



.....

Institucionalidad Pública en Derechos Humanos del MERCOSUR

.....

Análisis del Sistema
de Información sobre
Institucionalidad en Derechos
Humanos del MERCOSUR
(SISUR). 2005-2015

Institucionalidad pública
en derechos humanos en
el MERCOSUR

Instituto de Políticas Públicas
en Derechos Humanos
del MERCOSUR

Secretario Ejecutivo
del IPPDH
Paulo Abrão

Equipo de trabajo
Coordinación y redacción
del informe: Paula Rodríguez Patrinos
y Natalia Debandi

Coordinación de la Publicación:
Corina Leguizamón
Edición: Ana Guisado
Diseño: Helena Maso

En los textos de esta publicación procuramos evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, no utilizamos recursos como “@” o “-a/as” para no dificultar la lectura.



Esta publicación es una iniciativa del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, en el marco del Proyecto IPPDH–FOCEM Construyendo Infraestructura para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en el MERCOSUR. Al carecer de fines de lucro, no puede ser comercializada por cualquier medio. Están autorizadas la reproducción y la divulgación del material, por cualquier medio, siempre que se cite la fuente. El contenido del documento no refleja necesariamente la opinión del IPPDH–MERCOSUR, de los Estados Parte y Asociados.

Apoyo



Realiza



Índice

5 I Presentación

- 7 Presentación
- 9 Introducción
- 15 Marco conceptual y metodológico

19 II La institucionalidad en derecho humanos en el proceso de integración regional

- 21 La formación del MERCOSUR Derechos Humanos
- 23 Institucionalidad regional en derechos humanos
- 27 Modelo de organización institucional
- 29 Núcleo estructural del MERCOSUR DDHH
- 33 Institucionalidad en derechos humanos
en los países del MERCOSUR
- 35 Modelos e instituciones nacionales
de derechos humanos
- 41 Proximidades y distancias de la
institucionalidad entre países
- 45 Participación social e institucionalidad pública

51 III Estudio de casos

- 53 Experiencias nacionales de institucionalidad
en derechos humanos
- 77 Temas de agenda y marco institucional
de actuación

119 IV Anexos



I

Presentación





Presentación

Esta publicación fue elaborada en el marco del Proyecto IPPDH-FOCEM Construyendo Infraestructura para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en el MERCOSUR, llevado adelante por el IPPDH durante el período 2013-2015, con la contribución financiera del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Diez años de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías (RA-ADH) del MERCOSUR y Estados Asociados. La abertura de este espacio en el marco de una alianza pensada inicialmente dentro de parámetros económicos y comerciales -que acaba de cumplir 25 años- respondió a la matriz que todos los Estados que la conforman comparten: un pasado de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos que, al mismo tiempo, determina un presente y futuro colectivo de rechazo a todas las formas de autoritarismo, opresión, terrorismo y atropellamiento de derechos.

Esta malla histórica, y a la vez actual, ha contenido y macerado una predisposición y conciencia regional en torno al respeto de un piso mínimo de derechos fundamentales, tanto a través de la participación social como en la construcción de instituciones públicas orientadas a esa acción. Somos parte de una región, con un pasado común y un horizonte de lucha que nos iguala e identifica.

Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo

Introducción

1


Desde la creación del MERCOSUR, en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y Venezuela, el concepto de derechos humanos fue ampliándose, producto de la participación social y ciudadana, y de la continuidad de los gobiernos democráticos que, sin dudas, redundó progresivamente en la consolidación de la institucionalidad pública y social en torno a la defensa y promoción de los derechos humanos. Podemos descubrir el ritmo y la envergadura de este compromiso regional a partir de sus instituciones. Esa es la apuesta de esta publicación, que capta la realidad material de esas instituciones durante la última década, a través de la recopilación, clasificación de datos y análisis del Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR (Sisur). Una fotografía cuyo referente ya, ahora mismo, está cambiando. Una instantánea que es un oxímoron, porque es actual y a la vez histórica.

A los delitos de lesa humanidad, tortura, terrorismo de Estado y restitución de identidad, por nombrar algunos, se fueron sumando otras reivindicaciones, que son nacionales pero también regionales: protección de la niñez, derechos de trabajadores migrantes, personas mayores y pueblos originarios, entre otros. Y fue sobre todo en la última década que estas demandas tomaron visibilidad en toda la región sin opacarse entre sí: mientras en Argentina eran reimpulsados los juicios por lesa humanidad, en Brasil se aprobaba la

Ley de Igualdad de Acceso a la Educación, en Paraguay se creaba el Ministerio de la Mujer, en Uruguay se sancionaba la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo y en Venezuela se ponían en marcha mecanismos de reforma policial y protección de los derechos civiles. Todos esos hechos y su materialidad institucional se encuentran claramente analizados e interrelacionados en esta publicación.

Con matices, los países miembros del MERCOSUR coincidieron entre 2005-2015, quizás por primera vez en su historia, en un terreno común de temas que tuvo a los derechos humanos como eje central y que empujó su encarnadura en instituciones públicas, mecanismos de articulación, políticas públicas y herramientas normativas. No es casual, entonces, que en 2005 fuera creada la RAADH y, unos años después el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR.

Esa historia institucional, propia del MERCOSUR, también está contenida en el Sisur y esta publicación, que traza una red inédita en lo relativo a cómo las iniciativas nacionales fueron impregnando la institucionalidad regional y viceversa. Por ejemplo, áreas gubernamentales relativas a los procesos de memoria, verdad y justicia han germinado, a nivel MERCOSUR, desde un marco institucional que, con diferencias, ya estaba arraigado en cada uno de los países. De hecho en esta publicación pueden di-



mencionarse robustos mapas institucionales en la materia en la mayoría de los países de la región. Por el contrario, el estudio propiamente dicho de la infraestructura institucional de cada Estado Parte y de la región es una iniciativa que puede rastrearse desde el espacio regional en sí mismo. Esos recorridos y cruces están condensados en el Sisur, base de esta publicación. Datos referenciales, contextos, normativas, políticas, instituciones y mecanismos de articulación que dotaron de infraestructura a una ampliación de la agenda de derechos humanos, con similitudes y diferencias en cada país. Es más, ya contiene más de 280 registros, que siguen ampliándose y completándose, actualizando datos e incorporando información sobre Bolivia, flamante miembro del MERCOSUR.

Los últimos diez años, según muestra la publicación, fueron fructíferos en términos de coincidencias en institucionalidad pública, pero sobre todo en lo relativo a la producción de información y conocimiento. Justamente, en esta trama, es que el rol del IPPDH a través del Sisur se vuelve central: conocer esa infraestructura, acceder a la información, en términos amplios, en derechos humanos es el camino ineludible para fortalecer lo que ya existe y crear nuevas instituciones. También es un corte diacrónico que permite acceder a datos e información de herramientas y organismos que pueden sufrir cambios o no estar más vigentes.

Las realidades de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela están en constante transformaciones. No son los mismos países de 2005. Han transitado caminos de coincidencias y diferencias, pero comparten, ahora, una atmósfera de

cambios intensos: la flamante alternancia de gobiernos de distintos signos políticos en toda la región abre un espacio de incertidumbre en torno a la prolongación o discontinuidad de líneas de acción en común, a nivel nacional y regional.

Al mismo tiempo, el contexto internacional requiere cada vez más de políticas efectivas de bloques regionales, en un marco de balanceo de poder donde, además, los instrumentos jurídicos internacionales obligan a proteger a determinados sectores sociales, restablecer equilibrios y asegurar condiciones de igualdad social, así como poner a prueba la institucionalidad robustecida durante la última década.

De ahí la centralidad de esta publicación: para velar por más derechos, para cimentar aquellos que se han conseguido incorporar, es vital conocer y desentrañar lo ya construido, lo ya hecho. ¿Qué leyes, qué instituciones, qué herramientas existen en cada país, se repiten o son desconocidas, fueron importantes, derogadas o innecesarias? La información correctamente categorizada y de fácil acceso es la herramienta clave para el desarrollo de políticas públicas, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción de acciones efectivas. Solo de esa forma MERCOSUR Derechos Humanos terminará de construir un verdadero espacio regional de diálogo político, concertación diplomática y cooperación sur-sur. Y sus ciudadanos podrán participar e impactar en procesos de transformaciones sociales, políticos e institucionales. Hay más coincidencias de las que se creen: es cuestión de apuntalarlas y trabajar en aquellas que necesitan nuevas estrategias y escenarios de acción.


Panorama regional y nacional

La historicidad institucional de cada Estado, y del propio MERCOSUR Derechos Humanos, visible a través de las líneas de tiempo del Sisur, es una de las herramientas de interés contenidas en esta publicación para comprender la dinámica y riqueza de cada país y cómo, en muchos casos, a través de recorridos políticos distintos, arribaron a institucionalidades similares ya sea por cantidad, perfil de institución o agenda temática. Este trabajo propicia un enfoque en el cual se privilegian tanto los aspectos formales –tratados internacionales, normativas, instituciones, mecanismos de articulación, políticas públicas– como aquellos informales que, en la mayoría de los casos, tienen la misma fuerza determinante. Es por ello que, a lo largo de los capítulos, podrá verse la importancia que los contextos sociales, políticos y económicos tienen a la hora de comprender la institucionalidad de cada uno de los países.

La conformación del MERCOSUR Derechos Humanos es el punto de partida de un recorrido que necesita, primero, explicitar el lugar desde el que habla: es una propia institución regional la que lleva adelante este estudio y nada más claro que empezar por la propia historia y actualidad para entender desde qué marco se realizará la aproximación. Junto a la línea histórica del proceso de estructuración del MERCOSUR Derechos Humanos, se expone el estado actual de ese desarrollo, dando cuenta de las al menos 24 instituciones y mecanismos de articulación que este espacio ha sabido construir. Es interesante como el

estudio señala que de ese total, el 70% corresponden a mecanismos de articulación y el 30% restante se distribuye entre instituciones de asesoramiento, asistencia o consultivas, de investigación y formación, hecho que demuestra el carácter no vinculante de las acciones del MERCOSUR para los Estados Parte aunque sí influyentes en la conformación de una identidad regional fuerte. En relación con el dato anterior, cabe notar que la mayor parte de las instituciones del MERCOSUR Derechos Humanos abordan aspectos relativos a infraestructura institucional de DDHH y, dentro de ese tema, prima la promoción y protección de la democracia y del Estado de Derecho. Esto demuestra que, por un lado, ese tema es el que permite articular derechos transversales y estructurales dentro de la institucionalidad de los Estados y a su vez ubica al MERCOSUR como promotor y garante de la democracia en la región. En cuanto a la organización institucional puede notarse, a través de los numerosos mapas institucionales, como la RAADH y el IPPDH son el corazón del MERCOSUR Derechos Humanos, consolidándose como espacios de articulación, diálogo, asesoría técnica y coordinación de políticas públicas de derechos humanos a nivel regional.

Los países miembros del MERCOSUR presentan, como demuestra esta publicación, una institucionalidad reciente: tanto en Argentina como en Uruguay, Brasil y Paraguay fue el retorno democrático –a lo largo de la década de 1980 y con características propias en cada país– el que abrió el campo, podríamos decir formal, de la institucionalidad de los derechos humanos en la región. El caso de Venezuela es distinto ya que la transformación más elocuente se



propicia tras la salida no de una dictadura militar sino de un proceso hegemónico liderado por una coalición de élites. Sin embargo, todos los países comparten los fines de la década de 1990 y comienzos de 2000 como momento de despegue y afianzamiento de la institucionalidad en derechos humanos, conformando el mapa actual descrito y analizado a lo largo de este trabajo que, vale aclarar, es extenso en todos los países.

La organización institucional en materia de derechos humanos presenta particularidades en cada país, pero los cinco países comparten la concentración mayoritaria de esas instituciones en el Poder Ejecutivo. No obstante, el tipo de institución y la agenda temática que abarca, sí ofrecen distinciones.

La institucionalidad en derechos humanos en Argentina, Brasil y Uruguay se organiza en una institución primaria de promoción y protección de derechos (la Secretaría de Derechos Humanos) aunque de distinto rango, mientras que en Paraguay, por el contrario, se encuentra diseminada a lo largo de todo el Poder Ejecutivo y nucleada en la Red de Derechos Humanos. Por último, Venezuela cuenta con la Defensoría del Pueblo, integrante del Poder Ciudadano, como la institución de referencia en la materia. A su vez, el Sisur muestra cómo, en el caso de los países sustentados en una institución primaria, hay algunos en donde predominan instituciones rectoras de políticas públicas –ministerios, secretarías o institutos especializados–, como en Brasil, Venezuela y Uruguay, y otros en donde sobresalen organismos de control, consultivos y áreas internas, como en Argentina. Paraguay, como puede verse


en su mapa institucional, está compuesto por una gran variedad de dependencias específicas y articuladas en red.

La agenda temática es un punto de encuentros: el estudio concluye que la institucionalidad en todos los países del MERCOSUR es más extensa y sólida en aspectos vinculados a la igualdad y no discriminación, con organismos específicos para la promoción y protección de grupos vulnerables. Quizás Venezuela constituye un aspecto distintivo, en tanto la importante proporción que las instituciones vinculadas a la prevención de la violencia y seguridad ciudadana. En Argentina, en cambio, los procesos de memoria, verdad y justicia permean la institucionalidad en mayor proporción que en otros países.

Experiencias temáticas

Una de las características centrales del Sisur es que brinda la opción de analizar la información según las temáticas de derechos que los Estados privilegian, ayudando a comprender las diferentes concepciones y prioridades de cada uno de ellos. A partir de distintos temas de derechos humanos, se presenta un amplio abanico de posibilidades para indagar sobre la historicidad, los modelos y estructuras institucionales, las políticas y normativas, la participación social, entre otros elementos.

Para el presente estudio, se ha puesto el foco en tres cuestiones que dan cuenta de la holgura temática y de análisis del Sisur, a la vez que aportan datos comparativos bien interesantes para establecer contrastes y similitudes. Comisiones de la verdad, Pueblos Indígenas y personas mayores son las tres problemáticas abor-



dadas por país, con mapas institucionales, líneas de tiempo e información sustantiva sobre normativas internacionales, regionales y nacionales.

Las comisiones de verdad, inescindibles de los procesos de memoria, verdad y justicia, han estado presentes, respondiendo a los desarrollos internos propios, en absolutamente todos los países de la región. Fueron hitos de la transición democrática, son parte de la agenda de la mayoría de los Estados y sus archivos constituyen el acervo documental más importante en términos de violaciones de derechos humanos. La historicidad en estos casos es extensa en la mayoría de los países, si bien Argentina fue el primero en inaugurar las comisiones de la verdad con la CONADEP. También es robusta la institucionalidad en todos los Estados, así como los marcos normativos. En este tema en particular, también la RAADH y el IPPDH desde su creación han priorizado en las comisiones, grupos de trabajo, consensos regionales y acciones estratégicas los temas de memoria, verdad y justicia.


En el caso de los Pueblos Indígenas, como bien señala el estudio, existe una institucionalidad variable en el MERCOSUR, probablemente vinculada al peso cuantitativo y político que estos tengan en cada país. Es por eso que Brasil, Venezuela y Paraguay presentan, en líneas generales, una mayor proporción de instituciones, mecanismos de articulación e hitos históricos destinados a los derechos de este grupo particular. Al mismo tiempo, los derechos de los Pueblos Indígenas, reconocidos desde hace tiempo en el derecho internacional, han tenido mayor visibilidad en las últimas tres décadas. La constitución de

un espacio de coordinación de altas autoridades indígenas de los 5 países miembros del MERCOSUR en 2014 y la incorporación de los derechos de los Pueblos Indígenas a la agenda de la RAADH e IPPDH, es un buen ejemplo al respecto.

El trabajo cierra con el análisis de los derechos de las personas mayores. En este caso en particular, un punto interesante es ver cómo los países miembros del MERCOSUR han organizado sus normativas, instituciones y políticas públicas promoviendo la creación de mecanismos especializados para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores a través de procesos muy disímiles, pero en crecimiento en los últimos años.

A nivel del MERCOSUR la creación primero de un grupo de trabajo y posteriormente de una comisión permanente sirvieron como mecanismos de articulación para homologar y discutir prácticas y problemáticas en la región. Pero también para coordinar con otros sistemas regionales, permitiendo así elevar los estándares internacionales de derechos humanos de las personas mayores a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Además, la protección de este grupo poblacional es, por definición, un derecho transversal, y se encuentra mencionada implícita o de forma puntual en diversos instrumentos nacionales. En este sentido, Uruguay, Paraguay y Brasil han avanzado más con normativa específica que integre una mirada global sobre las personas mayores.

Nos gustaría enfatizar el objetivo de esta publicación: acercar a investigadores, funcionarios públicos y actores sociales a la información precisa y necesaria para



conocer y comprender la institucionalidad regional en derechos humanos. Con este trabajo y el Sisur, el IPPDH procura aumentar los niveles de información y análisis sobre las instituciones de derechos humanos del MERCOSUR, con el objeto de contribuir a la articulación de políticas públicas en la materia. A su vez, busca promover sistemas de información regionales que contribuyan al fortalecimiento de los ámbitos institucionales para el desarrollo de políticas públicas en derechos humanos.

Dichas políticas no sólo requieren el fortalecimiento de las instituciones de administración de justicia, defensorías del pueblo y agencias especializadas de derechos humanos, sino también la articulación entre los distintos poderes y organismos gubernamentales que actúan a nivel nacional y regional. Además, implican el involucramiento y participación de la ciudadanía y de sus organizaciones sociales, a partir de mecanismos que permitan dar legitimidad y sustento a políticas de mediano y largo plazo. Con esta perspectiva, el IPPDH seguirá trabajando junto a los países del MERCOSUR.

Marco conceptual y metodológico

En América Latina, y en especial en el Cono Sur, una historia común de violaciones masivas y sistemáticas marcó una fuerte concepción de derechos humanos que proyectó una nueva cultura política especialmente promotora de la dimensión institucional y procedimental de la democracia¹. Como explicita Abramovich: *“Se trata de un pasado común que al mismo tiempo nos ayuda a definir culturalmente ‘en contraposición con el terror de Estado’, el rechazo a todas las formas de autoritarismo, de opresión, de persecución, de violencia estatal, de avasallamiento de la dignidad humana. Contribuye a la formación de una conciencia regional orientada al respeto de un piso mínimo de derechos fundamentales que deben ser siempre resguardados, y a la afirmación de reglas y principios éticos básicos para articular la convivencia social en democracia”*². Esta vocación del MERCOSUR ha quedado plasmada en diversos documentos, entre ellos el Protocolo de Asunción de 2005 y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) de 2011, que incluyen a los derechos

humanos como parte imprescindible del modelo de integración³.


Esta noción de derechos humanos, especialmente aquella planteada en el PEAS, viene a complementar las dinámicas propuestas de un MERCOSUR Social concibiendo los derechos humanos como un marco conceptual capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo.

“El enfoque de derechos en un plano ideológico se plantea, por un lado, como un posicionamiento político lo suficientemente general para debatir su interpretación en cada contexto particular. A la vez, en el plano de la gestión de políticas y servicios sociales, se erige como una lógica de intervención que implica un posicionamiento de y una interpelación a los involucrados en calidad de sujetos con derechos y obligaciones. (...) En ambos planos, ideológico y de gestión (inherentemente imbricados), el enfoque de derechos plantea la centralidad del principio de igualdad y no discriminación como horizonte de las intervenciones estatales y tiende a fortalecer los ámbitos públicos y democráticos de debate, de decisión, y de acción en los procesos de políticas públicas, a través de la participación social, de una gestión transparente, de mecanismos de reclamo y de la producción y el acceso a la información pública. Desde la perspectiva de derechos, las políticas públicas –en tanto proceso colectivo de construcción de sentido y de interacción entre actores estatales y sociales en pos

1 Montero, Federico, “Reflexiones preliminares sobre discriminación, ciudadanía y políticas públicas en el MERCOSUR” en *Hacia una ciudadanía plena. Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR*, INADI, 2010.

2 Abramovich, Victor, “Derechos Humanos en el marco del proceso de integración regional en el MERCOSUR”, Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y democratización para América Latina, 2012, p. 6-13.

3 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), *Memoria Institucional 2009 -2014*, Buenos Aires, 2015.



de un mayor bienestar– se constituyen como espacios privilegiados para la construcción de una ciudadanía plural. ”⁴

Este enfoque se observa de manera directa en los procesos de expansión de derechos presentes en la mayor parte de los países de la región, donde es frecuente encontrar planes nacionales, políticas y/o programas sociales que se enmarcan de manera explícita bajo el enfoque de derechos. Asimismo, la transformación de las estructuras institucionales y normativas en clave de derecho resulta un inicio de la incorporación –en mayor o menor grado– de este paradigma.

Bajo este marco, analizar la institucionalidad en derechos humanos de los países miembros del MERCOSUR implica, en una primera instancia, comprender las normas o reglas formales que le dan el marco funcional y político a las instituciones dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos. Este análisis nos remite a la adopción de los tratados internacionales, las traducciones locales de los acuerdos e instrumentos normativos de garantía y protección, la infraestructura institucional y los mecanismos y estrategias de coordinación creados para proponer, ejecutar y controlar las políticas públicas e iniciativas en materia de derechos humanos dentro de cada país y en el MERCOSUR como bloque regional.

Por otro lado, esta perspectiva anclada en los mecanismos formales ha sido superada en concepciones más recientes (neoinstitucionalistas) donde se destaca


4 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, Buenos Aires, 2014.

la necesidad de conjugar en el análisis los aspectos informales de las culturas organizacionales (valores, rutinas, hábitos, costumbres, etc.) los cuales pueden tener tanta o más “fuerza de ley” que lo formal. De ahí que para comprender la institucionalidad de cada uno de los países miembros sea necesario estudiar los contextos sociales, económicos y políticos que habilitaron o participaron en la construcción de una determinada institucionalidad, así como la conformación cultural y social de cada uno. Al mismo tiempo, analizar la institucionalidad formal en derechos humanos permite comprender en gran medida las prioridades y las agendas públicas de cada país.

Parte de los objetivos del presente estudio es presentar las imbricaciones institucionales y de política pública entre las esferas nacionales y el MERCOSUR. Si bien en numerosas oportunidades, las realidades o circunstancias nacionales han condicionado fuertemente lo regional imponiendo restricciones, en algunas temáticas la coordinación de políticas a nivel regional ha operado de forma directa sobre lo nacional⁵. Un ejemplo claro de ello han sido los acuerdos relativos a los procesos de memoria, verdad y justicia, que se consolidan en el 2012 mediante la creación de una comisión intergubernamental para el intercambio de información e investigación sobre coordinaciones represivas de las dictaduras del Cono Sur, y en particular el Plan Cóndor.

El presente estudio se funda sobre una investigación empírica realizada en el

5 Vázquez, Javier, “Derechos Humanos en el MERCOSUR” en Hacia una ciudadanía plena. Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR, INADI, 2010.



marco del Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR (Sisur) tomando como período central la década que va de 2005 a 2015. Bajo una metodología principalmente de carácter cualitativo, donde se relevaron las principales instituciones en derechos humanos del bloque regional y sus países miembros, a partir de los sitios web, informes y publicaciones de las mismas. Además, realizamos entrevistas semiestructuradas a referentes y responsables de dichas instituciones. En el afán de caracterizar y objetivar el relevamiento estipulamos categorías analíticas que permitieron el cruce de información y la caracterización de la institucionalidad. Las dos variables más importantes a las que se hará referencia son: la temática de derechos humanos y el tipo de institución. Estas dos categorías analíticas facilitan la caracterización y el análisis transversal de la institucionalidad en derechos humanos de los países miembros del MERCOSUR.

Para este estudio concebimos a las instituciones como un sistema amplio y complejo de reglas de juego, las cuales enmarcan y constriñen las políticas públicas que deciden y llevan adelante los Estados⁶. Se distinguen entre estas de forma particular

a aquellas cuyo objetivo principal consiste en la articulación o coordinación de las políticas, las cuales serán referidas como mecanismos de articulación. En el Sisur definimos mecanismo de articulación a un organismo conformado por diversas instituciones (públicas o de la sociedad civil) cuyo objetivo consiste en la coordinación de estas instituciones sobre una determinada temática de derechos humanos (o sobre derechos humanos en sí mismos). Pueden ser interpretados como espacios de diálogo y de conformación y monitoreo de políticas públicas.

Diseñamos asimismo un árbol temático IPPDH que propone una organización de temas y subtemas de derechos humanos que permite ordenar los mandatos del Instituto IPPDH, junto a los temas de trabajo de la RAADH y de interés del MERCOSUR DDHH en general. De los cinco ejes principales del árbol, el IPPDH tiene mandato en cuatro, que son aquellos sobre los cuales se concentró la presente investigación. Los ejes que se abordan son: Prevención de la violencia y seguridad ciudadana, Igualdad y no discriminación, Memoria, verdad y justicia e Infraestructura institucional en derechos humanos.

6 Repetto, Fabián, "Contribución al Plan Estratégico del Instituto Social del Mercosur (ISM) (2009-2011)"; 2008.

II

La institucionalidad en derecho humanos en el proceso de integración regional



La formación del MERCOSUR Derechos Humanos

Desde 2004 el MERCOSUR avanza con especial impulso hacia un modelo de desarrollo integrado construyendo y/o fortaleciendo una infraestructura institucional regional, capaz de gestionar un modelo multidimensional de integración de sus dimensiones económica, política y social. Este nuevo modelo procura hacer frente a las crisis económicas y sociales suscitadas a fines del siglo XX en la región, las demandas de transformaciones políticas y sociales y las inequidades y asimetrías del proceso de integración. El renovado impulso del proceso de cooperación e integración regional concuerda y es facilitado por la reanudación del crecimiento económico de los países de la región y por un contexto inédito de afinidad política entre los gobiernos. En este marco, el bloque regional pone el acento en una integración positiva que despliega y amplía diversas modalidades de cooperación, concertación y coordinación de políticas. A su vez, fortalece las capacidades institucionales nacionales y regionales en áreas claves para el desarrollo económico y social⁷.

La coordinación de esfuerzos nacionales y la profundización de líneas de convergencia en políticas públicas regionales ponen mayor atención a políticas de inclusión social. Esta dimensión del MERCOSUR

se asocia tanto a la persistencia de problemas estructurales como la pobreza, desigualdad y exclusión social que afectan el ejercicio de los derechos básicos de la ciudadanía en los países de la región, como al déficit democrático de la integración que plantea la necesidad de una mayor legitimidad y participación social. Se trata de una integración más inclusiva que, bajo una estrategia de desarrollo nacional y regional, procura la superación de las graves desigualdades sociales a nivel nacional y la reducción de asimetrías en el plano regional. En materia de institucionalidad pública, el enfoque social y participativo del MERCOSUR coincide con la sinergia política entre los Estados Parte, su vocación de transformación social y con la emergencia de movimientos sociales en el escenario político regional. Ejemplo de ello es la creación del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) y del Programa Somos MERCOSUR en 2005, las Cumbres Sociales nacidas en 2006 y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) creada en 2010 bajo la órbita del Alto Representante General del MERCOSUR. La multiplicidad de iniciativas en el campo social sienta las bases para la incorporación de la dimensión social en la integración regional, motivando a los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR a proponer instituciones, junto a mecanismos de articulación y de armonización política. En 2007 se crea el Instituto Social del MER-

⁷ Rodríguez Patrinos, Paula. "El Mercosur: Nuevas formas de cooperación y coordinación política", en Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración regional en América Latina. IUDC-UCM, Catarata, Madrid, España, 2014



COSUR (ISM), que comienza a funcionar en 2009 en Asunción, como un ámbito técnico-político de apoyo a los procesos de elaboración, implementación y coordinación de proyectos, programas y políticas sociales de la región, llevados adelante en el marco de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS), creada en el año 2000. Estrechamente vinculada a las acciones del ISM, se encuentra la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS), creada en 2008 y en funcionamiento desde 2010, para articular el trabajo en materia social que en tanto multisectorial trasciende la labor de los ministerios específicos. Esta dimensión política y social del MERCOSUR asigna un papel central a la consolidación de la democracia y a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas que habitan la región. Por ello, los derechos humanos no solo subyacen en los instrumentos y espacios

institucionales previamente mencionados, sino que son incorporados con iniciativas concretas en la agenda de integración. En este marco, el MERCOSUR intenta construir y fortalecer una institucionalidad pública que impulse estrategias nacionales y regionales para avanzar en la agenda de derechos y ciudadanía, estimulando también la coordinación de políticas regionales en derechos humanos.

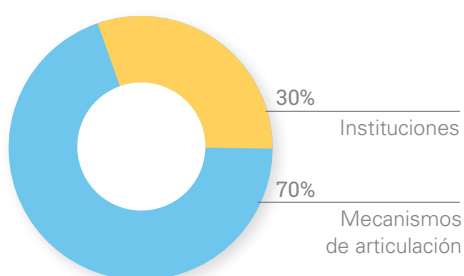
La RAADH y el IPPDH son ámbitos institucionales del bloque regional creados para contribuir a la conformación de una comunidad política comprometida con el respeto y promoción de los derechos humanos, en tanto eje fundamental de la identidad y desarrollo de la región⁸. La institucionalización del IPPDH como una instancia de coordinación y cooperación recíproca entre los Estados resulta de ese compromiso en políticas públicas integradas y permite la consolidación del MERCOSUR DDHH que articula y complementa con las otras dimensiones.

⁸ IPPDH, 2015. *op. cit.*

Institucionalidad regional en derechos humanos

El MERCOSUR DDHH está constituido por al menos 24 instituciones o mecanismos de articulación a los cuales se sumaron recientemente ámbitos específicos relativos a los derechos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Entre estas 24 instituciones predominan los mecanismos de articulación, alcanzando el 70% (16). Las instituciones restantes se distribuyen entre Institución consultiva, de asistencia o asesoramiento (4) o Institución de investigación o formación (3). Dentro de esta última categoría se incluye tanto al IPPDH como al Instituto Social del MERCOSUR.

Gráfico 1. Distribución por tipo de institución



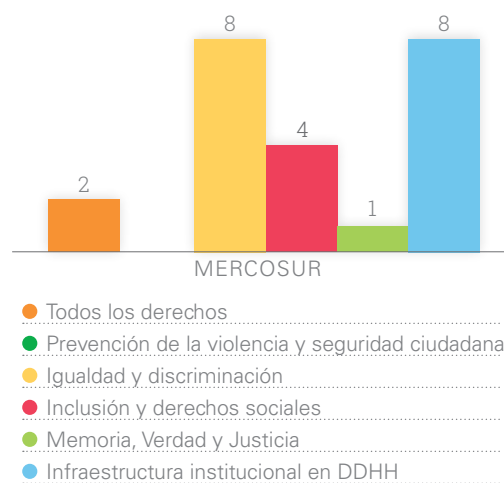
Fuente: Elaboración propia con datos del Sisur.

Una institucionalidad fundada en mecanismos de articulación o instituciones de carácter consultivo cobra sentido en un MERCOSUR cuyas acciones no necesariamente resultan vinculantes para los Estados Parte, aunque de forma paulatina brindan sustento para la formación de una visión e identidad común mercosureña

–y latinoamericana– en relación con los derechos humanos y las políticas sociales.

La distribución temática⁹ de la institucionalidad en derechos humanos del MERCOSUR que presenta el gráfico 2 da cuenta de una mayor cantidad de instituciones que abordan temáticas relativas a los ejes: Igualdad y no discriminación e Infraestructura institucional en derechos humanos. Las dos instituciones marcadas como relativas a “todos los derechos” se refieren específicamente al IPPDH y la RAADH cuyo abordaje es, por principio, de carácter amplio.

Gráfico 2. Distribución temática de la institucionalidad



Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

⁹ La clasificación temática se realizó mediante el análisis de objetivos y acciones de la institución en los últimos años. Cada institución fue caracterizada por muchas –o todas– las temáticas del árbol temático IPPDH. Para este gráfico se agruparon las instituciones en función de los ejes principales del árbol temático dentro del cual quedó definida cada institución.

Las instituciones referidas a inclusión y derechos sociales son aquellas que conforman el núcleo del MERCOSUR SOCIAL, a saber: el ISM, RMADS, la Reunión de Ministros de Educación (RME) y la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales (CCMAS)

Por otro lado, si se desagregan las temáticas que se abordan dentro del eje Igualdad y no discriminación se observa que se han consolidado instituciones o mecanismos en casi todas las temáticas de dicho eje, a excepción de jóvenes –cuya aproximación es desde otros espacios como trabajo, salud y educación– o Pueblos Indígenas, tema recientemente incorporado como un ámbito de articulación específico, ampliado en este trabajo, en el capítulo 9.

Gráfico 3. Distribución temática Igualdad y no discriminación

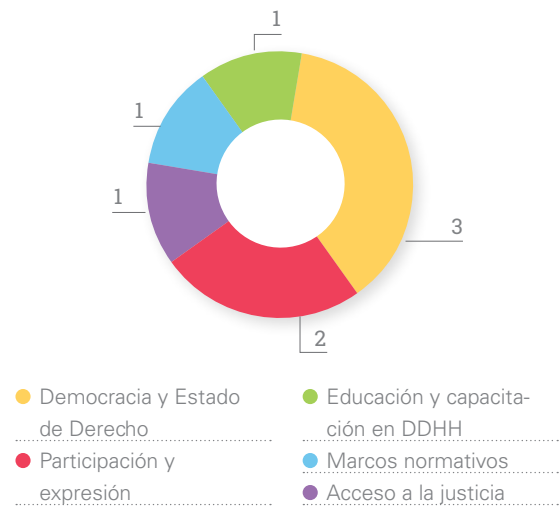


Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

No resulta extraño, dada la estructura y objetivos del MERCOSUR, que la mayor parte de las instituciones se dedique temáticamente a lo que denominamos en la investigación y en el Sisur Infraestructura institucional de DDHH, dentro del cual se han incluido aquellos aspectos relativos

a los derechos que por lo general son transversales y estructurales dentro de la institucionalidad pública de los Estados, como ser marcos normativos, acceso a la información, acceso a la justicia, participación y expresión, educación y capacitación en derechos humanos y democracia y Estado de derecho. El gráfico 4 muestra la distribución temática de la institucionalidad del MERCOSUR, donde la mayor parte de las instituciones se dedica a la promoción y protección de la democracia y el Estado de derecho, poniendo el foco en un MERCOSUR que se postula como promotor y garante de la democracia en la región.

