



**Tipo de documento: Tesis de Maestría**

**Título del documento: Derechos humanos e integración regional: estudio comparativo del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), 2007-2016**

**Autores (en el caso de tesis y directores):**

**Sophie Huguenet**

**María Beatriz Lucuix, dir.**

**Datos de edición (fecha, editorial, lugar,**

**fecha de defensa para el caso de tesis): 2016**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)



**Sophie HUGUENET**

**Derechos humanos e integración regional:  
Estudio comparativo del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del  
MERCOSUR (IPPDH) y de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión  
Europea (FRA), 2007-2016.**

Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos

Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Directora: Mag. María Beatriz LUCUIX

Buenos Aires  
2016

## RESUMEN

---

**Resumen.** Desde la perspectiva del derecho internacional, la arquitectura clásica de protección de los derechos humanos es conformada por tres niveles: el nivel internacional o universal con el sistema de las Naciones Unidas; el nivel regional (tal como América y Europa); y el nivel nacional. Ahora bien, con el desarrollo de procesos de integración regional, se ha venido intercalando otro nivel: el nivel sub-regional. Si bien en ninguno de estos procesos se tomó en cuenta, en los orígenes, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, a medida que estos procesos se han consolidado, ampliado o complejizado, se puede observar el desarrollo y la institucionalización de una agenda de derechos humanos. Dado ese contexto, en base al estudio comparativo de dos instituciones de derechos humanos de dos esquemas de integración regional distinto, el *Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH)* del MERCOSUR por un lado y la *Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA)* de la Unión Europea por otro lado, esta tesis pretende indagar sobre la articulación entre procesos de integración regional y derechos humanos desde una perspectiva sociológica, y analizar en qué medida el abordaje de los derechos humanos a nivel sub-regional profundiza la protección de los derechos humanos.

**Abstract.** From the perspective of international law, the classical architecture of protection of human rights is made up of three levels: the international or universal level with the United Nations system, the regional level (like America and Europe), and a third level, the national level. However, with the development of regional integration processes, another level has emerged: the sub-regional level. Although none of these processes took into account, in their inception, the recognition and protection of human rights, while consolidating themselves, extending or becoming more complex, they witnessed the development and institutionalization of a human rights agenda. Given this context, based on the comparative study of two human rights institutions in two different processes of regional integration, the *Institute of Public Policy on Human Rights (IPPDH)* of MERCOSUR on the one side, and the *Fundamental Rights Agency (FRA)* of the European Union on the other side, this thesis seeks to investigate the relationship between human rights and regional integration processes from a sociological perspective and to analyse to what extent, addressing human rights at the sub-regional level reinforces the protection of human rights.

**Palabras claves:** derechos humanos, integración regional, MERCOSUR, MERCOSUR social, Unión Europea, institucionalidad, sociología del derecho

## ÍNDICE

---

<b>Resumen</b> .....	<b>2</b>
<b>Índice</b> .....	<b>3</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>5</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>6</b>
<b>Lista de siglas</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<i>Problema de investigación</i> .....	9
<i>Metodología: estudio comparativo</i> .....	12
<i>Trabajo de campo</i> .....	14
<i>Estructura del estudio</i> .....	15
<b>PARTE I – APROXIMACIÓN TEÓRICA</b> .....	<b>17</b>
<i>Capítulo 1: Derechos Humanos</i> .....	18
1. Precisiones conceptuales .....	18
a) La arquitectura internacional de protección de los derechos humanos.....	18
(i) La internacionalización de los derechos humanos .....	19
(ii) La regionalización de los derechos humanos .....	20
b) Aclaración semántica y clasificación.....	25
(i) Derechos humanos y derechos fundamentales.....	25
(ii) Derechos civiles y políticos y derechos sociales y económicos.....	26
c) Marco de obligaciones de los Estados .....	28
(i) Marco triple: respetar, proteger y realizar.....	28
(ii) Dicotomía: proteger y promover .....	29
2. Marco teórico .....	30
a) Estado del arte: derechos humanos en perspectiva comparativa .....	30
b) Hacia una sociología de los derechos humanos .....	32
Conclusión del Capítulo 1 .....	36
<i>Capítulo 2: Integración regional</i> .....	37
1. La integración europea .....	38
a) Las teorías de explicación de la integración regional .....	39
(i) El neofuncionalismo .....	39
(ii) El intergubernamentalismo.....	40
b) Los enfoques de análisis de la integración regional.....	41
(i) Los constructivismos .....	43
(ii) El enfoque neo institucionalista .....	44
(iii) El enfoque de la(s) gobernanza(s) .....	45
(iv) El enfoque de la europeización y transferencia de políticas públicas .....	47
(v) Las sociologías de la integración europea .....	49
(vi) La teoría política .....	50
2. El regionalismo latinoamericano.....	51
a) El “viejo regionalismo” .....	56
(i) Una caracterización a posteriori.....	56
(ii) La teoría de la integración económica .....	56
b) El “nuevo regionalismo” .....	57
(i) Una “visión prescriptiva” .....	58
(ii) Regionalismo “abierto”, “cerrado” .....	59
(iii) El “Enfoque del Nuevo Regionalismo” .....	59
c) El “regionalismo post” .....	60

Conclusión del Capítulo 2 .....	62
<i>Capítulo 3: Metodología</i> .....	63
1. El Regionalismo Comparado .....	63
a) Un campo en construcción.....	64
b) El triple desafío de la comparación .....	66
(i) El problema conceptual.....	66
(ii) El problema teórico.....	67
(iii) El problema metodológico .....	69
c) Sobre parámetros de comparación de los procesos de integración regional.....	70
2. Elección de los casos .....	72
a) Justificación de la comparación en el espacio.....	73
b) Justificación de la comparación en el tiempo .....	75
3. Escalas de observación y enfoque del trabajo .....	75
Conclusión del Capítulo 3 .....	77
<b>PARTE II – COMPARACIÓN.....</b>	<b>78</b>
<i>Capítulo 4: La FRA y IPPDH en perspectiva comparada</i> .....	79
1. Función .....	80
a) Investigación aplicada.....	81
b) Apoyo técnico y asesoramiento .....	83
c) Capacitación y formación .....	86
d) Difusión/sensibilización del público/diálogo con la sociedad civil.....	87
2. Sector de actividad.....	90
a) Áreas temáticas.....	91
b) Ámbito de aplicación .....	94
c) Misión y alcance .....	97
3. Organización, funcionamiento y modos de gobernanza .....	100
a) Estructura.....	101
b) Rol técnico y/o político .....	103
Conclusión del Capítulo 4 .....	106
<i>Capítulo 5: La FRA y el IPPDH en el panorama institucional de la UE y del MERCOSUR: articulación interna</i> .....	107
1. Un panorama institucional regional.....	108
a) El panorama muy institucionalizado de la UE.....	108
b) El panorama poco institucionalizado del MERCOSUR .....	111
2. La institucionalidad en derechos humanos a nivel nacional.....	112
a) La FRA y los Estados Miembros.....	112
b) El IPPDH y la institucionalidad a nivel nacional.....	114
Conclusión del Capítulo 5 .....	114
<i>Capítulo 6: La FRA y el IPPDH en el panorama regional: articulación externa</i> .....	116
1. El caso de la FRA .....	117
a) La FRA y las organizaciones internacionales (ONU y OSCE).....	117
b) La FRA y el Consejo de Europa.....	118
2. El caso del IPPDH .....	119
a) El IPPDH y las organizaciones internacionales (ONU y SIADH).....	120
b) El IPPDH y la UNASUR .....	121
Conclusión del Capítulo 6 .....	122
<b>Conclusión .....</b>	<b>123</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>126</b>
Anexo 1 – HUGUENET S. (2014). “Archivos y derechos humanos: el proyecto de Acervo Documental Cóndor del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur”. .....	126
Anexo 2 – HUGUENET S. (2014). “El pensamiento latinoamericano integracionista en práctica: el ejemplo de la agenda de derechos humanos del Mercosur” .....	133
<b>Bibliografía.....</b>	<b>142</b>

## AGRADECIMIENTOS

---

La presente tesis de Maestría no solamente es el resultado de un trabajo de investigación, sino también de un proyecto personal de acercamiento a América Latina, y a Argentina en particular, para *pensar desde otro lugar* (que desde Europa).

Por eso, en primer lugar, quiero agradecer a las personas que han sido determinantes en este proyecto de experiencia de formación y de vida en otro continente, cronológicamente: el Dr. Waldo Ansaldi por ofrecer por primera vez en 2012, la Maestría en Estudios Sociales Latinoamericanos (MESLA) en la Universidad de Buenos Aires, con el fin de darle un “*carácter latinoamericano*” al proceso de formación de nuevo conocimiento, formación académica que fue la raíz de mi proyecto; Gabrielle Layat, amiga de mi familia y hermana de Alice Domon (religiosa francesa desaparecida durante la dictadura en Argentina), por compartir su experiencia y darle una perspectiva más personal a mi proyecto; la Dra. Diana Viñoles quien me alentó a dar el paso y me tomó bajo su protección a mi llegada a Buenos Aires. Además, le agradezco por permitirme compartir su experiencia de tesis doctoral en filosofía sobre la vida de Alice Domon, y también por revisar el texto completo mi tesis. También agradezco a mi amiga Catherine Monfrini por presentarme al Dr. Diego Barbanente quien ha sido un modelo de hospitalidad y un apoyo indefectible durante toda mi estadía. En último lugar, pero no menos importante, agradezco a mi familia, mis padres y mi hermana Virginie, quienes me han animado y apoyado a lo largo de este proyecto.

Más concretamente, en cuanto al desarrollo de la presente tesis, todos mis agradecimientos se dirigen a mi directora de tesis, la Mag. Beatriz Lucuix, quien estuvo apoyándome desde el inicio, cuando el tema de investigación todavía era una mera vaga idea, y que me aportó consejos y motivación para llegar hasta el resultado final, a pesar de la distancia, y siempre con mucha paciencia.

Por último, quiero agradecer también a todos mis amigos y amigas de ambos lados del Atlántico, que siempre han estado durante este “viaje de la tesis” de una manera u otra, y en particular a los compañeros de MESLA. Fue un camino de encuentros humanos muy valiosos.

## LISTA DE TABLAS

---

<i>Tabla 1 – Arquitectura internacional en Derechos Humanos y bloques subregionales en perspectiva comparada: América-Europa .....</i>	<i>11</i>
<i>Tabla 2 – Objetivos y lógicas de la comparación en ciencias sociales .....</i>	<i>12</i>
<i>Tabla 3 – Sistemas regionales de derechos humanos .....</i>	<i>21</i>
<i>Tabla 4 – Los campos de la europeización en las teorías de la integración europea .....</i>	<i>48</i>
<i>Tabla 5 – Lista de proyectos de integración regional en América Latina .....</i>	<i>52</i>
<i>Tabla 6 – Fuentes primarias de las propuestas de monitoreo y comparación de procesos de integración regional .....</i>	<i>71</i>
<i>Tabla 7 – Escalas de observación del presente trabajo .....</i>	<i>76</i>
<i>Tabla 8 – Comparación FRA-IPPDH: base legal.....</i>	<i>79</i>
<i>Tabla 9 – Comparación FRA-IPPDH: objetivos y funciones .....</i>	<i>80</i>
<i>Tabla 10 – Comparación FRA-IPPDH: ejes temáticos .....</i>	<i>91</i>
<i>Tabla 11 – Comparación FRA-IPPDH: modo de organización .....</i>	<i>100</i>
<i>Tabla 12 – Comparación FRA-IPPDH: articulación interna dentro de la UE y del MERCOSUR .....</i>	<i>107</i>
<i>Tabla 13 – Instituciones y mecanismos de articulación de derechos humanos en el MERCOSUR .....</i>	<i>114</i>
<i>Tabla 14 – Comparación FRA-IPPDH: articulación externa con otras organizaciones regionales .....</i>	<i>116</i>

## LISTA DE SIGLAS

---

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AEC	Asociación de Estados del Caribe
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos
ARGM	Alto Representante General del MERCOSUR
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CdE	Consejo de Europa
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMPED	Centro MERCOSUR de Promoción de Estado de Derecho
ComIADH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
ConvADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
ConvEDH	Convención Europea de Derechos Humanos
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FRA	Fundamental Rights Agency (Agencia de los Derechos Fundamentales)
FRAME	Fostering Human Rights among European Policies
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos
ISM	Instituto Social del MERCOSUR
LGBT	Lesbianas, gays, bisexuales y transexuales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NHRI	National Human Rights Institutions (Instituciones nacionales de derechos

	humanos)
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
ODHIR	Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ODM	Observatorio de la Democracia del MERCOSUR
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAADH	Reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR
RMDAS	Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR
SIADH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SISUR	Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNU-CRIS	Universidad de las Naciones Unidas para Estudios sobre Integración Regional Comparativa
UPS	Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR

## INTRODUCCIÓN

---

“Los proyectos de investigación suelen comenzar con una preocupación (teórica o normativa) referida a una cuestión políticamente relevante pero vagamente definida”<sup>1</sup>. El presente trabajo no es ninguna excepción.

### **Problema de investigación**

La “cuestión políticamente relevante pero vagamente definida” del presente trabajo surgió de la actualidad internacional latinoamericana en el año 2012, año en el que comenzó a desarrollarse la idea del presente trabajo. En un lapso de tiempo de pocos meses, sucedieron varios hechos relacionados con los derechos humanos en el ámbito regional latinoamericano que, si bien no estaban directamente relacionados uno con el otro, contribuyeron a despertar la “preocupación” por el tema.

El 29 de junio de 2012, se anunció la suspensión de Paraguay por “*ruptura del orden democrático*”<sup>2</sup> en el marco del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso democrático del Mercado Común del Sur (de aquí en adelante MERCOSUR), una semana después de la destitución de Fernando Lugo como Presidente de Paraguay. Este hecho permitió el mismo día el ingreso de Venezuela al bloque. Sin embargo, desde ya varios meses, la misma Venezuela, por medio de su Presidente Hugo Chávez, había manifestado en repetidas ocasiones su intención de salir de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos (CorteIDH). En septiembre, Venezuela inició formalmente los trámites para retirarse del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIADH)<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, en el marco de la UNASUR, se estaba discutiendo una propuesta de creación de una nueva instancia de

---

<sup>1</sup> PÉREZ LIÑÁN, A. (2007). “El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes”, Universidad de Pittsburgh, <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>.

<sup>2</sup> Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR del 29 de junio de 2012, disponible: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado\\_conjunto\\_presidentes\\_ep.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4379/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf). Cabe señalar que no hubo una Decisión en el sentido institucional del Consejo del Mercado Común (CMC), sólo una Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N°28/12 sobre la Reglamentación de los aspectos operativos de la suspensión de la República del Paraguay.

