brasil, las altas autoridades aprobaron una declaración que reafirma la condena de las Jefas y los Jefes de Estado del bloque a la ruptura democrática. Solicitaron, asimismo, que el IPPDH del Mercosur transmitiera periódicamente a las altas autoridades, así como al Grupo de Alto Nivel de la Unasur, toda información recibida sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay.<sup>156</sup>

En la IV RAADH Extraordinaria, realizada en noviembre de 2012 en Brasilia, el IPPDH presentó un informe reservado sobre la situación en Paraguay. Se identificó entonces la posibilidad de realizar una reunión en la sede del Instituto a principios de 2013, en la que se discutirían los pasos siguientes del accionar de la RAADH sobre la situación en Paraguay.<sup>157</sup>

Es posible notar que las acciones puntuales en estos dos mecanismos destinadas a monitorear la situación de los derechos humanos en Paraguay fueron en gran medida iniciativas aisladas cuya entidad para el resguardo de la situación en el terreno no es posible estimar con claridad. Tanto la Unasur como el Mercosur supieron reaccionar de forma rápida y contundente en el plano político macro, pero esta reacción no tuvo su paralelo a la hora de identificar formas específicas de monitoreo de una situación con efectos potencialmente graves para la vigencia de los derechos humanos. Habiendo reconocido la interdependencia entre democracia y derechos humanos,<sup>158</sup> hubiera sido im-

155 La comisión fue creada por los Jefes de Estado de la Unasur y concluyó sus trabajos en noviembre del mismo año, luego de entregar a la presidente pro t mpore del bloque, Michelle Bachelet, su informe sobre la masacre.

156 XXII RAADH, Porto Alegre, septiembre de 2012. Mercosur, XXII RAADH, Acta 02/12.

157 IV RAADH Extraordinaria, Brasilia, noviembre de 2012, Mercosur, RAADH, Acta 03/12.

158 En el Tratado Constitutivo de la Unasur, los Estados "ratifican que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los

portante que los Estados de la subregión también impulsaran el monitoreo de la situación de los derechos humanos en Paraguay. Particularmente, si se tiene en cuenta que un hecho de grave violación de derechos como fue la masacre de Curuguaty estuvo vinculado desde el primer momento al juicio político a Fernando Lugo.

En ese sentido, las dos entidades supranacionales podrían haber creado canales para obtener información sobre la situación en el terreno, o incluso para convocar a representantes de la sociedad civil del país para que pudieran compartir su visión y diagnóstico. En el caso de que se recibieran denuncias de violaciones, se podría, como mínimo, haber generado un debate en el interior de los bloques sobre las posibilidades de acción, para crear mecanismos de coordinación con los órganos regionales de protección de los derechos humanos.

En el caso específico de la Unasur, hubiera sido importante que también se incluyera en el mandato del Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento de la Situación en la República de Paraguay la recolección de información sobre la situación en materia de derechos humanos. Terminó siendo casi una casualidad que el CELS haya tenido la posibilidad de enviar al grupo información al respecto, lo cual a su vez permitió que los integrantes del grupo se contactaran con referentes de la sociedad civil paraguaya.

En el caso del Mercosur, tampoco se explica por qué no se otorgó el mandato de monitorear la situación de los derechos humanos en ese país al IPPDH de forma inmediata, tras la suspensión de Paraguay del bloque. Aunque esto terminó ocurriendo más de dos meses después del quiebre democrático, la gravedad de lo ocurrido habría permitido la convocatoria de una sesión ex-

---

derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social, y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados miembros" (Preámbulo). En el "Protocolo adicional de la Unasur sobre compromiso con la democracia", los Estados reiteran su compromiso "con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de derecho y sus instituciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de opinión y de expresión, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo de su proceso de integración, y requisito esencial para su participación en la Unasur" (Preámbulo). En cuanto al Mercosur, en el "Protocolo de Montevideo sobre el compromiso con la democracia" (Ushuaia II), los Estados recordaron "lo expresado por la Asamblea General y por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el sentido de que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son elementos esenciales de la democracia" (Preámbulo), y decidieron que su aplicación se daría "en coordinación con las que se realicen en aplicación de otros instrumentos internacionales sobre la defensa de la democracia y el respeto de los derechos humanos" (art. 8).