Gráfico 4. Distribución temática Infraestructura institucional en derechos humanos



Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

Es importante recalcar que la clasificación temática se propone como un instrumento analítico que nos permite simplificar la concepción y formato que adquiere la institucionalidad, pero que detrás encierra una complejidad mucho mayor, donde cada institución o mecanismo de articulación trabaja en múltiples dimensiones. De esta manera, por ejemplo, para caracterizar este eje se catalogó al Parlasur dentro de



la temática Marco normativo debido a su inherente responsabilidad en la producción y asesoramiento legislativo. Sin embargo, esta tipificación resulta limitante para caracterizar un órgano que, sin lugar

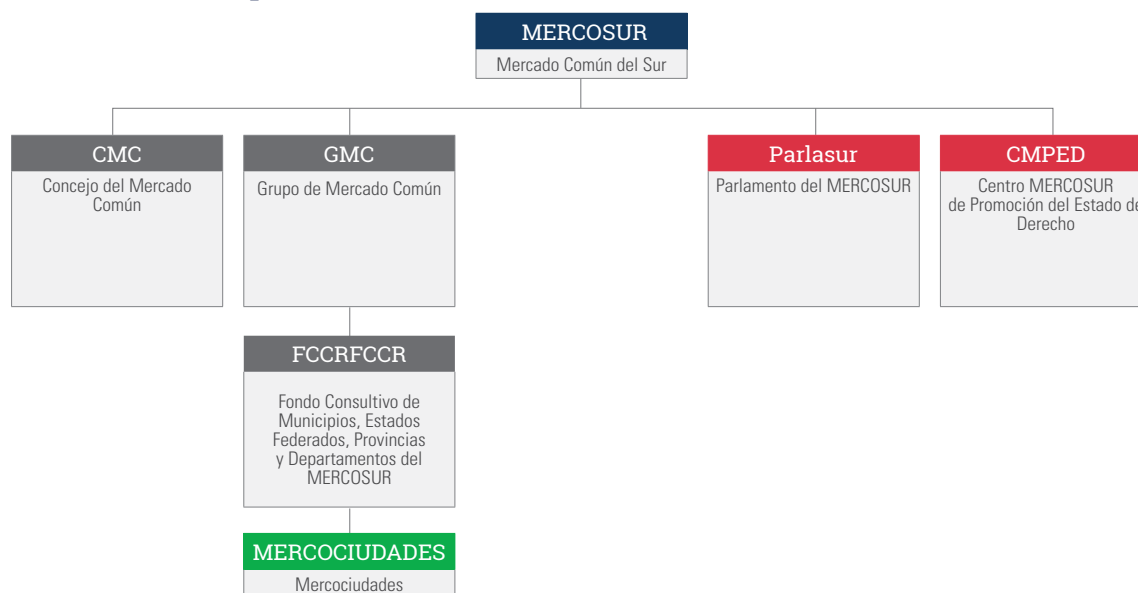
a dudas, se refiere de forma directa a la promoción de la democracia y el Estado de derecho, la participación y expresión, entre otros temas.

Modelo de organización institucional

Analizar los organigramas funcionales o mapas institucionales ayuda a comprender los modelos, lineamientos y prioridades que fundan una determinada institucionalidad. Traslucen la historicidad que permitió conformar dicha estructura. Las dependencias y temas dan cuenta de los impulsos políticos y agendas que operaron para organizarla. Si analizamos el mapa institucional del MERCOSUR DDHH encontramos en primer nivel al Parlasur y al Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho (ver Ilustración 1), así como la red Mercociudades dependiente del Grupo de Mercado Común (GMC), destacándose una vez más la importancia de la democracia y la participación política para el MERCOSUR.

El mapa institucional relativo al Consejo de Mercado Común (CMC) muestra lo que podemos denominar el corazón del MERCOSUR Social, fundado en su mayoría por mecanismos de articulación relativos a las temáticas sociales (Ilustración 2). Se observa que las únicas instituciones en este primer nivel, no conformadas como mecanismos de coordinación sino con un carácter más permanente, son el Alto Representante del MERCOSUR y el Observatorio para la Democracia, destacándose nuevamente la importancia que la promoción de la democracia y el estado de derecho tiene en el bloque regional. Otro aspecto que resulta interesante en la dinámica del MERCOSUR consiste en las instituciones ejecutivas, como el ISM, el

Ilustración 1. Mapa institucional MERCOSUR DDHH-GMC

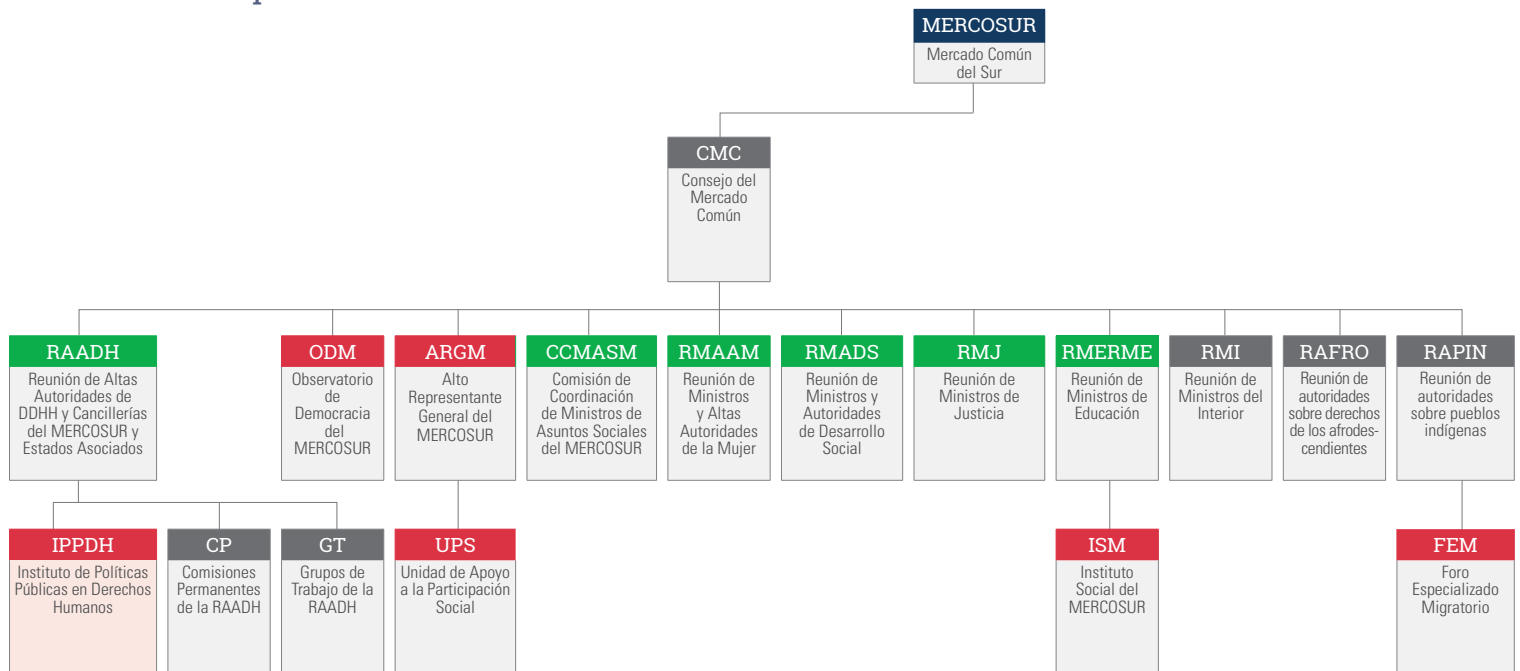


Fuente: Sisur.

IPPDH y el Foro Especializado Migratorio (FEM), que se constituyen como espacios con infraestructura y dinámica propia pero que se organizan en dependencia y vinculación con mecanismos de articulación, como la RMDS, la RAADH y la Reunión de Ministros del Interior (RMI), los cuales por su propio sentido se conforman como espacios de alta movilidad y circulación de capital humano ya que las autoridades designadas rotan en sus países en función de las dinámicas políticas propias.

Este modelo institucional promueve estructuras permanentes orientadas a la cooperación técnica y generación de conocimiento que sirven como hilo conductor del sentido político del MERCOSUR, pero que al mismo tiempo tienen como dificultad permanente la necesidad de relegitimarse continuamente frente a los referentes políticos de los órganos superiores.

Ilustración 2. Mapa institucional MERCOSUR DDHH-CMC



Fuente: Sisur.

Núcleo estructural del MERCOSUR DDHH

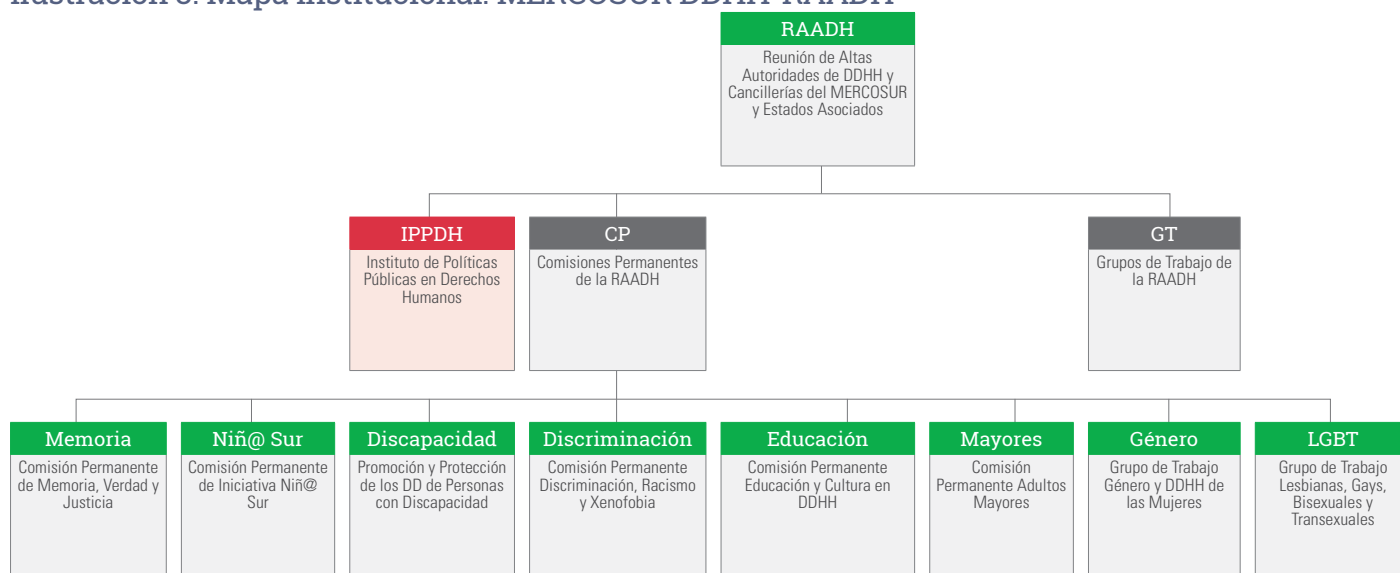
6

La RAADH fue creada en el marco de la Cumbre Presidencial realizada en Brasil en diciembre de 2004 como órgano especializado dependiente del Consejo de Mercado Común y cuyo seguimiento es realizado por el Foro de Consulta y Concertación Política. Se ha constituido como un mecanismo de articulación intergubernamental en materia de políticas de derechos humanos y como un foro regional para el intercambio de experiencias, diálogo e interacción entre agencias públicas e instituciones gubernamentales, incluyendo también la participación de movimientos y organizaciones sociales.

La primera RAADH, realizada del 4 al 6 de mayo de 2005, inauguró un MERCOSUR DDHH de la mano de la firma del Protocolo sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR conocido como cláusula de derechos humanos, junto a la Declaración de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR y Estados Asociados. A diez años de su creación, se ha consolidado como actor relevante en el fortalecimiento de políticas públicas en derechos humanos y como un foro de diálogo con las organizaciones sociales y regionales de los países del bloque MERCOSUR y los Estados Asociados. Tras la realización de 25 reuniones ordinarias y 5 extraordinarias con la participación activa de los países y sus instituciones, la RAADH se ha transformado en

un espacio de reconocimiento y articulación para el avance de los derechos humanos en cada uno de los países del MERCOSUR. Temas clave de la agenda pública ya cuentan con más de 15 declaraciones relativas a derechos humanos sobre igualdad racial, derechos de niños, niñas y adolescentes, políticas de memoria, verdad y justicia, personas con discapacidad. Asimismo, la región cuenta con posicionamientos políticos consensuados en relación a situaciones de conflicto, Estado de derecho, autonomía política y económica, entre otros. Los representantes de los Estados Parte y Asociados, que se organizan en grupos de trabajo y comisiones permanentes, constituyen de forma continua mecanismos de articulación regional para abordar la diversidad de temáticas que han sido foco de la agenda de derechos durante más de una década. La Ilustración 3 presenta la estructura institucional del MERCOSUR DDHH basada fundamentalmente en la RAADH, sus comisiones y grupos de trabajo y el IPPDH como instituto técnico de asesoramiento e investigación en la materia. La conformación de nuevas comisiones o grupos temáticos se realiza en función de propuestas de los países miembros y del consenso de todos los participantes. Por otro lado, a lo largo de la trayectoria de la Reunión algunos grupos de trabajo se fueron consolidando en iniciativas y comisiones permanentes. La Comisión Niñ@sur es un ejemplo de la integración de un proyecto común y permanente, desde

Ilustración 3. Mapa institucional. MERCOSUR DDHH-RAADH



Fuente: Sisur.

el cual se han propiciado declaraciones de gran importancia a nivel del MERCOSUR y se han impulsado instrumentos específicos, como las recomendaciones sobre derechos y asistencia a las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, tráfico, explotación sexual y/o venta y el acompañamiento de instrumentos regionales como la Opinión Consultiva 21 relativa a la niñez migrantes y la Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de necesidades especiales de protección de los derechos de Niños y Niñas Migrantes actualmente en proceso de implementación, entre otras.

El IPPDH, creado en 2009 bajo el ámbito de la RAADH, se constituye como una institución permanente de cooperación técnica a los Estados para el desarrollo de estrategias nacionales en derechos humanos y para la coordinación regional de políticas para avanzar la agenda de derechos y ciudadanía. Para llevar adelante esta labor desarrolla diversas estrategias a nivel nacional y regional, tanto en el ámbito de la RAADH como de otras ins-

tancias del MERCOSUR, y en articulación con la comunidad regional e internacional de derechos humanos. Entre los temas de agenda más permanentes del IPPDH, se encuentran la coordinación regional y el intercambio de experiencias nacionales sobre los procesos de memoria, verdad y justicia ante graves violaciones de derechos humanos cometidos durante los períodos dictatoriales en los países la región. Algunas acciones destacadas son los Principios Fundamentales para las Políticas sobre Sitios de Memoria, consensuados y aprobados por los Estados del MERCOSUR, junto a la creación del Acervo Documental Cóndor con información sobre el patrimonio archivístico relativo a las coordinaciones represivas del Cono Sur. Otro tema central de la labor del IPPDH es la promoción de enfoque de derechos humanos en las políticas públicas de los Estados, mediante investigaciones y cooperaciones nacionales y regionales así como el avance en la creación de indicadores en derechos humanos. También en este marco, se destacan acciones específicas,

como la solicitud de Opinión Consultiva 21 sobre niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que culmina con el dictado de uno de los instrumentos que fija los estándares de derechos humanos más elevados en la materia y la Guía del MERCOSUR para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los niños migrantes. Otro ejemplo es la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores aprobada en junio de 2015, instrumento impulsado fuertemente por los Estados del MERCOSUR y elaborado con la cooperación técnica del IPPDH, el cual eleva los estándares de derechos humanos para este grupo poblacional. El fortalecimiento de la institucionalidad pública en derechos humanos

ha sido desde la creación del IPPDH una temática central de su labor y, a la vez, una estrategia de acción para alcanzar mayor integración, eficacia y adecuación en las políticas públicas de la región. La creación del Sisur, junto a la realización de investigaciones y cooperaciones técnicas en la materia son ejemplos salientes de la actuación del IPPDH. Otro ejemplo son las iniciativas tendientes a fortalecer la gestión de políticas en derechos humanos o con perspectiva de derechos, mediante la formación a representantes de instituciones públicas, organizaciones sociales y ámbitos regionales del MERCOSUR, que culminaron en la reciente creación de la Escuela Internacional de Política Pública en Derechos Humanos.

Imagen 1. Línea del tiempo MERCOSUR



23 Julio 2009

Creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)

En el 2009 se aprueba la creación del IPPDH (MERCOSUR/CMC/ DEC N° 14/09) con el objetivo principal de contribuir al fortalecimiento de los Estados de Derecho mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos, favoreciendo de este modo su consolidación. El IPPDH funciona vinculado a la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH), como una instancia de cooperación técnica, investigación aplicada y apoyo a la coordinación de políticas públicas en derechos humanos en la región.



Fuente: Sisur

Institucionalidad en derechos humanos en los países del MERCOSUR

7

La institucionalidad en derechos humanos de los países miembros del MERCOSUR es en primer lugar relativamente reciente. Las instituciones, normas y políticas públicas orientadas a la promoción y protección explícita de los derechos humanos ganan fuerza recién avanzados los años ochenta a medida que los países van recuperando la democracia: Argentina (1983), Uruguay (1985), Brasil (1989) y Paraguay (1989), mientras que en Venezuela este proceso se inaugura a partir de la transformación del Estado y de la promulgación de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en 1999. Ante las recién inauguradas democracias, los procesos de institucionalización de las temáticas de derechos humanos fueron emergiendo de forma paulatina y en muchos casos con reticencias y oposición desde sectores conservadores. Cada país elaboró estrategias distintas en función de los acuerdos sociales y políticos que se gestaron en sus primeros años de democracia. Tal vez como hitos regionales podemos nombrar la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) en Argentina, cuyo objetivo era investigar y aclarar la desaparición forzada de personas durante el Terrorismo de Estado (1976-1981) y que saca a la luz a en 1984 el informe NUNCA MÁS que incluye una primera recopilación de testimonios y casos de graves violaciones a los derechos humanos. Mientras

tanto, en los otros países de la región, los procesos de institucionalización no se inician hasta entrados los años noventa.

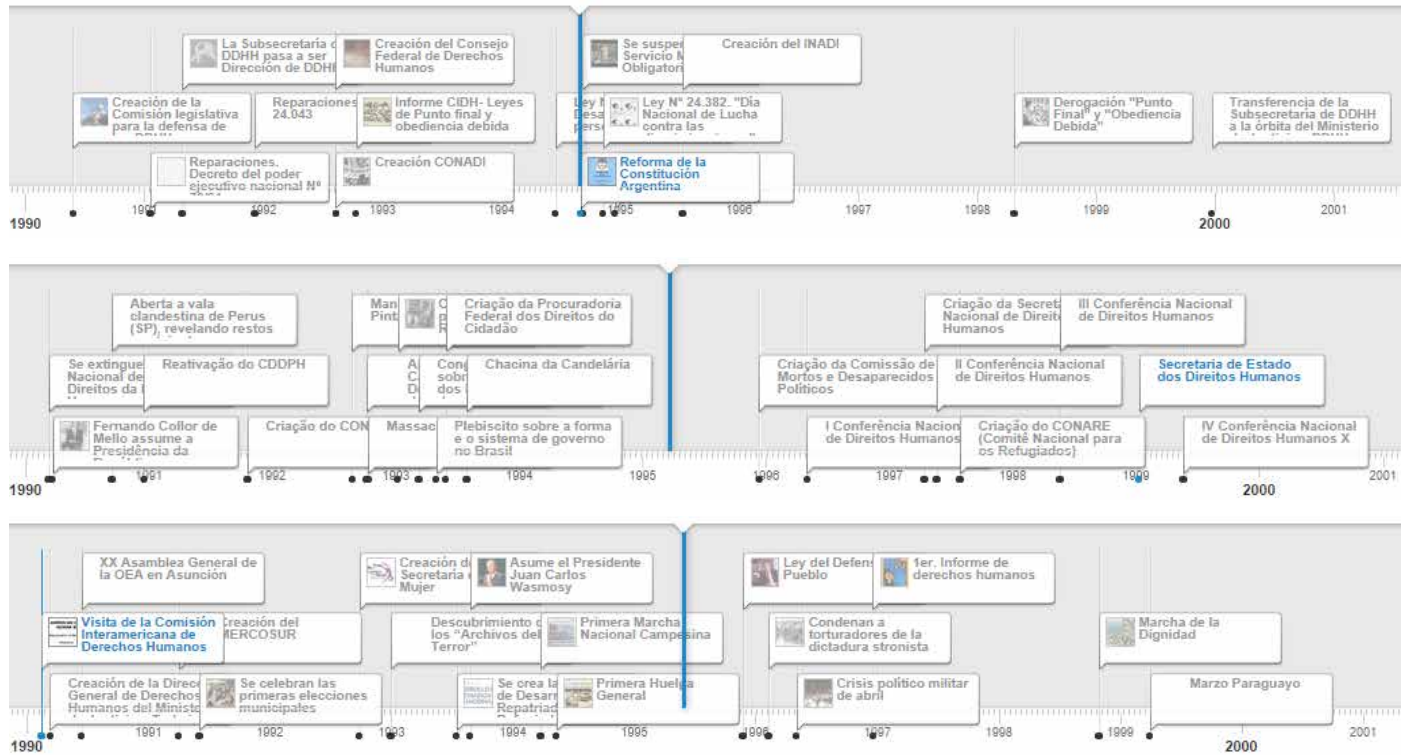
La década de los años 90, por su parte, implicó para la región un modelo económico neoliberal que signó las estructuras institucionales por el retiro del Estado. A pesar de esto, en la mayoría de los países y como parte del proceso de retorno a la democracia se impulsaron modificaciones de las Constituciones Nacionales que incorporaron de forma explícita la protección y promoción de los derechos fundamentales (Brasil: 1988; Paraguay: 1992; Argentina: 1994; Uruguay: 1997 y Venezuela: 1999), al mismo tiempo que se ratificaban los tratados internacionales. Estos procesos impulsaron la creación de estructuras específicas que permitieron garantizar el cumplimiento de los principios de derecho incorporados. En Brasil, por ejemplo, a mediados de los años noventa se inicia un fuerte proceso de institucionalización donde se destaca la realización de la primera Conferencia Nacional de Derechos Humanos que dará lugar al Primer Programa Nacional de Derechos Humanos (1996) y a la creación de la Secretaría Nacional de Derechos Humanos vinculada en ese entonces al Ministerio de Justicia (1997).

A fines de esa década, se iniciaron transformaciones estructurales en todos los países de la región en materia de derechos humanos y comenzó un proceso de viraje

en las políticas e instituciones de los países del MERCOSUR, que terminó por configurar, entre 2005 y 2015 especialmente, el

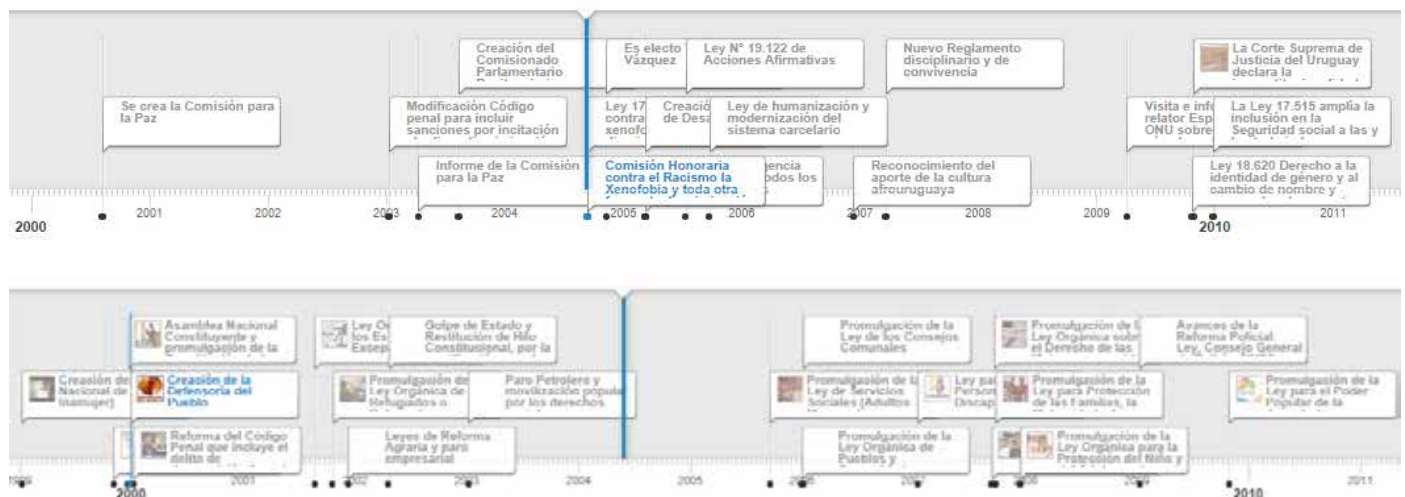
mapa de la institucionalidad en derechos humanos, objeto central de este estudio.

Imagen 2. Líneas de tiempo de Argentina, Brasil y Paraguay 1990-2000



Fuente: Líneas de tiempo de Argentina, Brasil y Paraguay 1990-2000, obtenidas del Sisur, seleccionando Línea de tiempo principal. Incluye hitos históricos de la institucionalidad en derechos humanos de cada país; incluyen las temáticas del estudio.

Imagen 3. Línea de tiempo Uruguay y Venezuela 2000-2010



Fuente: Sisur

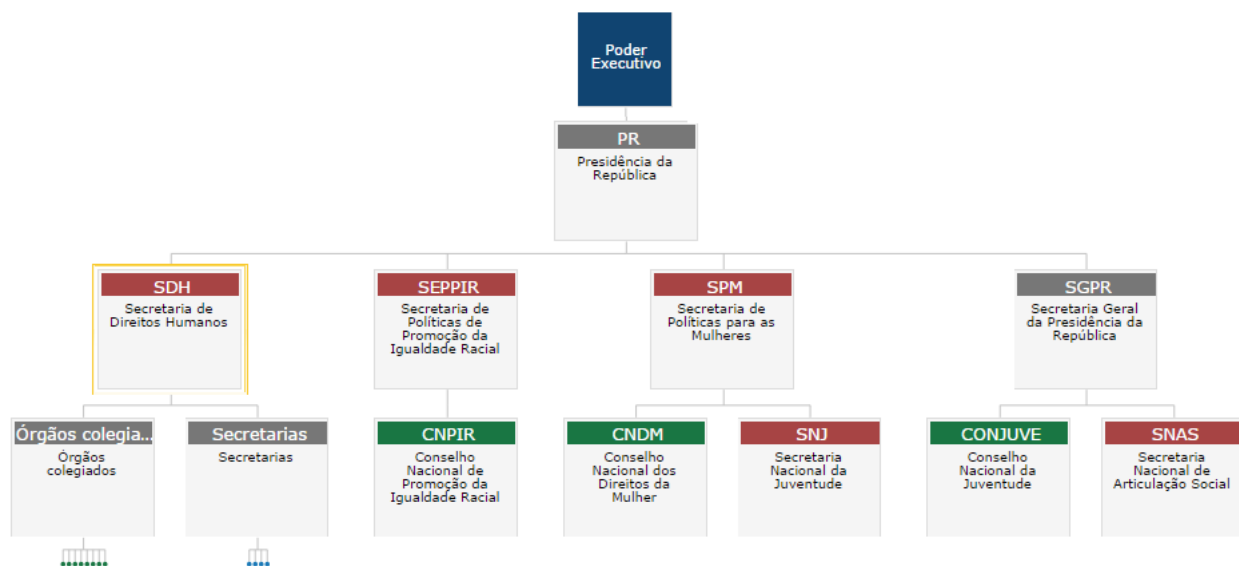
Modelos e instituciones nacionales de derechos humanos

Los países del MERCOSUR cuentan con áreas institucionales estatales en materia de derechos humanos que presentan características heterogéneas y algunos rasgos en común. En los cinco países, estas instancias dedicadas a cuestiones relativas a los derechos humanos se distribuyen entre todos sus poderes públicos, siendo el Poder Ejecutivo, en todos los casos, donde se concentra la mayor parte de las instituciones.

Sin ánimo de establecer modelos cerrados, se pueden encontrar algunas similitudes y diferencias entre las formas en las que se han desarrollado las instituciones y mecanismos de articulación en los países del MERCOSUR. El diseño institucional de Brasil, por ejemplo, se funda en una institución primaria de promoción y protección de derechos

humanos con rango ministerial: la Secretaría de Derechos Humanos (SDH - Brasil). En esta unidad se concentra la mayor parte de los mecanismos y de las políticas públicas orientadas a los derechos humanos, a excepción de las temáticas de discriminación racial y mujeres, para las cuales existe una institucionalidad específica, ambas con rango ministerial: la Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (SEPPIR) y la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM). Una característica central de la SDH Brasil es que está vinculada a un gran número de mecanismos de articulación que, organizados en función del Programa Nacional de Derechos Humanos, tiene como objetivo fundamental la participación de la sociedad civil y la coordinación de las acciones con otras esferas estatales.

Ilustración 4. Mapa institucional SDH - Brasil

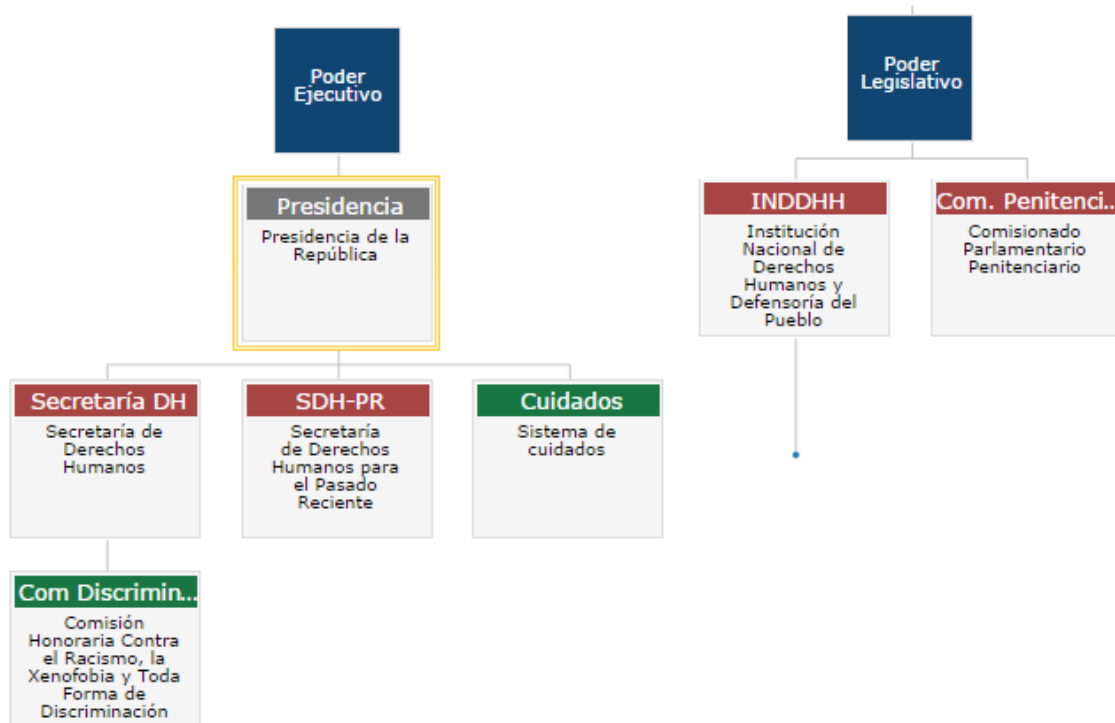


Recientemente, en 2014, un modelo similar ha implementado Uruguay con la creación de la Secretaría de Derechos Humanos dependiente de Presidencia de la República, la cual ha asumido las funciones y misiones de la ex Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura. En este caso, sin embargo, se presentan ciertas particularidades ya que existe por otro lado una institucionalidad fuerte, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), desde donde se abordan de forma específica la protección y promoción de grupos en situación de vulnerabilidad social (mujeres, niños, discapacidad, adultos mayores). Actualmente, los mecanismos de articulación entre estas instancias se encuentran en pleno proceso de ajuste e inserción.

Asimismo, Uruguay creó en 2012, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), órgano

independiente fundado siguiendo los Principios de París. Esta joven institución ha logrado realizar hasta el momento tres asambleas nacionales con alta participación de las organizaciones y movimientos sociales para definir las agendas temáticas prioritarias. El INDDHH también tiene a su cargo el Mecanismo de Prevención de la Tortura creado por mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. En relación con las instituciones de derechos humanos encuadradas en los Principios de París, Venezuela presenta la Defensoría del Pueblo (DdP), órgano que forma parte del Poder Ciudadano. Ambos casos se diferencian de la figura de Defensor del Pueblo, presente en otros países miembros, ya que contemplan un mandato más amplio donde se destaca el carácter propositivo y de participación en el diseño de las políticas públicas.

Ilustración 5: Mapa Institucional SDH - Uruguay

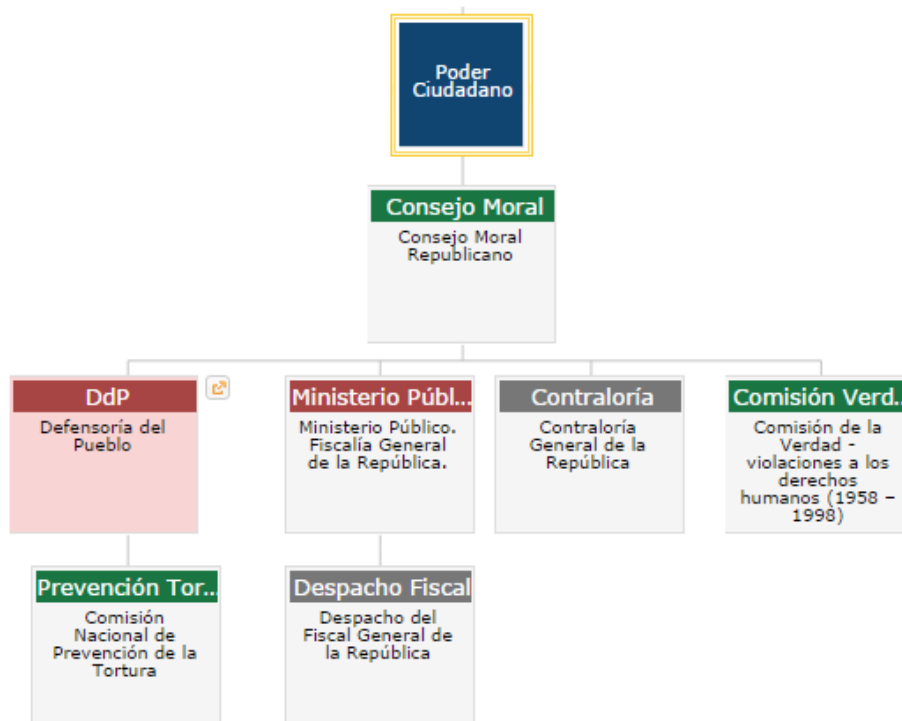


Fuente: Sisur

La DdP en Venezuela puede ser considerada la institución estatal principal para la promoción y protección de los derechos humanos, la cual tiene a su cargo de forma similar a Uruguay, entre otros temas el liderazgo de la Comisión Nacional para la Prevención de la Tortura. A su vez, Venezuela incorporó en 2014 una nueva estructura específica, el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDDH), con un mandato amplio por el que está llamado a convertirse en una de las principales instituciones de derechos humanos del Estado. El CNDDH es un mecanismo de articulación dependiente

de la Vicepresidencia de la República (en el que también participa la DdP), que cuenta con una Secretaría Ejecutiva permanente responsable de articular con los distintos poderes del Estado y ministerios del Ejecutivo con el fin de "...coadyuvar en el diseño, planificación, estructuración, formulación de políticas públicas y estrategias del Gobierno Nacional en materia de derechos humanos". Desde este Consejo se impulsó la creación de un Plan Nacional de Derechos Humanos 2016-2019, actualmente en instancia de validación social y aprobación.