<sup>3</sup> OEA, Comunicado de prensa “CIFDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 12 de septiembre de 2012. Noticias24, Venezuela inició trámites para salir de la Corte interamericana de derechos humanos. <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/125439/venezuela-denuncio-a-la-convencion-americana-de-dd-hh-ante-la-oea/>.

derechos humanos<sup>4</sup> complementaria a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ComIAD). Liderado en particular por Ecuador, el objetivo era más bien diseñar una nueva arquitectura internacional de derechos humanos.<sup>5</sup> A todos estos hechos, cabe añadir el despliegue del recién creado Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). El lanzamiento formal de su Web institucional el 6 de julio de 2012<sup>6</sup> puso en marcha, de cierta manera, esta nueva instancia y visibilizó su existencia en un momento de altos debates sobre la arquitectura internacional de protección de los derechos humanos en las Américas.

Este último desarrollo resultó muy llamativo en varios aspectos. Primero, que se haya creado una institución de derechos humanos en el marco del MERCOSUR, un esquema de integración regional – también llamado integración económica, y en un momento donde se concebía el bloque en una fase de estancamiento al menos a nivel económico-comercial, resultó sorprendente. Segundo, que la institución traiga el nombre de instituto de *políticas públicas* (énfasis nuestro) de derechos humanos, parecía aún más destacable, desde la perspectiva jurídica. Por último, la interrogación era más bien cuál iba a ser el rol de este Instituto en relación con los hechos enumerados anteriormente: ¿Qué funciones y rol para el Instituto en el marco del MERCOSUR? y en general ¿Qué articulación entre los órganos de derechos humanos que provienen de bloques de integración regional con la arquitectura internacional en derechos humanos?

En efecto, y reiterando lo expresado, el reconocimiento internacional de los derechos humanos ha adoptado la forma de una arquitectura de tres niveles: el nivel internacional o universal, representado por el sistema de las Naciones Unidas; el nivel regional, donde se encuentran sistemas regionales de las grandes áreas geográficas o continentes, como África, las Américas, Europa, Asia y la llamada región “islámica”, con grados diferente de alcance, arreglos institucionales, obligaciones y mecanismos; y, por último, el nivel nacional, compuesto por el ordenamiento jurídico de cada país.

Sin embargo, en las últimas décadas como se anticipó, se ha venido intercalando un cuarto nivel en ese gran triple marco jurídico, universal, regional y nacional: el nivel subregional.

---

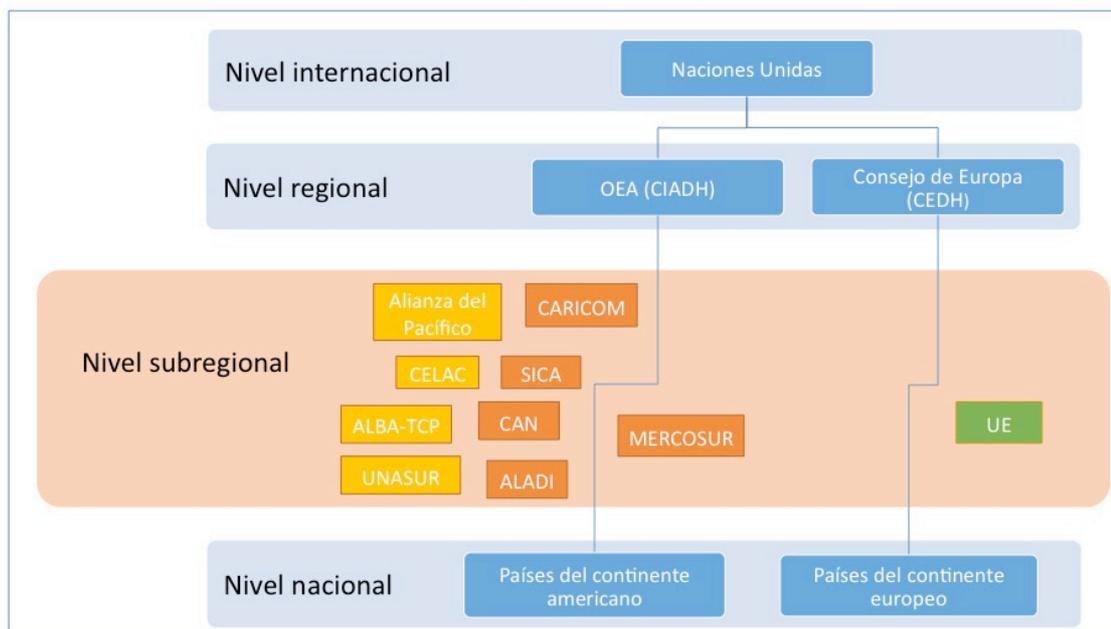
<sup>4</sup> El Universo, 1 de junio de 2012, *Ecuador plantea, en la UNASUR, un nuevo ente de derechos humanos*, <http://www.eluniverso.com/2012/06/01/1/1355/ecuador-plantea-unasur-un-nuevo-ente-derechos-humanos.html>.

<sup>5</sup> Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 22 de marzo de 2012, *Canciller aspira una nueva arquitectura internacional de derechos humanos*, <http://www.cancilleria.gob.ec/es/canciller-aspira-una-nueva-arquitectura-internacional-de-derechos-humanos/>.

<sup>6</sup> IPPDH (2012). *Informe de actividades 2012*, p. 18, “6.1. Desarrollo de herramientas de comunicación institucional”.

Como lo muestra la ilustración siguiente, en ese nivel se mueven bloques regionales de naturaleza distinta pero cuyo rasgo principal es que no tienen la protección de los derechos humanos como objetivo primario, sino que buscan una forma de cooperación económica o política.

*Tabla 1 – Arquitectura internacional en Derechos Humanos y bloques subregionales en perspectiva comparada: América-Europa*



Fuente: elaboración propia.

La articulación entre la agenda de derechos humanos y su institucionalización en los bloques subregionales (parte naranja de la ilustración) y la arquitectura internacional de protección de los derechos humanos (en azul en el esquema) constituye precisamente el **problema** de este estudio.

En ese contexto, la **pregunta** de la investigación es más bien saber en qué medida el abordaje de los derechos humanos a nivel subregional profundiza la protección de los derechos humanos. Para aterrizar la pregunta de investigación, se presenta un **estudio comparativo** de las dos instituciones principales de derechos humanos de dos bloques de integración regional: el *Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDH)* del MERCOSUR, por un lado, y la *Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA)* de la Unión Europea, por otro lado.

Si bien fueron creados en la misma década, en 2007 para la FRA (Reglamento N°168/2007) y 2009 para el IPPDH (Decisión CMC N°14/09), ambas instituciones provienen de bloques de

integración regional de duración, naturaleza y contextos históricos distintos. Por consecuencia, estas tradiciones distintas se reflejan no solamente en el nombre de las instituciones, sino en su forma, funcionamiento y alcance. Es justamente estas variaciones las que inspiran la cuestión concreta a ser investigada en un estudio comparativo: ¿por qué en ciertos casos ocurre algo (Y) y en otros no (*no-Y*)? En el caso presente, sería: ¿por qué en el MERCOSUR estamos en presencia de una institución de *políticas públicas de Derechos Humanos* y en la Unión Europea en una instancia de *Derechos Fundamentales*? ¿Qué factores explican estas variaciones? ¿Son muchas las variaciones o existen más similitudes entre las dos instituciones?

Las **hipótesis** que se manejan en este trabajo son las siguientes:

Hipótesis I. La institucionalización de los derechos humanos a nivel sub-regional, ilustrada por la existencia de la FRA y del IPPDH, tiene un impacto sobre la protección de los derechos humanos, afirmación que es necesario matizar según los bloques y la relación que estas instituciones tienen con el nivel nacional o el nivel regional.

Hipótesis II. Para entender el rol de la FRA y del IPPDH en todas sus dimensiones, es imprescindible ir más allá de la aprehensión solamente jurídica de los derechos humanos para entenderlos como prácticas sociales.

### **Metodología: estudio comparativo**

En base al manual *La Comparaison dans les sciences sociales, Pratiques et méthodes*. Paris: La Découverte (2005) de Cécile VIGOUR, se presentan brevemente a continuación las características del presente trabajo académico de naturaleza comparativa. Según C. VIGOUR, un estudio comparativo puede tener cuatro objetivos que implican una lógica de comparación propia. Estos objetivos generalmente corresponden a las distintas etapas de la lógica de la investigación: la reflexión metodológica (o epistemológica), la descripción, la explicación y la modelización.

*Tabla 2 – Objetivos y lógicas de la comparación en ciencias sociales*

<b>Objetivos</b>	<b>Lógica de comparación</b>
Tomar distancia	Epistemológica
Conocer mejor	Descriptiva
Clasificar, ordenar	Explicativa
Generalizar	Teórica

Fuente: Tabla “Objectifs et logiques de la comparaison” en VIGOUR, C. (2005: 97), traducción propia.

En el caso presente, la comparación tiene como objetivo principal “conocer mejor”. Si bien pretende explicar la relación entre derechos humanos e integración regional, la tesis es sobre todo descriptiva o interpretativo-analítica. La comparación consiste en acercar a dos o varios temas de análisis que pertenecen a ambientes diferentes tanto culturales como sociales y políticos, y en presentar las diferencias y las similitudes con el fin de aumentar el conocimiento de cada uno de ellos<sup>7</sup>. En el caso presente, se pretende describir, entender y explicar un fenómeno: la forma que toma la articulación de los derechos humanos a nivel subregional, en el marco de bloques de integración regional.

En cuanto a la elección de las unidades a comparar, se quiere aclarar que la elección de la Unión Europea comparada con el MERCOSUR no solamente obedece al resultado razonado del análisis de las estrategias comúnmente aplicadas en la comparación en ciencias sociales (el *método de similitud* o la estrategia del *diseño basado en los casos más diferentes*<sup>8</sup>). También la intuición y el pragmatismo han jugado un papel importante. Es un hecho reconocido que la expatriación (“le dépaysement”) es una fuente de “ruptura epistemológica”<sup>9</sup> o de “un juicio más objetivo”<sup>10</sup>. Comparar incita primero a romper con las categorías habituales de pensamiento, a buscar otro centro a partir del cual pensar las ideas *a priori* y las transmitidas por su propia cultura. Por lo tanto, la comparación permite tomar distancia del objeto de estudio, fenómeno característico de la investigación científica. Para parafrasear a C. VIGOUR, “*el descubrimiento de la alteridad puede confundir o desdibujar las perspectivas, pero amplía los horizontes*”<sup>11</sup>. En el caso presente, es justamente la expatriación de la autora europea en América Latina que ha permitido despertar el interés por el tema. Al seguir el desarrollo del IPPDH del MERCOSUR, la comparación con la Unión Europea y la FRA se impuso por sí misma. En la época de su creación, la FRA fue el objeto de debates en torno a su rol y también en relación a la articulación con otras instituciones de derechos humanos del

---

<sup>7</sup> BOUCHARD, G. (2000). *Genèse des nations et cultures du nouveau monde*, Montréal, Boréal, p. 34 citado por VIGOUR, C. (2005).

<sup>8</sup> Tal como caracterizada por PREZWORSKI, A. y TEUNE, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley, Nueva York, disponible en [http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June1\\_logic/The%20Logic%202\\_Prezworski.pdf](http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June1_logic/The%20Logic%202_Prezworski.pdf)

<sup>9</sup> VIGOUR, C. (2005). *La Comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. Paris: La Découverte, p. 100.

<sup>10</sup> DOGAN, M., PÉLASSY, D. (1982). *La sociologie politique comparative. Problèmes et perspectives*, Paris, Economica, p. 9.

<sup>11</sup> VIGOUR, C. (2005). *La Comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. Paris: La Découverte, p. 100.

continente, en particular el Consejo de Europa y la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH).

Con el fin de hacer un trabajo que sigue las pautas de una investigación comparativa, se justificará, aclarará y precisará en el Capítulo 3 “Metodología”, el método comparativo, los debates en torno al campo del “Regionalismo Comparado”, y la elección de los casos y de las variables. Por el momento, queremos destacar la pertinencia del método comparativo en el marco de un trabajo sobre los derechos humanos, siguiendo a René CASSIN: “*Resulta que todas las utilidades que se reconocen en general al método comparativo, se encuentran en el estudio de los Derechos Humanos. La palabra ‘utilidades’ en sí misma es muy débil. Es la de ‘necesidad’ que mejor conviene.*”<sup>12</sup>

Por último, desde un punto metodológico, es importante señalar que este trabajo, si bien aborda los temas de los derechos humanos y de la integración desde la perspectiva jurídica (Derecho internacional público), el objetivo principal es más bien tratar el problema desde la Sociología. De hecho, este estudio postula la importancia de utilizar herramientas específicas para el análisis de los derechos humanos en el marco de procesos de integración regional e ir “*más allá de la concepción y lógica jurídica de los derechos humanos*”<sup>13</sup>.

### **Trabajo de campo**

En lo referente a los métodos utilizados para esta investigación, éstos han sido principalmente el análisis crítico y el trabajo sobre fuentes primarias emanadas de los procesos de integración regional del MERCOSUR y de la Unión Europea y, en particular, de ambos órganos estudiados (IPPDH y FRA) pero sobre todo sobre fuentes secundarias.

Se ha trabajado en diversos idiomas (español, francés e inglés) de forma casi equivalente, buscando un mismo término o concepto en los tres idiomas para abarcar el fenómeno de la manera más completa posible. En las palabras de C. VIGOUR, “*cualquier esfuerzo de traducción corre el riesgo de introducir una significación diferente, por lo tanto es importante no sólo traducir palabras sino ideas*”<sup>14</sup>. Se ha tratado de balancear y contrastar la procedencia de la literatura con autores que pertenecen a universidades o centros de investigación sudamericanos tanto como autores del continente europeo.

---

<sup>12</sup> CASSIN, R. (1968), “Droits de l'Homme et méthode comparative”, en *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 20 N°3, Juillet- septembre 1968, pp. 449-492, p. 458, traducción propia.

<sup>13</sup> DAMAY, L. (2014). *Sociologie des droits de l'homme – plan de cours*, année académique 2014-2015, disponible: <http://www.fusl.ac.be/sl/2013/CDRHO2122.html>.

<sup>14</sup> VIGOUR, C. (2005). *La Comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. Paris: La Découverte, p. 141, traducción propia.

Asimismo, se han buscado fuentes secundarias que provienen de diversas disciplinas, para el tratamiento de los temas “integración regional” y “derechos humanos”. Partiendo de las disciplinas tradicionalmente dominantes en éstos temas, tal como el Derecho Internacional, la Economía y las Relaciones Internacionales; se ha también indagado en la Ciencia Política, la Filosofía, la Sociología del Derecho, y últimamente, la Sociología de los Derechos Humanos, la Sociología de la Acción Pública o de la Administración. Este cruzamiento de disciplinas ha representado una etapa larga y dificultosa pero imprescindible para encontrar un marco teórico que permita el análisis y el enfoque de investigación deseado.