traordinaria de la RAADH, luego de la reunión de los Jefes de Estado en Mendoza. Asimismo, el mandato otorgado al Instituto podría haber sido más claro a la hora de determinar el establecimiento de vínculos con la situación en el terreno, y en particular con respecto a los usos que se daría a la información recopilada. No hay claridad, en ese sentido, de que se active algún mecanismo que permita que esa información llegue formalmente a los órganos decisorios del Mercosur para que sea tenida en cuenta cuando el bloque vuelva a deliberar sobre la situación de Paraguay.

## 5. PALABRAS FINALES

Como se ha destacado, el SIDH y la Comisión Interamericana han desempeñado un rol fundamental en los distintos momentos de la historia reciente de América Latina, en el contexto de dictaduras y conflictos armados, pero también en democracia. Su trabajo ha generado impactos concretos y sustantivos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en la región.

A la hora de debatir sobre el futuro del mecanismo regional de protección, quienes hoy ocupan espacios de poder deben tener presentes estos logros, que constituyen el resultado de décadas de esfuerzo por parte no sólo 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. Por estas razones, los debates que puedan darse sobre las prioridades y modalidades de trabajo de los órganos del SIDH ante el actual contexto regional no deben conducir a debilitar los roles y competencias que la CIDH y la Corte IDH vienen ejerciendo desde hace ya muchos años, no sin dificultades pero con un importante nivel de efectividad.

Las visiones que apuntan a reemplazar el actual sistema regional de protección por nuevas estructuras subregionales deben dimensionar los desafíos que implican la construcción de los consensos y las acciones requeridas para la definición de competencias y puesta en funcionamiento de órganos supranacionales de derechos humanos. Son muchos y su resolución efectiva no es tarea sencilla. Construir un sistema de protección eficaz implica tiempo, recursos, voluntad y capacidad política para generar y lograr continuidad en los acuerdos y, sobre todo, legitimidad frente a víctimas y demandados. Un ámbito recién creado difícilmente demuestre ese grado de fortaleza frente a los desafíos presentados por la protección de los derechos humanos que puso y pone a prueba constante a uno que lleva ya más de sesenta años de trabajo. Establecer nuevos mecanismos de protección de derechos humanos implicaría

volver a emprender una trabajosa y larga labor de construcción institucional con grandes riesgos de duplicación y contradicción de valiosos estándares e instituciones que ya son patrimonio de nuestros pueblos.

Por otra parte, la Declaración y la Convención Americana de Derechos Humanos forman parte de la institucionalidad vigente en la región. En la Argentina esto fue hecho explícito por la Constitución Nacional en su art. 75, inc. 22, que les dio jerarquía constitucional. A su vez, la Corte Suprema de Justicia resolvió en 1995 que estos instrumentos se aplicarán en las condiciones de su vigencia, esto es, según “la aplicación jurisprudencial, por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación”.<sup>159</sup> Este ordenamiento, construido a lo largo de intensas décadas y codificado en constituciones, leyes y fallos judiciales supremos, no puede ni debe ser desarraigado por una decisión política coyuntural.

A la vez, es fundamental tener claras las diferencias entre espacios interestatales de coordinación política y mecanismos supranacionales de tutela y protección de los derechos humanos. Ambos son relevantes y necesarios, pero cumplen roles esencialmente distintos.

De este modo, aprovechar a cabalidad las potencialidades de las nuevas estructuras regionales con impacto en los derechos humanos como el Mercosur o la Unasur demanda concentrar los esfuerzos en generar posibilidades de acción y reacción articulada y complementaria con la labor que hoy realiza el Sistema Interamericano.

159 CSJN, “Giroldi, Horacio David y otro s. Recurso de Casación”, sentencia del 7 de abril de 1995. Fallos: 318:514.