Ilustración 6: Mapa Institucional Poder Ciudadano - Venezuela



Fuente: Sisur

El caso de Paraguay es distinto ya que su institucionalidad de promoción y protección de derechos humanos se encuentra diseminada a lo largo de todo el Poder Ejecutivo. La mayoría de las instituciones ha sido nucleada en la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, mecanismo de articulación interinstitucional de nivel nacional que es coordinado por la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. Es desde esta dirección y a partir de la coordinación de la Red, que se lleva adelante la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos, ver ilustración 7.

Finalmente, en Argentina la institución principal en materia de promoción y protección de los derechos humanos es la Secretaría de Derechos Humanos (SDH Argentina), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta secretaría, cuyo origen se remonta a la CONADEP, tenía como objetivo inicial dar seguimiento a las políticas públicas de reparación. Desde 2003 alcanza dimensiones y funciones

cuasi ministeriales, aunque sin cambiar de rango institucional. La SDH Argentina incorpora desde entonces nuevas temáticas diversificando sus acciones, especialmente en lo referido a la promoción y la protección de grupos vulnerables.

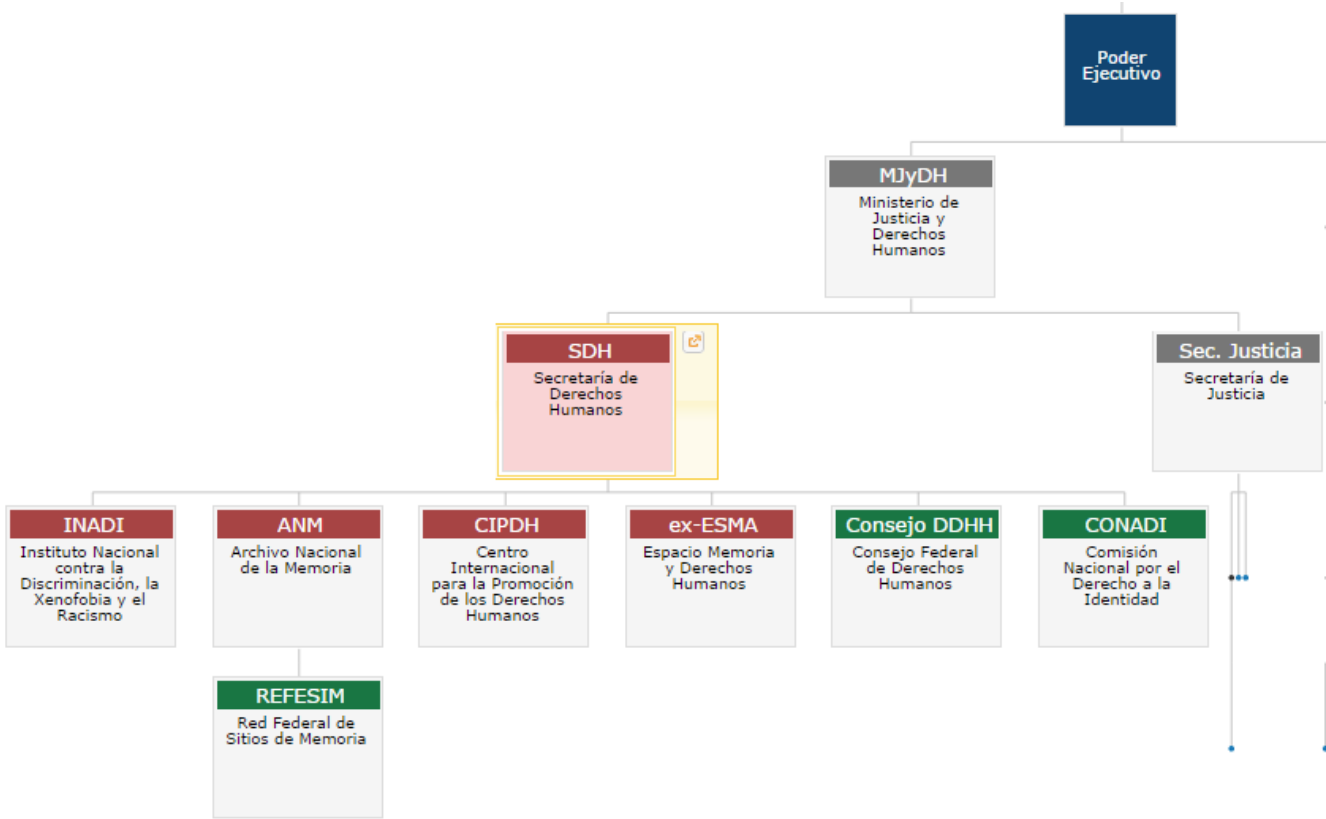
De la SDH Argentina depende la mayor parte de las instituciones que se ocupan de la temática memoria, verdad y justicia, en particular el Archivo Nacional de la Memoria, el Espacio para la Memoria y para la Protección y Defensa de los Derechos Humanos (ex ESMA) y la Comisión Nacional para el Derecho a la Identidad (CONADI). Además, de la Secretaría depende estructuralmente el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), que está constituido como un organismo autónomo y descentralizado que se ocupa especialmente de las políticas de prevención de la discriminación y de promoción de derechos de grupos en situación de vulnerabilidad y que representa una institucionalidad distintiva dentro del mapa institucional de la región, ver ilustración 8.

Ilustración 7. Mapa institucional Ministerio de Justicia de Paraguay



Fuente: Sisur.

Ilustración 8. Mapa Institucional SDH - Argentina

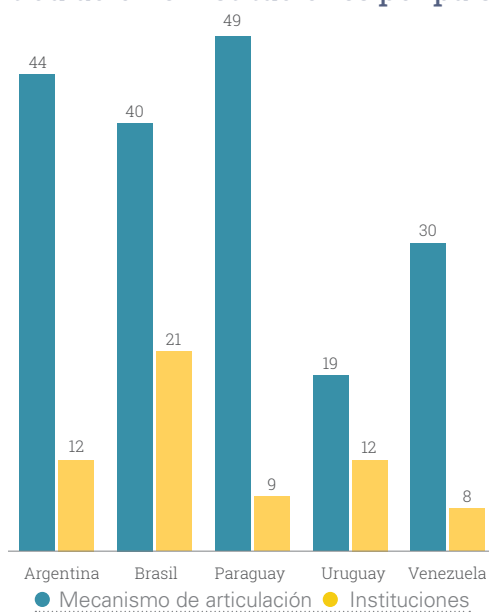


Fuente: Sisur.

Proximidades y distancias de la institucionalidad entre países

Más allá de estas estructuras principales en derechos humanos, cada país contempla una amplia institucionalidad en la materia, diseminada entre los distintos poderes públicos y que corresponde con el diseño institucional y con la historia de su conformación. Entre las diferencias que se observan a grandes rasgos a partir de los datos recolectados en el Sisur está la proliferación de instituciones orientadas a la articulación de acciones, ya sea a nivel federal, nacional, interpoderees o intrapoderees. El siguiente gráfico muestra la proporción de estos mecanismos y el acento de esta estrategia en países como Brasil y Uruguay. Estos datos confirman la observación realizada durante el trabajo de campo a partir de las entrevistas.

Gráfico 5. Distribución de la institucionalidad entre mecanismos de articulación e instituciones por país



Fuente: Sisur.

En relación con el resto de las instituciones, es decir aquellas que se dedican al diseño y ejecución de las políticas públicas o al control y seguimiento de las mismas, se observan diferencias también entre los países (Gráfico 6). En primer lugar se puede observar que existe un núcleo acotado en la mayor parte de los países de instituciones rectoras de políticas públicas¹⁰, es decir, ministerios, secretarías o institutos especializados en derechos humanos o en un tema específico. En este núcleo se incluyen las que se presentaron previamente como las instituciones primarias de cada país. Se distingue en este sentido Brasil que cuenta con una mayor proporción de instituciones clasificadas como rectoras de políticas públicas o áreas internas especializadas, dentro de las cuales se incluyen las cuatro grandes secretarías dependientes de la SDH: Secretaría Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos de las Personas con Capacidades Diferentes y la Secretaría de Gestión de Política de De-

¹⁰ En el Sisur se definió este tipo de institución como: agencias o instituciones del Estado especializadas en derechos humanos que resultan organismos de responsabilidad relevante –en relación con otros del propio Estado o región– en la ejecución y garantía de su tema de competencia. Se encuentran entre estos los ministerios o secretarías del Poder Ejecutivo de DDHH o de temáticas específicas pero asimismo otras instituciones que sean las representantes de la temática.

rechos Humanos, entre muchas otras. Por el contrario, la institucionalidad de Argentina se organiza con una menor proporción de instituciones rectoras de políticas públicas o áreas internas especializadas (INAI, INADI, etc.) pero se incluye una relevante proporción de instituciones de distinto carácter, como organismos de control, consultivas y áreas internas. En Uruguay, por su parte, el núcleo de instituciones rectoras principales ocupa una proporción importante, lo cual se relaciona de forma directa con una institucionalidad menor cuantitativamente pero cuyo diseño organiza de forma clara los ejes temáticos. Entre estas instituciones rectoras encontramos, entre otras, la Secretaría de Derechos Humanos y los cuatro institutos

autónomos dependientes del MIDES (INAU, InMayores, InMujeres e Inju). De forma similar se observa que Venezuela, con una institucionalidad más reciente, también consolida un importante número de instituciones primarias y distribuye la institucionalidad restante entre áreas internas u organismos de consulta y/o asesoramiento.

En Paraguay, la institucionalidad más importante se funda en la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo que está integrada por un gran número de dependencias específicas diseminadas por todo el mapa institucional. Esto se comprueba también con la gran proporción de áreas internas dentro del gráfico.

Gráfico 6. Distribución de la institucionalidad por tipo de Institución



Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

Es importante aclarar que la clasificación del tipo de institución realizada durante la investigación correspondió a un análisis de los investigadores involucrados, siguiendo algunas pautas específicas, pero cuyas interpretaciones –en función de las realidades locales– pueden ser distintas en cada caso. A pesar de esto, el análisis permite aproximar algunas ideas generales acerca de cómo se organiza y distribuye la institucionalidad en derechos humanos. Este diseño no es inocuo a la estrategia de implementación de políticas públicas. Es decir, la existencia o no de áreas principales rectoras para cada tema específico que por lo general cuentan con mayor presupuesto, o la proliferación de pequeñas áreas internas –frecuentemente con menor presupuesto pero con mayor especificidad– coordinadas por medio de mecanismos de articulación, impone estrategias distintas para la implementación, monitoreo y control de las políticas públicas. Lejos de poder diagnosticar un modelo ideal, se trata de presentar las estrategias y diversidad de modelos que caracterizan la institucionalidad de derechos humanos de los países miembros del MERCOSUR lo cual tendrá asimismo un impacto en la articulación y diálogo con las instancias regionales.

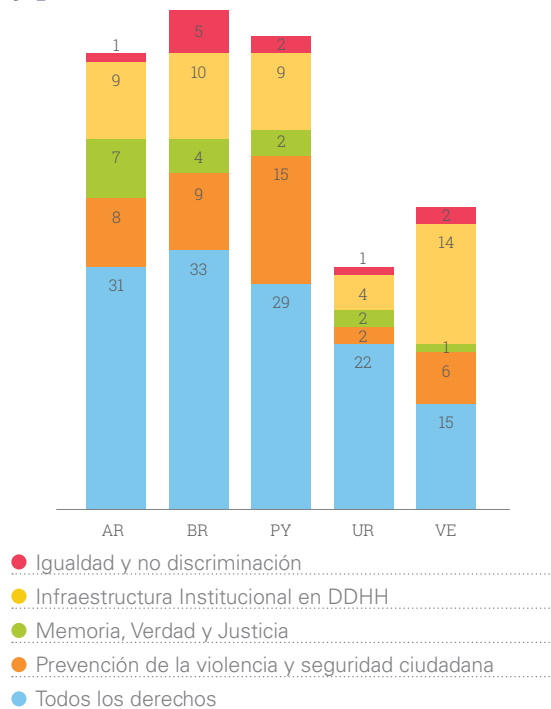
La agenda de derechos

Con relación a las temáticas que se abordan, en primer lugar se observa que la proporción general de institucionalidad por eje temático se mantiene similar en todos los países del bloque, siendo más extensa y sólida en lo referente a Igualdad y no discriminación, donde se generan – como se recorrerá más adelante – organismos específicos para la promoción y protección

de grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños, migrantes, Pueblos Indígenas, personas con discapacidad, etc.). Tal vez una particularidad que se puede observar en el gráfico 7 es la importante proporción que ocupa en Venezuela el eje Prevención de la violencia y seguridad ciudadana, dando cuenta de la importancia que tiene dicha problemática en este país.

Del mismo modo, en Argentina el eje de Memoria, verdad y justicia tiene mayor representatividad que en el resto de los países de la región, lo cual coincide con el énfasis que se le ha dado en el país históricamente a la búsqueda de la verdad y justicia con relación a las graves violaciones ocurridas durante la dictadura militar. Finalmente, y tal como fue relatado previamente, se observa que Brasil presenta una gran proporción de instituciones que abordan de forma integral y transversal los derechos humanos.

Gráfico 7. Distribución de la institucionalidad por eje temático principal y país

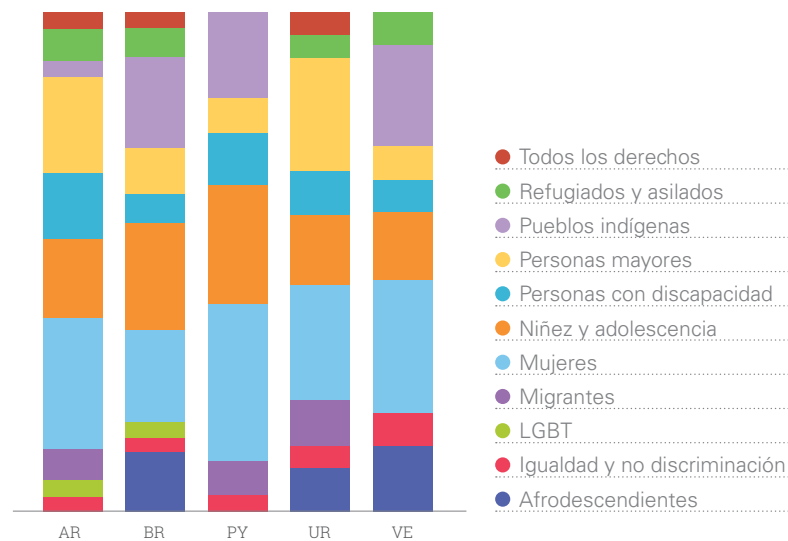


Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

Al hacer un foco específico en el eje de Igualdad y no discriminación (gráfico 8) se observan algunos aspectos generales, como una importante proporción en todos los países de instituciones especializadas en tema género (mujeres, violencia de género, etc.) y niñez y adolescencia. Se

encuentran asimismo características de algunos países, como la importancia de la temática de Pueblos Indígenas para Paraguay y Venezuela, personas mayores en Uruguay y Argentina, y afrodescendientes en Brasil, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 8. Distribución de la institucionalidad eje temático Igualdad y no discriminación por país



Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

Participación social e institucionalidad pública

La participación en el MERCOSUR Derechos Humanos

Un aspecto que resulta relevante en el análisis de la institucionalidad mercosu-reña desde una perspectiva de derechos es el creciente interés en la promoción de la participación social. Este interés se presenta en distintas instancias de debate entre los Estados Parte y Asociados, junto a las decisiones y ámbitos institucionales del MERCOSUR, que procuran involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional. Asimismo, se fortalecen progresivamente los canales de diálogo sectoriales (educación, trabajo, derechos, etc.) entre las organizaciones sociales y el MERCOSUR, inspirados en las experiencias llevadas a cabo a nivel nacional, particularmente en Argentina y Brasil¹¹.

El Parlasur y la elección directa de sus representantes vía sufragio universal en algunos países, es un paso adelante hacia la participación, representatividad y legitimidad social del proceso de integración. El Programa Somos MERCOSUR, representa otro intento del bloque de superar su déficit de participación social, involucrando a la sociedad civil en los debates y procesos decisorios del MERCOSUR. Por su parte, las Cumbres Sociales que anticipan las Cumbres de los Presidentes, constituyen


espacios de debate entre actores sociales, gubernamentales y del MERCOSUR. El mapa institucional del MERCOSUR social y participativo se completa con la creación y puesta en funcionamiento procura ampliar e institucionalizar los canales de diálogo con las organizaciones y movimientos sociales; apoyar la organización de las Cumbres Sociales; financiar la participación social en las reuniones del bloque y mantener un registro de organizaciones y movimientos sociales de los Estados Parte¹².

Finalmente ya en el ámbito específico de los derechos humanos, es importante notar que la RAADH se ha constituido en un foro regional para el intercambio de experiencias, diálogo e interacción entre agencias públicas e instituciones gubernamentales, incluyendo la participación de movimientos y organizaciones sociales quienes tienen un espacio concertado para emitir observaciones y sugerencias a través de los encuentros plenarios, los grupos de trabajo y comisiones permanentes. Esta participación ha sido formalizada mediante el reglamento de funcionamiento de la RAADH, que incluye un capítulo relativo a la participación social en las reuniones¹³.

12 Abrão, Paulo y Rodriguez Patrínos, Paula, "Participación Social en la construcción de políticas públicas en derechos humanos. Avances y desafíos del MERCOSUR," en La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI, Buenos Aires, 2016.

13 Abrão, Paulo y Rodriguez Patrínos, Paula. *op. cit.*

11 Rodriguez Patrínos, Paula. *op. cit.*



En el décimo aniversario de creación de la RAADH, el compromiso del MERCOSUR Derechos Humanos con la participación es institucionalizado mediante la creación del Foro de Participación Social del IPPDH en 2015. Se trata de un espacio permanente de diálogo, consulta y reflexión entre los Estados y las organizaciones y movimientos sociales, para construcción de una agenda colectiva que facilite el desarrollo de políticas públicas en derechos humanos en la región. El Foro se organiza a través de consultas públicas presenciales y virtuales, promovidas junto a la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS), y realizadas semestralmente de forma itinerante, con el objetivo de llegar a cada uno de los países del MERCOSUR. Este mecanismo de participación fortalece la construcción de alianzas sociales amplias, que sostengan estrategias de acción política regional¹⁴. Como hemos visto, el MERCOSUR ha dado pasos importantes para su reconfiguración desde una

perspectiva participativa. Sin embargo, sigue siendo indispensable profundizar las modalidades y espacios de participación existentes a fin de facilitar la inclusión y el diálogo social en el proceso de formación de las políticas públicas.

Un diseño institucional, de fuerte corte presidencialista, privilegia la diplomacia de los Poderes Ejecutivos y dificulta la incorporación de la sociedad civil al proceso decisorio y de formación de políticas. Por otra parte, las percepciones variables de los gobiernos de la región en torno al grado de apertura a la participación social, impacta la generación de consensos al interior del bloque regional sobre los niveles de participación posibles o aceptados. Finalmente es importante notar que aún persisten desafíos significativos para alcanzar una participación social regional materialmente viable, con mayor circulación y gestión de información, y también con alternativas de apoyo económico.

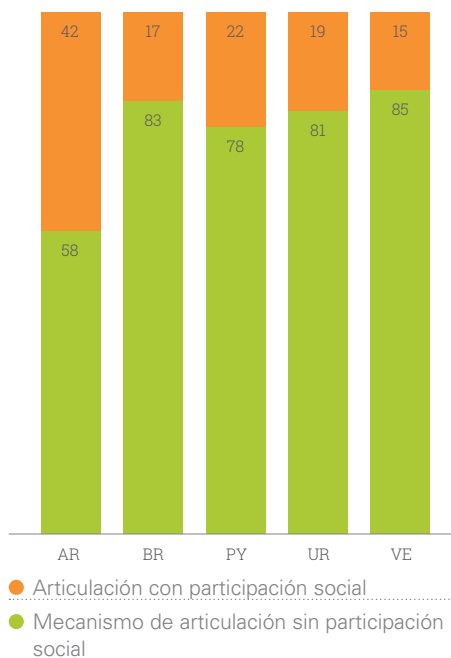
14 Abrão, Paulo y Rodríguez Patrínós, Paula. *op. cit.*

La participación social en las instituciones nacionales de derechos humanos

A nivel de los países miembros del MERCOSUR la estrategia de participación social es muy disímil, aunque todos presentan un creciente interés y profundización de sus mecanismos de inclusión de las organizaciones sociales en los procesos de discusión de las políticas públicas. De esta forma se modifica la concepción arraigada históricamente de que los organismos de derechos humanos, las organizaciones y movimientos sociales se ubican, en el mejor de los casos, como mecanismos de contraloría de las políticas públicas participando exclusivamente de las etapas expos. A partir de la información del Sisur se puede obtener un panorama acerca de la participación social dentro de los mecanismos de articulación a nivel nacional o federal. Si bien esta clasificación no incluye otras estrategias y mecanismos de participación en las políticas públicas e instituciones¹⁵, permite contrastar algunos

datos con la observación e información empírica obtenida a partir de las entrevistas a referentes y expertos en institucionalidad y derechos humanos de cada uno de los países.

Gráfico 9: Participación social en los mecanismos de articulación por país



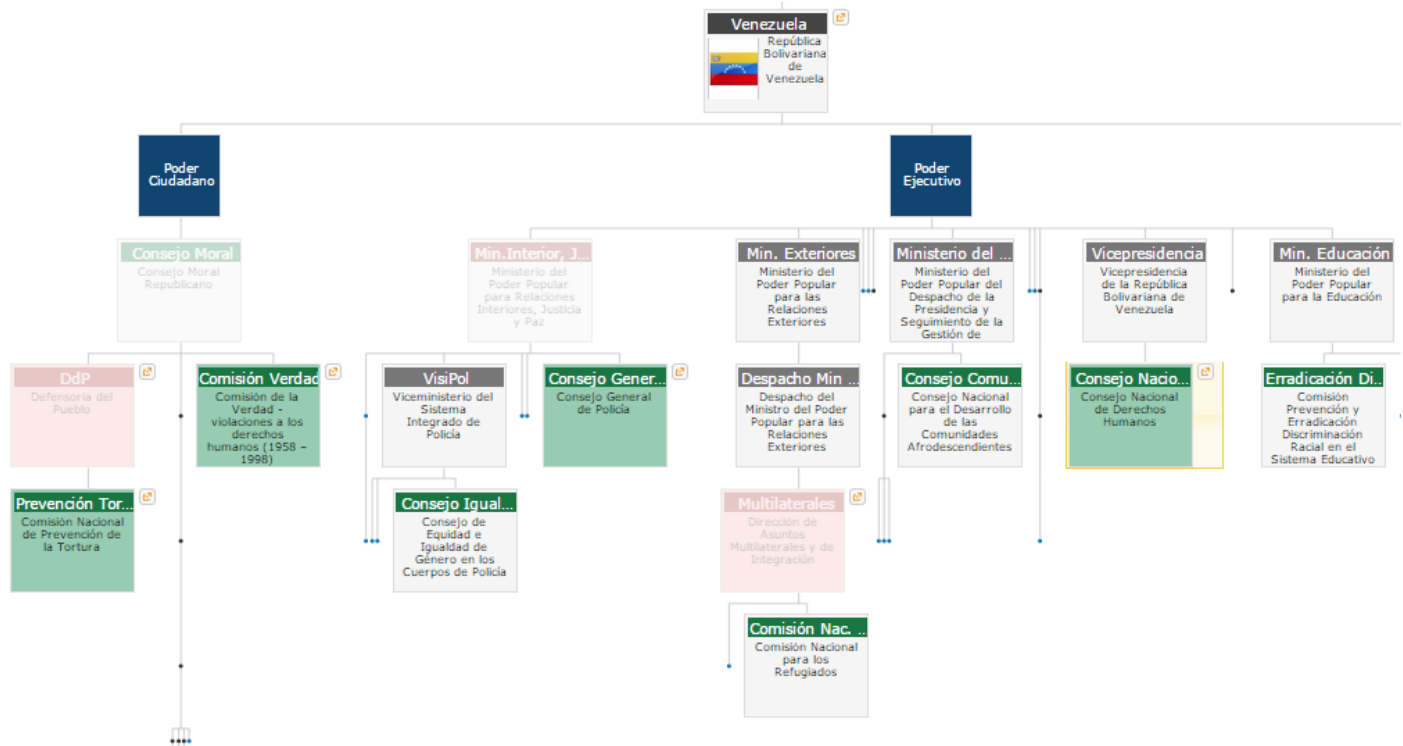
Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

¹⁵ En el Sisur la tipificación de instituciones no caracterizó la participación social más que en el caso de los mecanismos de articulación, aun cuando esta dimensión se incorporó en la ficha detallada de cada institución.

En Venezuela la expresión de la participación social está dada por lo que se denomina poder popular y que constituye los cimientos del Socialismo del siglo XXI. Este poder popular se define como: “el poder del pueblo organizado en las más diversas y disímiles formas de participación para la toma de decisiones en todos sus ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional...) y para el ejercicio pleno de su soberanía”¹⁶. Se encuentra formalizado a través de la Ley Orgánica del Poder Popular cuyo artículo primero establece: “La presente Ley tiene por objeto desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos

en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder”. Este mecanismo se efectiviza de manera concreta a través de las comunas y el Consejo Comunal, por medio de los cuales se realizará la descentralización de acciones y gestiones locales. En materia de política pública nacional, la participación social se encuentra instrumentalizada en los mecanismos de articulación, aunque solo en algunos de ellos la participación se encuentra formalizada.

Ilustración 9. Mapa institucional de los mecanismos de articulación con participación social en Venezuela



Fuente: Sisur.

¹⁶ Barráez, Víctor P y Grimau, Roso F, Terminología del Poder Popular, Ediciones de la Asamblea Nacional Primera Edición, 2010.

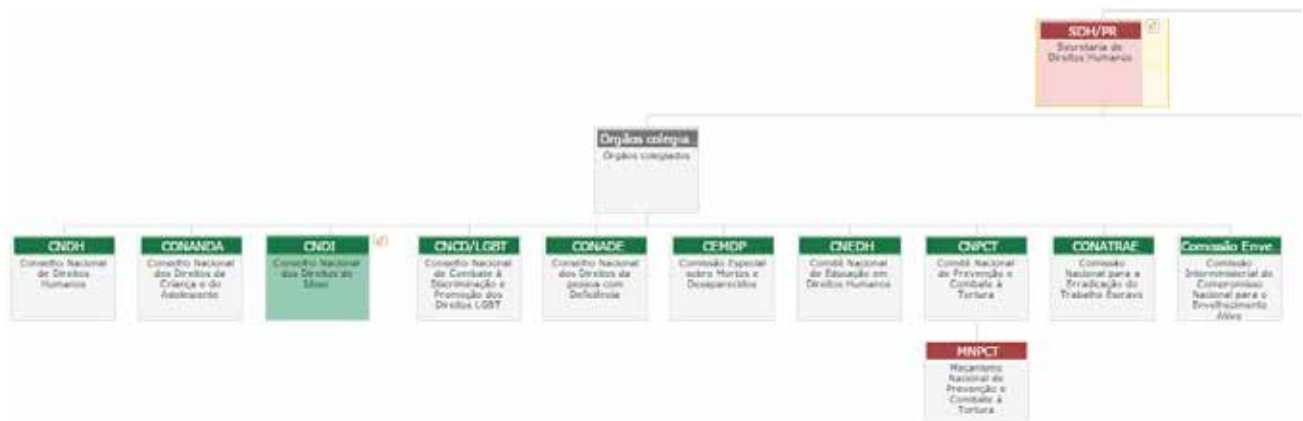
Otro modelo elocuente es el de Brasil, donde la Constitución Federal de 1988 consagró el principio de participación social como mecanismo privilegiado de afirmación de la democracia. En este sentido entre 1941 y 2013 fueron realizadas 138 conferencias nacionales, de las cuales 97 ocurrieron entre 2003 y 2013. Estos espacios ya se han institucionalizado y son un signo característico del proceso de formulación y monitoreo de las políticas nacionales. La Política Nacional de Participación Social (PNPS) instituida por decreto en mayo de 2014 buscó consolidar aún más el proceso de fortalecimiento y articulación de mecanismos e instancias democráticas de diálogo y articulación entre la administración pública federal y la sociedad civil. Otra característica importante es la conformación de una institucionalidad pública basada en consejos nacionales, vinculados a las principales instituciones del Poder Ejecutivo –y de forma contundente en la SDH Brasil– que incluyen mecanismos formales para la participación de organizaciones y movimientos sociales. En el mapa institucional (Ilustración 10) se observa la amplitud de los mecanismos de articulación dependientes de la

SDH Brasil, los cuales en todos los casos incluyen mecanismos formalizados de participación social.


En otros países la formalización de la participación social es más incipiente, como el caso de Uruguay donde existen pocas estructuras en las que se encuentre establecida de manera formal. Se destaca, sin embargo, la organización de las Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, un mecanismo de sesión extraordinaria de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) que lleva su cuarta sesión en menos de tres años de creación. En estas asambleas pueden participar organizaciones y movimientos sociales sin restricción y con previa inscripción y se configuran como espacios de articulación y de diseño de la agenda y prioridades de la INDDHH.

En Argentina, las organizaciones sociales han tenido un fuerte impacto en las agendas temáticas de derechos humanos, especialmente en las últimas décadas. Sin embargo, a excepción de algunos espacios, la articulación no se encuentra formalizada como un mecanismo permanente de trabajo sino como instancias

Ilustración 10. Mapa institucional de los mecanismos de articulación de la SDH -Brasil



Fuente: Sisur.



excepcionales frente a coyunturas o temas específicos. En particular, la participación social se relaciona de manera directa con los llamados organismos de derechos humanos, vinculados a la defensa de derechos frente a las violaciones masivas durante las dictaduras militares. Estos organismos participan de manera activa en distintos ámbitos institucionales, como el Espacio Memoria y Derechos Humanos (Ex ESMA), los juicios de lesa humanidad y las políticas de reparación. En otras áreas se puede reconocer la impronta de participación social con la que surge el INADI, la cual se mantiene de manera más o menos constante a lo largo de su trayectoria.

En Paraguay, la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de articulaciones nacionales así como de políticas públicas en materia de derechos humanos se ha visto marcada por la coyuntura política del país. Diversas organizaciones de la sociedad civil participaron en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo, cuestionaron que la versión final aprobada no incorporó algunas líneas de acción debatidas y consensuadas. Otras experiencias de trabajo conjunto se dan en torno a ejes temáticos como: trata de personas, educación en derechos humanos, niñez y adolescencia, trabajo infantil, etc. Además, es necesario resaltar el importante proceso previo a la creación y puesta en funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el cual involucró una activa participación de organizaciones de la sociedad civil, y una articulación de las instituciones de los tres poderes del Estado, concretamente a través de la Dirección General de Derechos Humanos del MJT, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Nación y el Poder Judicial. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay, cuenta con un espacio formal de participación ciudadana que habilita a referentes académicos y del ámbito de los derechos humanos a acompañar el trabajo de esta institución.

III

Estudio de casos

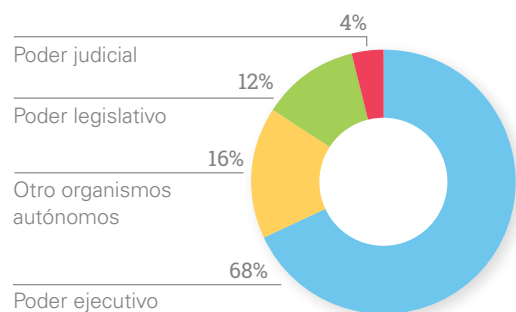


Experiencias nacionales de institucionalidad en derechos humanos

Argentina

La institucionalidad en derechos humanos de Argentina es extensa y se despliega en todos los poderes públicos, aunque la mayor parte se concentra en el Poder Ejecutivo. El relevamiento realizado hasta la fecha incluyó 56 organismos estatales (instituciones y mecanismos de articulación) pertenecientes a todos los poderes públicos y con un amplio abanico de temáticas y estructuras.

Gráfico 10. Distribución de instituciones por poderes. Argentina



Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

Historicidad institucional

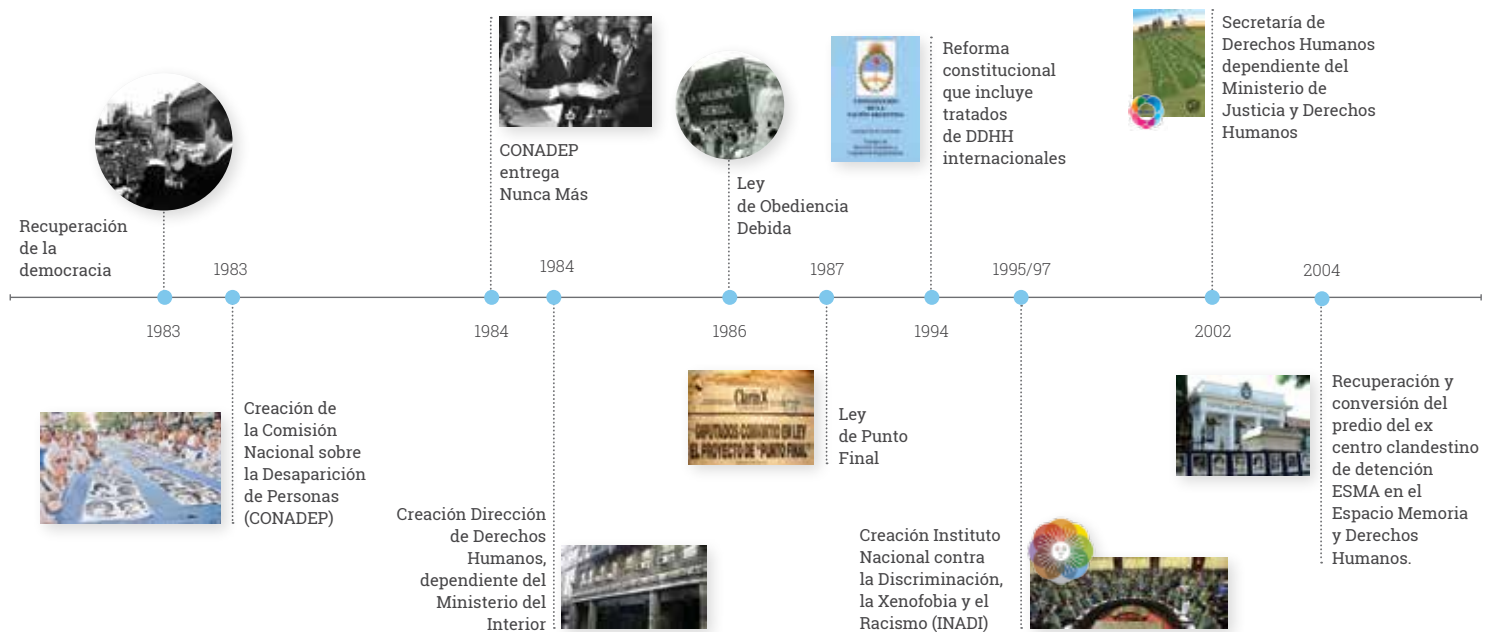
La institucionalidad en derechos humanos de Argentina surge paulatinamente a partir de la recuperación de la democracia en 1983. Al iniciarse el proceso democrático y con Alfonsín como presidente de la República se crea la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), con el objetivo de investigar y aclarar la desaparición forzada de personas pro-

ducida durante el Terrorismo de Estado (1976-1983). Esta fue sin duda la primera institución de derechos humanos creada en democracia y con alto impacto a nivel nacional e internacional. La CONADEP entrega su informe NUNCA MÁS el 22 de septiembre de 1984, hecho que lleva a la creación inmediata de la entonces Dirección de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio del Interior, ver imagen 4.