La bibliografía pretende reflejar la extensión de la literatura existente en los idiomas mencionados y desde las distintas disciplinas estudiadas. Se presenta sobre todo las más recientes contribuciones a los debates de larga duración acerca de estos conceptos. El énfasis está en la literatura académica pero no sólo en ella. También se recurre a los estudios contratados por las instituciones del MERCOSUR, y de la Unión Europea. El campo es más bien la literatura legal.

En paralelo al desarrollo del marco teórico, se ha tenido una serie de entrevistas exploratorias con informantes claves con miras a entender las dinámicas tanto del IPPDH como de la FRA y sondear el interés por el objeto de estudio. Las personas entrevistadas fueron: Laura Toker, Valeria Novak, y Paula Rodriguez Patrinos<sup>15</sup> por el MERCOSUR, y Elisabeta Kitanovic<sup>16</sup> y Waltraud Heller<sup>17</sup> por la FRA. Además, para evaluar la relevancia de hacer un estudio a partir de un enfoque de ciencias sociales, y en particular de la sociología de los derechos humanos, la autora se ha reunido en particular con Ludivine Damay<sup>18</sup>.

Entonces, por su método de investigación, el presente trabajo es, en gran parte, una tesis con una importante investigación documental, de carácter exploratorio, y en menor medida una investigación de campo. Eso es en parte debido a la falta de investigaciones sistemáticas y sistematizadas sobre el tema derechos humanos – integración regional.

### **Estructura del estudio**

La investigación tiene una estructura clásica con una primera parte teórica (Parte I) y una segunda parte más empírica (Parte II).

---

<sup>15</sup> Intercambio de correo en los meses de junio y julio de 2013, y reunión presencial del 20 de agosto de 2013, en la sede provisional del IPPDH.

<sup>16</sup> Reunión presencial del 11 de marzo de 2015.

<sup>17</sup> Intercambio de correos electrónicos durante mes de marzo de 2015.

<sup>18</sup> Reunión presencial/entrevista del 29 de abril de 2015.

En la Parte I, se hacen las aclaraciones semánticas necesarias de los conceptos claves: derechos humanos (Capítulo 1) e integración regional (Capítulo 2) ya que ambos conceptos siguen siendo debatidos y son objeto de múltiples clasificaciones o conceptualizaciones. Además, se aclara y justifica la metodología, la elección de los casos y de las variables (Capítulo 3). La aproximación teórica es importante porque pretende aportar una “*contribución original al conocimiento en el campo de la Ciencias Sociales*”<sup>19</sup>, en particular fomentar el diálogo entre las disciplinas (Sociología y Derechos Humanos) y entre los enfoques (europeo y latinoamericano) adentro de un mismo campo de estudios (Integración regional/Regionalismo).

La Parte II proporciona una visión más concreta de la cuestión de investigación con la comparación empírica entre el IPPDH y la FRA. Para entender el rol de los dos órganos, se parte del análisis comparado de las características de las dos instituciones (Capítulo 4). Luego, se trata de entender el lugar del IPPDH y de la FRA en comparación con los otros órganos e instituciones que tienen una relación directa o indirecta con los derechos humanos en su bloque respectivo, el MERCOSUR y la Unión Europea, en lo que llamamos “*articulación interna*” (Capítulo 5). Por último, se estudia la “*articulación externa*” del IPPDH y de la FRA con las instituciones regionales fuera de los bloques (Capítulo 6). La parte II es concebida como un punto de partida para llegar a consideraciones finales que incluyen también pistas para profundización de los temas abordados.

---

<sup>19</sup> Secretaría de Posgrado, *Reglamento General de Tesis de Posgrado* (Res. CD 1700/07), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Artículo 3°.

## PARTE I – APROXIMACIÓN TEÓRICA

---

La construcción de un marco analítico para el análisis es imprescindible en ciencias sociales. Eso requiere primero un esfuerzo de clarificación del vocabulario científico<sup>20</sup> y también una aclaración de la(s) disciplina(s) desde la(s) cual(es) se habla en este trabajo y del estado del arte al respecto.

A esos efectos, a continuación, se precisa lo que se entiende por “derechos humanos” (Capítulo 1) y por “integración regional” (Capítulo 2).

Antes de empezar, dos breves aclaraciones. Primeramente, vale destacar que hemos tratado de ofrecer un panorama a la vez sucinto y completo de los dos conceptos claves de este trabajo, tratando de simplificar una realidad compleja y caracterizada por una profusión de estudios y análisis (tanto en el campo de los derechos humanos, como en el caso de la integración europea o del regionalismo latinoamericano). La segunda aclaración consiste en reconocer la dificultad de presentar análisis tanto de autores europeos y anglosajones como de académicos latinoamericanos sobre un mismo tema, por la relativa separación que existe entre disciplinas y culturas académicas.

---

<sup>20</sup> LESEMANN, F. (2007). Reflexiones sobre la comparación y la metodología comparativa, en VUOTTO, M. (dir.), *La co-construcción de políticas públicas*, Buenos Aires, Prometeo Libros Ed.

## Capítulo 1: Derechos Humanos

Parece idóneo empezar la presentación de este concepto con las palabras de Danièle LOCHAK: “*Los derechos humanos nacieron en el campo de las ideas, fueron utilizados como estandarte de las luchas políticas, y fueron consagrados en el derecho positivo. Si bien se enseñan los derechos humanos en las escuelas de derecho, no han perdido su dimensión política ni su dimensión ideológica.*”<sup>21</sup> Efectivamente, los derechos humanos son una realidad compleja, de naturaleza ético-jurídica y política, que es estudiada desde distintos enfoques y que está continuamente sujeta a cuestionamiento y revisión.

Sin embargo, la perspectiva que se adopta como punto de partida en este trabajo es la perspectiva jurídica. En una primera parte, pues, se precisa el concepto desde el enfoque del Derecho internacional (1). En una segunda parte, se presenta el marco teórico y estado de la literatura sobre la temática “derechos humanos e integración regional”, mostrando en particular el monopolio del enfoque jurídico y la relevancia de un abordaje sociológico (2).

### 1. Precisiones conceptuales

Para entender el ingreso de los derechos humanos al nivel subregional, el nivel de los esquemas de integración regional, se presentará la arquitectura internacional de protección de los derechos humanos según el Derecho internacional (a). No se abordará ni los antecedentes o fundamentos de los derechos, ni el advenimiento de los derechos humanos, es decir el tránsito de los derechos humanos hacia el orden jurídico formal (*la juridificación de los derechos humanos*), pero sí el ingreso de los derechos humanos al nivel internacional (*la internacionalización de los derechos humanos*). Luego, se procederá a una aclaración semántica del concepto para explicar, entre otros, la diferencia entre derechos *humanos* y derechos *fundamentales* (b). Por último, se presentará el marco de obligaciones de los Estados que vienen con estos derechos y que determinan el actuar de los Estados en este ámbito (c).

#### a) *La arquitectura internacional de protección de los derechos humanos*

A modo de primera aproximación conceptual al tema, puede decirse que la noción de derechos humanos corresponde a la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado.

---

<sup>21</sup> LOCHAK, D. (2009). *Les droits de l'homme*. Paris: Repères – Sciences Politiques/Droit, p. 4, traducción propia.

La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado. Por consecuencia, el Estado tiene deberes u obligaciones de variado orden y contenido, como los de respeto, protección, promoción o garantía. Debe asimismo organizar su estructura y su orden jurídico-político a fin de asegurar su plena realización.

A nivel nacional, eso corresponde a las garantías institucionales desarrolladas y aplicadas directamente a través de los tres poderes fundamentales del Estado (el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial) dentro de su ámbito de soberanía. Originariamente, se crearon como remedio y barrera frente a las extralimitaciones de los órganos del Estado.

Lo que condujo a la instauración de un sistema supranacional de protección de los derechos humanos fue la constatación de los crímenes de lesa humanidad de la Segunda Guerra Mundial y la toma de conciencia de la necesidad de protección internacional de los derechos humanos, ya que el Estado puede ser uno de los principales sujetos de violación de los derechos humanos; de ahí la necesidad de crear instancias superiores al mismo para su salvaguardia. La violación de los derechos humanos ya no es sólo jurídicamente ilícita en el campo nacional, sino que puede llegar a comprometer la responsabilidad internacional del Estado frente a las víctimas de esas violaciones.

#### (i) La internacionalización de los derechos humanos

El fenómeno de internacionalización de los derechos humanos empieza a institucionalizarse con la creación de organismos internacionales con la finalidad específica de protección de los derechos humanos. La Organización de Naciones Unidas (ONU) se crea en 1945 con el fin de promover la paz y evitar guerras futuras. Los derechos humanos están en el centro de las preocupaciones con la proclamación de la dignidad humana como fundamento de los derechos humanos. Una de las primeras acciones de la organización es decidir la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos finalmente proclamada por las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948. De ahí en adelante, se observa una proliferación de convenciones, tratados o pactos con el fin de garantizar los derechos humanos. Entre ellos, se adoptan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, que pretenden implementar la Declaración Universal.

Hoy, el sistema universal de derechos humanos reconocido y admitido por los diferentes Estados es constituido por aquellas garantías de carácter jurídico que, reguladas a través de las

normas de Derecho Internacional, son actuadas a través de órganos pertenecientes a la ONU. Uno de los puntos débiles del sistema de las Naciones Unidas, a la hora de proteger los derechos humanos, es que se basa en gran parte en convenciones internacionales. Ahora bien, si bien estas convenciones imponen obligaciones a los Estados e incluyen a veces mecanismos para investigar y sancionar presuntas violaciones de los derechos humanos, estos acuerdos no son vinculantes a menos que los Estados hayan dado su consentimiento.

#### (ii) La regionalización de los derechos humanos

Frente a las debilidades del sistema internacional en materia de implementación y protección de los derechos humanos, se puso en marcha la regionalización de la protección de los derechos humanos.

Los sistemas regionales de derechos humanos son diversos en cuanto a su alcance, los arreglos institucionales, las obligaciones y mecanismos de protección de los derechos humanos.

Se reconoce generalmente tres grandes zonas o áreas, de carácter regional. La región europea, basada en el sistema del Consejo de Europa (CdE), es reconocida como el sistema más amplio y diferenciado de obligaciones de amplio alcance y de mecanismos para monitorear la implementación de los derechos humanos. La región americana, dentro de la cual la Organización de Estados Americanos (OEA) cumple un papel similar al del Consejo de Europa tiene una historia de reconocimiento de los derechos humanos aún más larga, con la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, anticipando la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada seis meses después. Por último, la región africana, cuya organización fundamental es la Unión Africana (UA), tiene la particularidad de tener una Carta que no solamente codifica los derechos individuales, sino también enfatiza los derechos colectivos.

A esta clasificación, ciertos autores agregan otras áreas, tales como la región islámica cuya organización principal es la Liga de Estados Árabes en el marco de la cual se adoptó una Carta Árabe de Derechos Humanos que entró en vigor en 2008; y también la región asiática, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por su sigla en inglés), quien

firmó una Declaración de Derechos Humanos el 18 de noviembre de 2012<sup>22</sup>. En la tabla N°3 se resume las similitudes y diferencias de las dos zonas relevantes para nuestro trabajo: Europa y América.

*Tabla 3 – Sistemas regionales de derechos humanos*

<b>Región</b>	<b>EUROPA</b>	<b>AMÉRICA</b>
<b>Organización</b>	Consejo de Europa (CdE)	Organización de los Estados Americanos (OEA)
<b>Fecha de creación</b>	1949	1948
<b>Estados Partes</b>	47 Estados	35 Estados
<b>Objetivos</b>	Derechos humanos, democracia, e imperio de la ley	Logro de la paz y la justicia, la solidaridad, la colaboración, la integridad territorial y la independencia
<b>Texto marco e articulación con sistema de Naciones Unidas</b>	<p>Estatuto del CdE:</p> <p>CAPITULO PRIMERO Finalidad del Consejo de Europa</p> <p>a) La finalidad del Consejo de Europa consiste en realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social.</p> <p>b) Esta finalidad se perseguirá, a través de los órganos del Consejo, mediante el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos y la adopción de una acción conjunta en los campos económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como la salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.</p> <p>c) <i>La participación de los Miembros en los trabajos del Consejo de Europa no debe alterar su contribución a la obra de las Naciones Unidas y de las restantes organizaciones o uniones internacionales de las que formen parte.</i></p> <p>(énfasis nuestro)</p>	<p>Carta de la OEA:</p> <p>Primera Parte Capítulo I NATURALEZA Y PROPÓSITOS Artículo 1</p> <p>Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. <i>Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional.</i></p> <p>(énfasis nuestro)</p>
<b>Instrumento principal de</b>	Convención Europea de Derechos Humanos (ConvEDH)	Convención Americana sobre Derechos Humanos (ConvADH)

<sup>22</sup> TIMMER, A. (con la colaboración de GOLDSCHMIDT, J., BUYSE, A. y MIHR, A.) (2013). *Report state-of-the-art literature review human rights, democracy and the rule of law*, Work Package No. 3 – Deliverable No. 1, FRAME Project.

<b>DDHH</b>		
<b>Entrada en vigor</b>	3 septiembre 1953	18 julio 1978
<b>Estados contratantes</b>	Todos los Estados del CdE	24 Estados
<b>Contenido</b>	Énfasis en derechos civiles y políticos	Similar a ConvEDH y PIDCP <sup>23</sup>
<b>Corte supranacional</b>	Corte Europea de Derechos Humanos	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>Establecida</b>	21 enero 1959	22 mayo 1979
<b>Estados Partes</b>	Todos los Estados del CdE	21 Estados
<b>Jurisdicción</b>	Consultiva y contenciosa; toda persona tiene derecho a presentar quejas directamente a la Corte.	Consultiva y contenciosa; sin derecho de petición individual; sólo a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Fuentes: Elaborado a partir de TIMMER, A. (con la colaboración de GOLDSCHMIDT, J., BUYSE, A. y MIHR, A.) (2013). *Report state-of-the-arte literature review human rights, democracy and the rule of law*, Work Package No. 3 – Deliverable No. 1, FRAME Project.

La regionalización de los derechos humanos ocurrió en un contexto histórico particular. Las crisis económicas y políticas internas de los Estados durante el período de entreguerras influyeron sobre la percepción de creciente aumento del aspecto de seguridad en la organización del mundo. *“Una de las consecuencias de las políticas después de la Segunda Guerra Mundial fue la división de un enorme sistema internacional heterogéneo en un mundo de sub-sistemas en el cual los modos de cooperación o de control de los conflictos se vuelven más intensos y menos elusivos de los sistemas globales”*<sup>24</sup>, destacando a la región como unidad central o más importante. De hecho, la Carta de las Naciones Unidas de 1945 prevé la posibilidad de cohabitación del sistema de la ONU con sistemas regionales que tengan el mismo objetivo. En el capítulo VIII – Acuerdos Regionales, art. 52 de la Carta de las Naciones Unidas, se señala que: *“Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”*. Al mismo tiempo, como se puede ver en la

<sup>23</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

<sup>24</sup> HOFFMANN, S. (1987). « International Organization and International System » en HOFFMANN, S. *Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder, Westview Press, p. 293 citado por SAURUGGER (2010).

tabla N°3, tanto el Estatuto del CdE como la Carta de la OEA señalan también su complementariedad con el sistema de la ONU.

El énfasis puesto en los objetivos de mantenimiento de la paz y seguridad y promoción de valores comunes (siendo los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia pluralista), nos parece fundamental para entender la naturaleza de estas organizaciones regionales como el CdE y la OEA y aclarar la diferencia fundamental entre estas y otras organizaciones de integración regional.

Aquí, queremos hacer una distinción que quizás no es evidente en la literatura sobre derechos humanos – entre las organizaciones que tienen como finalidad específica la protección de los derechos humanos u objetivos semejantes (paz, democracia, etc.) y las organizaciones de carácter de integración regional con una vocación primaria económica. En la mayoría de los estudios jurídicos sobre el nivel regional de la arquitectura internacional de derechos humanos, se mencionan de manera indistinta las organizaciones regionales (OEA, CdE, UA, etc.), y las organizaciones de integración regional, es decir, Unión Europea por la región europea, y MERCOSUR y otros esquemas por el continente americano. Un buen ejemplo es el conjunto de estudios del proyecto FRAME – programa de investigación de gran envergadura, donde colaboran 19 centros académicos y aproximadamente 100 investigadores de la UE y del mundo, sobre la forma en que las políticas internas y externas de la UE promueven los derechos humanos en todo el mundo<sup>25</sup> –. En la presentación de los sistemas regionales de derechos, se menciona que “*La Unión Europea ha desarrollado su propio sistema de protección de los derechos humanos en paralelo*”<sup>26</sup> y que tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR no tienen instituciones con poder judicial similar al Sistema Interamericano de Derechos Humanos porque “*están más centrados en la promoción de la integración económica y política*”<sup>27</sup>.

Creemos que hay que hacer la distinción entre las organizaciones regionales cuyo objetivo siempre ha sido el mantenimiento de la paz y/o de protección de los Derechos Humanos y los esquemas de integración regional que no lo tienen. A nuestro juicio, es precisamente la falta

---

<sup>25</sup> El Programa FRAME es financiado por el Séptimo Programa-Marco (7<sup>th</sup> Framework program) de la UE. La iniciativa es coordinado por el Centro de Estudios para la Gobernanza Global de Lovaina, Bélgica. Véase : <http://www.fp7-frame.eu>.

<sup>26</sup> TIMMER, A. (con la colaboración de GOLDSCHMIDT, J., BUYSE, A. y MIHR, A.) (2013). *Report state-of-the-arte literature review human rights, democracy and the rule of law*, Work Package No. 3 – Deliverable No. 1, FRAME Project, p. 16.

<sup>27</sup> Véase párrafo sobre “*Otras organizaciones americanas sub-regionales*”, p. 34, en MAYRHOFFER, M., CHAVEZ, C., HEGDE, V., KILLANDER, M., LARIK, J., NKRUMAH, B., SALMÓN, E., YIGEN, K. (2014). *Report on the mapping study on relevant actors in human rights protection*, Work Package No. 4 – Deliverable No. 4.1, FRAME Project.

de diferenciación en la naturaleza de las organizaciones que puede conllevar a confusiones o errores interpretativos. Creemos que el desarrollo progresivo de una agenda de derechos humanos en los esquemas de integración regional no es evidente y no tiene que darse por sentado.

La consecuencia más importante de la falta de diferenciación es que se espera que los esquemas de integración regional (UE, Comunidad Andina, MERCOSUR, etc.) tengan o lleguen a tener el mismo tipo de mecanismos de protección de los derechos humanos que las organizaciones regionales específicamente dedicadas a los derechos humanos.

En la literatura sobre todo jurídica, la falta de diferenciación lleva, de cierto modo, a una aporía. Efectivamente, el enfoque jurídico hace hincapié en la justiciabilidad de los derechos humanos y los mecanismos contenciosos de protección de los derechos humanos, cuando en los esquemas de integración regional, tal como la UE y el MERCOSUR, la prioridad es otra. Desde una perspectiva jurídica, la discusión sobre los instrumentos o mecanismos de protección de los derechos humanos que proporcionan los esquemas de integración regional se termina ahí. Cuando el estudio del proyecto FRAME postula que la Comunidad Andina y el MERCOSUR “*no tienen instituciones con poder judicial similar al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, se quiere comparar lo que no es comparable, según nuestra interpretación.

Por consecuencia, postulamos la importancia del abordaje sociológico de los derechos humanos para poder salir de esta aporía. También porque la proclamación regional de los derechos humanos tiene efectos ambivalentes: puede ayudar a garantizar una mayor eficacia de los derechos humanos reconocidos; y también puede marcar una cierta distanciamiento de la concepción universalista de los derechos humanos, haciendo hincapié en las particularidades culturales<sup>28</sup>.

Por último, queremos aclarar que a lo largo de este trabajo, haremos la distinción entre organizaciones *regionales* (o nivel regional) para hablar de OEA y del CdE, por un lado, y organizaciones *subregionales* (o nivel subregional) para referirnos a esquemas de integración regional, ya que en todos los casos, los proyectos de integración regional incluyen un número

---

<sup>28</sup> LOCHAK, D. (2009). *Les droits de l'homme*. Paris: Repères – Sciences Politiques, p. 52. Manfred NOWAK escribió sobre los antecedentes de los sistemas regionales de derechos humanos y cómo sus orígenes diferentes han desempeñado un papel en el desarrollo de estos sistemas: NOWAK, M. (2003). *Introduction to the International Human Rights Regime*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, p. 158-159, 189-191 y 203-205. Para profundizar en particular el contexto europeo, véase MADSEN, M. R. (2010). *La genèse de l'Europe des droits de l'homme: enjeux juridiques et stratégies d'État (France, Grande-Bretagne et pays scandinaves, 1945-1970)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg

más reducido de Estados miembros que las organizaciones regionales (la OEA tiene 35 Estados miembros, mientras el Mercosur tiene 5; el CdE tiene 47 Estados miembros, mientras la UE tiene 28)<sup>29</sup>.

#### b) *Aclaración semántica y clasificación*

Las clasificaciones de los derechos humanos son las diversas formas de ordenación que se pueden realizar respecto de los mismos, respondiendo a criterios de muy distinta naturaleza. Existen múltiples criterios de clasificación: se habla de derechos individuales y derechos colectivos; de derechos subjetivos y derechos objetivos; de derechos negativos y derechos positivos; de derechos verticales (el individuo frente al Estado) y de derechos horizontales (el individuo frente a cualquier otro sujeto que el Estado)<sup>30</sup>, pero también de generaciones de derechos humanos (primera, segunda y tercera), etc.

Sin embargo, en el marco de esta investigación, se utilizarán dos clasificaciones. Primero, se presentará la distinción entre derechos *humanos* y derechos *fundamentales* (i). Lo que puede parecer una mera cuestión de semántica se ha transformado en una clasificación o categorización, sobre todo en el marco europeo. Luego, se presentará la dicotomía clásica entre *derechos civiles y políticos* por un lado y *derechos sociales y económicos* por otro lado (ii), ya que es un elemento importante de reestructuración de la concepción de los derechos humanos, y es una necesidad para tener una base para la comparación.

#### (i) Derechos humanos y derechos fundamentales

Tradicionalmente, se utiliza el término “derechos fundamentales” en un entorno constitucional, es decir a nivel nacional, mientras se utiliza el término “derechos humanos” en

---

<sup>29</sup> Sobre el uso del adjetivo calificativo “subregional”, véase también MALAMUD, A., GARDINI, G. L. (2012). “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator*, Vol. 47, No. 1, March 2012, p. 116–133: “This article argues that, since the first experiences in the 1960s, Latin American regionalism has never been all-encompassing, but rather territorially segmented, therefore disintegrating the conceptual Latin American space at the same time as it has sought to integrate subregions. This trend has only been accentuated more recently, giving birth to new blocs that are tearing South, Central and North America apart. More confusingly, some of these subregions overlap. In the following two sections, the focus will be on the dynamics of segmented (i.e. subregional) and overlapping (i.e. multilevel) regionalism respectively”.

<sup>30</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, Direction Générale des politiques internes, Département Thématique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles (2011). *L'évolution des instruments et de la jurisprudence sur les droits fondamentaux : Comparaison des systèmes de protection des droits de l'homme des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne*. Bruxelles, Parlement européen, p. 32 Tipologie 1 “Conceptions des droits de l'homme”.

ámbito internacional. Este término ha venido reemplazando al de “libertades públicas” bajo la influencia del derecho comparado y del derecho comunitario (derecho de la Unión Europea).

Por extensión, en el marco de la Unión Europea, esta distinción entre la protección interna (nacional o regional – en el marco de la UE) y externa (internacional) colaboró para expresar la división entre un contexto interno específico de la UE y la protección de los derechos humanos fuera de la UE, como lo explica el sitio Web de la FRA en su rúbrica “*Preguntas frecuentes*”: *¿Cuál es la diferencia entre derechos humanos y derechos fundamentales?*”. “Derechos fundamentales”: el término se utiliza en la Unión Europea (UE) para expresar el concepto de “derechos humanos” dentro de un contexto interno específico de la UE. Tradicionalmente, se utiliza el término “derechos fundamentales” en un entorno constitucional, mientras que se utiliza el término “derechos humanos” en el derecho internacional. Los dos términos se refieren a sustancias similares como puede verse al comparar el contenido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea con la de la Convención Europea de Derechos Humanos y la Carta Social Europea.<sup>31</sup>

A pesar de que los dos términos se refieren a una “sustancia similar”, la distinción ha producido una verdadera dicotomía y división de responsabilidades entre las instituciones de la UE. La FRA es responsable para los derechos fundamentales mientras otras instituciones, como el Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos está a cargo de mejorar la eficacia y visibilidad de la política externa de la UE en materia de derechos humanos.

Esta distinción es muy particular de la Unión Europea. En el MERCOSUR, no se visibiliza. De hecho, no existe ni explicación, ni definición de derechos fundamentales o de derechos humanos.

(ii) Derechos civiles y políticos y derechos sociales y económicos

Todas las clasificaciones de los derechos tienen un carácter histórico: responden a las necesidades, al grado de evolución de los derechos, a los criterios de interpretación, etc. de una época determinada. Existe una clasificación que se visibiliza en la época de la internacionalización de los derechos: es la dicotomía entre derechos civiles y políticos y socio-económicos, con la adopción de los dos Pactos de 1966: el Pacto Internacional de

---

<sup>31</sup> FRA, Preguntas Frecuentes: <http://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions#difference-human-fundamental-rights>.

Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), por un lado y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESCH), por otro lado. Esta separación ha marcado profundamente el pensamiento de los derechos humanos. Originalmente, los derechos humanos han sido enunciados en una perspectiva individualista y universalista, es lo que expresan los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, y la prohibición de la tortura, de los tratos inhumanos y degradantes, el derecho a un juicio justo, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión, etc. Sin embargo, con la introducción de los derechos económicos, como el derecho a la propiedad, el derecho a trabajar, de los derechos sociales (el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, a la vivienda, a la salud, etc.), y de los derechos culturales (como el derecho a participar libremente en la vida cultural de la comunidad), se ha provocado una transformación importante: los derechos humanos se refieren no a un individuo aislado sino a un individuo que pertenece a un grupo. Pero la gran diferencia en esta concepción es que los derechos civiles y políticos pueden implementarse de inmediato, ya que son precisos y sólo imponen obligaciones negativas a los Estados (requieren que el Estado se abstenga de interferir en las libertades individuales), mientras que se piensa que los derechos sociales y económicos por ser vagos implican una realización progresiva, debido a que estos derechos requieren algún tipo de acción positiva por parte del Estado, es decir un cierto grado de inversión.

En realidad, todos los derechos humanos están relacionados entre sí: los derechos económicos, sociales y culturales también exigen que el Estado se abstenga de interferir en las libertades individuales, como las sindicales o el derecho a elegir el trabajo que se desee. Paralelamente, los derechos civiles y políticos, aunque abarcan libertades individuales, también requieren inversiones para lograr su plena efectividad. Por ejemplo, los derechos civiles y políticos exigen ciertas infraestructuras, como un sistema judicial que funcione, un sistema penitenciario que respete condiciones de vida mínimas para los reclusos, asistencia letrada, elecciones libres e imparciales, etc.

Se ha reflexionado sobre esta diferencia en la teoría de las tres generaciones de derechos humanos inicialmente postulada en 1979 por el jurista Karel VASAK<sup>32</sup>. Los derechos de la primera generación tratan esencialmente de la libertad (individual). Los derechos de la segunda generación están relacionados con la igualdad, asegurando a los diferentes miembros de la ciudadanía igualdad de condiciones y de trato. La tercera generación de derechos humanos está vinculada a la solidaridad: un ejemplo emblemático es el derecho a un medio

---

<sup>32</sup> LOCHAK, D. (2009). *Les droits de l'homme*. Paris: Repères – Sciences Politiques/Droit, p. 38.

ambiente sano. Supone un esfuerzo no sólo colectivo sino a nivel planetario. También se mencionan los derechos de cuarta generación. Si bien el contenido aún es difuso, la cuarta generación abarcaría los derechos humanos en relación a las nuevas tecnologías, aquellas tecnologías de la información y de la comunicación, como las técnicas biomédicas y la genética. Sigue existiendo el debate acerca de si estos “nuevos” derechos humanos son “*exigencias políticas o verdaderos derechos humanos*”.<sup>33</sup>

Si bien esta dicotomía es considerada como desactualizada, se ha desarrollado un marco de obligaciones por parte de los Estados, que es imprescindible explicar, porque permite aclarar por qué se habla de “*políticas públicas de derechos humanos*” en el caso del IPPDH.

### c) *Marco de obligaciones de los Estados*

En el Derecho internacional de los derechos humanos, las palabras “respetar, proteger, promover y realizar” se utilizan para identificar la naturaleza multifacética de las obligaciones que implican estos derechos. Durante la década de 1980, se introdujo la tipología tripartita todavía actual de las obligaciones de los Estados de *respetar, proteger y realizar* los derechos humanos para sustituir la polémica dicotomía entre derechos civil-políticos y socio-económicos (i). Además, conviene aclarar también la diferencia entre *proteger y promover* (ii).