Desde el retorno a la democracia hasta el inicio de los años noventa, los hechos más relevantes seguían asociados a las violaciones de derechos humanos sufridas durante el gobierno de facto. La Ley de Obediencia Debida (1986) y la Ley de Punto final (1987) marcarán el estancamiento en relación al esclarecimiento y a la justicia sobre estos temas, que serán retomados de forma central a partir de 2003.

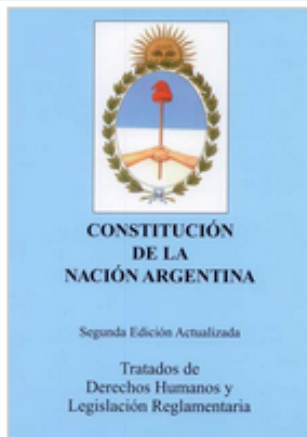
Una década después del retorno a la democracia, en 1994, se sanciona la nueva Constitución Nacional, la cual incorpora los tratados de derechos humanos internacionales con rango constitucional. Este suceso tiene impacto a lo largo de los siguientes años en la creación de nueva institucionalidad y consolidación de la existente. El atentado de la AMIA en 1994 marca de forma decisiva la creación del INADI en 1995, aun cuando esta institución entrará en funcionamiento recién en 1997.

Imagen 4. Creación de la Conadep



Fuente: Sisur

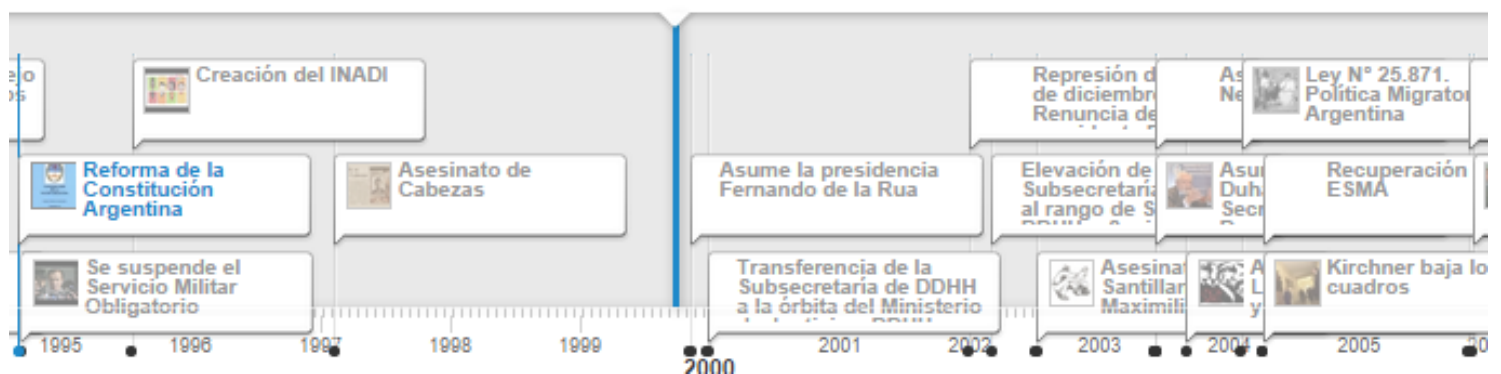
Imagen 5. reforma constitucional.



24 Agosto 1994

Reforma de la Constitución Argentina

La declaración de la necesidad de la reforma fue convertida en ley el 29 de diciembre de 1993, y la Convención Constituyente aprobó la nueva Constitución el 24 de agosto de 1994, tras tres meses de debate en las ciudades de Paraná y Santa Fe, donde uno de los principales puntos de controversia fue el sistema de coparticipación Federal. La Nueva Constitución incorpora a los tratados y declaraciones internacionales sobre Derechos Humanos con rango Constitucional.



Fuente: Sisur

En 1999 la Dirección de Derechos Humanos se transfiere a la órbita del nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para finalmente en el 2002 obtener el rango actual de Secretaría de Derechos Humanos. Otra área permanente en el entramado institucional, es la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería, que se ocupará inicialmente del seguimiento de los tratados internacionales y las relaciones con los organismos internacionales de derechos humanos para posteriormente ampliar sus acciones y funciones relacionadas a este ámbito.

La mayor parte de las instituciones de derechos humanos que configuran el mapa actual fueron creadas a partir de 2000, a medida que las convenciones y protocolos internacionales realizaban su traducción o adecuación en leyes nacionales e imponían la creación de una institucionalidad

que permitiera la ejecución, seguimiento y control de dichas normas. Específicamente, desde 2003 se inicia una política de Estado con énfasis en la promoción y protección de los derechos humanos, ocupada particularmente de los hechos ocurridos durante el terrorismo de Estado. El 24 de marzo del 2004, en un gesto simbólico, el entonces presidente Néstor Kirchner obliga a retirar los cuadros de los ex represores Videla y Bignone que aún se encontraban colgados en una galería del Colegio Militar. En ese mismo acto se realiza la recuperación del predio de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), ex centro clandestino de detención, convirtiéndose en el Espacio Memoria y Derechos Humanos, ver imagen 6.

Desde el regreso de la democracia, en la conformación de la institucionalidad en derechos de la Argentina, participaron

Imagen 6. Retiro de retratos de ex dictadores

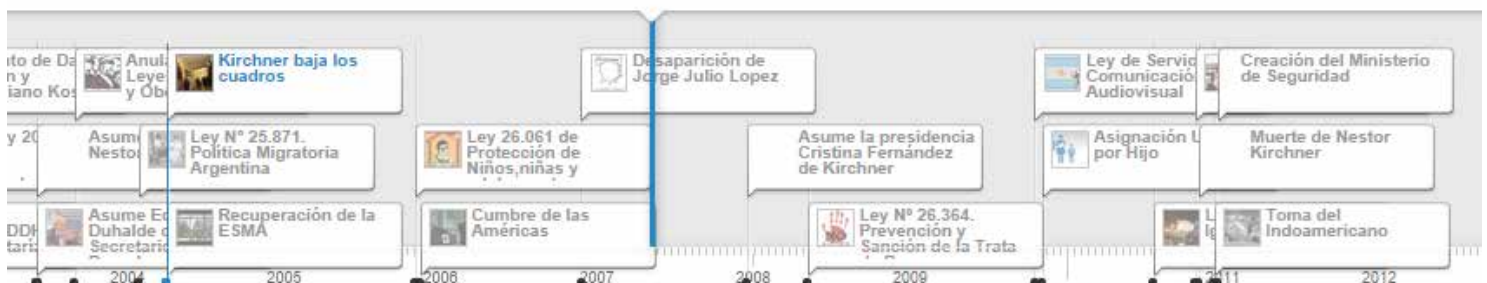


24 Marzo 2004

Kirchner baja los cuadros

El 24 de marzo del 2004, después de 28 años del golpe de estado del '76, el presidente Néstor Kirchner ordenó al Jefe de las Fuerzas Armadas bajar los retratos de los ex-dictadores Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone transformándose en uno de los símbolos del proceso de Memoria, Verdad y Justicia en Argentina.

26 OCTUBRE 2005
Ley 26.061 de Protección de Niños, niñas y adolescentes



activamente referentes provenientes de los organismos de derechos humanos con larga trayectoria, especialmente aquellos involucrados en la defensa e investigación de las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos durante la última dictadura militar (CELS, APDH, HIJOS, entre otros).


Estructura institucional

Dentro del Poder Ejecutivo, la estructura de derechos humanos tiene como institución principal la Secretaría de Derechos Humanos perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Secretaría se gestó durante la transición democrática como entidad de custodia de los registros y archivos de la CONADEP (1984), dando seguimiento a políticas públicas de memoria y reparación. En el mapa institucional de la Secretaría de Derechos Humanos (ver Ilustración 8, pág. 45), se observa que ocupa una posición estratégica y que de ella dependen la mayor parte de las instituciones que intervienen en la temática memoria,

verdad y justicia, en particular el Archivo Nacional de la Memoria, el Espacio para la Memoria y para la Protección y Defensa de los Derechos Humanos (ex ESMA) y la Comisión Nacional para el Derecho a la Identidad (CONADI). De la Secretaría de Derechos Humanos, a su vez, depende estructuralmente el INADI) que está constituido como un organismo autónomo y descentralizado que se ocupa especialmente de las políticas de prevención de la discriminación y de promoción de derechos de grupos en situación de vulnerabilidad. A pesar de esta concentración, las instituciones que se ocupan –entre otros temas– de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el terrorismo de Estado muestran una presencia en toda la estructura institucional, inclusive en los otros poderes públicos. La ilustración 11 muestra este despliegue en las otras dependencias del Poder Ejecutivo, mientras que la presenta la estructura institucional dedicada a esta temática en los demás poderes públicos.

Ilustración 11. Mapa institucional. Ministerio Público-Argentina





Algunas temáticas se encuentran dispersas en una multiplicidad de instituciones o áreas, como es el caso de discapacidad o mujeres. Si bien existen mecanismos de articulación ubicados a nivel de Presidencia para orientar y coordinar las políticas públicas sobre estos temas, desarrollan además áreas específicas en distintos niveles del Poder Ejecutivo (por ejemplo, ADAJUS y Dirección de la Mujer en Cancillería). Particularmente, la temática de género se escinde habitualmente de las áreas de derechos humanos generando un espacio propio (por ejemplo, Ministerio de Defensa, Cancillería y Poder Judicial). Del Ministerio de Desarrollo Social se desprenden tres instituciones consideradas de derechos humanos por su especificidad temática y porque, durante los últimos años, han realizado cambios estructurales en función de tratados o convenciones internacionales adoptadas por el Estado argentino: la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), la Dirección de Adultos Mayores y la Subsecretaría de Juventud. Depende orgánicamente también de este ministerio el Instituto del Indígena (INAI). Una particularidad de la institucionalidad en derechos humanos de la Argentina ha sido la creación de áreas específicas dentro de los ministerios de Defensa y Seguridad, incluyendo la perspectiva de derechos humanos en ámbitos clásicamente ajenos a este abordaje. En estas direcciones, si bien la temática fun-

dante ha sido memoria, verdad y justicia en relación a la última dictadura militar, se han incorporado nuevas temáticas, específicamente género y violencia institucional en el caso de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Seguridad.

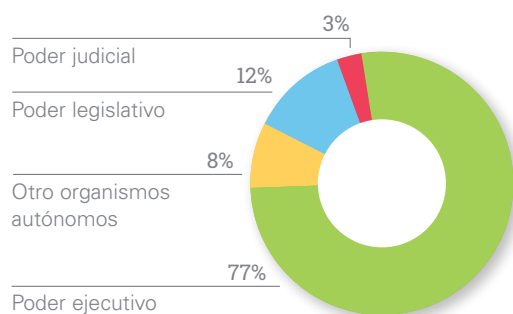
Los otros poderes públicos despliegan asimismo una variada institucionalidad, existiendo comisiones o áreas relativas a derechos humanos en cada uno de los poderes. Se destacan el Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa con diferentes unidades temáticas de derechos humanos tales como migración, refugio, violencia institucional y condiciones de encierro, entre otras.

En relación con los mecanismos de articulación, la institucionalidad en Argentina se orienta a mecanismos de coordinación federal y entre ellos se destaca el Consejo Federal de Derechos Humanos. Desde este espacio se coordinan con los gobiernos locales las estrategias y políticas públicas de Derechos Humanos de todo el territorio Nacional. Otros mecanismos de articulación inter-institucional de nivel nacional son el Consejo Nacional de Discapacidad y el Consejo Nacional de las mujeres, que dependen directamente de Presidencia (en realidad del Consejo de Políticas Sociales) y que tienen como función la inclusión de la perspectiva de derechos en estas temáticas a partir de la articulación con distintas instituciones del Estado.

Brasil

La institucionalidad en derechos humanos de Brasil es extensa y se ubica principalmente en el Poder Ejecutivo. El relevamiento realizado hasta la fecha incluyó 61 organismos estatales (instituciones y mecanismos de articulación) pertenecientes a todos los poderes públicos.

Gráfico 11. Distribución de instituciones por poderes



Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

Historicidad institucional

La transición democrática en Brasil, a diferencia de otros países, fue conducida por el régimen militar que acuñó el proceso como una distensión lenta, gradual y segura. Los militares trataron de conducir lentamente el proceso de transición con el fin de evitar la irrupción de una oposición ofensiva que evidenciara el fracaso del modelo autoritario. Este modelo conciliador de transición se materializó en la Ley de Amnistía que impidió, por ejemplo, que se juzgaran los crímenes y graves violaciones de los derechos humanos que ocurrieron durante el régimen militar, dejando en Brasil un fuerte legado autoritario.

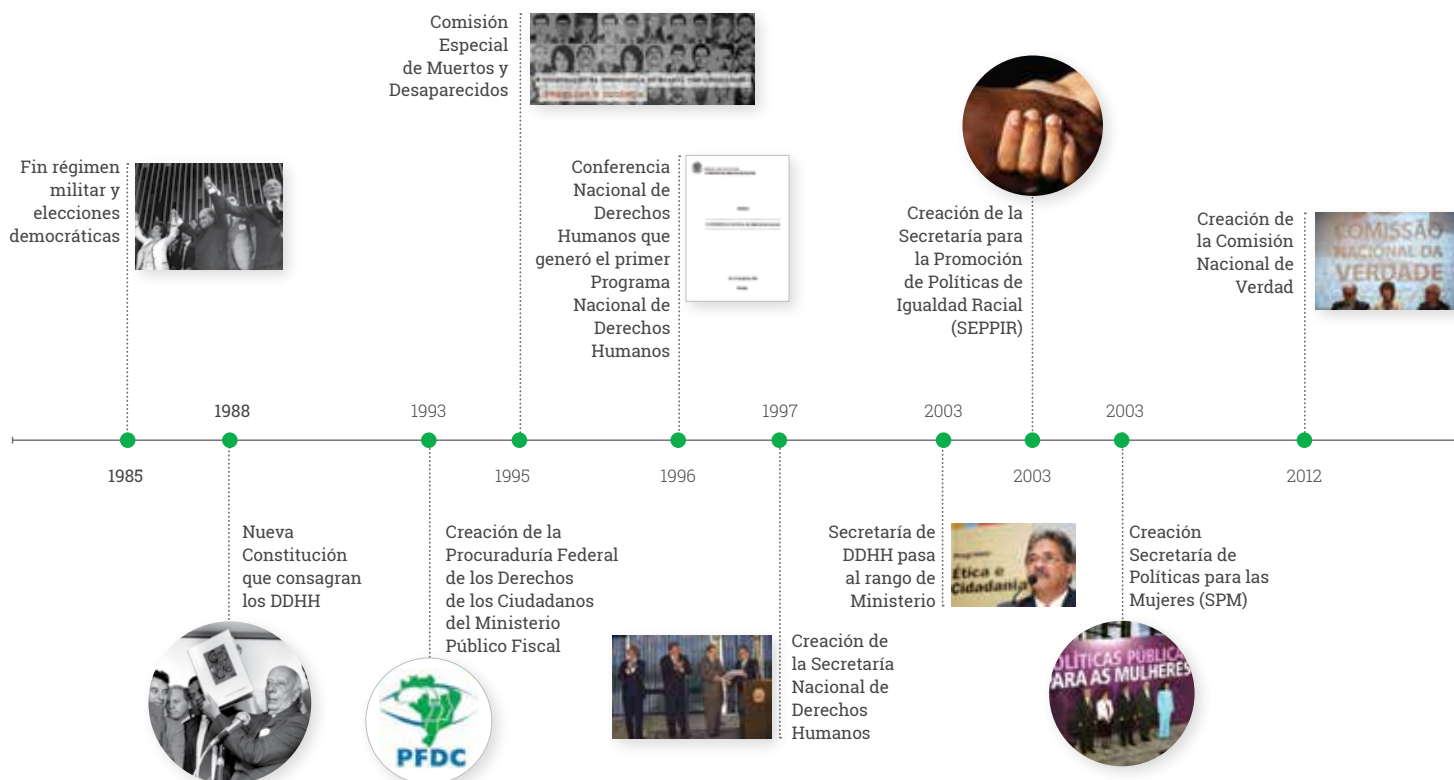
Sin embargo, a pesar de una justicia transicional incompleta, con la restauración de la democracia y la garantía constitucional de los derechos humanos consagrados en la nueva Carta Magna en 1988, se

aprobó una amplia normatividad en derechos humanos y se promovió la creación de numerosas instituciones que fueron adoptando los derechos humanos como política de estado.

En los primeros años de democracia en Brasil, la institucionalidad en derechos humanos se mostró extremadamente frágil, cediendo a las presiones del nuevo modelo neoliberal que estaba siendo introducido. En 1990, por ejemplo, como parte de una profunda reforma administrativa, se desactiva durante nueve meses el Consejo de Defensa de los Derechos Humanos, único órgano que se ocupaba de la promoción y protección de los derechos humanos en el gobierno federal hasta el momento y que había mantenido sus actividades incluso durante la dictadura, ver imagen 7.

Desde mediados de los años noventa, se inicia un importante proceso de institucionalización de los derechos humanos y de apertura a la participación popular en el desarrollo de políticas públicas, previsto en la Constitución Federal de 1988 y, en gran medida, impulsado por una fuerte articulación de los movimientos sociales. Algunos aspectos destacados de este periodo son la creación de la Procuraduría Federal de los Derechos de los Ciudadanos (1993) del Ministerio Público Federal, la implantación de la Comisión Especial de Muertos y Desaparecidos (1995), la realización de la primera Conferencia Nacional de Derechos Humanos que generó el primer Programa Nacional de Derechos Humanos (1996) y la creación de la Secretaría Nacional de Derechos Humanos dependiente entonces del Ministerio de Justicia (1997).

Imagen 7. Línea de tiempo de Brasil



Fuente: Sisur.

La década de 2000, a su vez, se caracteriza por el fortalecimiento de esta institucionalidad, que recibirá un papel central en la estructura administrativa del gobierno federal. El principal ejemplo es la atribución del estatus de Ministerio a la Secretaría de Derechos Humanos y la creación de la SEP-PIR y la SPM, todo en 2003. Este período se caracteriza también por el aumento de las políticas de participación social y del diseño de políticas sociales con énfasis en la inclusión y en la reducción de la desigualdad, que, en sintonía con la proliferación y fortalecimiento de las instituciones existentes, establecieron una política integral de derechos humanos definida específicamente a través del III Programa Nacional de Derechos Humanos (2009).

A pesar del gran progreso de la institucionalidad en derechos humanos desde

la restauración de la democracia, sólo en los últimos años ha sido posible en Brasil avanzar significativamente en las políticas de memoria y verdad. En este sentido, tiene gran relevancia la creación de la Comisión Nacional de Verdad (2012), destinada a investigar las violaciones de derechos humanos ocurridas entre 1946 y 1988 y que en 2014 finalizó el informe final que da cuenta de 434 muertes y desapariciones de víctimas de la dictadura militar. En este mismo sentido, el fortalecimiento institucional de la Comisión de Amnistía, que recibió nuevos mandatos pasando a formular e implementar políticas educativas en temas de memoria y reparación, resulta de relevancia en la materia.

Estructura institucional

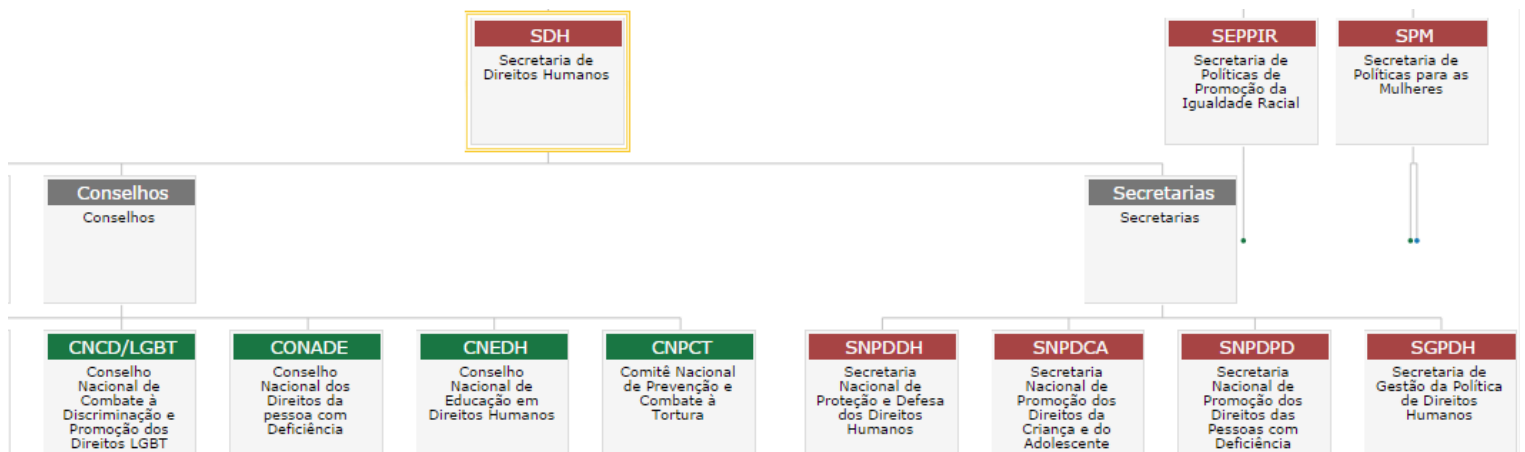
En Brasil, dentro del período estudiado (2005-2015), las principales instituciones de

derechos humanos están concentradas en el ámbito del Poder Ejecutivo. Entre ellas, está la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH-PR), que posee estatus de ministerio desde 2003. La SDH-PR es responsable por la articulación interministerial e intersectorial de las políticas de promoción y protección de derechos humanos en Brasil. También vinculadas a la Presidencia de la República, y con el mismo estatus ministerial, están la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) y la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM), creadas en 2003, al mismo tiempo en que la SDH era elevada a su actual jerarquía. Otros ministerios cuentan aún con divisiones propias de derechos humanos, como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, u otras instancias responsables por políticas específicas de derechos humanos, como, por ejemplo, la Comisión de Amnistía, la Secretaría Nacional de Justicia y la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), vinculadas al Ministerio de Justicia.

La estructura institucional de los demás poderes, como el Legislativo y el Judicial, también posee áreas dedicadas a cuestiones de

derechos humanos, como las comisiones temáticas de la Cámara de Diputados y del Senado Federal. Entre las instituciones extra poderes debe destacarse la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano, bajo responsabilidad del Ministerio Público Federal, que posee la función de velar por el efectivo cumplimiento de los derechos humanos por los demás poderes públicos, rol en alguna medida similar al ejercido por una Defensoría del Pueblo en otros países. Asimismo, existe en Brasil una institución nacional para la promoción y defensa de los derechos humanos, además de los consejos específicos, que se encuentra actualmente en pleno proceso de restructuración y fortalecimiento: el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), órgano colegiado vinculado administrativamente a la SDH-PR. Con la reciente reforma, el Consejo pasó a tener sus competencias ampliadas y mayor apertura a la participación social. El Consejo tiene, entre otras atribuciones, la promoción y la defensa de los derechos humanos por medio de medidas preventivas, protectoras, reparadoras y punitivas de las conductas y situaciones de amenaza o violación de los derechos humanos.

Ilustración 12. Mapa institucional Presidencia de la República*



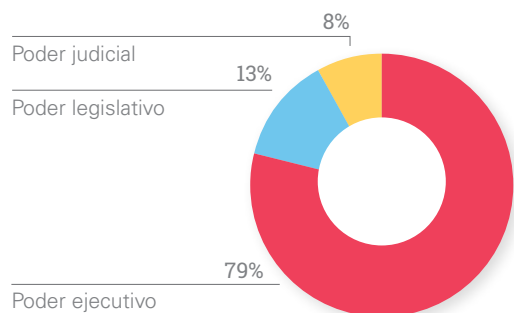
Fuente: Sisur.

*Este mapa institucional refleja los datos cargados en Sisur hasta diciembre de 2015. En la actualidad, ha sufrido modificaciones.

Paraguay

La institucionalidad en derechos humanos en Paraguay se distribuye en los tres poderes públicos y otros órganos constitucionales. Al igual que en los demás países la presencia mayoritaria se da dentro del Poder Ejecutivo. El relevamiento realizado hasta la fecha incluyó 43 instituciones y 9 mecanismos de articulación:

Gráfico 12. Distribución de la institucionalidad

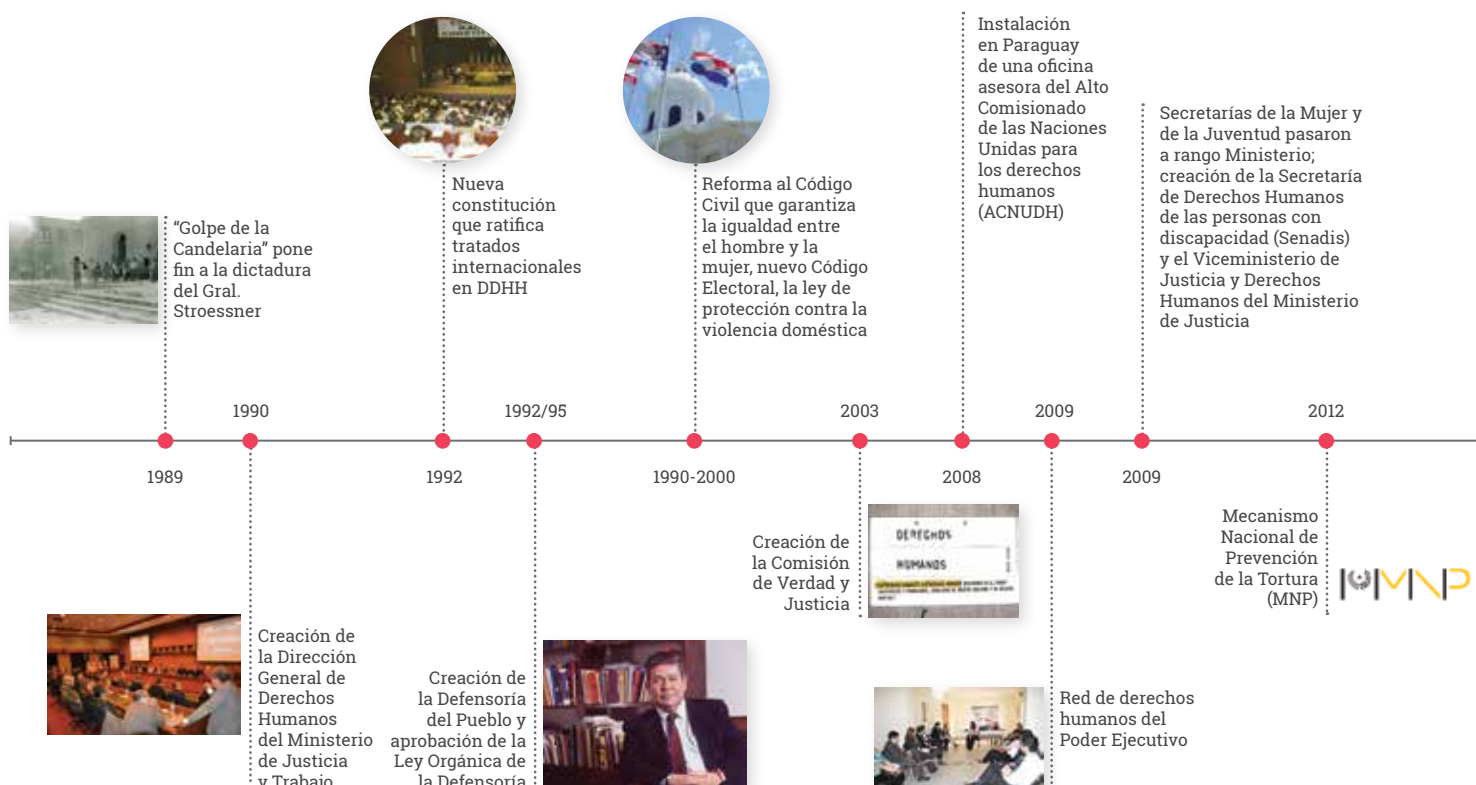


Fuente: elaboración propia con datos del Sisur


Historicidad institucional

Al finalizar la década de 1980, Paraguay era uno de los pocos países que se mantenía bajo una dictadura militar. En febrero de 1989 el denominado Golpe de la Candelaria, encabezado por el General Andrés Rodríguez, puso fin a la dictadura del General Alfredo Stroessner, luego de 35 años, una de las más largas de América Latina. Con ello se inició un largo proceso de transición en el país: terminó la participación activa de las fuerzas armadas en la vida política, se aprobó una nueva constitución (1992), se ratificaron tratados internacionales en materia de derechos humanos, se iniciaron reformas legales y, paulatinamente, se desarrolló una institucionalidad en materia de derechos humanos.

Imagen 7. Línea del tiempo Paraguay




Fuente: Sisur.



Una de las primeras instituciones fue la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo en 1990, siguiendo los ejemplos de la región en su ubicación institucional. Con la Constitución de 1992 se creó la Defensoría del Pueblo y tres años después se aprobó la Ley Orgánica de la Defensoría, la cual reglamenta los artículos constitucionales. Sin embargo, el primer nombramiento para la Defensoría del Pueblo se dio recién en 2001, cargo que en la actualidad ha expirado y está en proceso de renovación.

El auge democrático de la década de 1990 dio lugar a articulaciones ciudadanas con gran número de reivindicaciones y demandas, lo que favoreció avances legales relevantes como fue la reforma al Código Civil que garantiza la igualdad entre el hombre y la mujer en las relaciones de familia, el nuevo Código Electoral y el establecimiento de la Justicia Electoral, la ley de protección contra la violencia doméstica o intrafamiliar, entre otros. Esa década también fue clave en la conformación de instituciones como la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales y, a inicios del año 2000, con la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia se creó el sistema de protección integral a la infancia que incluye a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. En términos de hito institucional fue fundamental la institución en 2003 de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), la cual investigó las violaciones de derechos humanos cometidas durante el período 1954 – 2003 abarcando todo el gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner. La CVJ entregó su informe final en agosto de 2008 a los tres poderes del Estado. En esa ocasión, el entonces presidente Fernando Lugo pidió disculpas públicas en nombre del

Estado paraguayo a todas las víctimas por el terrorismo de Estado. La CVJ al cumplir su mandato se extinguió, pero a los efectos de dar seguimiento a las recomendaciones del informe final se creó dentro de la Defensoría del Pueblo el Departamento de Verdad, Justicia y Reparaciones, el cual hoy lleva adelante gran parte del trabajo en memoria y verdad. El año 2008 también fue clave en materia de articulación institucional ya que, a solicitud del gobierno, se instaló en Paraguay la Oficina Asesora del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Ese mismo año, ante el atraso del Estado paraguayo en la presentación de informes ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, las direcciones de Derechos Humanos de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia y Trabajo iniciaron una tarea de identificación de dependencias ministeriales y secretarías que trabajan en la materia, comenzando una tarea de coordinación que derivó en la creación de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo en 2009. Está integrada por 23 organismos de ese poder y la Comisión interinstitucional responsable de la Ejecución de las Acciones necesarias para el cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI), cuya coordinación política depende directamente del Vicepresidente de la República. Cabe resaltar que en los últimos años ha existido una transformación institucional a nivel del Ejecutivo: la Secretaría de la Mujer aumentó su rango jerárquico convirtiéndose en Ministerio; se creó la Secretaría de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), primera institución de alta jerarquía abocada a garantizar los derechos de esta población; y el Viceministerio de la Juventud, hasta entonces dependiente del Ministerio de



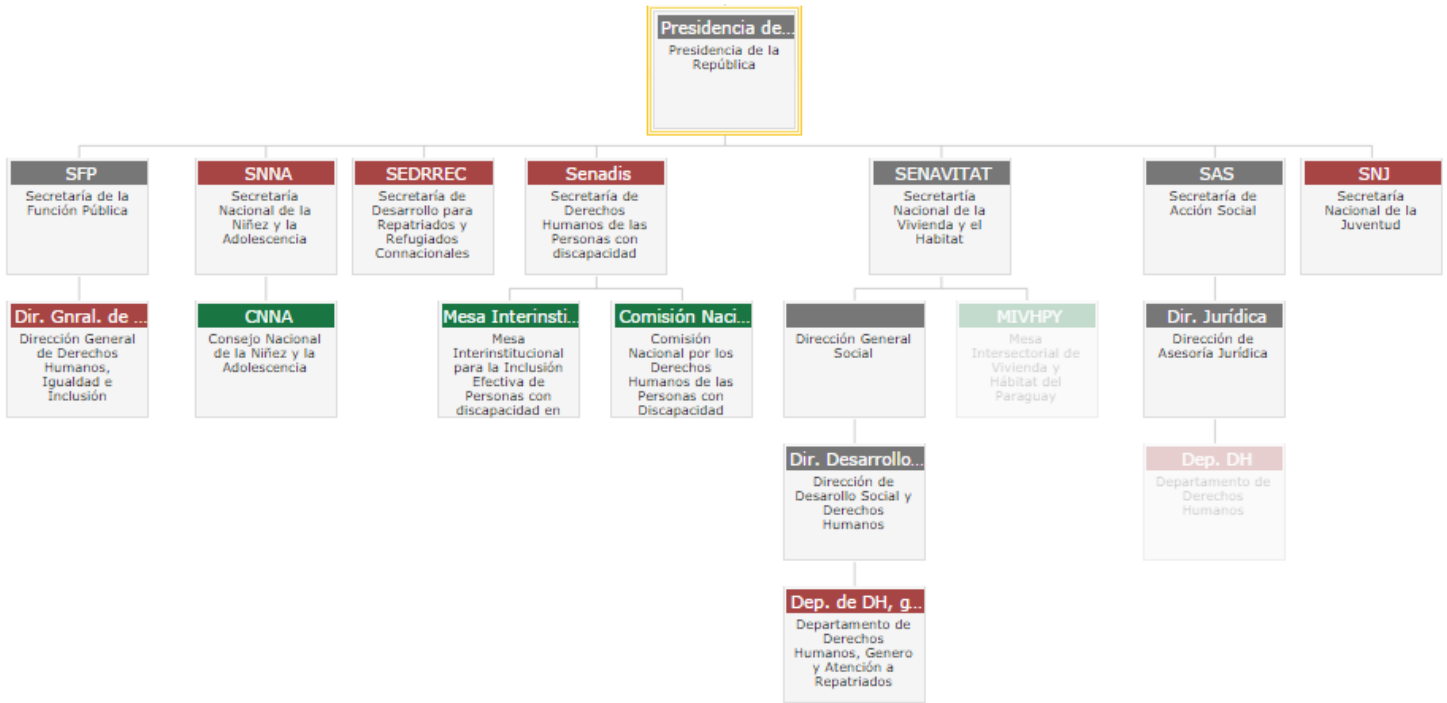
Educación, se convirtió en la Secretaría de la Juventud dependiente directamente de la Presidencia y con rango ministerial. En 2009 se creó el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, convirtiéndose en la institución de derechos humanos de más alta jerarquía dentro del Estado, aunque en 2004 dejó de tener competencia directa. A la par de las transformaciones del Ejecutivo, los otros poderes fueron avanzando en la construcción de su institucionalidad en derechos humanos. El Poder Legislativo creó comisiones permanentes asesoras en derechos humanos, equidad y género y Pueblos Indígenas. El Poder Judicial, por su parte, creó la Dirección General de Derechos Humanos y la Secretaría de Género como instituciones asesoras de apoyo y se convirtió en el custodio legal de los denominados “Archivos del Terror”; documentación policial secreta de la dictadura del General Alfredo Stroessner que actualmente funciona en la sede del Palacio de Justicia, más precisamente en el Museo de la Justicia, Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos.