#### (i) Marco triple: respetar, proteger y realizar

La obligación de “respetar” exige que los Estados se abstengan de interferir en el disfrute de los derechos humanos. El compromiso de “proteger” significa que los Estados deben adoptar medidas para evitar violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales y terceros. La obligación de “realizar” significa que los Estados deben aplicar medidas activas para disponer de las instituciones y procedimientos, incluyendo la asignación de recursos, para que las personas puedan disfrutar de sus derechos, lo que se llama la obligación de realización de los derechos humanos.

Sin embargo, este marco ha sido invocado especialmente en relación con los derechos socioeconómicos. Olivier DE SCHUTTER (Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación) escribe: “*La tipología tripartita de las obligaciones de los Estados ha sido*

---

<sup>33</sup> Véase LOCHAK, D. (2009). *Les droits de l’homme*. Paris: Repères – Sciences Politiques/Droit, p. 44-45.

*ampliamente vista como el medio para permitir una concretización de los derechos económicos, sociales y culturales, y por lo tanto, para permitir su justiciabilidad*<sup>34</sup>.

Cabe mencionar que, en el contexto de América Latina, el enfoque de derechos humanos y el desarrollo de las obligaciones positivas y no solamente negativas tuvieron un impacto significativo en la región, como lo ha expresado Víctor ABRAMOVICH en varias ocasiones. *“En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales. En tal sentido, los derechos humanos no son pensados hoy tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles.”*<sup>35</sup>

Entonces, en este contexto, ya se puede remarcar otra diferencia entre la FRA y el IPPDH. Si la primera institución pone el énfasis en la obligación negativa del Estado, el Instituto lo hace en los deberes positivos por tener, inclusive, el nombre de Instituto de *políticas públicas de derechos humanos*.

#### (ii) Dicotomía: proteger y promover

Dos términos que son utilizados en el campo de los derechos humanos y a menudo están empleados en conjunto. Sin embargo, “proteger” y “promover” no tienen el mismo sentido. La protección hace referencia a las garantías del derecho mientras que el segundo pertenece al ámbito de la normativa blanda (*soft law*). En el Derecho internacional de los derechos humanos la diferencia referenciada no es menor.

---

<sup>34</sup> DE SCHUTTER (2010). *International Human Rights Law*, Cambridge University Press, p. 285, traducción propia.

<sup>35</sup> ABRAMOVICH, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista CEPAL*, N° 88, pp. 38-39.

En el vocabulario jurídico la protección (legal) de los derechos humanos significa la justiciabilidad que se define como la capacidad y competencia de un tribunal de justicia para identificar a una víctima individual y a un violador y prescribir un remedio para la violación.

## 2. Marco teórico

Como se ha explicado, el concepto de derechos humanos tomó al Derecho internacional como punto de partida. El tratamiento de la temática de los derechos humanos ha sido monopolizado por la perspectiva jurídica y desalentado por los sociólogos. Sin embargo, la forma consensuada para acercarnos al estudio de la FRA y del IPPDH fue primero bucear en la literatura existente en varias disciplinas sobre el tema (a). en las ramas de la sociología, desde la sociología de las instituciones, hasta la sociología de la acción pública y por fin en la sociología de los derechos humanos, hasta tener unos elementos o criterios de estudio para pensar los derechos humanos desde otro lugar (b).

### a) *Estado del arte: derechos humanos en perspectiva comparativa*

El tema “derechos humanos e integración regional” tiene un importante desarrollo teórico desde la perspectiva del derecho, más precisamente del Derecho Internacional Público (Derecho Internacional de los Derechos Humanos). Eso es particularmente cierto en el contexto de la Unión Europea, debido en gran parte al proceso que se dio en la región de inserción progresiva de los derechos humanos en los tratados comunitarios (“constitucionalización” o “europeización” de los derechos humanos) hasta la vinculación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea con el Tratado de Lisboa, a través del Art. 6-1. TUE: “*La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.*” Este proceso ha generado muchos debates entre los que se pueden mencionar: el fracaso del proyecto de Constitución Europea, la discusión sobre la complementariedad entre los sistemas de la Unión Europea y del Consejo de Europa, y la cuestión de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea y no solamente en sus políticas internas – por lo que existe hoy una extensiva literatura académica, sobre todo jurídica, al respecto.

Entre los estudios de referencia, se puede citar CANDELA SORIANO, M. (Dir.). (2006). *Les*

*droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*. Bruxelles: Larcier, que analiza la cuestión de la protección de los derechos humanos en ambas políticas (internas y exteriores) de la Unión Europea. Sin embargo, en cuanto a la Agencia de los Derechos Fundamentales en particular, si bien existen numerosos estudios jurídicos (entre otros: LAYER, F., AVIGNON, F., 2006, DE SCHUTTER, 2007; ALÈGRE, 2008; BENOÎT-ROHMER, 2011; BASILIEN-GAINCHE, 2013), son escasos los aportes sustantivos desde la perspectiva de las ciencias sociales y con un enfoque en la institucionalidad de la agencia. Cabe mencionar el estudio de BARBIERI, D., ONGARO, E. (2008, pp. 424-425) sobre las *agencias* de la Unión Europea en general y en comparación con las agencias públicas nacionales. Mencionan que los investigadores se han acercado al tema desde la Ciencia Política para investigar las consecuencias de la creación de las agencias europeas sobre los mecanismos de gobernanza de la Unión Europea y cuestiones de rendición de cuentas. Sin embargo, para una investigación sobre la Agencia de los Derechos Fundamentales en particular, las publicaciones de la misma siguen siendo un buen punto de partida bajo este aspecto.

En comparación, en el contexto latinoamericano, la tendencia es otra. Si bien existe una literatura académica jurídica, como la obra de OLMOS GIUPPONI, M. B. (2006). *Derechos humanos e integración en América Latina y el Caribe*. Valencia: PUV, Tirant lo Blanch, se encuentran muchos más estudios desde la perspectiva de las Ciencias Sociales. Eso obedece también a la particularidad del proceso de reconocimiento y de consolidación de la protección de los derechos humanos en el MERCOSUR muy vinculado a la dimensión social de la integración. El proceso se inició en el año 2003 con la adopción del *Plan de Trabajo 2004-2006* (MERCOSUR/CMC/DEC. N°26/03) donde el tema de los derechos humanos se incorpora a la agenda “social” (PERROTTA, D., VÁZQUEZ, M., 2010; FERRER, A., 1999; CEFIR, otros). Sin embargo, debido a la reciente conformación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos, la mayoría de los aportes sustantivos en relación con un abordaje específico sobre “derechos humanos y MERCOSUR” proceden de las instituciones mismas del MERCOSUR, es decir, de la Reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR (RAADH), del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos mismo o de organismos de derechos humanos. Entre estos estudios, se tomarán en cuenta los aportes realizados en la “*Conferencia regional sobre Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR. Un compromiso regional*” en Córdoba, entre el 29 y el 31 de julio de 2004, y publicados en NAVARRETE, M. (Coord.) (2004), *Políticas públicas de derechos humanos en el MERCOSUR, un compromiso regional*, Observatorio de Políticas

Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, Montevideo, y las publicaciones del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos disponibles: documentos de trabajo, Plan de trabajo, noticias, o de las intervenciones de su personal, como es el caso del primer Secretario-Ejecutivo Víctor Abramovich, entre otros.

b) *Hacia una sociología de los derechos humanos*

Estudiar los derechos humanos es “*ir más allá del abordaje jurídico de los derechos humanos*”<sup>36</sup> y es el hilo conductor de este trabajo.

A modo de recordatorio, se presenta brevemente lo que significa estudiar los derechos humanos desde la perspectiva jurídica. En su libro sobre los derechos fundamentales en la Unión Europea<sup>37</sup>, el profesor Joël RIDEAU, Doctor en Derecho, aclara en la introducción, su método: primero, se trata de presentar y evaluar el catálogo de los derechos y libertades protegidos y, segundo, examinar las modalidades o métodos de protección implementadas tanto en las instituciones como de los Estados que actúan bajo la ley de la Unión Europea o en su ámbito de competencia. Además, significa también interesarse en los derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea, ya que la cláusula de derechos humanos en los tratados internacionales de la Unión europea<sup>38</sup> con países terceros se ha vuelto un elemento fundamental de la política exterior de la UE.

La protección legal se reduce a la justiciabilidad, que significa la capacidad para una corte de identificar una víctima individual y un violador, y de prescribir un remedio a la violación. En muchas presentaciones de los mecanismos de protección de derechos humanos, se desvaloriza la importancia de cualquier otro mecanismo que no sea legal o judicial. Se puede encontrar un ejemplo idóneo en una publicación del Proyecto interuniversitario “*Fostering Human Rights among European Policies*” (Proyecto FRAME por su sigla en inglés), en la que la presentación de los instrumentos en las Américas es reducida a la OEA. Si bien se menciona la Comunidad Andina y el MERCOSUR, “*ninguna de las dos organizaciones tiene órganos con poder judicial similar a la del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIADH)*. En

---

<sup>36</sup> “Dépasser les logiques d’appréhension juridique des droits de l’homme”, traducción propia, en DAMAY, L. (2014). *Sociologie des droits de l’homme – plan de cours*, année académique 2014-2015, <http://www.fusl.ac.be/sl/2013/CDRHO2122.html>

<sup>37</sup> RIDEAU, J. (2009). *Les droits fondamentaux dans l’Union européenne. Dans le sillage de la Constitution européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2009, introducción general, pp. 1-12.

<sup>38</sup> La inserción de una cláusula de derechos humanos permite a la Unión Europea suspender o denunciar dichos tratados cuando ocurren violaciones de los derechos humanos, del Estado de derecho o de la democracia. Este mecanismo se llama también “condicionalidad”.

*cambio, las organizaciones están más centrados en la promoción de la integración económica y política*”<sup>39</sup>.

Entonces, salir de esta perspectiva jurídica no es una tarea simple ya que no existen muchos estudios sobre otra perspectiva. Como constatan algunos autores: “*los sociólogos han sido sorprendentemente reacios a emprender investigaciones sobre derechos humanos*”<sup>40</sup>. Otros destacan que “*mientras que tanto el discurso sobre los derechos humanos como el derecho internacional de los derechos humanos se han ampliado en sus alcances, los sociólogos han permanecido escépticos, a menudo manteniendo su distancia con el concepto de derechos humanos y sus normas legales asociadas (...), percibiendo los derechos humanos como impenetrables, incomprensibles, invulnerables al análisis sociológico o a la crítica*”.<sup>41</sup>

De hecho, la Sociología de los Derechos Humanos es un campo de estudios aún en construcción. Los cursos de sociología de derechos humanos son escasos. Una rápida búsqueda por Internet muestra una oferta disponible en francés en la Universidad Saint Louis, Bruselas, Bélgica<sup>42</sup> y en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica<sup>43</sup>. En inglés, se encuentra uno en la Universidad de Warwick, Reino Unido<sup>44</sup>. En español, la Universidad de Zaragoza, España<sup>45</sup> ofrecía en 2002-2003 y 2010-2011 un curso de sociología de los derechos humanos y el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España, un seminario en 2007<sup>46</sup>.

---

<sup>39</sup> MAYRHOFFER, M., CHAVEZ, C., HEGDE, V., KILLANDER, M., LARIK, J., NKRUMAH, B., SALMÓN, E., YIGEN, K. (2014). *Report on the mapping study on relevant actors in human rights protection*, Work Package No. 4 – Deliverable No. 4.1, FRAME (Fostering Human Rights among European Policies) Project, p. 34.

<sup>40</sup> MADSEN, M. R. y VERSCHRAEGEN, G. (2013). *Making Human Rights Intelligible – Towards a Sociology of Human Rights*, Oñati International series in law and society, Hart, Oxford: “Regardless of the growing importance of human rights to the development of society, sociologists have been surprisingly reluctant to engage in human rights research. Indeed, unlike the fields of law, political science, anthropology and history, which have all developed distinct sub-fields of human rights research, the sociology of human rights has only very recently begun to emerge.”, traducción propia.

<sup>41</sup> HYNES, P., LAMB, M., SHORT, D., y WAITES, M. (2010). “Introduction – Sociology and human rights: confrontations, evasions and new engagements”, *The International Journal of Human Rights*, Special Issue: Sociology and Human Rights: New Engagements, Vol. 14, No. 6, pp. 810–830: “Whilst human rights discourse and international human rights law have expanded in scope, sociologists have remained sceptical, often keeping their distance from the concept of human rights and its associated legal norms. (...) viewing human rights as impenetrable, incomprehensible, and invulnerable to sociological analysis or criticism”, traducción propia.

<sup>42</sup> DAMAY, L. (2014). *Sociologie des droits de l’homme – plan de cours*, année académique 2014-2015, <http://www.fusl.ac.be/sl/2013/CDRHO2122.html>.

<sup>43</sup> DE MUNCK, J., RINGELHEIM, J. (2014). *Sociologie du droit – plan de cours*, année académique 2014-2015, <https://icampus.uclouvain.be/claroline/course/index.php?cid=DROP2152&cidReset=true&cidReq=DROP2152>.

<sup>44</sup> FINE, R. (2009-2010). *Sociology of Human Rights – Module outline*, Department of Sociology of Human Rights, University of Warwick, <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/sociology/staff/emeritus/robertfine/home/teachingmaterial/humanrights/>.

<sup>45</sup> CALVO GARCÍA, M. (sin fecha). *Sociología de los Derechos Humanos*, programa del curso, Universidad de Zaragoza, <http://www.unizar.es/deproyecto/>.

<sup>46</sup> En 2007, Mikael Rad MADSEN (Denmark) y Gert VERSCHRAEGEN (Belgium) dieron un seminario titulado: “Towards a Sociology of Human Rights: Theoretical and Empirical Contributions”, fecha: 24–25 mayo 2007,

En la literatura, existen pocas obras epistemológicas sobre la sociología de los derechos humanos. Sin embargo, podemos destacar MADSEN, M. R. y VERSCHRAEGEN, G. (2013). *Making Human Rights Intelligible – Towards a Sociology of Human Rights*, Oñati International series in law and society, Hart, Oxford y también a HYNES, P., LAMB, M., SHORT, D., y WAITES, M. (2010). “Introduction – Sociology and human rights: confrontations, evasions and new engagements”, *The International Journal of Human Rights*, Special Issue: Sociology and Human Rights: New Engagements, Vol. 14, No. 6, p. 810-830.

Ambos textos reconocen la importancia de un cambio de perspectiva de los sociólogos frente a los derechos humanos. Según MADSEN, M. R. y VERSCHRAEGEN, G., el cambio de perspectiva pasa por poner de relieve el contexto social e institucional más amplio, que está ausente en muchas discusiones actuales sobre los derechos humanos. De esa manera, la sociología puede arrojar luz sobre por qué y cómo los derechos humanos se han convertido en un producto social clave y en una fuerza social en la sociedad contemporánea.<sup>47</sup> Según los autores, el enfoque sociológico es distinto de las perspectivas fundadoras, filosófica o ética, de los derechos humanos. Tiene que enfocarse sobre los procesos y relaciones sociales (sociales) que moldean y definen cómo los derechos humanos son generados, definidos y empleados en los ámbitos sociales y políticos específicos.