Por último, vale mencionar que uno de los avances más significativos en materia de derechos humanos en Paraguay ha sido

la instalación y puesta en marcha en 2012 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), como consecuencia directa de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y de las recomendaciones enmarcadas en líneas de acción del primer Plan Nacional de Derechos Humanos. El MNP de Paraguay, junto con el de Uruguay, fueron los primeros mecanismos que se pusieron en funcionamiento entre los países del MERCOSUR.

Estructura institucional El relevamiento presenta una serie de instituciones del Estado que trabajan de manera directa en derechos humanos, ya sea con un mandato amplio en la materia o bien con ejes temáticos o poblaciones específicas transversales en derechos humanos, como ser: trata de personas, adultos mayores, niñez y adolescencia, mujeres, Pueblos Indígenas, etc. Al igual que en los demás países, la presencia mayoritaria de instituciones en derechos humanos se da dentro del Poder Ejecutivo. Las mismas reflejan distintas jerarquías institucionales, pero la mayoría se presenta como áreas internas, dependencias o programas específicos de ministerios y/o secretarías con rango ministerial.

Ilustración 13. Mapa Institucional Presidencia de la República



Fuente: Sisur

Hasta el 2014 el Ministerio de Justicia contaba con un Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual se constituía en el organismo de mayor jerarquía en materia de derechos humanos dentro del Ejecutivo, transversal a todos los derechos y con una fuerte influencia en los demás ministerios y secretarías, siendo una de sus principales dependencias, la Dirección General de Derechos Humanos, primera institución de derechos humanos creada en el Estado paraguayo (1991) posterior al Golpe de la Candelaria, es decir, en el inicio de la transición democrática. En el proceso de reestructuración del Ministerio de Justicia (2014) desapareció la competencia del Viceministerio en materia de derechos humanos y la Dirección General de derechos

humanos pasó a depender directamente de la Ministra de Justicia. La mayoría de la institucionalidad del Poder Ejecutivo está concentrada en áreas o dependencias internas en materia de derechos humanos. Si se observa el organigrama, es posible identificar que dependen jerárquicamente del área jurídica o legal, en parte porque han surgido a partir de recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos (Comité de Derechos del Niño, Organización Internacional del Trabajo, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otros) y por lo tanto trabajan en el seguimiento a recomendaciones y elaboración de informes, pero también en la atención de denuncias concretas y acompañamiento de casos.

Ilustración 14. Mapa institucional. Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo



Fuente: Sisur.

Es de destacar que las áreas de derechos humanos están aglutinadas en el mecanismo de articulación Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, uno de cuyos principales trabajos hasta el momento ha sido la elaboración y puesta en marcha del Plan Nacional de Derechos Humanos. En el Poder Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, existen tres instituciones consultivas, de asistencia o asesoramiento en materia de derechos humanos. La primera de ellas es el Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, también denominado Museo de la Justicia, pero más conocido a nivel nacional e internacional como los Archivos del Terror. Este Centro de Documentación es custodio legal de los archivos secretos de la dictadura stronista, convirtiéndose en uno de los museos más importantes del país y de la región por haber aportado innumerables pruebas a juicios en contra de victimarios y de los Estados que fueron parte del operativo Plan Cóndor, en procesos nacionales y ante cortes regionales de derechos humanos. Esta fue la primera institución de derechos humanos dentro del Poder Judicial creada

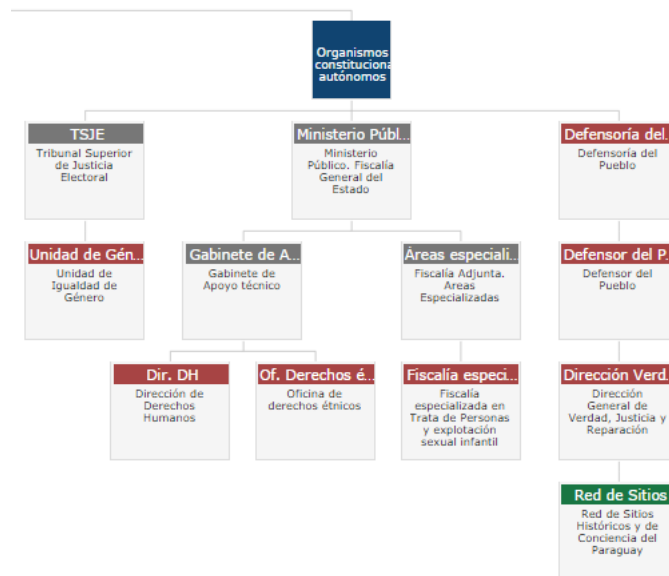
a inicios de los años 90. En 2002 se creó la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, una de las instituciones más grandes del país en materia de derechos humanos, al comparar con otras direcciones o dependencias internas. Por último, y más recientemente, la Corte creó una Secretaría de Género, que tiene por objetivo – entre otras cosas – la incorporación e institucionalización del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres en la administración de justicia. En el organigrama estatal paraguayo, el Ministerio de la Defensa Pública se constituye en una institución que integra el Poder Judicial pero que cuenta con personería jurídica de derecho propio, autonomía normativa y funcional además de autarquía presupuestaria. La institucionalidad en derechos humanos en el Poder Legislativo está vinculada a las comisiones de elaboración de normas o procedimientos. Al respecto, ambas cámaras del Congreso han creado comisiones permanentes en derechos humanos con el objetivo de asesorar, dictaminar y velar porque los proyectos de ley en estudio se ajusten a los preceptos constitucionales y del derecho internacional en

materia de derechos humanos. Estas comisiones incluso reciben denuncias sobre violaciones de derechos humanos y tienen entre sus facultades la de solicitar informes a los organismos estatales involucrados y dar seguimiento a los casos que llegan a su conocimiento a través de visitas in situ u otros mecanismos. Tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados cuentan además con comisiones permanentes de Equidad y Género, las cuales dictaminan en proyectos de ley relacionados a los derechos de las mujeres, igualdad y no discriminación y comisiones sobre Pueblos Indígenas. Al respecto, cabe resaltar que el Estado paraguayo se reconoce como un estado pluricultural y bilingüe (castellano-guaraní) y cuenta con una población indígena de cerca de 112 mil personas conforme el último censo (2013).

La Constitución creó, además, órganos constitucionales con autonomía funcional, diferente a los otros poderes y con atribuciones muy específicas. De estos organismos, el relevamiento incluye al Tri-

bunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. La Defensoría del Pueblo es per se una institución de derechos humanos, creada con la Constitución de 1992, reglamentada por la Ley del Defensor del Pueblo en 1995 y con el primer defensor nombrado en 2001. En el relevamiento también se encuentra la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparaciones de la Defensoría del Pueblo, institución creada a raíz de las recomendaciones de la CVJ, la cual da seguimiento al informe final de la misma. Dentro de los organismos autónomos también se incluyó al recientemente creado Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, institución que si bien no fue creada constitucionalmente, deviene de la obligación internacional asumida por el Estado en el marco del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, constituyéndose hoy en una de las instituciones principales de derechos humanos, con autonomía funcional y administrativa.

Ilustración 15. Mapa institucional. Órganos constitucionales autónomos

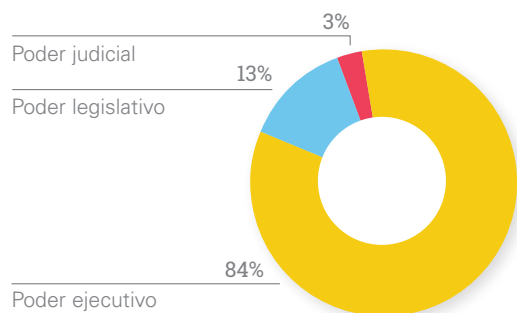


Fuente: Sisur.

Uruguay

La estructura institucional de derechos humanos en Uruguay es relativamente reciente y ha sufrido cambios importantes en los últimos cinco años. El relevamiento realizado incluyó un total de 31 organismos estatales (instituciones y mecanismos de articulación) pertenecientes a todos los poderes públicos.

Gráfico 13. Distribución de la institucionalidad.



Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

Historicidad institucional

Como ya se afirmó, la línea histórica de la institucionalidad en derechos humanos en Uruguay no es tan extensa, en comparación con los demás países de la región. Si bien la democracia retornó en 1985, podemos fijar como el primer gesto institucional formal la creación de la Comisión para la Paz, en el año 2000, con el objetivo de recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el gobierno cívico-militar. El informe final fue hecho público el 10 de abril de 2003 y confirmó por primera vez, por parte del Estado, que durante la dictadura hubo 36 uruguayos desaparecidos en Uruguay, 125 en Argentina (luego se sabría que la mayoría fueron trasladados ilegalmente al país), 7 en Chile y 2 en Paraguay. Varios años después, en 2007, la Presidencia de la

República, en cumplimiento del artículo 4° de la Ley 15.848 ordenó la publicación de la Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos, tarea que se plasmó en la edición de cinco volúmenes realizados por los historiadores uruguayos, José Pedro Barrán, Gerardo Caetano y Álvaro Rico.

Por otro lado, en agosto de 2003, es creado el Comisionado Parlamentario Penitenciario, un órgano de promoción y protección de los derechos de las personas privadas de libertad. Una década después, se puso en marcha el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), dependiente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, siendo uno de los primeros mecanismos, junto al de Paraguay, en ponerse en funcionamiento. En 2005, comienza a funcionar el Ministerio de Desarrollo Social, con una clara perspectiva de derechos, específicamente para la promoción y protección de los derechos sociales. Hay dos leyes centrales sancionadas en Uruguay en relación con la ampliación de derechos y el eje temático Igualdad y no discriminación. Una es la Ley de Derecho a la Identidad de Género, de octubre de 2009, considerada la primera acción del Estado Uruguayo dedicada exclusivamente a la población trans, y específicamente pensada para su integración e inclusión social. También en octubre, pero de 2012, fue sancionada la Ley N° 18987 sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo. Ley de aborto, transformando Uruguay en el primero de la región que implementa un Sistema Nacional Integrado de Salud que brinda servicios de aborto seguro, bajo ciertos requisitos y condicionantes.

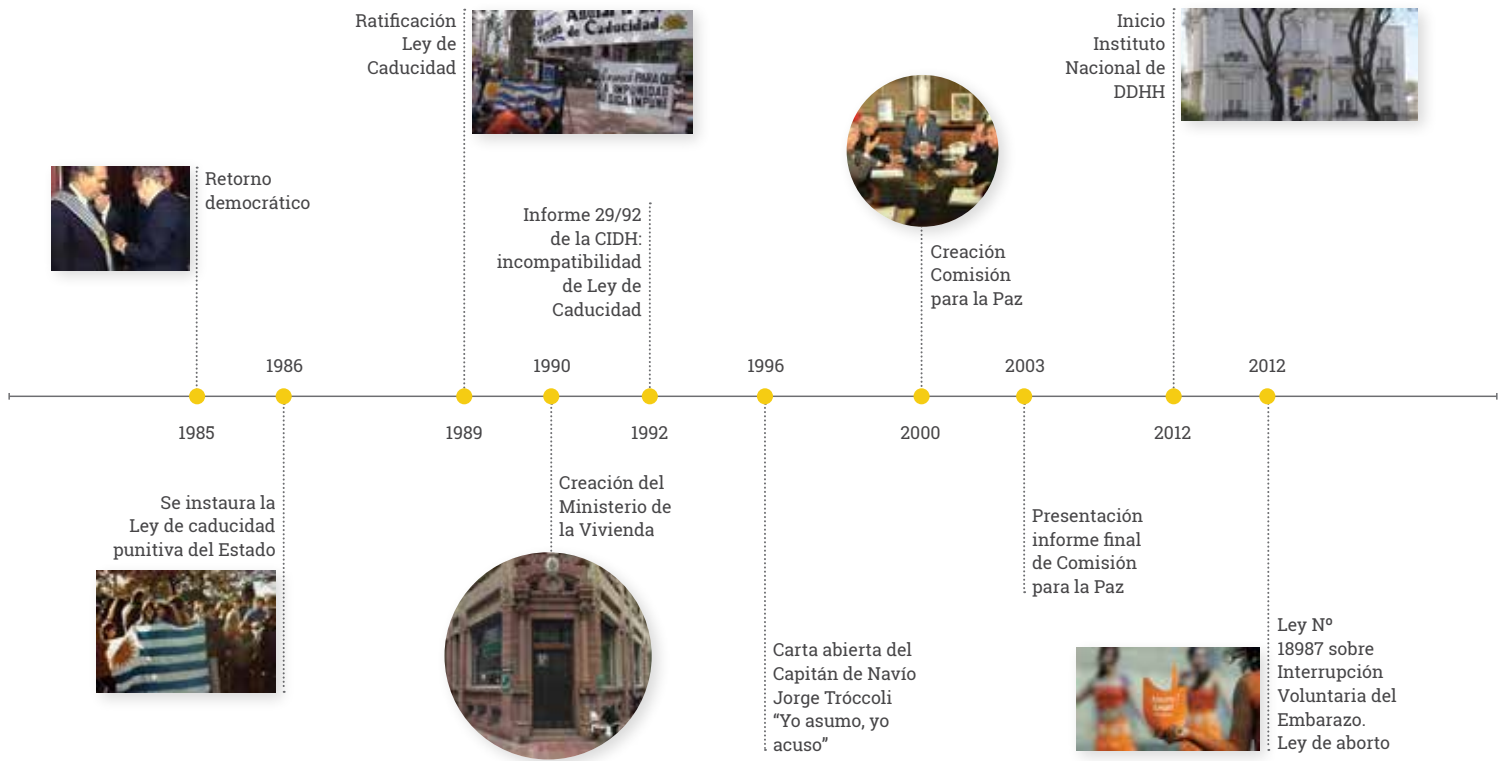
La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo empieza a ejercer sus funciones en el 2012, luego

de más de cinco años de discusiones para su implementación. En sus dos años de trayectoria, ha logrado realizar dos Asambleas Nacionales de Derechos Humanos con una alta participación. Asimismo, ha realizado informes y declaraciones sobre temáticas de trascendencia en el país.

Por su parte, la Secretaría de Derechos Humanos surge en 2014 como parte de la reestructuración institucional en derechos humanos, y hereda parte de las áreas y

funciones de la Dirección de Derechos Humanos, que dependía desde el 2005 del Ministerio de Educación y Cultura. Finalmente, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores existe desde la restauración democrática, ejerciendo el rol de articulador con el Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos entre otras funciones¹⁷.

Imagen 9. Línea de tiempo Uruguay



Fuente: Sisur.

17 La Dirección integra diversas mesas de articulación y uno de sus miembros integra la Comisión de Refugiados, por lo que tiene un rol muy activo en los programas de reasentamiento de refugiados en Uruguay.

Estructura institucional

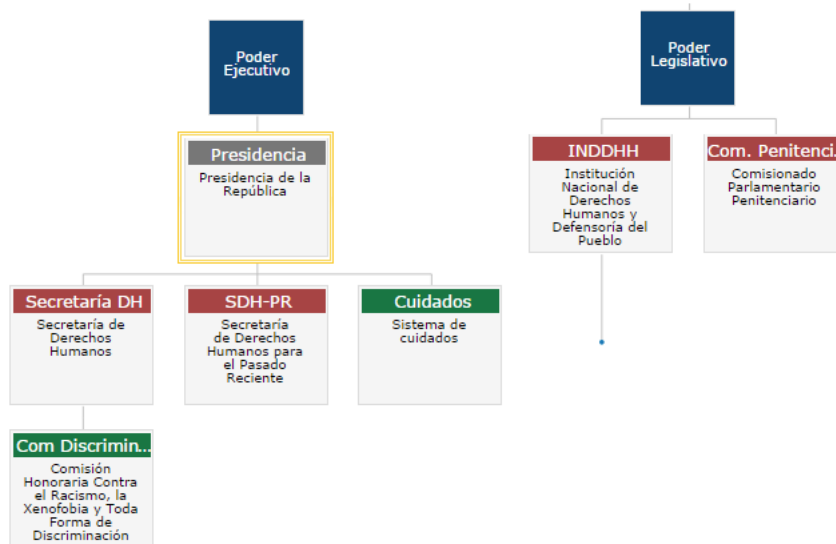
Como ya se dijo, uno de los principales órganos de derechos humanos es la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, órgano independiente creado bajo los lineamientos de los principios de París, aunque formalmente dependiente del Poder Legislativo. Otra institución de relevancia es la Secretaría de Derechos Humanos, creada en 2014 y dependiente de Presidencia.

El diseño institucional del Uruguay replica en cierta medida el modelo brasileño, con una Secretaría de Derechos Humanos dependiente directamente de Presidencia, que busca tener una mirada transversal de los derechos humanos en las políticas públicas. La posición estratégica de la Secretaría permite incidir en la planificación estatal y mantener un diálogo directo con las máximas autoridades de los Ministerios. La actual Secretaría de Derechos Humanos heredó gran parte de sus funciones y su estructura de la ex Dirección

de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, donde funcionaba desde 2005. Dentro del mismo ámbito, dependiente de Presidencia, se ubica la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente.

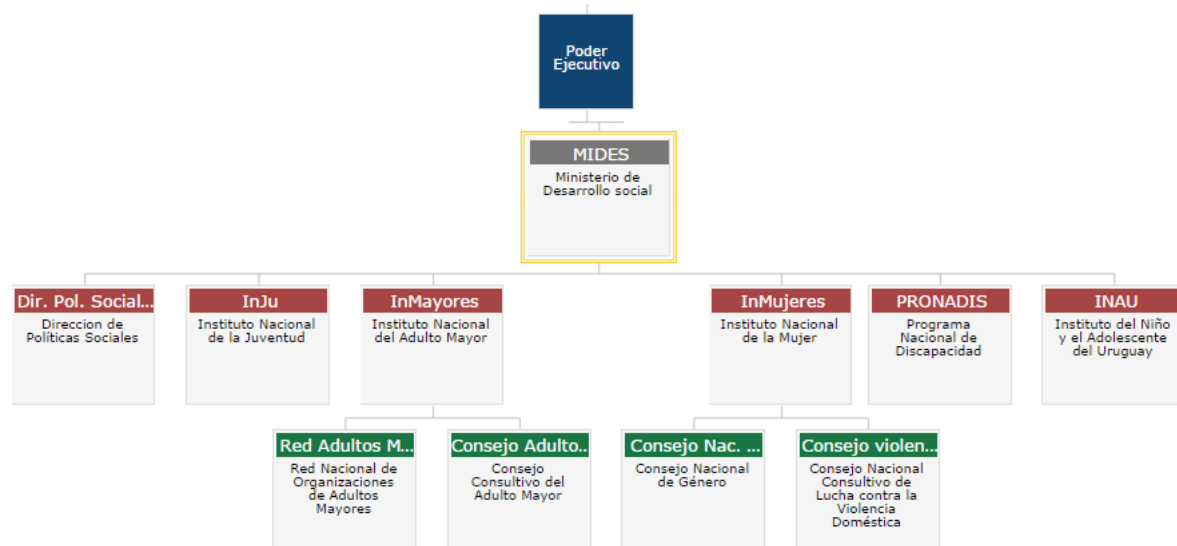
Por otra parte, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) dependen instituciones específicas para la promoción y protección de ciertos grupos vulnerables, en particular se pueden mencionar: Instituto Nacional de la Juventud (InJu), Instituto Nacional del Adulto Mayor (InMayores), Instituto Nacional de la Mujer (InMujeres) y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). Estas áreas, algunas existentes desde hace ya más de diez años y otras más recientes, se ven reforzadas y se articulan, a su vez, con la Dirección de Políticas Sociales del MIDES, que trabaja con un claro enfoque de derechos y que aborda entre otras cuestiones: LGBT, afrodescendientes y migrantes, ver ilustraciones 16 y 17.

Ilustración 16. Mapa institucional de Uruguay. Principales organismos



Fuente: Sisur.

Ilustración 17. Mapa Institucional. MIDES e instituciones dependientes

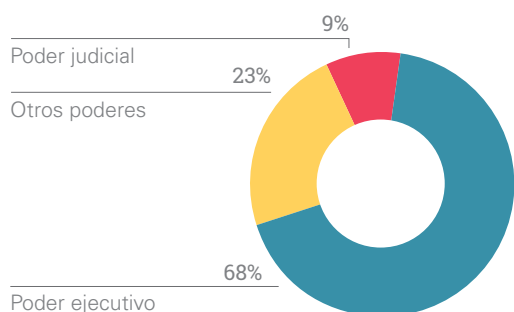


Fuente: Sisur.

Venezuela

En Venezuela existe una cuantiosa institucionalidad dedicada a los derechos humanos, atravesando todos los poderes públicos, aunque concentrada en los poderes Ejecutivo y Ciudadano. Fueron identificados 41 organismos estatales (33 instituciones y 8 mecanismos de articulación). Se priorizaron, por recorte metodológico, los organismos dedicados a los derechos civiles y políticos y a la protección de sectores vulnerables.

Gráfico 14. Distribución de la institucionalidad



Fuente: elaboración propia con datos del Sisur.

Historicidad institucional

A diferencia del resto de los países del MERCOSUR, Venezuela vivió una democracia representativa desde 1958, cuando cayó la última dictadura militar. El período que va desde 1958 a 1998 estuvo signado por un acuerdo de conciliación de élites, conocido como el Pacto de Punto Fijo. Este pacto, que involucró a los partidos políticos Acción Democrática, Copei y Unión Repu-

blicana Democrática, al empresariado, a la jerarquía de la iglesia católica y a un sector del sindicalismo socialdemócrata, excluyó explícitamente a los sectores de izquierda que habían participado de las luchas contra la dictadura. En particular, al Partido Comunista de Venezuela (PCV), que entonces representaba una importante fuerza política.

La exclusión de la izquierda generó tempranos conflictos en el nacimiento de la democracia representativa, que derivaron en el inicio de la lucha armada venezolana, en la década de 1960. Tanto el PCV como una parte de la izquierda que se dividieron de Acción Democrática fundaron organizaciones guerrilleras, al tiempo que se mantenían en la lucha política.

Desde entonces, la política contrainsurgente de los gobiernos de la democracia representativa fue una expresión calcada de la política exterior norteamericana, que estableció directrices para las Fuerzas Armadas de América Latina. La Doctrina de la Seguridad Nacional, aplicada en el Cono Sur en contexto de dictadura, fue impuesta en Venezuela en un contexto de democracia formal. El uso de tácticas violatorias a los derechos humanos fue recurrente en las décadas de 1960 y 1970 y, según señalan expertos, en Venezuela se inauguró la figura de los Desaparecidos, que posteriormente fue utilizada en el Cono Sur y Centroamérica, ver imagen 10.


Imagen 10. Línea de tiempo Venezuela



Fuente: Sisur

Luego de la derrota militar de la guerrilla, la política represiva de la democracia representativa se mantuvo. La ocurrencia de masacres como la de Cantaura (1982), Yumare (1986), El Amparo (1988) y, de manera particular, el Caracazo (1989), ilustran esta afirmación. El Caracazo o 27-F se convirtió en un doble símbolo de ese tiempo. De un lado, la rebelión popular en contra de medidas de ajuste estructural violatorias de los derechos económicos, sociales y culturales. Del otro, la represión masiva, con un saldo de 600 personas asesinadas por organismos de seguridad, según los cálculos oficiales, y de más de dos millares, según cálculos extraoficiales. Esta masacre, en un contexto de creciente movilización popular, aceleró la deslegitimación radical del pacto de élites de 1958. Los sectores populares, los empleados públicos y los estudiantes de educación media y universitaria eran actores permanentes de manifestaciones

que exigían el respeto a sus derechos, en particular, los sociales, vulnerados por los primeros intentos de aplicación de ajustes neoliberales. Tres años después de la rebelión popular del Caracazo, se produjeron dos rebeliones militares (04. 02. 92 y 27. 11. 92), que recogían las banderas de la lucha de calle. Fracasaron militarmente, pero fueron un rotundo éxito político. Se trataba de unos militares con un discurso nacional y popular que, como luego se conocería, estaban articulados con sectores de izquierda. La inmensa mayoría de la población, hastiada de la corrupción, la represión y el aumento de la pobreza y la desigualdad, aunque no salió a la calle a respaldar el intento de golpe de Estado, vio con buenos ojos las causas que lo justificaban. El modelo político estaba herido de muerte y el modelo económico (el experimento neoliberal) tenía a un pueblo movilizado, respondiéndole en la calle.



La destitución del presidente Carlos Andrés Pérez, en 1993, en un juicio por corrupción, fue una consecuencia de los hechos precedentes. En las elecciones del año siguiente resultó triunfador un veterano dirigente político (Rafael Caldera) con un discurso anticorrupción y antineoliberal, apoyado por un conjunto de partidos y movimientos de izquierda, aliados a sectores del llamado puntofijismo, que se reciclaron en la nueva alianza gobernante. Por primera vez en la historia de la democracia representativa ganaba un partido distinto a Acción Democrática o Copei (el partido Convergencia). Pese a que Caldera era fundador de Copei, artífice del Pacto de Punto Fijo y expresidente de la República, supo leer el momento histórico y abrió una ruta que cuestionaba al pasado e interpretaba el sentimiento popular. En su gobierno la represión popular fue menor a la del quinquenio precedente, pero su oferta electoral de un programa alternativo al del Fondo Monetario Internacional fue prontamente traicionada. Paradójicamente, fue una parte del liderazgo de la izquierda institucional, que formaba parte de la coalición de gobierno, la que llevó adelante la aplicación de un nuevo programa de ajuste estructural, violatorio de los derechos sociales (incluía procesos de flexibilización laboral, privatizaciones y reducción del gasto social). El mismo fue igualmente respondido con movilizaciones de calle y el aumento de un sentimiento popular antisistema. Los intentos por ganar legitimidad llevaron al gobierno de Caldera a desarrollar el marco normativo e institucional vinculado con los derechos humanos. De ese lustro fue el primer Plan Nacional de Derechos Humanos (que, sin embargo, fue objetado por el movimiento de derechos humanos porque implicó una

participación formal y limitada); la redacción de la Ley Orgánica de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (que entró en vigencia en el 2000) y la promulgación de un garantista Código Orgánico Procesal Penal (que también entró en vigencia en el nuevo gobierno, el 14 de noviembre de 2001).

En ese contexto, es elegido, en 1998, el presidente Hugo Chávez como parte de una coalición de partidos y organizaciones de distintos tipos de izquierdas y sectores nacionalistas. A diferencia de lo que había ocurrido en 1995, con la elección de Caldera, esta vez se trataba, efectivamente, de un cambio radical de elites dirigentes, con prácticamente ningún vínculo con el pasado. Desde entonces, se inicia en el país una etapa distinta que, en un primer momento estuvo guiada por la idea-fuerza de la Democracia participativa y protagónica y, a partir de 2005, por la idea-fuerza del Socialismo del Siglo XXI o Democracia Socialista.

El proceso de creación de organismos públicos de protección y/o promoción de los derechos humanos en Venezuela es, fundamentalmente, consecuencia de la actualización institucional que se desprende de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 y del proceso político conocido como Revolución Bolivariana, iniciado en 1998.

La C RBV nació de un proceso constituyente con altísima participación social en todas sus fases: convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, elección de asambleístas, deliberación pública sobre contenido de la Constitución y aprobación del texto constitucional. En consecuencia, la C RBV expresó, en formato jurídico, las demandas de los sujetos en lucha que posibilitaron el cambio en la hegemonía política, luego de 40 años

de democracia formal: reivindicación de los derechos sociales, cuestionamiento a la represión y la exigencia de ampliación y profundización de la democracia. En un país altamente polarizado como Venezuela es muy relevante que el Título III de la CRBV sobre Derechos Humanos y garantías y de los deberes goce de un consenso tan amplio entre todos los sectores de la sociedad. El mismo fue elaborado a partir de las propuestas de movimientos populares y las principales organizaciones de derechos humanos del país.

Lo ocurrido a partir de 1998 no fue solo un cambio de gobierno, sino una propuesta de cambio de modelo societal, que ha implicado hasta el presente una intensa lucha por la hegemonía, con episodios de violencia, un golpe de estado revertido e intentos insurreccionales. En medio de esta lucha, se ha producido la ampliación fáctica del disfrute de los derechos humanos de las mayorías empobrecidas y excluidas. El gasto social fue aumentando regularmente, se crearon Misiones Sociales (que son políticas con

estructuras *ad-hoc*, para garantizar un impacto rápido en la garantía de derechos) y se inició una política soberana sobre la administración de la renta petrolera, que le permitió al gobierno diseñar políticas económicas autónomas de los centros financieros que imponen agendas contrarias a los derechos humanos. En paralelo, se han ampliado a niveles nunca vistos en la historia del país, el proceso de organización y movilización popular, particularmente de base territorial.

Estructura institucional

La institución más importante en materia de derechos humanos, por la amplitud de mandato que, abarca todos los derechos en todo el país, es la Defensoría del Pueblo (DdP), encuadrada en los Principios de París. Forma parte del Poder Ciudadano, cuya rectoría la conforma un triunvirato en el que participan el o la Defensor/a del Pueblo, el o la Fiscal General y el o la Contralor/a General. La DdP lidera la Comisión Nacional para la Prevención de

Imagen 5. Reforma constitucional



fuente: <http://www.correodellago.com.ve/hoy-venezuela-celebra-el-dia-nacional-del-adulto-mayor/>

12 Septiembre 2005


Promulgación de la Ley de Servicios Sociales (Adultos Mayores)

La Asamblea Nacional promulga la Ley de Servicios Sociales, que incluye un catálogo de derechos y servicios para los Adultos y las Adultas Mayores

<http://www.defensoria.gob.ve/dp/index.php/leyes-salud-y-seguridad-social/1366>



Fuente: Sisur



la Tortura, un mecanismo de articulación del que participan otros otros poderes públicos y varios ministerios.

El Ministerio Público, también integrante del Poder Ciudadano, cuenta con dependencias dedicadas a la investigación y acusación penal contra funcionarios públicos que violen derechos humanos (Dirección de Derechos Fundamentales) y con dependencias dedicadas a la acusación penal en casos específicos de violencia de género y derechos de la niñez. De la Fiscalía General (cabeza del Ministerio Público) depende la Comisión de la Verdad y Contra la Impunidad de las Violaciones a los DDHH ocurridas entre 1958 y 1998, principal órgano dedicado a la temática de Memoria, verdad y justicia. En el Poder Ejecutivo, la institución que concentra mayores responsabilidades en materia de DDHH es el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz. Su ámbito de actuación se concentra en algunos derechos civiles (vida, libertad, integridad, justicia, seguridad, no discriminación). En particular, dentro de este ministerio, se destacan las instituciones nacidas a partir de la Reforma Policial iniciada en 2006: el Consejo General de Policía (CGP); la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad; y dos direcciones del Viceministerio de Sistema Integrado de Policía (VisiPol): Dirección General de Asistencia Técnica a los Cuerpos de Policía y Dirección General de Supervisión Disciplinaria a los Cuerpos de Policía. El Ministerio de Poder Popular también cuenta con el Instituto Nacional Contra la Discriminación Racial (INCODIR) de muy reciente creación

(2014) y con una Dirección de Derechos Humanos, cuya misión está desdibujada desde que el ministerio transfirió sus competencias vinculadas con la administración penitenciaria, en 2012.

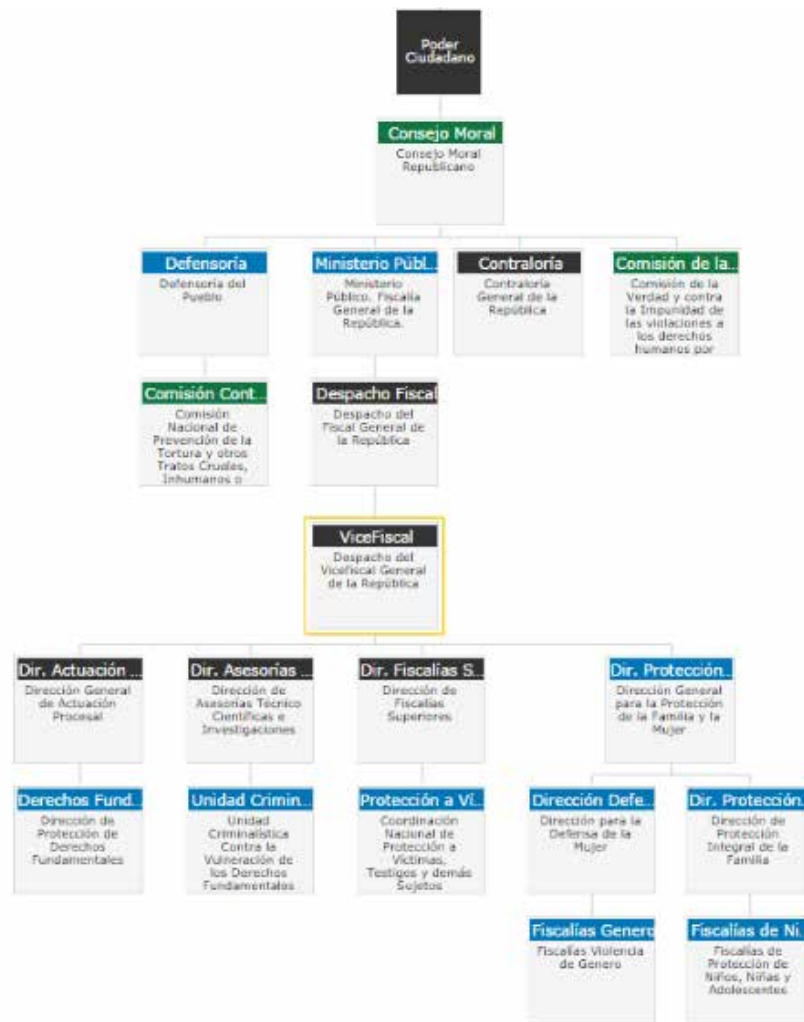
Aunque de muy reciente creación (2014), el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) tiene un mandato amplio en materia de DDHH por el que está llamado a convertirse en una de las principales instituciones del Estado venezolano. El CNDDHH es un mecanismo de articulación, dependiente de la Vicepresidencia de la República, que cuenta con una Secretaría Ejecutiva Permanente. El crecimiento y consolidación de esta institución implicaría un cambio en el modelo de la institucionalidad venezolana de derechos humanos, en tanto existiría un organismo de mayor jerarquía dentro del Ejecutivo, para velar por la coherencia de las políticas públicas en la materia; tal como existe en el resto de los países del MERCOSUR. En la Cancillería, la institución más importante en el campo de los derechos humanos es la Dirección de Asuntos Multilaterales, que lleva todo el relacionamiento internacional con los sistemas de protección. Tiene bajo su cargo a la Agencia del Estado para los Derechos Humanos y a la Comisión Nacional para los Refugiados.

Por su parte, el Poder Judicial cuenta con una jurisdicción especial sobre violencia de género, que incluye 47 tribunales desplegados por todo el territorio nacional y una Comisión Nacional de Justicia de Género. A este poder pertenece, la Defensa Pública, que es el órgano responsable de garantizar el derecho a la defensa gratuita a toda la población.

Finalmente, el Poder Legislativo cuenta con dos comisiones y una subcomisión dedicadas a los derechos humanos. La primera, la Comisión de Política Interior,

prioriza el trabajo en derechos civiles y políticos y las dos últimas, el trabajo por los derechos de los Pueblos Indígenas y afrodescendientes, respectivamente.

Ilustración 18. Mapa Institucional Venezuela. Poder Ciudadano



Fuente: Sisur.

Las Comisiones de Verdad


En más de 30 países del mundo y tras periodos de regímenes dictatoriales, contextos de guerras internas o invasiones se crearon comisiones de verdad como organismos independientes, no judiciales, encargados de desentrañar la verdadera historia de acontecimientos durante dichos periodos, recoger las violaciones de derechos humanos sean estos crímenes de lesa humanidad, guerra, torturas, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, violaciones, genocidio, etc. Además de la búsqueda de la verdad, estas comisiones formulan recomendaciones y medidas de reparación hacia las víctimas y sus familiares y medidas que debería adoptar el Estado para garantizar la no repetición. En este sentido, “cada país tuvo distintas transiciones a la democracia, diferentes movimientos sociales pero hay una mirada regional de ese proceso, un horizonte compartido”¹⁸. Es decir, si bien en los países parte del relevamiento del Sisur existen comisiones de verdad cada una respondió a sus procesos internos aunque desde el MERCOSUR se apunta a conformar una mirada regional. No cabe duda que a los efectos del relevamiento y en términos de hito institucional, las

comisiones de verdad marcaron parte del proceso de la transición democrática y aún hoy son parte de la agenda de la mayoría de los Estados y sus archivos son parte del acervo documental más importante en términos de violaciones de derechos humanos. Si bien el presente relevamiento busca la información específica en términos de “Comisiones de Verdad”, cabe señalar que esta no puede desprenderse del tema amplio de “Memoria, verdad y justicia” y que en muchos de los aspectos relevados se ha ampliado la mirada, pues las comisiones constituyeron hitos históricos transitorios que marcaron un antes y un después en la temática y formación institucional que han orientado la concepción regional de los derechos humanos.

Historia de las Comisiones de Verdad

En términos cronológicos, el primer antecedente se da en Argentina con la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) el 15 de diciembre de 1983, cinco días después de la asunción como presidente, Raúl Alfonsín. La misma estuvo presidida por Ernesto Sabato e integrada por diversas figuras públicas y su objetivo fue dar a conocer y recoger testimonios sobre los hechos relacionados con la desaparición forzada de personas ocurridas en Argentina durante la dictadura militar (1976-1983). La CONADEP

¹⁸ Víctor Abramovich, entrevista en Papeles sueltos y notas: Libro DDHH. Disponible en: <http://papelesynotasddhh.blogspot.com/p/victor-abramovich.html>



presentó su primer informe a mediados de 1984, el mismo se incluyen más de 9 mil casos de violaciones a los Derechos Humanos durante la última dictadura militar. Este informe dio paso a los Juicio a las Juntas de comandantes por los crímenes de lesa humanidad, cometidos durante la dictadura militar. Hoy en Argentina, la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) es la principal institución de promoción y protección de los derechos humanos y tiene como antecedente la histórica CONADEP, lo que refuerza el papel importante que cumplió esta comisión en el contexto argentino y su influencia en la institucionalidad en derechos humanos hoy.

En 1992 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró la incompatibilidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en Argentina y de la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado en Uruguay, con los tratados internacionales de derechos humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificados por ambos países. Pasó mucho tiempo antes de que en los otros países de la región surgieran las Comisiones de Verdad. Así en Brasil, en 1995, surge la Comisión de Muertos y des-

aparecidos políticos y en Uruguay recién en el año 2000 se crea la Comisión para la Paz. En términos cronológicos le sigue la Comisión de Verdad y Justicia de Paraguay, creada en 2003 y la de Venezuela, creada en 2011, pero recién instituida en 2013. En Brasil, luego de varias demandas a nivel social y el caso ante la Corte IDH de Guerrilha do Araguaia se creó la Comisión Nacional de la Verdad, instituida en mayo de 2012, la cual publicará en diciembre de 2014 el Informe Final, el cual identifica y responsabiliza a 377 agentes del Estado de 434 asesinatos y desapariciones durante el periodo del régimen militar (1964-1985). Estas comisiones respondieron a su momento histórico y desaparecieron una vez que entregaron su informe final, salvo la venezolana que sigue en funcionamiento. No obstante el carácter transitorio de las mismas, su influencia en la institucionalidad en derechos humanos se percibe en los organismos que dieron continuidad a sus recomendaciones. La siguiente tabla presenta algunos de los principales sucesos en el ámbito normativo, institucional o histórico social o político en el marco de las comisiones de verdad, como eje temático del Sisur.

Tabla 1. Sucesos de la línea del tiempo. Comisiones de Verdad. Sisur

Título del suceso	Fecha	Tipo de suceso	País
Se crea la CONADEP	15/12/1983	Suceso institucional	Argentina
Creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos en el ámbito del Ministerio del Interior	22/09/1984	Suceso institucional	Argentina
NUNCA MAS. Primer informe de la CONADEP	20/09/1984	Suceso social o político	Argentina
Juicio a las Juntas	22/04/1985	Suceso social o político	Argentina
Creación del Banco Nacional de Datos Genéticos	01/06/1987	Suceso institucional	Argentina
Ley de Obediencia Debida	04/06/1987	Normativa	Argentina
Creación de la Comisión legislativa para la defensa de los DDHH	17/05/1990	Suceso institucional	Argentina
Indultos de Menem	30/12/1990	Suceso social o político	Argentina
Creación CONADI	01/08/1992	Suceso institucional	Argentina
Creación del Consejo Federal de Derechos Humanos	01/08/1992	Suceso institucional	Argentina
Informe CIDH-Leyes de Punto final y obediencia debida	02/10/1992	Normativa	Argentina
Reforma de la Constitución Argentina	24/08/1994	Normativa	Argentina
Se suspende el Servicio Militar Obligatorio	31/08/1994	Normativa	Argentina
Reparaciones. Ley 24. 411	07/12/1994	Normativa	Argentina
Autocrítica de Balza	25/04/1995	Suceso social o político	Argentina
Derogación "Punto Final" y "Obediencia Debida"	17/04/1998	Normativa	Argentina
Orden internacional de detención contra 48 argentinos	30/12/1999	Suceso social o político	Argentina
Instauración del 24 de marzo como día nacional de la memoria por la verdad y la justicia	01/08/2002	Normativa	Argentina
Anulación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida por el Congreso Nacional	21/08/2003	Normativa	Argentina
Nulidad de los indultos	19/03/2004	Normativa	Argentina
Recuperación de la ESMA	24/03/2004	Suceso social o político	Argentina
Desaparición de Jorge Julio López	18/11/2006	Suceso social o político	Argentina
Exhumación Fosas Comunes de La Peste	26/11/1990	Suceso social o político	Venezuela

Título del suceso	Fecha	Tipo de suceso	País
Plebiscito de la dictadura: se rechaza la Constitución propuesta	30/11/1980	Suceso social o político	Uruguay
Se instaura la Ley de caducidad punitiva del Estado	01/12/1986	Normativa	Uruguay
Fallo "Gelman vs. Uruguay" de la CIDH	24/02/2011	Normativa	Uruguay
La Corte Suprema de Justicia del Uruguay declara la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad	19/10/2009	Normativa	Uruguay
Se crea la Comisión para la Paz	01/08/2000	Suceso institucional	Uruguay
Informe de la Comisión para la Paz	01/04/2003	Suceso institucional	Uruguay
Informe 29/92 de la CIDH: incompatibilidad de Ley de Caducidad	02/10/1992	Suceso social o político	Uruguay
Secuestro y asesinato de Eugenio Berrios	14/04/1995	Suceso social o político	Uruguay
La Marcha del Silencio	20/05/1996	Suceso social o político	Uruguay
Carta abierta del Capitán de Navío Jorge Tróccoli "Yo asumo, yo acuso"	05/05/1996	Suceso social o político	Uruguay
Rechazo de la CSJ a la Ley de interpretación de la Ley de caducidad	05/01/2013	Normativa	Uruguay
Inicio de la Institución Nacional de DDHH	22/06/2012	Suceso institucional	Uruguay
Aprovação da nova Constituição do Brasil	05/10/1988	Normativa	Brasil
Assassinato de Chico Mendes	22/12/1988	Suceso social o político	Brasil
Se abre la fosa clandestina de Perus (SP), revelando restos mortales de ex-presos políticos	04/09/1990	Suceso social o político	Brasil
Ley para Sancionar los Crímenes, Desapariciones, Torturas y Otras Violaciones de los Derechos Humanos por Razones Políticas en el Periodo 1958-1998	25/11/2011	Normativa	Venezuela
Instalación de la Comisión por la Justicia y la Verdad	28/02/2013	Suceso institucional	Venezuela
Adhesión de Brasil a la Convención Internacional de Derechos Humanos	25/09/1992	Normativa	Brasil
Creación de la Comisión de Muertos y Desaparecidos Políticos	04/12/1995	Suceso institucional	Brasil
Se bajan los cuadros de ex-dictadores	24/03/2004	Suceso social o político	Argentina
Creación de la Comisión de Amnistía	28/08/2001	Suceso institucional	Brasil
Ley 10559 que amplía los derechos de los amnistiados políticos	13/11/2002	Normativa	Brasil

Título del suceso	Fecha	Tipo de suceso	País
Lanzamiento del Portal Memoria Revelada	13/05/2009	Creación o lanzamiento de una Política Pública	Brasil
Sepultamiento de Bérqson Gurjão Freitas	05/10/2009	Suceso social o político	Brasil
STF no admite revisión de la Ley de Amnistía	29/04/2010	Suceso social o político	Brasil
Corte Interamericana condena a Brasil en el caso Guerrilha do Araguaia	24/11/2010	Suceso social o político	Brasil
Instalación de la Comisión Nacional de la Verdad	16/05/2012	Suceso institucional	Brasil
Memorandos bilaterales para esclarecimientos sobre graves violaciones	29/01/2014	Suceso social o político	Brasil
Archivo de la acción penal contra los militares acusados de encubrimiento del caso Riocentro	02/07/2014	Suceso social o político	Brasil
Creación del IPPDH MERCOSUR	23/07/2009	Suceso institucional	MERCOSUR
Golpe de la Candelaria	03/02/1989	Suceso social o político	Paraguay
El General Stroessner abandona el país	05/02/1989	Suceso social o político	Paraguay
Paraguay ratifica el Pacto de San José de Costa Rica	08/08/1989	Normativa	Paraguay
Retorno del exilio el Partido Comunista Paraguayo	04/12/1989	Suceso social o político	Paraguay
Visita de la CIDH	05/02/1990	Suceso institucional	Paraguay
Se aprueba la Constitución Nacional de 1992	20/06/1992	Normativa	Paraguay
1er. Informe de derechos humanos de la sociedad civil	10/12/1996	Suceso social o político	Paraguay
Creación de la Comisión de Verdad y Justicia	06/10/2003	Suceso institucional	Paraguay
Ratificación Ley de Caducidad	01/04/1989	Suceso social o político	Uruguay
Triunfo del Partido Nacional en las elecciones	26/11/1989	Suceso social o político	Uruguay
Sentencia de la CorteIDH en caso "Goiburú y otros vs. Paraguay"	22/09/2006	Suceso institucional	Paraguay
Entrega del Informe de la Comisión de Verdad y Justicia	28/08/2008	Suceso institucional	Paraguay
Se conforma la Red de derechos humanos del Poder Ejecutivo	19/06/2009	Suceso institucional	Paraguay
Se aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos	06/03/2013	Creación o lanzamiento de una Política Pública	Paraguay

Título del suceso	Fecha	Tipo de suceso	País
Se crea la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparaciones	23/01/2009	Suceso institucional	Paraguay
Creación de la RAADH	16/12/2004	Suceso institucional	MERCOSUR
Protocolo Promoción y Protección de los DDHH del MERCOSUR	19/06/2005	Normativa	MERCOSUR
Compromiso con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	20/06/2005	Normativa	MERCOSUR
Recuperación del nieto 114	06/08/2014	Suceso social o político	Argentina
Creación de la Secretaría de Derechos Humanos	01/01/2014	Suceso institucional	Uruguay
Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos	05/06/2007	Suceso institucional	Uruguay
Informe final	10/04/2003	Suceso institucional	Uruguay
Condena de la CIDH por caso GELMAN	24/02/2011	Suceso institucional	Uruguay
Creación de la Secretaría para el pasado reciente	01/08/2013		Uruguay
Diretas Já	16/04/1984	Suceso social o político	Brasil
Secretaría de Derechos Humanos recibe nuevo estatus	02/01/2003	Suceso institucional	Brasil
Cooperación en investigaciones sobre las violaciones a los DDHH	05/02/2014	Suceso social o político	MERCOSUR
Paraguay ingresa al Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas	21/10/2014	Suceso social o político	Paraguay
Informe Final de la Comisión Nacional de la Verdad	10/12/2014	Suceso social o político	Brasil
Finaliza el segundo juicio por la ESMA	26/10/2011	Suceso institucional	Argentina
Reforma de la Constitución de Uruguay	01/01/1997	Normativa	Uruguay

Fuente: Sisur.

En la línea del tiempo cabe destacar tres fallos o condenas de la Corte Interamericana de derechos humanos en materia de memoria, verdad y justicia, y en los cuales las Comisiones de Verdad se presentan

como necesarias para el esclarecimiento de los hechos; Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, Guerrilha do Araguaia vs. Brasil y el caso Gelman vs. Uruguay.

Imagen 14. Línea de Tiempo. Memoria, Verdad y Justicia. Paraguay



Fuente: Sisur

En el ámbito del MERCOSUR la cooperación en investigaciones sobre violaciones de derechos humanos se encuentra presente a través de la firma de acuerdos de cooperación e intercambio de documentación en el marco de graves violaciones de derechos humanos. Al respecto se han fir-

mado acuerdos entre Argentina, Uruguay y Brasil en el ámbito de la RAADH y, en particular, del Grupo Técnico de obtención de datos, información y relevamiento de archivos de las coordinaciones represivas del Cono Sur.

Imagen 15. Línea del Tiempo. Memoria, Verdad y Justicia. MERCOSUR



Fuente: Sisur

Marco normativo internacional y regional

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, los dos grandes sistemas que integran Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela aportan instrumentos claves que dan un marco jurídico y sustento a las comisiones de verdad. Algunos de estos instrumentos son transversales a todos los derechos, como ser la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, e instrumentos más específicos en la materia que garantizan aspectos como la prohibición de la tortura, la convención contra la desaparición forzada, etc. Estos instrumentos han constituido una base y sustento en la conformación de las comisiones, pero también han delineado líneas de investigación y dado justiciabilidad a varios de los casos documentados ante tribunales nacionales, regionales o internacionales de justicia.

Tabla 2. Normativas Sistema Universal - Sisur

Nombre	Fecha	Temas	Año de ratificación (si aplica)
Declaración Universal de Derechos Humanos. (DUDH)	10/12/1948	Marcos normativos	
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP / ICCPR)	16/12/1966	Marcos normativos	Argentina (1986), Brasil (1992), Paraguay (1992), Uruguay (1970), Venezuela (1978)
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR-OP1)	16/12/1966	Marcos normativos	Argentina (1986), Brasil (2009), Paraguay (1995), Uruguay (1970), Venezuela (1978)
Protocolo I. Protocolo de los Convenios de Ginebra relativos a la protección de las víctimas de los conflictos internacionales armados	07/12/1978		Argentina (1986), Brasil (1992), Paraguay (1990), Uruguay (1985)
Protocolo II. protocolo de enmienda a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas en conflictos armados no internacionales	07/12/1978		Argentina (1986), Brasil (2001), Paraguay (1990), Uruguay (2004)
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid	01/01/1902		Venezuela (1983)
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	12/01/1951	Memoria, verdad y justicia	Argentina (1956), Brasil (1992), Paraguay (2001), Uruguay (1985), Venezuela (1960)
Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad	11/11/1970	Memoria, verdad y justicia	Argentina (2003), Paraguay (2008), Uruguay (2001)
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)	10/12/1984	Prevención y sanción de la tortura y malos tratos	Argentina (1986), Brasil (1989), Paraguay (1990), Uruguay (1986), Venezuela (1991)
Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OP-CAT)	18/12/2002	Prevención y sanción de la tortura y malos tratos	Argentina (2004), Brasil (2007), Paraguay (2005)
Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CPED)	20/12/2006	Prevención de la violencia y seguridad ciudadana	Argentina (2007), Brasil (2009), Paraguay (2010), Uruguay (2010)

Fuente: Sisur

Si bien no existe un instrumento específico sobre el derecho a la verdad, éste se encuentra internacionalmente aceptado como un derecho autónomo con referencias expresas en instrumentos como la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CPED), que establece que los familiares de la víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida (art. 24). Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos emitió

la Resolución 9/11 sobre El derecho a la verdad en la cual reconoce la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir con erradicar la impunidad y promover y proteger los derechos humanos y, entre otras, alienta a los Estados a que estudien la posibilidad de crear mecanismos judiciales específicos y, según proceda, comisiones de la verdad y la reconciliación que complementen el sistema judicial para investigar y castigar las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario¹⁹.

Tabla 3. Normativa Sistema Interamericano

Nombre	Tipo de Normativa	Fecha	Año ratificación
Convención Americana sobre Derechos Humanos-Pacto de San José	(SIDH) Sistema Interamericano	22/11/1969	Argentina: 1984, Venezuela: 1977, Brasil: 1992, Uruguay: 1985, Paraguay: 1989
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	(SIDH) Sistema Interamericano	09/12/1985	Argentina: 1989, Venezuela: 1991, Brasil: 1989, Uruguay: 1992, Paraguay: 1990
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	(SIDH) Sistema Interamericano	09/06/1994	Argentina: 1996, Venezuela: 1998, Brasil: 2014, Uruguay: 1996, Paraguay: 1996

Fuente: Sisur

¹⁹ Consejo de Derechos Humanos. Resolución 9/11 de 24 de septiembre de 2008. El derecho a la verdad, A/HRC/RES/9/11.

Marcos normativos nacionales En términos de marcos normativos específicos sobre la materia cabe destacar las leyes nacionales sobre genocidio y crímenes de lesa humanidad pero también las derogaciones a leyes de amnistía como la ley de Punto Final en Argentina, la Ley de cadu-

cidad de la pretensión punitiva del Estado en Uruguay, ambas de 1986. Conforme el eje temático de Memoria, verdad y justicia, los marcos legales también arrojan las distintas leyes de indemnizaciones aprobadas por los Estados Parte.

Tabla 4. Normativa nacional en materia de Memoria, Verdad y Justicia.

Nombre	Fecha	País
Ley para Sancionar los Crímenes, Desapariciones, Torturas y Otras Violaciones de los Derechos Humanos por Razones Políticas en el Período 1958-1998	25/11/2011	Venezuela
Ley N° 2. 889 Define y pena el crimen de genocidio	01/10/1956	Brasil
Ley N° 8. 878 Amnistía a funcionarios públicos y el retorno al servicio	11/05/1994	Brasil
Ley N° 10. 559 Amplía los derechos de los amnistiados políticos	13/01/2002	Brasil
Ley N° 12. 527 Acceso a la Información	18/11/2011	Brasil
Ley 2225/03. Por la cual se crea la Comisión de Verdad y Justicia.	06/10/2003	Paraguay
Ley 631/95. Orgánica de la Defensoría del Pueblo	14/11/1995	Paraguay
Ley N° 24. 321. Desaparición forzada de personas	08/06/1994	Argentina
Ley N° 24. 952. Derogación de las Leyes de "Punto Final" y "Obediencia Debida"	17/04/1998	Argentina
Ley N° 25. 779. Declaración de Nulidad de las Leyes de "Punto Final" y "Obediencia Debida"	03/09/2003	Argentina
Ley N° 25. 914. Indemnización para Niños y Niñas Nacidos en Cautiverio	30/08/2004	Argentina
Ley para Sancionar los Crímenes, Desapariciones, Torturas y Otras Violaciones de los Derechos Humanos por Razones Políticas en el Período 1958-1998	25/11/2011	Venezuela
Ley 838/96. Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989	12/09/1996	Paraguay
Ley 4793/12. Que establece cobertura de salud a favor de las víctimas de la dictadura de 1954-1989.	15/11/2012	Paraguay
Ley N° 18. 596 Reparación a las víctimas de la actuación ilegítima del Estado en el periodo comprendido entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985	18/09/2009	Uruguay

Fuente: Sisur

Instituciones y mecanismos de articulación

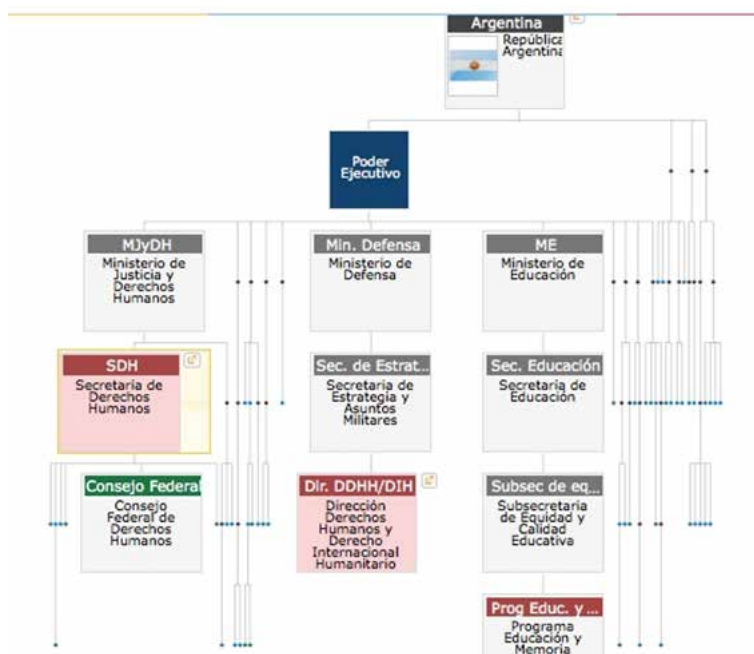
En el ámbito del MERCOSUR, la RAADH desde su creación ha priorizado en las comisiones y grupos de trabajo los temas de Memoria, verdad y justicia. De esta manera, la temática quedó definida dentro de una comisión permanente cuyo objetivo principal es promover el intercambio de experiencias entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la creación y funcionamiento de mecanismos judiciales o extrajudiciales para investigar las violaciones de los derechos humanos asimismo, se busca propiciar el intercambio de información para la defensa y preservación de archivos identificados como indispensables para preservar la memoria frente a graves violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Por su parte, el IPPDH favorece la coordinación regional y el intercambio de experiencias nacionales relativas a los procesos de memoria, verdad, justicia y reparación por graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante los períodos dictatoriales en los países del MERCOSUR y Estados Asociados. Este eje comprende el trabajo en políticas de memoria, sitios, preservación y desclasificación de archivos, comisiones de verdad e iniciativas de esclarecimiento histórico locales y regionales, y políticas de acceso a la justicia de las víctimas y las organizaciones que las representan, así como

el seguimiento de los debates políticos y jurídicos en torno a estos temas en los diferentes Estados.

En Argentina, la institucionalidad en esta materia se concentra en el Ejecutivo. Como fuera mencionado, la CONADEP dio paso a la Secretaría de Derechos Humanos, organismo de aplicación de distintas políticas públicas destinadas a reparar los daños provocados por los responsables de los delitos de lesa humanidad, al mismo tiempo de constituirse en querellante en diversos juicios por crímenes cometidos durante la dictadura cívico-militar. Esta Secretaría también preside el Consejo Federal de derechos humanos. La Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa es otro de los organismos con mayor presencia en temas de memoria, siendo algunos de sus principales logros y resultados las desclasificación de la información y documentación relativa al accionar de las Fuerzas Armadas durante el Terrorismo de Estado cuyo acceso estuviera restringido y la señalización de predios militares donde funcionaron centros clandestinos de detención durante la dictadura argentina. En el ámbito educativo, se creó el Programa Educación y Memoria del Ministerio de Educación, el cual tiene como objetivo consolidar una política educativa que promueva la enseñanza de la historia reciente mediante la elaboración y puesta a disposición de materiales y acciones de capacitación docente a nivel nacional.

Ilustración 19. Institucionalidad Memoria, Verdad y Justicia. Argentina



Fuente: Sisur.

En Brasil, entre las principales instituciones que trabajan temas de memoria y verdad, antecesora y sucesora de la Comisión Nacional de la Verdad, se encuentra la Comisión de Amnistía, que cuenta con una Política Nacional de Justicia Transicional basada en cuatro ejes: reparación económica, reparación moral y simbólica, reparación psicológica y reparación colectiva. Esta comisión trabaja de manera articulada con diversos organismos, entre los que se destaca el trabajo realizando con universidades nacionales y extranjeras para la realización de investigaciones, publicaciones y otras iniciativas relacionadas con políticas de memoria. Por otra parte, la Comisión especial de muertos y desaparecidos políticos es un mecanismo de articulación creado en 1995 con el objetivo de promover la búsqueda de información e documentación que permitan el esclarecimiento de las violaciones de derechos

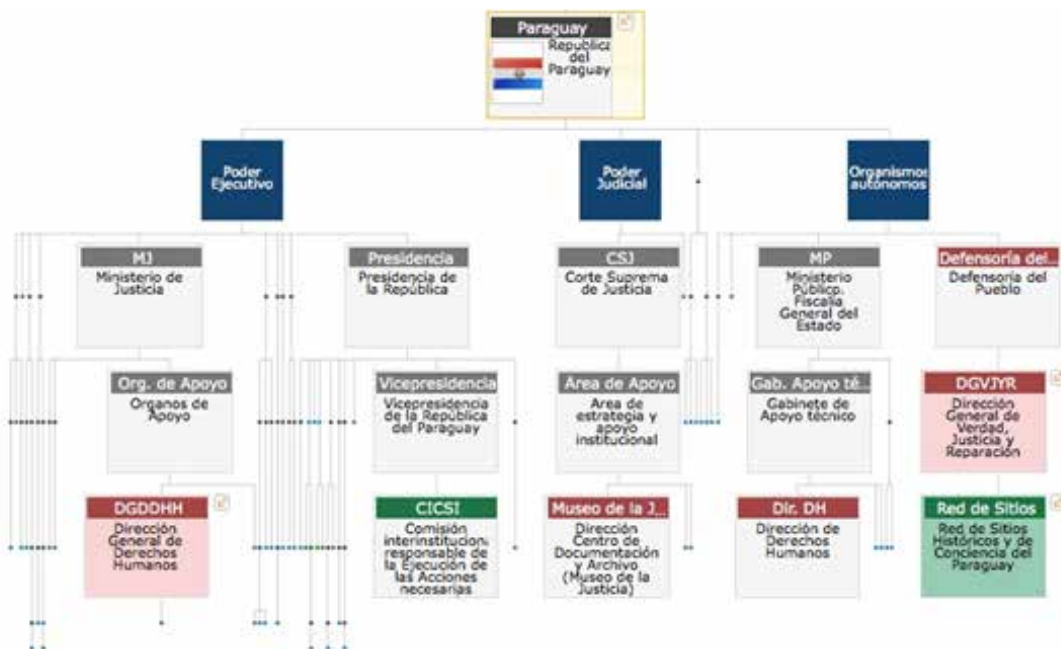
humanos ocurridas durante la dictadura cívico – militar brasileña para proceder al reconocimiento y reparación de las víctimas y sus familiares. Cabe destacar que en la ley de creación de la Comisión Nacional de la Verdad (Ley No. 12. 528/2011) se determinó que la Comisión de Amnistía, la Comisión Nacional de la Verdad (CNV), el Archivo Nacional y la Comisión de Muertos y desaparecidos políticos de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (CMDP) debían trabajar en estrecha cooperación. En Paraguay, la sucesora directa de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) es la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparaciones de la Defensoría del Pueblo, la cual surge de una recomendación concreta de la CVJ ante la necesidad de dar seguimiento al cumplimiento a las recomendaciones emanadas en el Informe Final. Esta instancia también preside la Red de Sitios Históricos y de Conciencia

del Paraguay, mecanismo de articulación que tiene por función la gestión y promoción de los Sitios Históricos y de Conciencia como lugares de referencia para la realización de actividades que ayuden a establecer la conexión entre la historia reciente, sus implicancias contemporáneas y la construcción de la memoria colectiva, promoviendo a que la sociedad civil tome apropiación de estos espacios en el sentido transformador.

No obstante también es de destacar el trabajo en memoria y verdad que se realiza desde el Ejecutivo y el Judicial. En el Ejecutivo, la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia es la institución que coordina las tareas del Equipo Nacional para la investigación, búsqueda e identificación

plena de personas detenidas-desaparecidas y ejecutadas extrajudicialmente durante el periodo 1954-1989 (ENABI), conformado por distintas instituciones. El CICSI, por su parte, es el encargado del cumplimiento de las sentencias y/o condenas en las que se incluye el Caso Goiburú y otros ante la Corte IDH. La Corte Suprema de Justicia cuenta con un espacio clave en la materia, que es el Museo de la Justicia o Archivos del Terror, el cual tiene una actuación fundamental en la investigación y prueba de innumerables casos de violaciones de derechos humanos a nivel nacional, pero también regional e internacional, como fueron las pruebas aportadas en juicios de crímenes de lesa humanidad cometidos en el marco del Plan Cóndor.

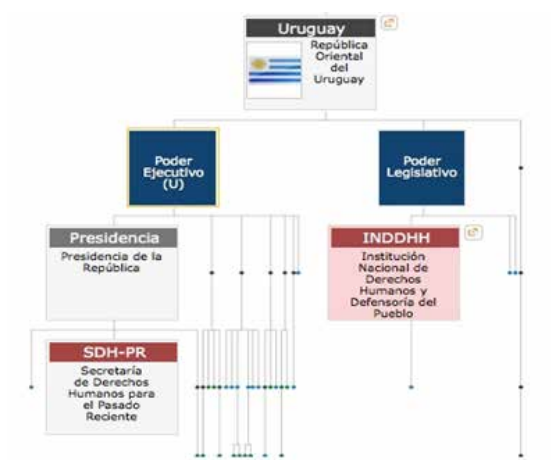
Ilustración 20. Institucionalidad Memoria, Verdad y Justicia. Paraguay



Fuente: Sisur

En Uruguay, al igual que en Paraguay, la institucionalidad en esta materia depende al menos en parte de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. En el Ejecutivo, y dependiente directamente de la Presidencia de la República, también se encuentra la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, creada con el objetivo de generar una institución que pueda actuar en forma permanente en la política de los derechos humanos y particularmente en el esclarecimiento de los acontecimientos trágicos que signaron el período durante el cual Uruguay cayó en una ruptura institucional y civilizatoria.

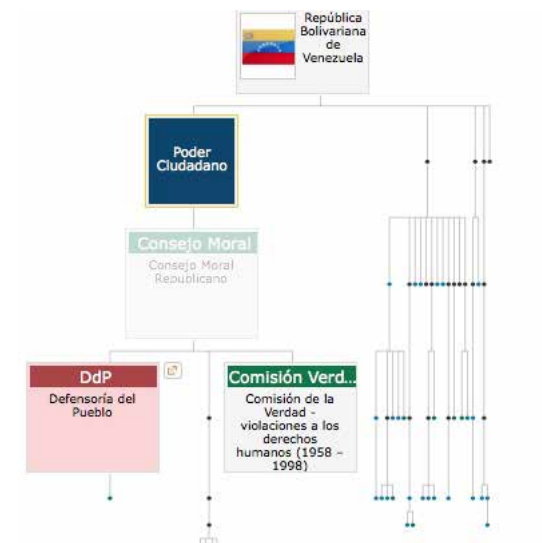
Ilustración 21. Institucionalidad Memoria, Verdad y Justicia. Uruguay



Fuente: Sisur

Por último, en Venezuela la Comisión de la Verdad fue instalada en 2013 y se constituye en un organismo autónomo funcional que depende administrativamente del Consejo Moral Republicano. Es la única Comisión activa de los países relevados en el Sisur y fue constituida por un periodo de 3 años, más un año prorrogable y contempla en sus funciones la elaboración de un Informe Final. En materia de memoria también la Defensoría del Pueblo –al igual que Paraguay y Uruguay– mantiene un trabajo sostenido en la materia.

Ilustración 22. Institucionalidad Memoria, Verdad y Justicia. Venezuela



Fuente: Sisur

El siguiente listado presenta las instituciones relativas a Memoria, verdad y justicia incorporadas en el Sisur y que guardan

relación directa con el trabajo de las comisiones de Verdad.

Tabla 5. Instituciones en Memoria, Verdad y Justicia

Sigla	Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	País
SDH	Secretaría de Derechos Humanos	Institución principal rectora de políticas públicas	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Argentina
ANM	Archivo Nacional de la Memoria	Institución principal rectora de políticas públicas	Secretaría de Derechos Humanos	Argentina
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos	Institución de investigación o formación	Reunión de Altas Autoridades de DDHH y Cancillerías del MERCOSUR y Edos. Asociados	MERCOSUR
	Dirección Nacional de Derechos Humanos	Área interna, dependencia o programa específico	Ministerio de Seguridad	Argentina
	Dirección Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Área interna, dependencia o programa específico	Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares	Argentina
	Programa Educación y Memoria	Área interna, dependencia o programa específico	Ministerio de Educación/ Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa	Argentina
	Banco Nacional de Datos Genéticos	Institución consultiva, de asistencia o asesoramiento	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Argentina
	Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad	Organismo de control	Ministerio Público Fiscal	Argentina
	Unidad de Derechos Humanos	Institución consultiva, de asistencia o asesoramiento	Consejo de la Magistratura	Argentina
	Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente	Institución principal rectora de políticas públicas	Presidencia de la República	Uruguay
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	Defensor del Pueblo o Institución Nacional de DDHH		Uruguay
DdP	Defensoría del Pueblo	Defensor del Pueblo o Institución Nacional de DDHH	Consejo Moral Republicano	Venezuela
DGDDHH	Dirección General de Derechos Humanos	Área interna, dependencia o programa específico	Órganos de Apoyo	Paraguay

Sigla	Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	País
Museo de la Justicia	Dirección Centro de Documentación y Archivo (Museo de la Justicia)	Institución consultiva, de asistencia o asesoramiento	Área de estrategia y apoyo institucional	Paraguay
	Dirección de Derechos Humanos	Organismo de control	Gabinete de Apoyo técnico	Paraguay
DGVJYR	Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación	Área interna, dependencia o programa específico	Defensoría del Pueblo	Paraguay
SDH/PR	Secretaria de Derechos Humanos	Institución principal rectora de políticas públicas	Presidencia de la República	Brasil
	Comisión de Amnistía	Área interna, dependencia o programa específico	Ministerio de Justicia	Brasil
	Archivo Nacional	Área interna, dependencia o programa específico	Ministerio de Justicia	Brasil
CDHM	Comisión de Derechos Humanos y Minorías	Comisiones de elaboración de normas o procedimientos	Cámara de Diputados	Brasil
CCJC	Comisión de Constitución y Justicia y de la Ciudadanía	Comisiones de elaboración de normas o procedimientos	Cámara de Diputados	Brasil
CDH	Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa	Comisiones de elaboración de normas o procedimientos	Senado Federal	Brasil
	Defensoría del Pueblo	Defensor del Pueblo o Institución Nacional de DDHH		Paraguay
CNV	Comisión Nacional de la Verdad	Institución consultiva, de asistencia o asesoramiento	Presidencia de la República	Brasil

Fuente: Sisur.