Según P. HYNES y otros, hay una necesidad urgente, para los sociólogos, de desarrollar sus propios análisis y de hacer un cambio de perspectiva: ir más profundo en el análisis del derecho de los derechos humanos, de la teoría y de la práctica social y estudiar las realidades de interpretación e implementación de los derechos humanos, en particular en los defectos para conectar declaraciones a nivel global con realidades locales. También, significa indagar más sobre la contextualización de la emergencia de los conceptos de “derecho” y de “humanos”<sup>48</sup>.

Siguiendo a M. R. MADSEN y G. VERSCHRAEGEN, el elemento clave de un enfoque sociológico de los derechos humanos es plantear que, a diferencia de los enfoques jurídico-positivistas, los derechos humanos no tienen por qué limitarse a las normas legales. Los Derechos humanos tienen que ser vistos como algo más que normas legales discernidos por jueces

---

idioma : Inglés, según página del Instituto: <http://www.iisj.net/iisj/de/calendar-2007-info.asp?nombre=5068&cod=5068&sesion=1347>.

<sup>47</sup> MADSEN, M. R. y VERSCHRAEGEN, G. (2013). *Making Human Rights Intelligible – Towards a Sociology of Human Rights*, Oñati International series in law and society, Hart, Oxford, p. 4.

<sup>48</sup> HYNES, P., LAMB, M., SHORT, D., y WAITES, M. (2010). “Introduction – Sociology and human rights: confrontations, evasions and new engagements”, *The International Journal of Human Rights*, Special Issue: Sociology and Human Rights: New Engagements, Vol. 14, No. 6, p. 810.

entrenados en el razonamiento jurídico. Para que los derechos humanos tengan significado social, deben institucionalizarse socialmente e integrarse en la mentalidad de las personas, así como en el funcionamiento del día a día de las instituciones sociales, tales como el poder judicial, el sistema de educación, la atención a la salud y la familia.

Los autores argumentan que el paradigma jurídico de los derechos humanos se basa esencialmente en cuatro presunciones que tienen significativas limitaciones, en la práctica. En primer lugar, mientras que el enfoque jurídico-positivista asume que el sujeto de los derechos humanos es un individuo autónomo cuya autorrealización consiste en la protección de su libertad de elección y de acción, una sociología institucional de los derechos humanos más bien va a poner de relieve las limitaciones de una individualización de los derechos humanos. La protección jurídica de los derechos presupone la voluntad y la capacidad de los individuos para recurrir a los tribunales para el cumplimiento de los derechos, mientras que, de hecho, el recurso a los tribunales es un proceso altamente improbable y socialmente selectivo, y que supone la participación de diversas redes para facilitar el acceso a los tribunales. En segundo lugar, mientras que el paradigma legalista de los derechos humanos supone que el Estado es una amenaza a la libertad, una lectura sociológica-institucional de los derechos humanos hace hincapié en cómo el Estado también tiene responsabilidades positivas para asegurar el respecto de los derechos básicos y de los bienes colectivos. En tercer lugar, mientras el enfoque legalista asume que los recursos legales sólo deben estar disponibles contra el autor de la infracción (un individuo o cualquier otro actor legal identificable), el enfoque institucional de los derechos humanos y de la igualdad considera que la falta de garantía de los derechos no es necesariamente atribuible a cualquier agente individual. En cuarto y último lugar, la creencia en el sistema de tribunales se basa en una suposición subyacente de ambos de legitimidad y competencia. En estas cuatro dimensiones, una concepción sociológica de los derechos humanos se diferencia de un enfoque jurídico, individualizado y centrado en el remedio legal a una violación. Para resumir, *“en lugar de asumir que la ley es el único instrumento con el que las violaciones de derechos humanos pueden ser combatidas, el enfoque sociológico pone el foco en las condiciones societales más generales de protección de los derechos humanos”*<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> MADSEN, M. R. y VERSCHRAEGEN, G. (2013). *Making Human Rights Intelligible – Towards a Sociology of Human Rights*, Oñati International series in law and society, Hart, Oxford, p. 10: “a sociological conception of (human) rights differs from the legal, individualised and grievance-based approach. Rather than assuming that the law is the only instrument with which human rights violations can be fought, the sociological approach draws attention to the broader societal preconditions for human rights protection”, traducción propia.

En fin, se quiere destacar la importancia de tener un enfoque multidimensional para el estudio de los derechos humanos. En las palabras de D. LOCHAK: “*Hay que tener en cuenta esta multiplicidad de enfoques para escapar de las dos derivas que amenazan el estudio de los derechos humanos: la deriva humanista que tiende a convertirlos en una moral de buenos sentimientos; y la deriva positivista que tiende a encerrarse en un legalismo restrictivo*”.<sup>50</sup> Si se estudian los derechos humanos solamente desde la perspectiva jurídica (justiciabilidad y garantías contenciosas), entonces, se corre el riesgo de cerrar y agotar de inmediato el debate.

#### Conclusión del Capítulo 1

- La sociología de los derechos humanos permite priorizar los aspectos socioculturales de los derechos humanos por encima de los jurídicos en el plano regional;
- Para que los derechos humanos tengan significado social, deben institucionalizarse socialmente e integrarse en la mentalidad de las personas.

---

<sup>50</sup> LOCHAK, D. (2009). *Les droits de l'homme*. Paris: Repères – Sciences Politiques/Droit, p. 4, traducción propia.

## Capítulo 2: Integración regional

Al igual que el término “derechos humanos”, el concepto de “integración regional” también tiene sus ambigüedades por ser un fenómeno complejo, multidimensional y discutido. Además, se suma la dificultad de la utilización de dos palabras para hablar o indagar sobre el mismo fenómeno. La palabra “integración regional” es usada en el marco de los estudios de la experiencia europea y sigue muy asociada a este proceso, cuando el término “regionalismo” sirve para caracterizar los estudios que indagan sobre el fenómeno de manera global, o fuera del continente europeo y, en particular, en el escenario latinoamericano.

En el ámbito académico, muchos autores consideran las palabras sinónimos y que pueden usarse de manera indistinta (Sergio CABALLO SANTOS, 2010:39). Otros consideran que el regionalismo debe ser concebido como un término genérico y abarcador.<sup>51</sup> Sin embargo, las dos palabras son muy connotadas: según S. SAURUGGER, “*la palabra ‘integración’ es problemática, ya que es considerada, por los teóricos de los nuevos estudios del regionalismo, como demasiado cerca del vocabulario neofuncionalista*”<sup>52</sup>. Algunos estudiosos tienden a usar el término ‘regionalismo’, en referencia a cualquier tipo de cooperación regional, mientras que otros autores se centran más en la ‘integración’, pensando en integración económica.

En el marco de este trabajo, concordamos en que los dos términos se refieren a un mismo fenómeno, pero que son resultado de un contexto histórico particular. Consideramos más oportuno usar ambos para resaltar los matices del fenómeno en ambos continentes.

Sin embargo, para aproximarse a nuestro objeto de estudio, no trabajaremos en una tentativa – condenada a fracasar – de definición de ambos términos. Efectivamente, un rasgo permanente en los estudios sobre integración regional es la dificultad para adoptar una definición de la variable estudiada. Pero sí intentaremos ubicarnos en un cuerpo de investigación cada vez más complejo y denso, para tener un panorama de las herramientas existentes y disponibles para analizar el fenómeno.

---

<sup>51</sup> MALAMUD, A. (2013). “Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences”, *EUI Working Paper*, RSCAS 2013/20: “*A way out of conceptual stretching and fuzziness consists of understanding contemporary regionalism as an umbrella expression that covers a multiplicity of distinct phenomena.*”, traducción propia.

<sup>52</sup> SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l’intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po, p. 377.

La primera sección delimita un marco conceptual para el estudio de la integración regional y, en particular, de la experiencia europea (1). En la segunda sección, presentaremos el desarrollo del “regionalismo”, para tratar de entender la complejidad y la naturaleza de los proyectos de integración regional en el escenario latinoamericano (2).

### 1. La integración europea

*“El surgimiento de esquemas de integración no siempre ha estado asociados al nacimiento de teorías que los expliquen, su sistematización es reciente y va asociada al proceso europeo.”*<sup>53</sup>

Este proceso, que tiene elementos de un Estado, de una organización internacional, incluso, de una cierta manera, de una federación de Estados, empieza en el año 1951 con la conformación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), un organismo para regular la producción y comercialización de estos dos sectores entre Francia, Alemania Occidental, Italia y los países del BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). A partir del año 1957, se profundiza con la firma de los Tratados de Roma (25 de marzo) que crean la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). Luego, después de una fase de “estancamiento” de la integración, se encamina un nuevo período en la construcción, con el Acta Única Europea de 1986 que lleva, más adelante, a la firma del Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992) y la actual Unión Europea (UE).

En paralelo, se desarrollan teorías sobre la integración regional en particular desde el campo de las Relaciones Internacionales. Los altibajos de la experiencia europea se encuentran en un terreno muy fértil para los estudiosos. A medida que el proceso se profundiza y se complejiza, surgen nuevos enfoques y se repiensen las ideas preliminares y tradicionales, creando un mosaico de enfoques teóricos diversos. De acuerdo con S. SAURUGGER (2010), proponemos estructurar el panorama teórico entre dos grandes tipos de teorías, cada uno teniendo un objetivo específico<sup>54</sup>. En primer lugar, presentaremos una primera serie de teorías llamadas “tradicionales” o “clásicas” que provienen de las Relaciones Internacionales y que tiene como objetivo entender “el por qué” de la integración, es decir, que quieren explicar las causas de la integración, las razones por las cuales los Estados parecen aceptar el abandono, total o parcial,

---

<sup>53</sup> OYARZÚN SERRANO, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Rev. cienc. polít. (Santiago)* [online], Vol.28, n.2 [citado 2015-09-05], pp. 95-113. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2008000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200004&lng=es&nrm=iso).

<sup>54</sup> SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po, 483 p.

de su soberanía para construir un nuevo organismo – una organización internacional, una estructura supranacional, o una federación de Estados(a). En segundo lugar, presentaremos el cuerpo de estudios que indagan sobre “el cómo” de la integración regional, es decir que tiene como objetivo analizar cómo se “hace” la integración y con qué herramientas, a partir de enfoques que provienen de otras disciplinas, como la Ciencia Política y la Sociología (b). Cabe destacar la importancia del contexto histórico para el desarrollo teórico. Como veremos, las dos grandes preguntas que estructuran los estudios corresponden a dos grandes momentos en la historia de la Unión Europea.

#### a) *Las teorías de explicación de la integración regional*

Como ya mencionamos, la creación de la CECA en 1951 “estimuló la curiosidad teórica de numerosos académicos, comenzando dando inicio a la conceptualización de este fenómeno tan particular como discutido”<sup>55</sup>. Los análisis que fueron testigos de los orígenes de la construcción europea provienen de la disciplina de las Relaciones Internacionales: el neofuncionalismo (i) y el intergubernamentalismo (clásico y liberal) (ii)<sup>56</sup>. Para ambas teorías, la discusión torna alrededor de la pregunta de por qué los Estados aceptan transferir ciertas competencias a un nivel supranacional y en el análisis de qué actores son los más relevantes y cuentan con mayor poder en los procesos de integración: los Estados o las instituciones supranacionales.

#### (i) El neofuncionalismo

A fines de los años 1950 y durante los años 60, se desarrolla la primera respuesta teórica al fenómeno de la integración europea: el neofuncionalismo asociada a la persona de Ernst HAAS. Las ideas neofuncionalistas fueron expresadas en su obra *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, de 1958<sup>57</sup>. Dos conceptos se encuentran en el centro de la teoría funcionalista: el concepto de derrame o efecto inducido (*spillover*) y la cuestión de la transferencia de lealtad de los ciudadanos hacia el nuevo entorno regional. De acuerdo con el autor, la integración regional se inicia en temáticas económicas a partir de

---

<sup>55</sup> PERROTTA, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa LLENDERROZAS (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA, p. 1.

<sup>56</sup> El federalismo también es otra, pero siendo de menor importancia y específica de la Unión Europea, no la mencionaremos aquí. Véase S. SAURUGGER (2010). Capítulo 4.

<sup>57</sup> HAAS, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces – 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, California. Disponible en:

<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015004765965;view=1up;seq=11>.

un sector en particular e induce o derrama la integración hacia otros sectores, profundizándose con la creación y la consolidación de instituciones supranacionales. Asimismo, la integración económica daría paso a la integración política. La integración política fue concebida como “*un proceso por el cual los agentes políticos en diversos entornos nacionales diferentes están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes*” (HAAS, 1971: 16). La existencia de organizaciones supranacionales motoriza un proceso de institucionalización y reforzamiento propio. Esta perspectiva, si bien ha sido criticada, incluso por el propio HAAS, y revisada, sigue siendo un punto de referencia. Según A. MALAMUD, “*independientemente del tiempo, la definición de Ernst Haas es suficientemente clara y parsimoniosa para servir como punto de partida*”<sup>58</sup>.

#### (ii) El intergubernamentalismo

En contraposición con el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo argumenta que los Estados son los actores más importantes en la integración europea. Esta teoría se desarrolla durante los años 1960 cuando se produce un conflicto en el seno de la Comunidad Europea entre 1965 y 1966, la “crisis de la silla vacía” por parte del General De Gaulle, y también de los dos rechazos de Reino Unido en 1963 y 1967. Frente a la imposibilidad del neofuncionalismo para explicar estas crisis, en particular en cuanto al rol y peso de las instituciones supranacionales como motor de la integración regional, se desarrollaron nuevos enfoques basados en la tradición realista de las Relaciones Internacionales.

El principal exponente es Stanley HOFFMAN quien argumenta que la puesta en común de la soberanía (*pooled sovereignty*) no llega a disminuir el rol de los Estados sino, al contrario, a reforzarlo, y no el rol de los actores supranacionales. Según su interpretación, la integración permitía a los Estados resolver problemas demasiado complicados para ser solucionados dentro del contexto nacional<sup>59</sup>.

Después de una fase de estancamiento de la integración europea en los años 1970, y del correspondiente enrarecimiento de las investigaciones sobre la integración regional, a fines de los años 1980, se muestra un renovado interés por el tema, y por las tesis intergubernamentalistas, debido al relanzamiento del proyecto europeo, con la firma del Acta

---

<sup>58</sup> MALAMUD, A. (2013). *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*, p. 2, traducción propia.

<sup>59</sup> HOFFMAN, S., citado por SAURUGGER (2010).

Única Europea en 1986<sup>60</sup>, que encamina las medidas de política necesarias para la conformación del mercado único<sup>61</sup>. El investigador más influyente de esta corriente es el norteamericano Andrew MORAVCSIK, quien desarrolla la teoría del “intergubernamentalismo liberal”. En su obra principal, *The Choice for Europe*,<sup>62</sup> el autor argumenta que la respuesta a la problemática de la integración regional no se encuentra en las interpretaciones geopolíticas o ideológicas, sino más bien en los intereses económicos de los Estados. Su teoría mantiene que no hay progreso automático como señalaba el neofuncionalismo, sino que la integración europea es sólo una respuesta a “cambios tecnológicos” que requieren políticas comunes. Cada momento de la integración europea se desarrolla en tres etapas: la formación de preferencias nacionales, las negociaciones interestatales, y la elección de instituciones supranacionales. Las instituciones supranacionales son sólo compromisos creíbles que tienen como objetivo asegurar que los Estados respeten sus compromisos.

Esta nueva etapa de la construcción europea, es decir de profundización institucional, ampliación de la agenda comunitaria y sucesivas adhesiones de nuevos Estados miembros a la Unión Europea, crea también un entorno propicio para el desarrollo de nuevos enfoques de análisis que no se centran tanto en la cuestión del “por qué” de la integración sino más bien en el “cómo”.

#### *b) Los enfoques de análisis de la integración regional*

Los nuevos enfoques ya no provienen más de las Relaciones Internacionales: no se focalizan tanto en las relaciones entre los Estados miembros, y en la discusión sobre cuáles de los Estados o de las instituciones supranacionales acumulan mayor poder. La pregunta que predomina es, más bien, saber cómo analizar un sistema político integrado, es decir analizar cómo los distintos actores regulan parcial o totalmente diversas políticas públicas. “*La investigación sociológica sobre la Unión Europea ofrece una alternativa esencial a los enfoques habituales sobre la Unión Europea dominados por la economía, el derecho, las*

---

<sup>60</sup> Acta Única Europea (1986).

<sup>61</sup> También es la consecuencia de un contexto de nueva dinámica regional, no solamente en el continente europeo sino en otras partes del mundo, como lo veremos en la sección sobre el “regionalismo latinoamericano”.

<sup>62</sup> MORAVCSIK, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.

*relaciones internacionales y las ciencias políticas.*”<sup>63</sup> S. SAURUGGER llama a esta tendencia, que data de mediados de los años 90s, “*normalización por abajo*”<sup>64</sup>. Significa que los trabajos se basan en las herramientas conceptuales del estudio del Estado y de los fenómenos nacionales, a través de diversas disciplinas como la Ciencia Política, la Política Comparada, las Políticas Públicas, la Sociología y la Sociología Política, como así también del pensamiento político y la Antropología, estudiando estos enfoques las instituciones, las ideas, las normas, la cultura, la identidad, las estructuras sociales, etc.

Según la autora, se pueden identificar seis enfoques distintos: (i) los constructivismos, (ii) el (neo) institucionalismo, (iii) el enfoque de la(s) gobernanza(s), (iv) el enfoque de la europeización y de la transferencia de políticas públicas, (v) las sociologías de la integración europea, y (vi) la teoría política<sup>65</sup>.

La singularidad de los nuevos enfoques es que no son contradictorios entre sí, sino, más bien complementarios porque tienen distintos focos de interés y distintos objetivos. Aquí los presentaremos, brevemente, y trataremos de resaltar los rasgos relevantes para nuestro estudio.

Cabe mencionar que cada uno de estos enfoques ha sido el objeto de una amplia teorización, que incluye críticas, discusión y revisión. Los investigadores han multiplicado los debates sin encontrar un consenso sobre el significado de los diferentes conceptos y expresiones. El objetivo, aquí, no es presentar un panorama exhaustivo de ellos, sino más bien, presentar la heterogeneidad de las perspectivas y entender las problemáticas de cada enfoque. “*La UE es uno de los más complejos objetos políticos jamás salido de la mente de los hombres. Y parece estar en marcha para seguir en este camino.*”<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> KAUPPI N., MADSEN, M. R., “Institutions et acteurs : rationalité, réflexivité et analyse de l'UE”, en SAURUGGER, S. (dir.) (2008). *Les approches sociologiques de l'intégration européenne. Perspectives critiques*, Politique européenne 2008/2 (n° 25), p. 88.

<sup>64</sup> SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po, p. 159.

<sup>65</sup> SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po). Capítulos 5 a 10. Hemos privilegiado la presentación de Sabine Saurugger porque es una autora con autoridad en su campo, ha trabajado y dirigido trabajos con muchos académicos importantes, incluyo Niilo Kaupi y Mikael Rask Madsen. Sin embargo, queremos destacar también la obra de SCHWOK, R. (2005). *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*. Montchrestien, Paris, Collection Clés/Politique. Efectivamente, la perspectiva de este autor siendo didáctica, se explicita para cada enfoque, las premisas ideológicas, los varios desarrollos del enfoque, las críticas y los aportes.

<sup>66</sup> SCHWOK, R. (2005). *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*. Montchrestien, Paris, Collection Clés/Politique, p. 11: “*L'UE compte parmi les objets politiques les plus complexes jamais sorti du cerveau des hommes. Et elle semble bien lancée pour continuer sur cette voie*”, traducción propia.

(i) Los constructivismos

El constructivismo es un enfoque que supone que los intereses y las identidades de los actores políticos no están “dados” sino que se construyen en situaciones de interacción social. Son perpetuamente (re)formados a través de procesos complejos. El mérito del constructivismo es mover la agenda de investigación sobre el papel de las ideas, sobre el impacto de las creencias compartidas, de los efectos del discurso dominante y de los procesos de acción comunicativa, elementos considerados anteriormente como meros epifenómenos.

Existen muchas ramas o concepciones del constructivismo, a veces con muchas diferencias entre los investigadores que reivindican pertenecer a este enfoque. Sin embargo, el enfoque se desarrolla principalmente en las universidades alemanas y del Norte de Europa, en torno a dos temáticas: la socialización y el aprendizaje social, y la construcción social de una identidad europea. Por consecuencia, se habla también de “constructivismo social”.

En cuanto a la socialización y el aprendizaje social, hay que destacar los estudios de Jeffrey CHECKEL<sup>67</sup> en particular. Para el autor, el foco debe estar colocado en la socialización de actores con capacidad de influencia para generar nuevas normas y creencias, las cuales permiten alterar las preferencias subyacentes en los gobiernos y, por lo tanto, modificar el comportamiento de los Estados. J. CHECKEL desarrolla una serie de cuatro hipótesis para explicar cuándo se puede dar un proceso de aprendizaje social: (i) cuando un grupo de individuos comparte una misma experiencia o trayectoria profesional, por ejemplo, cuando todos o casi todos los miembros de un grupo son abogados o banqueros centrales europeos; (ii) cuando el grupo se percibe en una situación de crisis o se enfrenta a la evidencia clara e incontrovertible de un fracaso político; (iii) cuando el grupo se reúne con frecuencia y la densidad de la interacción es elevada; y (iv) cuando el grupo se encuentra aislado a una presión o exposición política directa<sup>68</sup>. Luego, J. CHECKEL elabora también sobre el rol de la comunicación, la importancia de la persuasión para pasar de un mero intercambio de información a un proceso de aprendizaje social mutuo.

El aporte principal del constructivismo social es que permite “*aprehender las dinámicas de formación de preferencias, intereses e identidades en el espacio regional, las cuales habilitan*

---

<sup>67</sup> Sus aportes se encuentran principalmente en CHECKEL, J. (1999). “Social Construction and Integration”, *Journal of European Public Policy* 6(4), pp. 545-560, disponible: [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers1998/wp98\\_14.htm](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers1998/wp98_14.htm).

<sup>68</sup> CHECKEL, J. (1999). “Social Construction and Integration”, *Journal of European Public Policy* 6(4), pp. 545-560.

y/o inciden en la toma de decisiones, a partir de los procesos de socialización y aprendizaje social, no ya como un cálculo racional costo-beneficio de los actores involucrados”<sup>69</sup>.

(ii) El enfoque neo institucionalista

Los enfoques institucionalistas tienen por objeto rehabilitar el papel de las instituciones en el proceso de integración europea, como objeto de estudio privilegiado. Común a ellos es “contar con las instituciones” (“*institutions matter*”). Estas teorías pretenden mostrar que sin las instituciones, la Unión Europea sería muy diferente.

Para los autores del enfoque neo institucionalista, la arquitectura institucional de un sistema define las identidades de los individuos, los grupos y la sociedad, así como el marco de actuación de la política. D. PERROTTA explicita la diferencia entre el institucionalismo tradicional “*que describe aspectos formales del proceso decisorio, [y] el neo institucionalismo resalta la importancia de las reglas y las tradiciones decisorias y los efectos de su rutinización y socialización*”<sup>70</sup>. Como dice la autora, el neo institucionalismo permite observar los diferentes niveles de institucionalización existentes en la arquitectura comunitaria y las estrategias políticas desarrolladas por los actores políticos para rentabilizar al máximo sus recursos institucionales.

Dependiendo si se toman a las instituciones como variable dependiente o independiente, se estudia, por un lado, la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los actores o, por otro lado, se aborda los motivos por los cuales las instituciones son creadas o cambian.<sup>71</sup>

Existen tres variantes del institucionalismo: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional, y el institucionalismo sociológico. Siguiendo a DUR y GONZÁLEZ, aquí explicamos las implicaciones de cada variante.

---

<sup>69</sup> PERROTTA, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa LLENDERROZAS (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA, p. 21.

<sup>70</sup> PERROTTA, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa LLENDERROZAS (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA, p. 13.

<sup>71</sup> DUR, A., y GONZÁLEZ, G. (2004). “¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea”. WP núm. 233, *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, p. 6-7.

Respecto del institucionalismo de la elección racional, los estudios intentan explicar por qué los actores escogen unas instituciones específicas y no otras a través del institucionalismo de la elección racional, es decir, explicar las causas por las cuales los actores racionales eligen o crean instituciones según el problema que tienen que afrontar, en detrimento de otras.

El institucionalismo histórico entiende la integración europea como un proceso acumulativo en el que las decisiones previas marcan las futuras. El objetivo de esta variante es delinear los orígenes y el desarrollo de las estructuras institucionales en el tiempo. Este enfoque se centra en las consecuencias a largo plazo de las decisiones institucionales tomadas en el pasado. El institucionalismo histórico ha sido aplicado al proceso de revisión de los Tratados de la Unión Europea, analizando la trayectoria de la acción, la legitimidad y los tiempos de las negociaciones estratégicas.

Por último, el institucionalismo sociológico se centra en el estudio del proceso de adaptación e interiorización de los actores en las instituciones. Desde esta variante, las instituciones pueden constituirse en actores y moldear preferencias e intereses por medio de procesos de socialización.

### (iii) El enfoque de la(s) gobernanza(s)

*“La gobernanza, el estudio de la complejidad”* según DUR y GONZÁLEZ<sup>72</sup>. Efectivamente, el concepto de gobernanza cuenta con varias acepciones. Los estudios de las “gobernanzas” (SAURUGGER, 2010:227) en el marco de la Unión Europea se centran en el problema de la articulación de los diferentes niveles de gobierno, la comprensión de las modalidades de funcionamiento de las decisiones y la acción pública.

El concepto de gobernanza se define como una configuración multicéntrica, en la cual los modos de cooperación horizontales entre los sub-sistemas sociales prevalecen en detrimento de las nociones de autoridad pública y de soberanía, que son conceptos entre otros.

Los académicos concuerdan en que la gobernanza es un proceso de elaboración de políticas públicas caracterizado tanto por la interacción entre una pluralidad de actores estatales y no

---

<sup>72</sup> DUR, A., y GONZÁLEZ, G. (2004). “¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea”. WP núm. 233, *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, p. 12.

estatales (o privados), como por la complejidad de los procesos de negociación en diferentes niveles, y también por la relativamente baja formalización de los procesos de decisión.

En el marco de los estudios europeos, existen varias ramas de la investigación sobre la gobernanza. Una rama se llama “gobernanza multinivel” y concibe la Unión Europea como un sistema político con distintos niveles –subnacionales, nacionales y supranacionales – en el que muchos actores intentan influir en los procesos políticos.

Este enfoque permite comprender los diversos niveles de toma de decisiones y de elaboración de políticas (subnacional, nacional y supranacional) y cómo una variedad de actores estatales y no estatales buscan incidir en estos procesos políticos. La autoridad se encuentra dispersa y repartida entre los diferentes niveles. Los actores tienen que entrar en un proceso de negociación y de alianza o asociación para llegar a un compromiso.

Una segunda rama del estudio de la gobernanza, la “gobernanza en redes”, pone en el centro de análisis, no los múltiples niveles de negociaciones y de decisiones, sino más bien la interacción entre los distintos actores. La naturaleza segmentada y poco jerárquica de la toma de decisiones en la Unión Europea, ofrece un marco propicio para el desarrollo de redes políticas. Según SCHWOK, “*el análisis de estas redes ayuda a identificar las características específicas de la Unión Europea y tal vez a entender mejor cómo la UE resiste a cambios políticos, cómo puede evitar ‘trampas federalistas’ y cómo puede desarrollar capacidades de estabilidad a pesar de su heterogeneidad*”<sup>73</sup>.

Por último, la aparición de instrumentos de recomendación y guías a nivel europeo, tales como el *benchmarking* (evaluación comparativa), las *best practices* (mejores prácticas), el *peer review* (revisión entre pares), el *mainstreaming* (modos de acción horizontales) ha dado lugar a una literatura sobre los “nuevos modos de gobernanza”, que se ha constituido como una tercera rama de la investigación sobre gobernanza.

La preocupación principal de estos nuevos estudios se basa en que el sistema político de la UE pudiese bloquearse como consecuencia de una amplia agenda y de las reglas de toma de decisiones. El objetivo de estas normas de gobernanza no es crear normas jurídicamente vinculantes a las cuales todos los Estados miembros tendrían que someterse, sino más bien permitir a los Estados miembros preservar sus especificidades nacionales, haciéndolas, al

---

<sup>73</sup> SCHWOK, R. (2005). *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*. Montchrestien, Paris, Collection Clés/Politique, p. 124: “*Leur analyse permet de mieux cerner les spécificités de l'Union et peut-être de mieux comprendre comment elle résiste aux changements de politiques, comment elle peut éviter les « trappes fédéralistes » et comment elle peut développer des capacités de stabilité malgré son hétérogénéité.*”, traducción propia.

mismo tiempo, compatibles con las prioridades políticas y económicas de la Unión Europea (SAURUGGER, 2010:251). Esta literatura trata de explicar cómo el sistema político de la UE, a pesar de su complejidad, puede responder a nuevos desafíos sociales, económicos y tecnológicos. Estos nuevos modos de gobernanza ayudan a evitar los bloqueos del sistema político de la UE.