El análisis institucional permite afirmar que existe, en los países del MERCOSUR, una institucionalidad importante derivada de las comisiones de verdad, con un trabajo transversal en términos de memoria, sitios y reparaciones. En términos de justiciabilidad son relevantes los casos ante el sistema interamericano y el trabajo

seguido por la Secretaría de Derechos Humanos de la Argentina.

De la misma manera se han creado mecanismos de articulación específicos en la materia y que se detallan en la tabla a continuación.

Tabla 6. Mecanismos de articulación en Memoria, Verdad y Justicia

Sigla	Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	País
RAADH	Reunión de Altas Autoridades de DDHH y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados	Mecanismos de articulación regional	Consejo de Mercado Común	MERCOSUR
ex-ESMA	Espacio Memoria y Derechos Humanos	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Secretaría de Derechos Humanos	Argentina
	Consejo Federal de Derechos Humanos	Mecanismos de articulación federal sin participación social	Secretaría de Derechos Humanos	Argentina
REFESIM	Red Federal de Sitios de Memoria	Mecanismos de articulación federal sin participación social	Archivo Nacional de la Memoria	Argentina
CONADI	Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad	Mecanismos de articulación nacional interpoderees con participación social	Secretaría de Derechos Humanos	Argentina
	Comisión de la Verdad-violaciones a los derechos humanos (1958-1998)	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Consejo Moral Republicano	Venezuela
CEMDP	Comisión Especial de Muertos y Desaparecidos	Mecanismos de articulación nacional interpoderees sin participación social	Órganos colegiados	Brasil
RMJ	Reunión de Ministros de Justicia (RMJ)	Mecanismos de articulación regional	Consejo de Mercado Común	MERCOSUR
	Comisión Permanente Memoria, Verdad y Justicia	Mecanismos de articulación regional	Comisiones Permanentes de la RAADH	MERCOSUR
	Red de Sitios Históricos y de Conciencia del Paraguay	Mecanismos de articulación nacional interpoderees con participación social	Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación	Paraguay
CICSI	Comisión interinstitucional responsable de la Ejecución de las Acciones necesarias para el cumplimiento de las Sentencias Internacionales	Mecanismo de articulación nacional intra poder sin participación social	Vicepresidencia de la República del Paraguay	Paraguay

Fuente: Sisur

Pueblos Indígenas

Los Pueblos Indígenas son los pobladores originarios de un territorio que ha sido invadido y colonizado. Hay por lo menos 5. 000 grupos indígenas compuestos de unos 370 millones de personas que viven en más de 70 países de cinco continentes. En América Latina, según datos de la CEPAL, existen aproximadamente 642 Pueblos Indígenas, con una población que fluctúa entre 30 y 50 millones de personas. Existen en la región, países en donde la población indígena es la mayoritaria, como Bolivia o Guatemala, así como países con poca o ninguna población indígena. En el MERCOSUR, en todos sus Estados Parte, habitan poblaciones indígenas.

Historicidad de los derechos de los Pueblos Indígenas

La línea de tiempo del Sisur reporta tres tipos de hitos vinculados con los derechos de estas poblaciones: sucesos políticos de movilización de los Pueblos Indígenas en denuncia de su situación; sucesos institucionales

(nacionales o internacionales) que implicaron el reconocimiento expreso de una situación de discriminación; y creación de normativas o instituciones para proteger derechos.

En la década de 1990, el primer hito reportado por el Sisur fue un suceso ocurrido en Paraguay: la movilización de pueblos históricamente discriminados, que emergieron en la vida pública reclamando sus derechos. El 22 de octubre de 1998, cerca de 3 mil indígenas de los pueblos Enxet, Sanapaná, Angaité, Qon, entre otros protagonizan una histórica primera marcha desde el Chaco hasta Asunción, rompiendo el silencio de siglos. Marcharon hombres, mujeres, ancianos/as, niños y niñas lo que generó un fuerte impacto social despertando solidaridad en la población con la causa indígena y presión a los organismos estatales. Las comunidades indígenas reclamaron la devolución de sus tierras, mayor presupuesto para el INDI, mayor participación política y el cumplimiento de la Constitución y tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Ilustración 12. Línea del Tiempo. Pueblos Indígenas. Paraguay



Marcha indígena. Puente Remanso. Fuente: ONG Tierraviva

22 Octubre 1998

Marcha de la Dignidad

Cerca de 3 mil indígenas de los pueblos Enxet, Sanapaná, Angaité, Qon, entre otros protagonizan una histórica primera marcha desde el Chaco hasta Asunción, rompiendo el silencio de siglos. Marcharon hombres, mujeres, ancianos/as, niños y niñas lo que generó un fuerte impacto social despertando solidaridad en la población con la causa indígena y presión a los organismos estatales. Las comunidades indígenas reclamaron la devolución de sus tierras, mayor presupuesto para el INDI, mayor participación política y el cumplimiento de la Constitución y tratados internacionales en materia de derechos humanos.



Fuente: Sisur.

En la década de 2000, también en Paraguay, instancias internacionales reconocieron y denunciaron la situación de exclusión y opresión de los Pueblos Indígenas. En enero de 2005, un informe de la OIT develó la existencia de trabajo en situación de esclavitud y servidumbre de indígenas en el Chaco paraguayo, con particular atención a la situación de las mujeres. Cabe acotar, que en la actualidad, se sigue denunciando esta situación por parte de organismos internacionales y nacionales. En la misma línea, se pronunció la CIDH, en su visita a Paraguay en septiembre de 2007.

En la misma década, en Venezuela, se inauguraba un proceso de producción normativa y creación institucional vinculada con la protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas, como coletazo de una nueva Constitución (1999) que reconoce un amplio título de derechos y la existencia de un Estado Multiétnico y Pluricultural. En 2005, se aprobó la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas y a ella le seguiría un conjunto de leyes contra la discriminación racial.

Imagen 13: Línea de Tiempo. Pueblos Indígenas. Venezuela



Nbeí Pocatema Líder Indígena

22 Diciembre 2005

Promulgación de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas

La Asamblea Nacional promulga la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas

[Enlace](#)



Fuente: Sisur.

En la década siguiente, en Brasil, se produjeron hitos vinculados con el reconocimiento internacional de violaciones a los derechos de Pueblos Indígenas. En 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidió al gobierno brasileño suspender de inmediato el proceso

de concesión de licencias de proyecto hidroeléctrico Belo Monte e impedir la realización de cualquier trabajo de ejecución material hasta que se observaran ciertas condiciones para proteger los intereses y derechos de las comunidades indígenas afectadas.

Imagen 14. Línea del Tempo. Pueblos Indígenas. Brasil



Indígenas protestam contra a construção da usina de Belo Monte
Fuente: Fonte: Ulysses Girardi

1 Abril 2011

CIDH emite medida cautelar contra Brasil no caso da bacia do Rio Xingu

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou ao Governo Brasileiro que suspendesse imediatamente o processo de licenciamento do projeto da UHE de Belo Monte e impedisse a realização de qualquer obra material de execução até que fossem observadas determinadas condições no sentido de proteger os interesses e os direitos das comunidades indígenas afetadas. Após esclarecimentos do governo brasileiro, a CIDH modificou em 29/7/2011 o objeto da medida cautelar e retirou a determinação de não prosseguimento da obra.



Fuente: Sisur.

De 2012 es también la Ley de Cuotas para la Educación Superior en Brasil, la cual tiene en cuenta un porcentaje proporcional de vacantes de acceso a la educación que corresponde a la suma de los negros, mulatos e indios en el Estado, según el último censo público.

En Paraguay, en esa década, también se reportaron avances institucionales. En 2014 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia rechazó el recurso de inconstitucionalidad planteado en contra de la Ley 5194/14 que expropió 14. 404 hectáreas de tierras a favor de la comunidad indígena Sawhoyamaxa como parte del cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del año 2006. En este fallo histórico y el cual sienta jurisprudencia en materia de derechos humanos en el país, entre otras cuestiones, la Corte señala que:

“...la propiedad privada se ha formado sobre las propiedades comunitarias de los pueblos antiguos y es por ello que el reconocimiento constitucional de los ‘Pueblos Indígenas como preexistentes al Estado Paraguayo’ es de naturaleza declarativa y no constitutiva, por cuanto las mismas (comunidades indígenas), existen mucho antes que la vigencia legal de las tierras en términos de ‘propiedad’. Sin embargo, la declaración constitucional permite que hoy las tierras vuelvan al estado anterior de sus poseedores originarios, bajo las reglas de la ‘propiedad comunitaria’”.

La siguiente tabla presenta algunos de los principales sucesos en el ámbito normativo, institucional o histórico social o político vinculados con los derechos de los Pueblos Indígenas, como eje temático del Sisur.

Tabla 7. Sucesos de la línea del tiempo. Pueblos Indígenas

Título del suceso	Fecha	Tipo de suceso	País
CIDH emite medida cautelar contra Brasil no caso da bacia do Rio Xingu	01/04/2011	Suceso social o político	Brasil
Ley de Cuotas para la Enseñanza Superior	29/08/2012	Normativa	Brasil
Creación de la Secretaría Especial de Salud Indígenas	19/10/2010	Suceso institucional	Brasil
Marcha de la Dignidad	22/10/1998	Suceso social o político	Paraguay
La OIT denuncia trabajo esclavo de indígenas en el Chaco.	05/01/2005	Suceso institucional	Paraguay
Visita de la CIDH	05/09/2007	Suceso institucional	Paraguay
La CSJ ratifica la expropiación a favor de la Comunidad Indígena Sahoxamaxa	30/09/2014	Normativa	Paraguay
Promulgación de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas	22/12/2005	Normativa	Venezuela
Ley Orgánica Contra la Discriminación Racial	19/12/2011	Normativa	Venezuela
Creación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación Racial	05/05/2005	Suceso institucional	Venezuela

Fuente: Sisur

Marco normativo internacional

Los derechos de los Pueblos Indígenas están reconocidos por el derecho internacional. El primer instrumento internacional de protección fue el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales N° 107 de la OIT, del año 1957. El mismo fue ratificado por 27 países. Sin embargo, como señala la propia OIT, tiene un enfoque “integracionista” que refleja el discurso sobre el desarrollo del momento de su adopción, con lo cual combinaba garantías con conceptos contrarios a la dignidad de estos pueblos. En la década de 1980, los debates dentro de las Naciones Unidas, en un contexto de movilizaciones y mayor visibilización de los Pueblos Indígenas en el mundo, concluyeron en la necesidad de un nuevo instrumento de protección que superara el déficit del anterior. Fue así como, en 1989, se adoptó el Convenio N° 169 de la OIT, instrumento

internacional vinculante de mayor relevancia para la protección de los derechos de estos pueblos. Este instrumento ha sido ratificado por 22 países, 4 de los cuales forman parte del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela.

La Organización de las Naciones Unidas cuenta, además, con un instrumento, no vinculante, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007. En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se está discutiendo desde hace casi dos décadas un proyecto de declaración, sin que exista consenso al respecto. Por otra parte, existe un instrumento iberoamericano, aprobado por los Jefes de Estado en la Segunda Cumbre Iberoamericana, en 1992: el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

Tabla 8. Normativa Internacional relativa a Pueblos Indígenas

Nombre	Tipo de normativa	Fecha	Temas	Año ratificación (si aplica)
Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes	OIT	27/06/1989	Pueblos Indígenas	Argentina: 2000 Brasil: 2002 Paraguay: 1993 Venezuela: 2002
Declaración de los Pueblos Indígenas	ONU	13/09/2007	Pueblos Indígenas	
Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe	Convenio Iberoamericano	24/07/1992	Pueblos Indígenas	

Fuente: Sisur

Marco normativo nacional Las primeras leyes nacionales que protegen los derechos de los Pueblos Indígenas son de la década de 1980 en 3 de los países del MERCOSUR: Argentina, Brasil y Paraguay. La producción legislativa de Venezuela corresponde a la década de 2000, mientras que Uruguay no cuenta con legislación específica.

Las leyes nacionales se pueden dividir en dos tipos. Por una parte, aquellas que protegen

el derecho a la igualdad y no discriminación, y que incluyen entre los motivos de discriminación prohibidos, el origen étnico-racial. Por otra, aquellas leyes que, de manera específica, protegen uno o más derechos de los Pueblos Indígenas. En Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela existen las de primer tipo y en Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela existen las del segundo.

Tabla 9. Normativas nacionales en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas. Sisur

Título	Fecha de creación	Temas	País
Ley N° 23. 302. Protección de comunidades aborígenes	08/11/1985	Pueblos Indígenas	Argentina
Ley N° 23. 592. Penalización de actos discriminatorios	23/08/1988	Igualdad y no discriminación	Argentina
Ley N° 24. 382 Día Nacional de Lucha contra las discriminaciones	31/10/1994	Igualdad y no discriminación	Argentina
Ley N° 25. 517. Disposición sobre restos mortales de aborígenes que formen parte de museos y/o colecciones públicas o privadas	14/12/2001	Pueblos Indígenas; Archivos	Argentina
Ley N° 7. 437 Incluye, entre las contravenciones penales, la práctica de actos resultantes del prejuicio de raza, color, sexo o estado civil	20/12/1985	Afrodescendientes; Migrantes; Mujeres; Pueblos Indígenas	Brasil
Ley 6001/73 – Estatuto del Indio	19/12/1973	Pueblos Indígenas	Brasil
Ley N° 12. 711 Ley de Cuotas para la Enseñanza Superior	29/08/2012	Afrodescendientes; Pueblos Indígenas	Brasil
Ley 904/81. Estatuto de las Comunidades Indígenas	18/12/1981	Pueblos Indígenas; Vivienda y tierra	Paraguay
Ley 43/89 Por la cual se modifican disposiciones de la Ley 1372/88 “Que establece un régimen para la regulación de los asentamientos de las comunidades”	21/12/1989	Pueblos Indígenas; Vivienda y tierra	Paraguay
Ley 28/92. De enseñanza bilingüe	10/09/1992	Niñez y adolescencia; Pueblos Indígenas; Educación	Paraguay
Ley 5194/14. Que declara de interés social y expropia a favor del Instituto paraguayo del indígena (INDI) para su posterior adjudicación a la Comunidad indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet, la Finca N° 16. 786	12/01/2014	Pueblos Indígenas; Vivienda y tierra	Paraguay

Título	Fecha de creación	Temas	País
Ley N° 17.677 Modificación código penal: incorpora sanciones penales a la incitación al odio, desprecio o violencia o comisión de estos actos contra determinadas personas	06/08/2003	Igualdad y no discriminación	Uruguay
Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas	27/12/2005	Pueblos Indígenas	Venezuela
Ley de Idiomas Indígenas	27/07/2008	Pueblos Indígenas; Educación	Venezuela
Ley del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas	06/02/2009	Pueblos Indígenas	Venezuela
Ley Orgánica Contra la Discriminación Racial	19/12/2011	Igualdad y No Discriminación	Venezuela

Fuente: Sisur

Instituciones y mecanismos de articulación

En el ámbito del MERCOSUR se creó, en 2014, un espacio de coordinación de altas autoridades indígenas de los 5 países miembros, conformando lo que se denomina el MERCOSUR INDÍGENA. En Argentina, la institucionalidad en esta materia se concentra en una institución del Ejecutivo, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social: el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

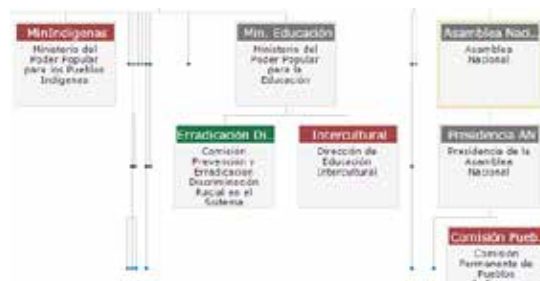
En Brasil abarca a tres poderes públicos. En el Ejecutivo, hay instancias vinculadas con los derechos de estos pueblos, tanto en el Ministerio de Justicia como en el de Salud. En el Legislativo, existe una Comisión de Derechos Humanos y Minorías y en el Ministerio Público, una dependencia (la Câmara de Coordenação e Revisão) para procesar casos de Pueblos Indígenas.

En Paraguay, también la institucionalidad abarca distintos Poderes. En el Ejecutivo, existe un Instituto Paraguayo del Indígena, adscrito al Ministerio de Educación, así como dependencias especializadas en los ministerios de Justicia, Educación y tam-

bién de Salud. El Poder Legislativo cuenta con Comisiones de Asuntos Indígenas, tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores. Y el Ministerio Público Fiscal tiene una Oficina de Derechos Étnicos.

Uruguay no cuenta con institucionalidad específica para proteger los derechos de los Pueblos Indígenas, mientras que en Venezuela las instituciones se concentran en los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el primero existe un órgano rector de alto nivel, que es el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas. También existen direcciones especializadas en los Ministerios de Salud y de Educación. En el Legislativo, hay una Comisión Permanente de Pueblos Indígenas.

Ilustración 23. Institucionalidad Pueblos Indígenas. Venezuela.



Fuente: Sisur.


El siguiente listado presenta las instituciones vinculadas con los Derechos de los Pueblos Indígenas incorporadas en el Sisur.

Tabla 10. Instituciones. Pueblos Indígenas

Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	Temas	Unidad Geográfica
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas	Institución principal rectora de políticas públicas	Ministerio de Desarrollo Social	Pueblos Indígenas	Argentina
Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas	Institución principal rectora de políticas públicas		Pueblos Indígenas; Inclusión y derechos sociales	Venezuela
Comisión Permanente de Pueblos Indígenas	Área interna, dependencia o programa específico	Presidencia de la Asamblea Nacional	Pueblos Indígenas	Venezuela
Subcomisión Afrodescendientes	Área interna, dependencia o programa específico	Comisión Permanente de Pueblos Indígenas	Afrodescendientes	Venezuela
Comisión Prevención y Erradicación Discriminación Racial en el Sistema Educativo Venezolano	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Ministerio del Poder Popular para la Educación	Educación y capacitación en DDHH; Afrodescendientes; Pueblos Indígenas	Venezuela
Dirección de Políticas de Atención a Grupos Vulnerables	Área interna, dependencia o programa específico	Viceministerio de Política Criminal	Igualdad y no discriminación	Paraguay
Dirección de Salud Indígena	Área interna, dependencia o programa específico	Dirección General de Programas de Salud	Pueblos Indígenas; Salud; Niñez y adolescencia	Paraguay
Comisión Nacional de Prevención de la Tortura	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Defensoría del Pueblo	Prevención de la violencia institucional; Prevención y sanción de la tortura y malos tratos; Condiciones de detención; Regulación y control de uso de la fuerza	Venezuela
Instituto Paraguayo del Indígena	Institución principal rectora de políticas públicas	Ministerio de Educación y Cultura	Pueblos Indígenas; Desplazados internos	Paraguay
Comisión de Pueblos Indígenas	Comisiones de elaboración de normas o procedimientos	Honorable Cámara de Senadores	Pueblos Indígenas; Marcos normativos	Paraguay

Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	Temas	Unidad Geográfica
Comisión de Pueblos Indígenas	Comisiones de elaboración de normas o procedimientos	Honorable Cámara de Diputados	Pueblos Indígenas; Marcos normativos	Paraguay
Oficina de derechos étnicos	Organismo de control	Gabinete de Apoyo técnico	Acceso a la justicia; Pueblos Indígenas	Paraguay
Consejo Nacional de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Órganos colegiados	Niñez y adolescencia	Brasil
Secretaría de Políticas para las Mujeres	Área interna, dependencia o programa específico	Presidencia de la República	Mujeres; Violencia de género	Brasil
Fundación Nacional del Indio	Institución consultiva, de asistencia o asesoramiento	Ministerio de Justicia	Pueblos Indígenas	Brasil
Comisión Nacional de Política Indigenista	Mecanismos de articulación nacional interpoderes con participación social	Ministerio de Justicia	Pueblos Indígenas	Brasil
Comisión de Derechos Humanos y Minorías	Comisiones de elaboración de normas o procedimientos	Cámara de Diputados	Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Marcos normativos; Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Memoria, verdad y justicia	Brasil
6a. CCR: Poblaciones Indígenas y Comunidades Tradicionales	Área interna, dependencia o programa específico	Ministerio Público Federal	Pueblos Indígenas	Brasil
Secretaría Especial de Salud Indígena	Área interna, dependencia o programa específico	Ministerio de Salud	Pueblos Indígenas	Brasil
Dirección de Educación Intercultural	Área interna, dependencia o programa específico	Ministerio del Poder Popular para la Educación	Educación; Pueblos Indígenas	Venezuela

Fuente: Sisur



El análisis permite señalar la institucionalidad es variable en este campo en los países del MERCOSUR, vinculada al peso cuantitativo y político que los Pueblos Indígenas tengan al interior de cada país. Igualmente, es posible afirmar que estos pueblos y sus derechos han tenido mayor visibilidad en las últimas tres décadas, lo que viene acompañado de la emergencia de nuevas instituciones y acciones estatales.

Personas Mayores

Historicidad de la institucionalidad para adultos mayores

Al ritmo de las discusiones internacionales y regionales sobre los adultos mayores, los países miembros del MERCOSUR han organizado sus normativas, instituciones y políticas públicas promoviendo la creación de mecanismos especializados para la promoción y protección de las personas mayores. Estos procesos han sido muy disímiles en cada país.

A nivel del MERCOSUR la creación primero de un grupo de trabajo y posteriormente de la Comisión Permanente sirvió

como mecanismos de articulación para homologar y discutir prácticas y problemáticas en la región. Desde estos espacios, e incluyendo al IPPDH con un rol de apoyo técnico se participó activamente en la redacción de lo que dio lugar a la Convención Interamericana sobre derechos de las Personas Mayores aprobada el 15 de junio de 2015.

Las acciones afirmativas en relación a las personas mayores remiten a la última década. Aun cuando se observan grandes diferencias en la forma en que cada país ha abordado la temática, en los últimos años se han profundizado instituciones y normativas específicas. La siguiente tabla resume los principales sucesos relativos a los derechos de las personas mayores que han sido relevados e incorporados en el Sisur, así como aquellos sucesos contextuales que fortalecieron la institucionalidad y que intervienen en cierta medida en la conformación actual de las Instituciones y normativas dedicadas a la protección y promoción de los derechos de las personas mayores.

Tabla 11. Hitos relacionados a los derechos de las personas mayores

Título del suceso	Fecha	Tipo de suceso	País
Creación del INADI	05/07/1995	Suceso institucional	Argentina
Lanzamiento del Plan Nacional de Derechos Humanos I-PNDH I	13/05/1996	Creación o lanzamiento de una Política Pública	Brasil
Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR	15/12/1997	Normativa	MERCOSUR
MERCOSUR	23/07/1998	Suceso institucional	MERCOSUR
Declaración Sociolaboral del MERCOSUR	10/12/1998	Suceso social o político	MERCOSUR
Creación del CNCD (Consejo Nacional de Combate a la Discriminación)	04/10/2001	Suceso institucional	Brasil
Creación de la Secretaría del Estado de Derechos de la Mujer-SEDIM	08/05/2002	Suceso institucional	Brasil
Programa Nacional de Acciones Afirmativas	13/05/2002	Creación o lanzamiento de una Política Pública	Brasil
Lanzamiento del Programa Nacional de Derechos Humanos-PNDH II	13/05/2002	Creación o lanzamiento de una Política Pública	Brasil
Ley de las personas adultas	30/07/2002	Normativa	Paraguay
Creación de secretarías de políticas para mujeres e igualdad racial	28/05/2003	Suceso institucional	Brasil
Creación del Consejo Nacional de los Derechos de las Personas Mayores-CNDI (Decreto 5. 109)	17/06/2004	Suceso institucional	Brasil
Ley de Promoción Integral de los Adultos Mayores	19/08/2004	Normativa	Uruguay
Creación de la Comisión contra el Racismo	06/09/2004	Suceso institucional	Uruguay
Creación de la RAADH	16/12/2004	Suceso institucional	MERCOSUR
Creación del Ministerio de Desarrollo Social	01/03/2005	Suceso institucional	Uruguay
Creación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación Racial	05/05/2005	Suceso institucional	Venezuela
Protocolo Promoción y Protección de los DDHH del MERCOSUR	19/06/2005	Normativa	MERCOSUR
Promulgación de la Ley de Servicios Sociales (Adultos Mayores)	12/09/2005	Normativa	Venezuela
Ley de Servicios Sociales	12/09/2005	Normativa	Venezuela

Título del suceso	Fecha	Tipo de suceso	País
Creación del ISM (Instituto Social del MERCOSUR)	18/01/2007	Suceso institucional	MERCOSUR
Declaración de Brasilia	04/12/2007	Suceso institucional	MERCOSUR
Estatización de las AFJP	01/11/2008	Normativa	Argentina
Sistema Integrado Previsional Argentino	04/12/2008	Normativa	Argentina
Creación de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM)	15/12/2008	Suceso institucional	MERCOSUR
Ley N° 26. 485. Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollen sus relaciones Interpersonales	01/04/2009	Normativa	Argentina
Se conforma la Red de derechos humanos del Poder Ejecutivo	19/06/2009	Suceso institucional	Paraguay
Creación del IPPDH MERCOSUR	23/07/2009	Suceso institucional	MERCOSUR
Pensión alimentaria para adultos mayores	24/08/2009	Normativa	Paraguay
Creación del Grupo de Trabajo de Adultos Mayores en el seno de la RAADH	01/10/2009	Suceso institucional	MERCOSUR
Se crea InMayores	06/10/2009	Suceso institucional	Uruguay
Aprobación del III Plan Nacional de Derechos Humanos-PNDH 3	21/12/2009	Creación o lanzamiento de una Política Pública	Brasil
Plan Estratégico de Acción Social	17/06/2010	Creación o lanzamiento de una Política Pública	MERCOSUR
Estatuto de las Personas Mayores	01/10/2003	Normativa	Brasil
El Grupo de trabajo de Adultos Mayores se transforma en Comisión Permanente de AM	01/10/2010	Suceso institucional	MERCOSUR
Inicio de la Institución Nacional de DDHH	22/06/2012	Suceso institucional	Uruguay
Se aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos	06/03/2013	Creación o lanzamiento de una Política Pública	Paraguay
Creación de la Secretaría de Derechos Humanos	01/01/2014	Suceso institucional	Uruguay
Se aprueba la Convención Interamericana sobre derechos de las Personas Mayores	15/06/2015	Normativa	
Se institucionaliza el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) de Uruguay	27/11/2015	Suceso institucional	Uruguay

Fuente: Sisur.

Marco normativo internacional y regional

Desde el punto de vista de la protección internacional promovida por el Sistema Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas no existe un único instrumento de carácter vinculante que provea las herramientas de protección y promoción de los derechos de las personas mayores. Esta protección se encuentra implícita o mencionada de forma puntual en diversos instrumentos. Entre ellos el principal es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que sentará las bases para lo que luego se definirá de forma más precisa a través de los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad (1991).

El Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1982) y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (Plan de Madrid-2002) establece la base y orientación de las medidas que deben tomar los Estados para garantizar los derechos de las personas de edad avanzada

(CEPAL, 2005). A fines de 2010 se aprueba el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre Envejecimiento en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas con la misión de aumentar la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores y miras de poder instalar una Convención internacional. En 2011, el Grupo de Trabajo se reunió en dos ocasiones con amplia participación de los Estados y de organizaciones sociales. Durante estas reuniones se abordaron distintos ejes temáticos relativos a las personas mayores, como la discriminación, exclusión social, independencia y salud y violencia o abuso, entre otros. Asimismo, el 27 de septiembre de 2013, en el marco de la 24 Sesión del Consejo de Derechos Humanos, se aprueba la iniciativa presentada por la Argentina y Brasil (en nombre de CELAC) sobre personas mayores, en la que se estableció un Experto Independiente sobre los derechos humanos de los adultos mayores. Dicho experto tiene como misión la evaluación de los instrumentos internacionales vigentes en relación a las personas mayores.

Tabla 12. Normativa del Sistema Universal - Personas mayores

Nombre	Tipo de normativa	Fecha	Temas	Año de ratificación (si aplica)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	(SUDH) Sistema Universal	16/12/1966	Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Marcos normativos	Argentina: 1986, Venezuela: 1978, Brasil: 1992, Uruguay: 1970, Paraguay: 1992
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	(SUDH) Sistema Universal	18/12/1979	Personas mayores; Mujeres; Violencia de género	Argentina: 1985, Venezuela: 1983, Brasil: 1984, Paraguay: 1987
Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento	(SUDH) Sistema Universal	06/08/1982	Personas mayores	
Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad	(SUDH) Sistema Universal	16/12/1991	Personas mayores	
Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (Plan de Madrid)	(SUDH) Sistema Universal	12/04/2002	Personas mayores	

A nivel regional los avances se vienen concretizando de forma más efectiva, se destaca la Declaración de Brasilia del año 2007 donde se instó a los gobiernos participantes a realizar esfuerzos destinados, por un lado, a impulsar la elaboración de una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad y, por el otro, a designar un relator especial en este ámbito temático.

En este sentido, desde 2011 el Grupo de Trabajo de Personas Mayores de la RAADH participa activamente con el apoyo técnico del IPPDH en la redacción de la Convención Interamericana sobre derechos de las Personas Mayores, instrumento que finalmente fue aprobado el 15 de junio de 2015 en la 45 Sesión de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA), coincidiendo con el día mundial de concientización sobre la violencia hacia las personas mayores.

Tabla 13. Normativas regionales sobre derechos de las personas mayores

Nombre	Tipo de Normativa	Fecha	Año ratificación
Convención Americana sobre Derechos Humanos-Pacto de San José	(SIDH) Sistema Interamericano	22/11/1969	Argentina: 1984, Venezuela: 1977, Brasil: 1992, Uruguay: 1985, Paraguay: 1989
Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	(SIDH) Sistema Interamericano	17/11/1988	Argentina: 2003, Uruguay: 1996, Brasil: 1996, Paraguay: 1997
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer- "Convención de Belem do Para"	(SIDH) Sistema Interamericano	09/06/1994	Argentina: 1996, Venezuela: 1995, Brasil: 1995, Uruguay: 1996, Paraguay: 1995
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	(SIDH) Sistema Interamericano	07/06/1999	Argentina: 2001, Venezuela: 2006, Brasil: 2001, Uruguay: 2001, Paraguay: 2002
Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile	Normativas y acuerdos MERCOSUR	30/06/2000	
Convención Interamericana sobre derechos de las Personas Mayores	(SIDH) Sistema Interamericano	15/06/2015	

Fuente: Sisur

Normativas y marcos regulatorios nacionales

En relación con las normativas nacionales se observa que Uruguay, Paraguay y Brasil han sancionado en los últimos años normativas integrales de promoción y protección de los derechos de las personas mayores: Ley 17.796 de Promoción Integral de los Adultos Mayores (Uruguay), Ley N° 10.741 Estatuto de las Personas Mayores (Estatuto do Idoso) (Brasil) y Ley de las Personas Adultas (Paraguay). En Argentina y Venezuela no se han promulgado normativas que integren una mirada global sobre las personas mayores, aun cuando se destacan normativas de protección relativas a la seguridad social.

Instituciones y mecanismos de articulación

A nivel del MERCOSUR y en el ámbito específico de la RAADH funciona una Comisión Permanente de Adultos Mayores creada en ocasión de la XVIII RAADH, en Brasilia en 2010²⁰. Ya desde 2009 funcionaba el Grupo de Trabajo sobre adultos

mayores conformado en la Ciudad de Asunción, Paraguay, en el año 2009. En este espacio participan instituciones referentes en la temática de todos los Estados Parte y Asociados.

La institucionalidad para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores en los países del MERCOSUR es disímil. En Argentina y en Uruguay encontramos instituciones específicas con distintos rangos y dependencias: la Dirección de Adultos Mayores dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, adolescencia y Familia en Argentina y el Instituto Nacional del Adulto Mayor en Uruguay, este último conformado como un organismo descentralizado. En ambos casos, la institucionalidad se completa con mecanismos de articulación interinstitucional con participación de la sociedad civil. En Uruguay se destaca la conformación en el 2015 del Sistema Nacional Integral de Cuidados (ley-19.353) organizada a través de una Junta Nacional de cuidados interministerial, una Secretaría Nacional, dependiente del MIDES y un Comité

Tabla 14. Normativas Nacionales Personas Mayores

Nombre	Fecha	País
Ley N° 26.425 Sistema Integrado Previsional Argentino	04/12/2008	Argentina
Ley N° 10.741 Estatuto de las Personas Mayores	01/10/2003	Brasil
Ley 3728/09. Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.	24/08/2009	Paraguay
Ley 1885/02. De las personas adultas	30/07/2002	Paraguay
Ley N° 17.066 de regulación de los servicios de larga estadía	08/01/1999	Uruguay
Ley N° 18.241 de Asistencia a la Vejez	08/01/2008	Uruguay
Ley 17.796 de Promoción Integral de los Adultos Mayores	19/08/2004	Uruguay
Ley de Servicios Sociales del Adulto Mayor	12/09/2005	Venezuela

20 MERCOSUR/RAADH/ACTA N° 02/10

Consultivo, integrado por organizaciones sociales, actores académicos y sindicatos. Esta institución aborda el cuidado como un derecho social donde las personas mayores constituyen uno de los eslabones de este sistema. Tanto el camino recorrido para la conformación de esta institución, como la estructura propuesta resulta innovadora en la región y muestra la prioridad que desde el Estado uruguayo se le otorga a esta temática.

En Brasil, la institucionalidad relativa a las personas mayores se conformó por un lado mediante la Coordinación General de los Derechos del Adulto Mayor perteneciente a la Secretaría de Promoción y Defensa de

los Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) y en segundo lugar a través de un mecanismo de articulación y de coordinación de las políticas públicas, el Consejo Nacional de Derechos del Adulto Mayor, también dependiente de la SDH. La posición estratégica de la Secretaría y de sus dependencias le permite buena coordinación y articulación con instituciones de primer nivel jerárquico, como lo son los ministerios y otras secretarías de Estado. El despliegue de la institucionalidad en Paraguay y Venezuela depende de las instituciones de seguridad social, enfocando la protección y promoción desde este espacio.

Ilustración 24. Comisión permanente de adultos mayores de la RAADH

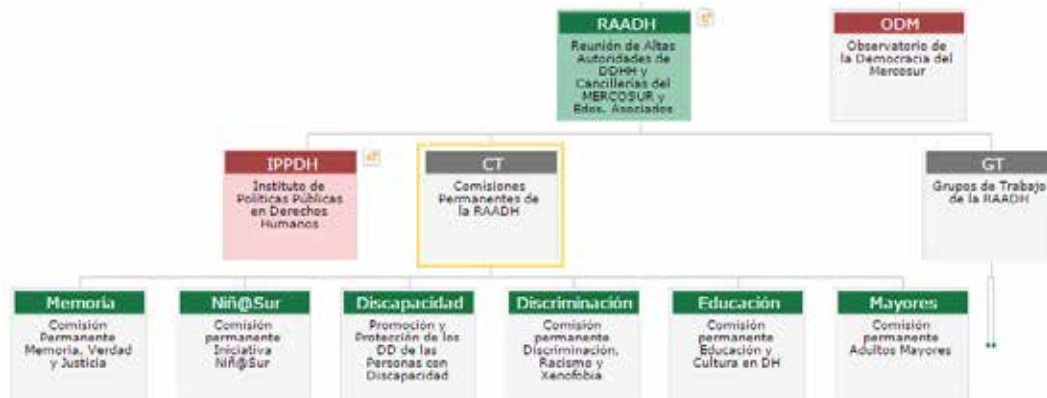


Ilustración 25. Instituciones públicas que trabajan sobre personas mayores en Argentina.

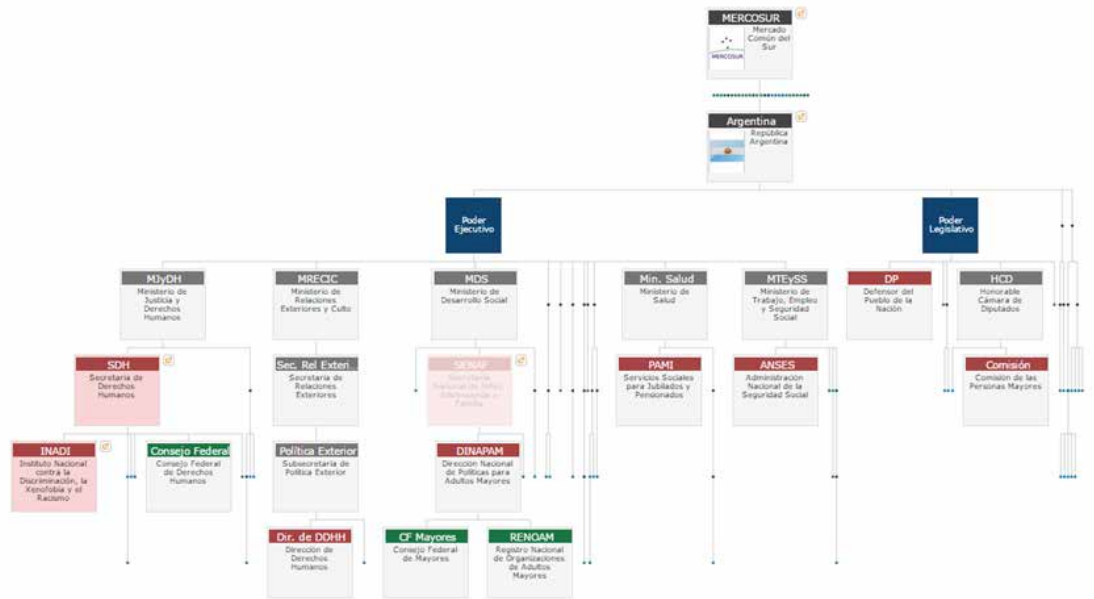
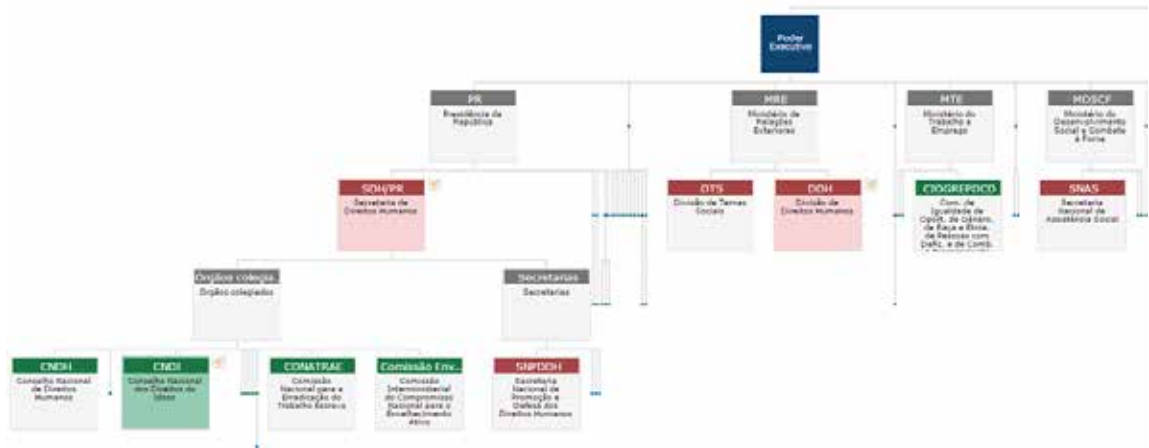


Ilustración 26. Instituciones de protección para personas mayores. Brasil



Fuente: Sisur.

Ilustración 27. Instituciones para la protección de personas mayores

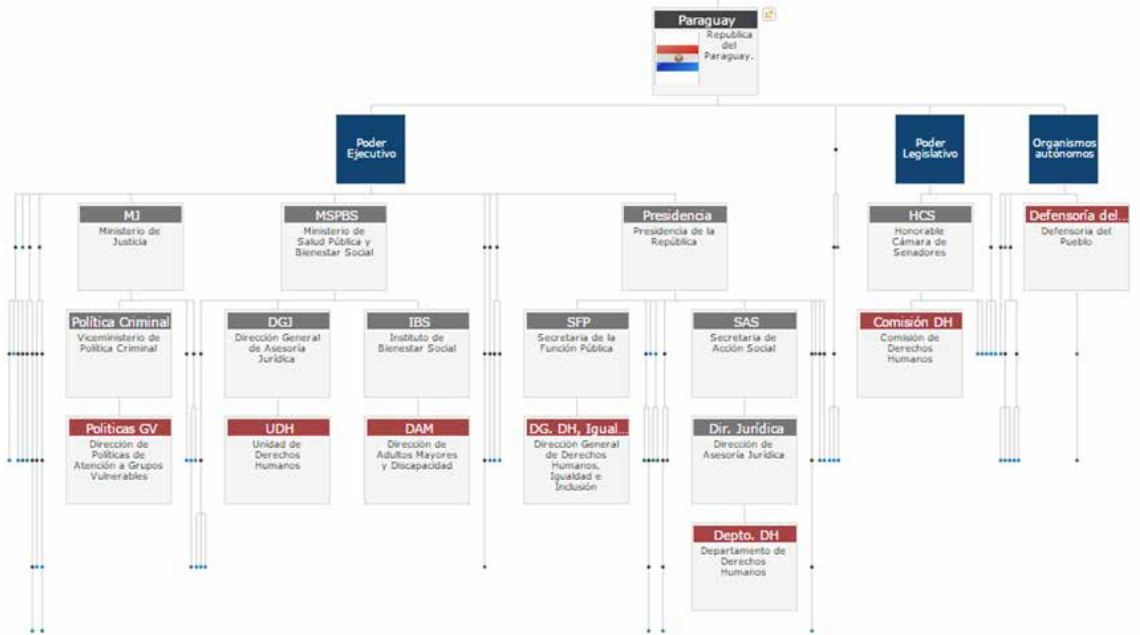


Ilustración 28. instituciones para la protección de personas mayores

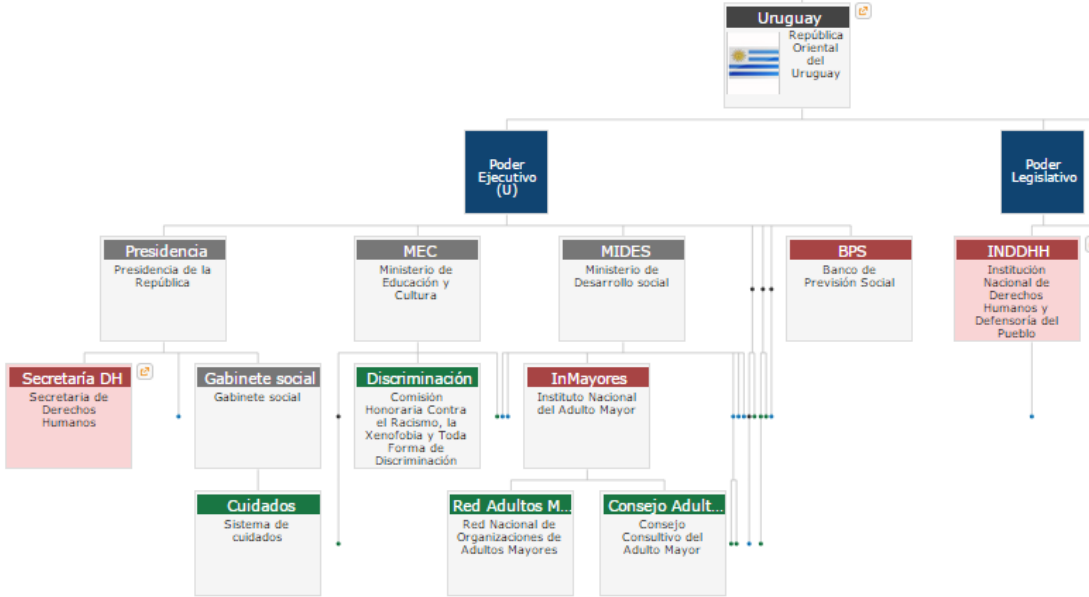


Ilustración 29. Instituciones para la protección de personas mayores

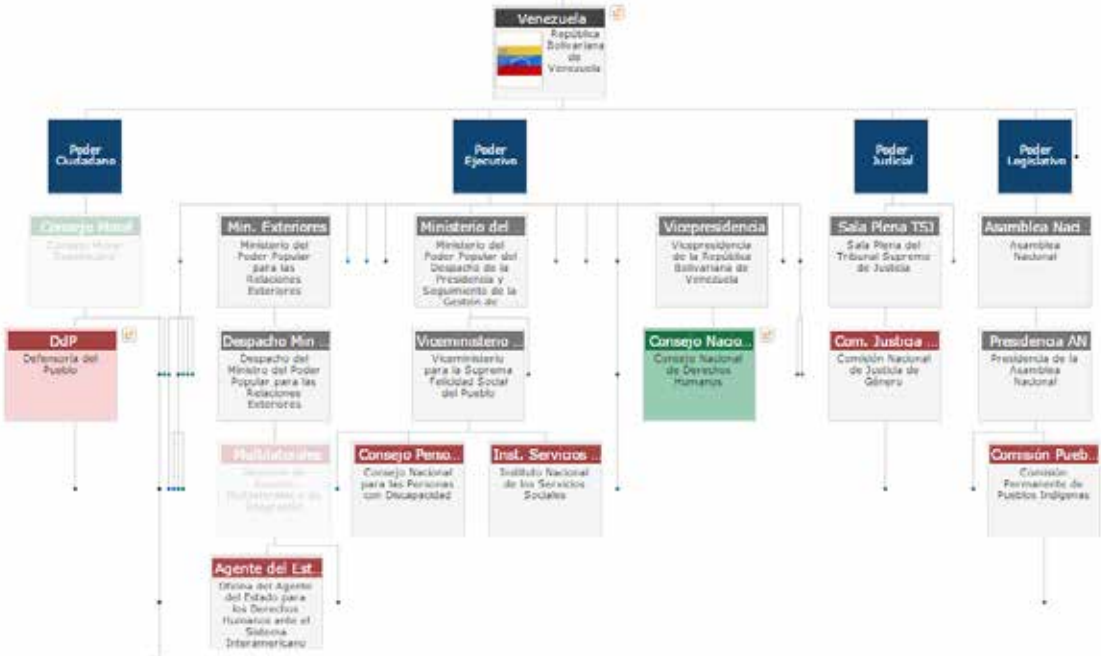


Tabla 15. Listado de instituciones relativas a las personas mayores incorporadas al Sisur

Sigla	Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	Temas	Unidad Geográfica
SDH	Secretaría de Derechos Humanos	Institución principal rectora de políticas públicas	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Memoria, verdad y justicia; Igualdad y no discriminación; Infraestructura institucional en DDHH; Trata de personas	Argentina
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo	Institución principal rectora de políticas públicas	Secretaría de Derechos Humanos	Igualdad y no discriminación	Argentina
DINAPAM	Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores	Área interna, dependencia o programa específico	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Personas mayores	Argentina
	Defensor del Pueblo de la Nación	Defensor del Pueblo o Institución Nacional de DDHH		Inclusión y derechos sociales; Igualdad y no discriminación	Argentina
	Comisión de las Personas Mayores	Comisiones de elaboración de normas o procedimientos	Honorable Cámara de Diputados	Personas mayores	Argentina
	Consejo Federal de Mayores	Mecanismos de articulación federal con participación social	Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores	Personas mayores	Argentina
RENOAM	Registro Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores	Personas mayores	Argentina
PAMI	Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados	Institución consultiva, de asistencia o asesoramiento	Ministerio de Salud	Personas mayores; Salud	Argentina
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social	Institución principal rectora de políticas públicas	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Personas mayores; Niñez y adolescencia; Mujeres; Jóvenes	Argentina

Sigla	Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	Temas	Unidad Geográfica
SDH/PR	Secretaría Nacional de Derechos Humanos	Institución principal rectora de políticas públicas	Ministerio de las Mujeres, Igualdad Racial y Derechos Humanos	Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Memoria, verdad y justicia; Infraestructura institucional en DDHH	Brasil
CNDI	Consejo Nacional de los Derechos de las Personas Mayores	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Órganos colegiados	Personas mayores	Brasil
	Secretaría Nacional de Asistencia Social	Área interna, dependencia o programa específico	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	Inclusión y derechos sociales; Personas mayores; Personas con discapacidad; Niñez y adolescencia	Brasil
CDHM	Comisión de Derechos Humanos y Minorías	Comisiones de elaboración de normas o procedimientos	Cámara de Diputados	Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Marcos normativos; Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Memoria, verdad y justicia	Brasil
	Comisión Interministerial de Compromiso Nacional para el Envejecimiento Activo	Mecanismo de articulación nacional intra poder sin participación social	Órganos colegiados	Personas mayores	Brasil
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos	Institución de investigación o formación	Reunión de Altas Autoridades de DDHH y Cancillerías del MERCOSUR y Edos. Asociados	Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Igualdad y no discriminación; Memoria, verdad y justicia; Infraestructura institucional en DDHH	MERCOSUR
RAADH	Reunión de Altas Autoridades de DDHH y Cancillerías del MERCOSUR y Edos. Asociados	Mecanismos de articulación regional	Consejo de Mercado Común	Igualdad y no discriminación; Memoria, verdad y justicia; Infraestructura institucional en DDHH	MERCOSUR

Sigla	Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	Temas	Unidad Geográfica
CCMASM	Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur	Mecanismos de articulación regional	Consejo de Mercado Común	Inclusión y derechos sociales; Igualdad y no discriminación	MERCOSUR
ISM	Instituto Social del Mercosur	Institución de investigación o formación	Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social	Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Participación y expresión	MERCOSUR
	Comisión permanente Discriminación, Racismo y Xenofobia	Mecanismos de articulación regional	Comisiones Permanentes de la RAADH	Igualdad y no discriminación	MERCOSUR
	Comisión permanente Adultos Mayores	Mecanismos de articulación regional	Comisiones Permanentes de la RAADH	Personas mayores	MERCOSUR
	Dirección de Políticas de Atención a Grupos Vulnerables	Área interna, dependencia o programa específico	Viceministerio de Política Criminal	Igualdad y no discriminación	Paraguay
DAM	Dirección de Adultos Mayores y Discapacidad	Área interna, dependencia o programa específico	Instituto de Bienestar Social	Seguridad social; Personas mayores	Paraguay
	Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad e Inclusión	Área interna, dependencia o programa específico	Secretaría de la Función Pública	Igualdad y no discriminación; Trabajo	Paraguay
	Departamento de Derechos Humanos	Área interna, dependencia o programa específico	Dirección de Asesoría Jurídica	Niñez y adolescencia; Personas mayores	Paraguay
	Defensoría del Pueblo	Defensor del Pueblo o Institución Nacional de DDHH		Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Memoria, verdad y justicia; Infraestructura institucional en DDHH	Paraguay
	Secretaría de Derechos Humanos	Institución principal rectora de políticas públicas	Presidencia de la República	Igualdad y no discriminación; Infraestructura institucional en DDHH; Prevención de la violencia y seguridad ciudadana	Uruguay

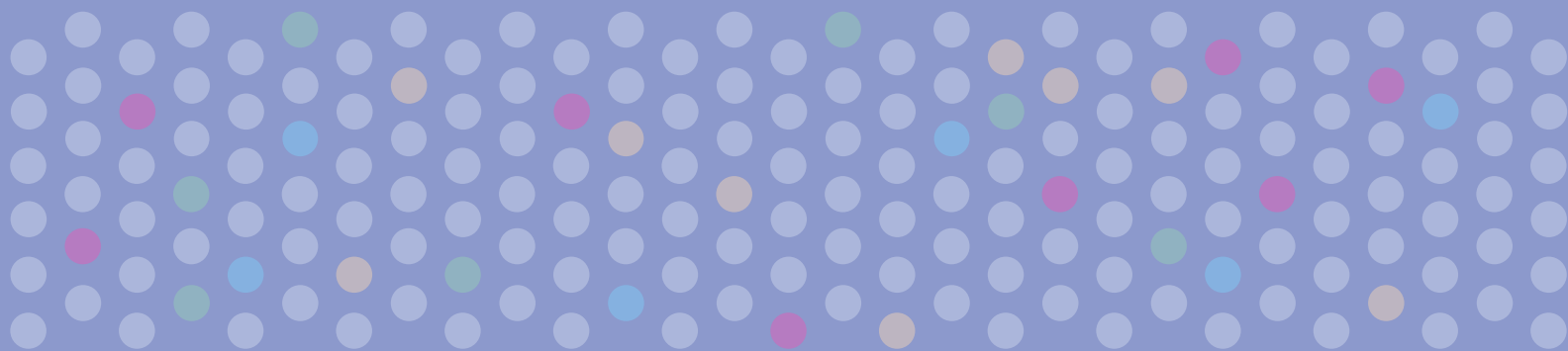
Sigla	Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	Temas	Unidad Geográfica
InMayores	Instituto Nacional del Adulto Mayor	Institución principal rectora de políticas públicas	Ministerio de Desarrollo social	Personas mayores	Uruguay
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	Defensor del Pueblo o Institución Nacional de DDHH		Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Igualdad y no discriminación; Memoria, verdad y justicia	Uruguay
	Red Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Instituto Nacional del Adulto Mayor	Personas mayores	Uruguay
	Consejo Consultivo del Adulto Mayor	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Instituto Nacional del Adulto Mayor	Personas mayores	Uruguay
BPS	Banco de Previsión Social	Institución principal rectora de políticas públicas		Niñez y adolescencia; Personas mayores; Personas con discapacidad; Mujeres; Salud	Uruguay
SNC	Secretaría Nacional de Cuidados	Área interna, dependencia o programa específico	Ministerio de Desarrollo social	Mujeres; Personas con discapacidad; Personas mayores	Uruguay
	Dirección de Asuntos Multilaterales y de Integración	Área interna, dependencia o programa específico	Despacho del Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores	Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Memoria, verdad y justicia; Infraestructura institucional en DDHH	Venezuela
	Oficina del Agente del Estado para los Derechos Humanos ante el Sistema Interamericano	Área interna, dependencia o programa específico	Dirección de Asuntos Multilaterales y de Integración	Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Memoria, verdad y justicia; Prevención de la violencia y seguridad ciudadana	Venezuela



Sigla	Nombre	Tipo de institución	Institución responsable	Temas	Unidad Geográfica
INASS	Instituto Nacional de los Servicios Sociales	Institución consultiva, de asistencia o asesoramiento	Viceministerio para la Suprema Felicidad Social del Pueblo	Seguridad social; Personas mayores; Prevención de la violencia y seguridad ciudadana	Venezuela
DdP	Defensoría del Pueblo	Defensor del Pueblo o Institución Nacional de DDHH	Consejo Moral Republicano	Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Infraestructura institucional en DDHH; Memoria, verdad y justicia	Venezuela
CNDDHH	Consejo Nacional de Derechos Humanos	Mecanismos de articulación nacional interpoderees con participación social	Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela	Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Igualdad y no discriminación; Inclusión y derechos sociales; Infraestructura institucional en DDHH	Venezuela
CPGPM	Consejo Presidencial de Gobierno Popular de las Mujeres	Mecanismo de articulación nacional intra poder con participación social	Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela	Igualdad y no discriminación; Mujeres; Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Violencia de género	Venezuela
	Consejo de Estado para la Igualdad de Género	Mecanismos de articulación nacional interpoderees	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	Igualdad y no discriminación; Mujeres; Violencia de género; Prevención de la violencia y seguridad ciudadana	Venezuela
INM	Instituto Nacional de la Mujer	Institución principal rectora de políticas públicas	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	Prevención de la violencia y seguridad ciudadana; Igualdad y no discriminación; Mujeres; Violencia de género	Venezuela

IV

Anexos



Glosario de siglas institucionales

Para facilitar la lectura, acercamos este listado de siglas de instituciones utilizadas en el texto, ordenadas alfabéticamente:

ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

CCMAS: Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR

CMC: Consejo del Mercado Común

CNDDHH: Consejo Nacional de Derechos Humanos (Venezuela)

CONADEP: Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Argentina)

CONADI: Comisión Nacional para el Derecho a la Identidad (Argentina)

CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

CVJ: Comisión de Verdad y Justicia (Paraguay)

DpP: Defensoría del Pueblo (Venezuela)

FEM: Foro Especializado MigratorioFU

NAI: Fundación Nacional del Indio (Brasil)

GMC: Grupo de Mercado Común

INADI: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Argentina)

INAI: Instituto del Indígena (Argentina)

IPPDH: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR

ISM: Instituto Social del MERCOSUR

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay)

MPN: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (Paraguay)

PEAS: Plan Estratégico de Acción Social

PNPS: Política Nacional de Participación Social (Brasil)

RAADH: Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR

RMADS: Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR

RME: Reunión de Ministros de Educación

RMI: Reunión de Ministros del Interior

SDH: Secretaría de Derechos Humanos (Brasil y Argentina)

SENADIS: Secretaría de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Paraguay)

SENAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Argentina)

SEPPIR: Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (Brasil)

Sisur: Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR

SPM: Secretaría de Políticas para las Mujeres (Brasil)

UPS: Unidad de Apoyo a la Participación Social

Listado de ilustraciones, gráficos y tablas

Ilustraciones

Ilustración 1. Mapa Institucional MERCOSUR DDHH - GMC

Ilustración 2. mapa Institucional MERCOSUR DDHH - CMC

Ilustración 3. Mapa Institucional. MERCOSUR DDHH - RAADH

Ilustración 4. Mapa institucional SDH - Brasil

Ilustración 5. Mapa Institucional SDH - Uruguay

Ilustración 6. Mapa Institucional Poder Ciudadano - Venezuela

Ilustración 7. Mapa Institucional Ministerio de Justicia de Paraguay

Ilustración 8. Mapa Institucional SDH - Argentina

Ilustración 9. Mapa institucional de los mecanismos de articulación con participación social en Venezuela

Ilustración 10. Mapa institucional de los mecanismos de articulación de la SDH - Brasil

Ilustración 11. Mapa institucional. Ministerio Público

Ilustración 12. Mapa institucional Presidencia de la República - Brasil

Ilustración 13. Mapa Institucional Presidencia de la República - Paraguay

Ilustración 14. Mapa institucional. Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo - Paraguay

Ilustración 15. Mapa institucional. Órganos constitucionales autónomos - Paraguay

Ilustración 16. Mapa institucional de Uruguay. Principales organismos

Ilustración 17. Mapa Institucional. MIDES e instituciones dependientes

Ilustración 18. Mapa Institucional Venezuela. Poder Ciudadano

Ilustración 29. Institucionalidad Memoria, Verdad y Justicia. Argentina. Sisur

Ilustración 20. Institucionalidad Memoria, Verdad y Justicia. Paraguay.

Ilustración 21. Institucionalidad Memoria, Verdad y Justicia. Uruguay.

Ilustración 22. Institucionalidad Memoria, Verdad y Justicia. Venezuela

Ilustración 23. Institucionalidad Pueblos Indígenas. Venezuela. Sisur

Ilustración 24. Comisión permanente de adultos mayores de la RAADH. Sisur

Ilustración 25. Instituciones públicas que trabajan sobre personas mayores en Argentina. Sisur

Ilustración 26. Instituciones estatales relativas a las personas mayores en Brasil. Sisur

Ilustración 27. Instituciones estatales relativas a las personas mayores en Paraguay. Sisur

Ilustración 28. Instituciones estatales relativas a las personas mayores en Uruguay. Sisur

Ilustración 29. Instituciones estatales relativas a las personas mayores en Venezuela. Sisur

Gráficos

Gráfico 1. Distribución por tipo de institución en el MERCOSUR DDHH

Gráfico 2. Distribución temática de la Institucionalidad del MERCOSUR

Gráfico 3. Distribución temática del eje "Igualdad y no discriminación" - MERCOSUR

Gráfico 4 . Distribución temática del eje "Infraestructura institucional en DDHH" - MERCOSUR

Gráfico 5. Distribución de la institucionalidad entre mecanismos de articulación e instituciones por país

Gráfico 6. distribución de la institucionalidad por tipo de Institución

Gráfico 7. Distribución de la institucionalidad por eje temático principal y país

Gráfico 8. Distribución de la institucionalidad eje temático "Igualdad y no discriminación" por país

Gráfico 9. Participación social en los mecanismos de articulación por país

Gráfico 10. distribución de instituciones por poderes. Argentina

Gráfico 11. Distribución de instituciones por poderes-BrasilGráfico 12. Distribución de la institucionalidad. Paraguay

Gráfico 13. Distribución de la institucionalidad. Uruguay

Gráfico 14. Distribución de la institucionalidad. Venezuela

Tablas

Tabla 1. Sucesos de la línea del tiempo. Comisiones de Verdad. Comisiones de la Verdad

Tabla 2. Normativas Sistema Universal. Comisiones de la Verdad

Tabla 3. Normativa Sistema Interamericano. Comisiones de la Verdad

Tabla 4. Normativa nacional en materia de Memoria, Verdad y Justicia

Tabla 5. Instituciones en Memoria, Verdad y Justicia

Tabla 6. Mecanismos de articulación en Memoria, Verdad y Justicia

Tabla 7. Sucesos de la línea del tiempo. Pueblos Indígenas

Tabla 8. Normativa Internacional relativa a Pueblos Indígenas

Tabla 9. Normativas nacionales en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas

Tabla 10. Instituciones. Pueblos Indígenas

Tabla 11. principales sucesos de la línea de tiempo del Sisur en relación a los derechos de las personas mayores

Tabla 12. Normativas Sistema Universal - Personas mayores

Tabla 13. Normativas regionales marco para derechos de las personas mayores

Tabla 14. Normativas Nacionales Personas Mayores

Tabla 15. Listado de instituciones relativas a las personas mayores incorporadas al Sisur

Entrevistas realizadas a funcionarios de los países miembros

País	Institución	Entrevistado	Fecha
Argentina	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR	Víctor Abramovich	3/10/2013
	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR	Constanza Argentieri	11/11/2013
	Dirección de DDHH del Ministerio de Seguridad	Natalia Federman	24/04/2014
	Ministerio de Seguridad	Laura Saldivia	23/04/2014
	Dirección Gral de DDHH Cancillería	Soledad Figueroa	29/04/2014
	Dirección de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa	Segado Stella	05/05/2014
	Programa Educación y Memoria-Min Educación	Celeste Adamoli	06/05/2014
	INADI	Pedro Mouratian	21/05/2014
	CONARE	María José Marcogliese	23/06/2014
	Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina.	Luis Hipólito Alén	25/09/2014
Brasil	SDH-Cooperação Internacional (SDH)	Michelle Morais de Sá e Silva	09/12/2013
	Experta académica (Universidad de São Paulo)	Deyse Ventura	21/02/2014
	SEPPIR	Giovanni Benigno Pierre da Conceição Harvey	08/04/2014
	Departamento de Estrangeiros	João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva	09/04/2014
	Comissão de Anistia	Amarilis Busch Tavares	09/04/2014
	SDH	Gabriel dos Santos Rocha	10/04/2014
	SDH-Departamento Geral de Gestão de Pessoas	Cynthia de Toledo Losso	10/04/2014
	SDH-Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (SDH)	Ana Luisa Coelho	10/04/2014
	SDH-Políticas Públicas e Gestão Governamental	Luiza de Andrade Penido	10/04/2014
	SDH-Indicadores e Informações em Direitos Humanos	Andrei Suárez Dillon Soares	10/04/2014
Conselho Nacional de Direitos Humanos	Tássia Rabelo de Pinho	10/04/2014	

País	Institución	Entrevistado	Fecha
Brasil	Divisão de Direitos Humanos do Ministério de Relações Exteriores	Carlos Eduardo da Cunha Oliveira	11/04/2014
	IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)	Maurício Mota Saboya Pinheiro	11/04/2014
	Director del Departamento de Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República de Brasil	Marco Antonio Juliatto	25/09/2014
	Sociedad Civil	Andressa Caldas	24/10/2014
	Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia	Andrés Ramírez	06/08/2014
	Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia	Nury Montiel	14/08/2014
	Mecanismo Nacional de prevención de la Tortura	Stella Cacace	11/11/2014
	Mecanismo Nacional de prevención de la Tortura	María Elena Verdúm	11/11/2014
	Dirección General de Derechos humanos del Ministerio de Justicia	Romina Paiva. Directora	29/04/2014 26/05/2014
	Dirección General de Derechos humanos del Ministerio de Justicia	Francisco Hermosilla	29/04/2014 26/05/2014 16/09/2014
Paraguay	Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior	Juan Pablo Feliciangelli	
	Alto Oficial Nacional de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Iris Rojas	06/05/2014
	Dirección de Verdad y Justicia de la Defensoría del Pueblo y coordinadora de la Red de sitios históricos	Yudith Rolón	
	Ex relatora de las Naciones Unidas para personas privadas de libertad, ex secretaria ejecutiva de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y actual miembro del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	Soledad Villagra	11/12/2014
	Director de la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Edgar Vazquez	18/12/2014
	Asesora de la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	María Elena Meza	18/12/2014
	Coordinadora del Centro de Documentación, Dirección de Verdad y Justicia	Alicia Galeano	18/12/2014


País	Institución	Entrevistado	Fecha
Paraguay	Coordinadora de Políticas reparatorias, Dirección de Verdad y Justicia	Graciela Flores	18/12/2014
	Secretaría General, Dirección de Verdad y Justicia	Gilda Beatriz Arellano	18/12/2014
	Asesora jurídica, Dirección de Verdad y Justicia	Lourdes Giubi	18/12/2014
	Abogada, especialista en derechos humanos, fue Directora General de la Dirección General de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia	Ariana Escobar Carísimo	22/12/2014
Uruguay	Secretaría de DDHH (ex Dirección de DDHH del Mde cultura)	Javier Miranda	17/06/2014
	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	Juan Faroppa Fontana	17/06/2014
	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	Ariela Peralta Distéfano	17/06/2014
	INAM	Adriana Rovira	18/06/2014
	Dirección de Políticas Sociales MIDES	Patricia Gainza	18/06/2014
	Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario -Cancillería	Alejandra Costa	18/06/2014
	Inju	Matías Rodríguez	18/06/2014
Venezuela	Dirección de Asuntos Multilaterales de la Cancillería	Rubén Molina	12/05/2014
	Consejo Nacional de Derechos Humanos	Larry Devoe	13/06/2014
	Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes	Larry Devoe	13/06/2014
	Comisión de Justicia y la Verdad	Alejandro Bastardo	19/06/2014
	Defensoría del Pueblo	Solvanny Rodríguez	20/06/2014
	Universidad Nacional Experimental de la Seguridad	Ronald Blanco La Cruz	03/09/2014
	Consejo General de Policía	Adriana González	17/10/2014
	Dirección de Derechos Fundamentales del Ministerio Público (FGR)	María Mercedes Berthé	
	Activista de DDHH. Ex Directiva de Porvea, Amnistía Internacional y el Centro de DDHH de la UCAB. Miembra de SurDH	Ana Barrios	14/05/2015
	Activista feminista y de los derechos de las personas con discapacidad. Miembra de la red de colectivos La Araña Feminista	Gioconda Mota	15/05/2014
Activista y académico especializado en DDHH. Miembro de la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz	Manuel Gándara	15/05/2014	
ExDirectora de Derechos Humanos del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz.	Tibayde Hernández	06/2014	



Bibliografía

- Abramovich, Víctor, “Derechos Humanos en el marco del proceso de integración regional en el MERCOSUR”, Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y democratización para América Latina, 2012, p. 6-13.
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.
- Abramovich, Víctor, entrevista en “Papeles sueltos y notas: Libro DDHH”, enlace: <http://papelesynotasddhh.blogspot.com/p/victor-abramovich.html>
- Abramovich, Víctor, y otros (comps) La aplicación de los tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local. La experiencia de una década, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006.
- Abrão, Paulo y Rodríguez Patrinos, Paula, “Participación Social en la construcción de políticas públicas en derechos humanos. Avances y desafíos del MERCOSUR”, en Gorosito, María Marcela; Alvariza Allende, Rafael (coord.), La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 2016.
- Acuña, Carlos, “¿Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos” en Acuña, Carlos (comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina, Editor Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.
- Barrález, Víctor P y Grimau, Roso F, Terminología del Poder Popular, Ediciones de la Asamblea Nacional Primera Edición, 2010
- Caetano, Gerardo, Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea, CLACSO, 2006.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), “La experiencia Argentina de reparación económica de graves violaciones a los derechos humanos”, MIMEO, Buenos Aires, 2004
- CEPAL, La legislación en favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2005.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, Buenos Aires, 2014.

- 
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), Acceso igualitario a derechos sociales: indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR. Buenos Aires, 2014.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), Memoria Institucional 2009-2014, Buenos Aires, 2015.
- Instituto Social del MERCOSUR (ISM), La dimensión social del MERCOSUR, Asunción, Paraguay, diciembre de 2012.
- Montero, Federico, "Reflexiones preliminares sobre discriminación, ciudadanía y políticas públicas en el MERCOSUR" en Hacia una ciudadanía plena. Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR, INADI, 2010.
- Paikin, Damián, "La incidencia del MERCOSUR en las realidades nacionales", en Hacia una ciudadanía plena. Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR, INADI, 2010.
- Repetto, Fabián, "Contribución al Plan Estratégico del Instituto Social del Mercosur (ISM) (2009-2011)", 2008.
- Rodríguez Patrinos, Paula. "El Mercosur: Nuevas formas de cooperación y coordinación política", en Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración regional en América Latina. IUDC-UCM, Catarata, Madrid, España, 2014.
- Vázquez, Javier, "Derechos Humanos en el MERCOSUR" en Hacia una ciudadanía plena. Los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR, INADI, 2010.



Institucionalidad Pública en Derechos Humanos del MERCOSUR

Análisis del Sistema
de Información sobre
Institucionalidad en Derechos
Humanos del MERCOSUR
(SISUR). 2005-2015

Apoyo

FOCEM
FONDO PARA LA CONVERGENCIA
ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR

Realiza



IPPDH
INSTITUTO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS MERCOSUR



SISUR
Sistema de Información sobre Institucionalidad
en Derechos Humanos del MERCOSUR

www.ippdh.mercosur.int
Info@ippdh.mercosur.int
www.facebook.com/IPPDH
[@IPPDHMERCOSUR](https://twitter.com/IPPDHMERCOSUR)
Av. Libertador 8151,
CABA, Argentina