(iv) El enfoque de la europeización y transferencia de políticas públicas

Los estudios sobre europeización tienen un enfoque bien particular en el sentido que se concentran en el análisis de los impactos de la integración regional europea en el nivel doméstico o nacional, es decir, en los Estados miembros, en las sociedades, las empresas y los individuos.

La originalidad de este nuevo enfoque está en que las instituciones supranacionales han dejado de ser la variable dependiente y el nivel doméstico ha pasado a asumir este rol.

Para DUR y GONZÁLEZ, “*la nueva literatura muestra que el proceso de integración europea ha influenciado muchos aspectos de los sistemas políticos nacionales, empezando con las estructuras e instituciones domésticas (DIMITRAKOPOULOS, 2001; KNILL, 2001), las políticas nacionales (CLOSA, 2001; SCHMIDT, 2002), la opinión pública, los partidos políticos, los grupos de interés (BEYERS, 2002) y la cultura política*”<sup>74</sup>.

Muchos autores destacan tanto la importancia de fomentar este tipo de estudios “arriba hacia abajo” (*top-down*) para poder captar en profundidad las particularidades de la Unión Europea, como la originalidad del enfoque, que deja de lado la consideración de las instituciones supranacionales como variable dependiente.

Según S. SAURUGGER, existe tres tipos de definición de “europeización”: un primer tipo que pone el énfasis en la emergencia de estructuras de gobernanza distintivamente supranacionales; un segundo tipo, que se centra más en la integración progresiva de la dimensión europea en las prácticas nacionales; y un tercer tipo, que destaca las interacciones entre los dos niveles (nacional y supranacional). La autora también explicita lo que puede ser “europeizado”, es decir, los campos de la europeización.

---

<sup>74</sup> DUR, A., y GONZÁLEZ, G. (2004). “¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea”. WP núm. 233, *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, p. 18.

Tabla 4 – Los campos de la europeización en las teorías de la integración europea

<p><b>Estructuras nacionales</b></p> <p><u>Estructuras políticas</u></p> <p>a) Instituciones b) Administración c) Relaciones intergubernamentales d) Estructura jurídica</p> <p><u>Estructuras de representación y de división</u></p> <p>a) Partidos políticos b) Grupos de interés c) Estructuras de divisiones societales</p>
<p><b>Políticas públicas</b></p> <p>a) Actores b) Problemas políticos c) Estilo político d) Herramientas e) Recursos</p>
<p><b>Estructuras cognitivas y normativas</b></p> <p>a) Discursos b) Normas y valores c) Legitimidad política d) Identidades e) Tradiciones estatales f) Paradigmas políticos, marcos políticos y mitos nacionales</p>

Fuentes: SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po, p. 265 – traducción propia

Bajo la categoría “estructuras nacionales”, se entienden las estructuras políticas y jurídicas de un país, es decir las instituciones y, más ampliamente, los marcos de pensamiento que estructuran los procesos políticos. Se incluyen también los partidos políticos, grupos de interés, y también la dimensión social de las líneas divisoras políticas.

En cuanto a las políticas públicas, la europeización puede tener varias formas porque afecta a todos los elementos de la política pública, a saber, los actores, los recursos, las herramientas, pero también el estilo.

Finalmente, las dimensiones cognitivas y normativas también pueden estar afectada por la europeización. La participación en el proceso de integración europea puede exponer a los

actores políticos a ideas nuevas que se diseminan en diferentes países y, por lo tanto, influenciar a los actores domésticos. Esta interpretación de la europeización pone el énfasis en la difusión de las ideas y del aprendizaje.

Existen cuatro resultados de la europeización: la absorción, la adaptación, la transformación y la inercia. En un contexto de absorción, los Estados miembros incorporan las políticas e ideas comunitarias y reajustan sus instituciones. En un proceso de adaptación, los Estados miembros adaptan sus políticas, procesos, discursos e instituciones, sin cambiar sus características esenciales aún. La europeización puede transformar las políticas nacionales: los actores reemplazan sus políticas, procesos o instituciones por nuevas formas substancialmente diferentes. Por fin, la inercia se refiere a una situación en la que ningún cambio se produce. *“Es paradójicamente el fenómeno menor analizado por los estudios sobre la europeización y sin embargo, un campo en lo que la investigación parece más urgente, sobre todo en un contexto de significativa reticencia por parte de los ciudadanos a seguir a sus representantes nacionales en el camino de una mayor integración.”*<sup>75</sup>

Por último, S. SAURUGGER destaca la importancia de cruzar los estudios sobre la europeización con los trabajos sobre la “transferencia de políticas públicas” para diferenciar la influencia de la integración europea de las influencias de la globalización, o de organizaciones internacionales, o de las reformas del Estado sobre un sistema político. El interés de este enfoque es responder a la pregunta de si la Unión Europea es más bien el actor iniciador de los cambios que se pueden observar. Otro interés es identificar las herramientas que han contribuido a estos cambios, que pueden ser herramientas coercitivas (transferencia por jerarquía, es decir obligatoria o incitativa) o voluntarias (por negociación o aprendizaje).

#### (v) Las sociologías de la integración europea

En el contexto de la abundante creación de enfoques conceptuales y teóricos que tiene como objetivo entender mejor la Unión Europea, se destacan, desde finales de los 90s, varios enfoques que, si bien son heterogéneos, tienen en común poner el foco sobre el actor en los estudios de la integración europea.

---

<sup>75</sup> SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po. “C'est paradoxalement le phénomène le moins analysé par les études d'eupéanisation et pourtant celui dans lequel des recherches semblent les plus urgentes, notamment dans un contexte de réticences importantes de la part des citoyens à suivre leurs représentants nationaux sur le chemin d'une plus forte intégration”, p. 275, traducción propia.

Según S. SAURUGGER, se puede identificar tres problemáticas transversales en los análisis sociológicos de la integración europea: la sociología de la acción pública, los juegos de poder y legitimación, y los enfoques sistémicos<sup>76</sup>.

La sociología de la acción pública europea se centra en la distinción entre las lógicas de los “diseñadores responsables políticos”<sup>77</sup> y las actividades de apropiación e interpretación. Eso es posible a través un enfoque centrado en los actores sociales y políticos quienes se movilizan a nivel europeo y quienes se quedan a fuera del espacio transnacional. Para estudiar estos actores, se analizan las identidades colectivas, el abanico de acciones, las trayectorias profesionales de los actores antes de su acercamiento con el espacio europeo y los procesos de socialización que tienen lugar cuando se acercan a este espacio. Estas investigaciones tienen como objetivo entender mejor el rol que ocupa el actor en el espacio europeo. El punto de partida entonces no es la política pública sino más bien el juego de los actores en el proceso de fabricación de la política pública.

En cuanto a la rama de la sociología de la integración europea que estudia los juegos de poder y legitimación, el problema se centra en el análisis de las situaciones asimétricas de poder. Algunos autores parten de dos hipótesis fundamentales. Por un lado, la Unión Europea no es solamente un arreglo institucional, sino más bien una configuración de poder en la cual participan varios actores, públicos y privados, para formular y resolver problemas públicos. Por otro lado, el espacio público europeo es un mosaico muy fragmentado, desde un punto de vista sectorial y territorial. Es precisamente esta fragmentación que plantea un problema para encontrar soluciones a los problemas públicos y también a la legitimación de los actores que participan.

Los enfoques sistémicos se centran en la sociedad europea como objeto de análisis.

#### (vi) La teoría política

Esta rama de los estudios europeos aparece tardíamente. Para S. SAURUGGER, se habla de teoría política cuando se estudia un sistema de ideas que tiene como objetivo explicar la formación de una entidad política. Los temas abordados por este enfoque son, entre otros, los conceptos de democracia, equidad, justicia, ciudadanía, etc.

---

<sup>76</sup> SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po., Capítulo 9. También presenta una cuarta problemática: los enfoques críticos, que no se abordará aquí.

<sup>77</sup> SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po., “concepteurs décideurs”, traducción propia.

También, existen estudios que se han dedicado al análisis de “lo europeo”, de la entidad que no es exactamente un Estado, ni completamente una organización internacional, o una federación.

El otro grupo de estudios de este enfoque se centra en el análisis del problema del déficit democrático, de las cuestiones de legitimidad y de representación.

## 2. El regionalismo latinoamericano

A diferencia del contexto europeo que tiene un único proceso de integración (la Unión Europea), el fenómeno de la integración en la región Latinoamérica es una realidad anterior, disímil y compleja.

Es anterior o antiguo: ha sido una constante en el continente americano, en particular en la región de América Latina y el Caribe, desde los primeros movimientos de independencia hasta hoy en día<sup>78</sup>.

Sin embargo, desde la Segunda posguerra, es también una realidad disímil: son varios los procesos de integración que existen en el continente. Podemos contar entre nueve y trece procesos actuales que tienen como objetivo la “integración”, con países que pertenecen a tres o cuatro procesos de integración simultáneamente<sup>79</sup>.

Por último, es una realidad compleja. La naturaleza en permanente evolución de estos procesos los convierte en estructuras dinámicas cuya definición y/o clasificación sigue siendo un punto de debate. Para Andrés MALAMUD, el “regionalismo” es un “*concepto genérico*” que abarca una multiplicidad de fenómenos distintos<sup>80</sup>. La lista presentada a continuación ilustra la diversidad y complejidad del escenario latinoamericano.

---

<sup>78</sup> La perspectiva histórica se encuentra en los estudios sobre el “pensamiento latinoamericano integracionista”. Para una perspectiva histórica, véase, por ejemplo, Eduardo DEVÉS VALDÉS (2004), Raúl BERNAL-MEZA (2005) y Gustavo Alberto MASERA (2008).

<sup>79</sup> La mayoría de los autores mencionan nueve procesos importantes. Algunos autores, como CALDENTY DEL POSO, mencionan doce procesos, añadiendo a la lista anterior: la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA, 1978), la Asociación de Estados del Caribe (AEC, 1994) y el Proyecto (Integración y Desarrollo) Mesoamérica (2001).

<sup>80</sup> MALAMUD, A. (2010). “Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur”, in Marcílio TOSCANO Franca FILHO, Lucas LIXINSKI and María Belén OLMOS GIUPPONI, eds: *The Law of MERCOSUR*. Oxford: Hart Publishing, p. 9.

Tabla 5 – Lista de proyectos de integración regional en América Latina

Nombre	Año de creación	Objetivo (según sitio Web o Tratado fundador)
<p>(1) MCCA → Sistema de integración Centroamericana (SICA)</p> 	<p>1960 →1991</p>	<p>Tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.</p> <p><a href="http://www.sica.int">http://www.sica.int</a></p> <p>Sede: San Salvador, El Salvador</p> <p>Miembros: 9 países</p>
<p>(2) Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) → Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)</p> 	<p>1960 →1980</p>	<p>Promueve la expansión de la integración de la región, a fin de asegurar su desarrollo económico y social. Su objetivo final es el establecimiento de un mercado común latinoamericano.</p> <p><a href="http://www.aladi.org">http://www.aladi.org</a></p> <p>Sede: Montevideo, Uruguay</p> <p>Miembros: 13 países</p>
<p>(3) Pacto Andino → Comunidad Andina (CAN)</p> 	<p>1969</p>	<p>Tiene por objetivo alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana.</p> <p><a href="http://www.comunidadandina.org">http://www.comunidadandina.org</a></p> <p>Sede: Lima, Perú</p> <p>Miembros: 4 países</p>
<p>(4) Comunidad del Caribe (CARICOM)</p> 	<p>1973</p>	<p>Tiene varios objetivos vinculados con relaciones económicas y el mercado internacional y, en particular, el establecimiento de un Mercado y Economía Únicos.</p> <p><a href="http://www.caricom.org">http://www.caricom.org</a></p> <p>Sede: Georgetown, Guyana</p> <p>Miembros: 15 países</p>
<p>(5) Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)</p> 	<p>1978</p>	<p>Tiene como objetivo central, la promoción del desarrollo armónico de la Amazonía, y la incorporación de sus territorios a las respectivas economías nacionales, lo que es fundamental para el mantenimiento del equilibrio entre crecimiento económico y preservación del medio ambiente.</p> <p><a href="http://otca.info/">http://otca.info/</a></p> <p>Sede: Brasilia, Brasil</p> <p>Miembros: 8 países</p>
<p>(6) Mercado Común del Sur (MERCOSUR)</p>	<p>1991</p>	<p>Es un proceso de integración regional que tiene como objetivo principal propiciar un espacio común que generará oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al</p>

		<p>mercado internacional y constitución de un Mercado Común.</p> <p><a href="http://www.mercosur.int">http://www.mercosur.int</a></p> <p>Sede: Montevideo, Uruguay</p> <p>Miembros: 6 países (Bolivia en proceso de adhesión)</p>
<p><b>(7) Asociación de Estados del Caribe (AEC)</b></p> 	<p>1994</p>	<p>Tiene como objetivos : el fortalecimiento de la cooperación regional y del proceso de integración, con el propósito de crear un espacio económico ampliado en la región; preservar la integridad medioambiental del Mar Caribe, considerado como patrimonio común de los pueblos de la región; y promover el desarrollo sostenible del Gran Caribe.</p> <p><a href="http://www.acs-aec.org">http://www.acs-aec.org</a></p> <p>Sede: Trinidad y Tobago</p> <p>Miembros: 27 países</p>
<p><b>(8) Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</b></p> 	<p>1994</p>	<p>Establecer una zona de libre comercio (con 6 objetivos específicos).</p> <p><a href="https://www.nafta-sec-alena.org">https://www.nafta-sec-alena.org</a></p> <p>3 secretarías nacionales: Ottawa, Canadá México D.F., México Washington, Estados Unidos</p> <p>Miembros: 3 países</p>
<p><b>(9) Proyecto (Integración y Desarrollo) Mesoamérica</b></p> 	<p>2001</p>	<p>Mecanismo de integración y desarrollo que potencia la complementariedad y la cooperación entre los países a fin de ampliar y mejorar sus capacidades y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos para las sociedades en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social.</p> <p><a href="http://www.proyectomesoamerica.org">http://www.proyectomesoamerica.org</a></p> <p>Sede: La libertad, El Salvador</p> <p>Miembros: 10 países</p>
<p><b>(10) Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)</b></p> 	<p>2004</p>	<p>Plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación, que tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de su existencia como naciones soberanas y justas. Es, además, una alianza política, económica, y social en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos que la integran.</p> <p><a href="http://alba-tcp.org">http://alba-tcp.org</a></p> <p>Sede: Caracas, Venezuela</p> <p>Miembros: 11 países</p>

<p><b>(11) Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)</b></p> 	<p>2004</p>	<p>Tiene 21 objetivos específicos: (1) diálogo político; (2) desarrollo social y humano; (3) analfabetismo; (4) integración energética; (5) infraestructura e interconexiones; (6) integración financiera; (7) biodiversidad; (8) asimetrías; (9) identidad suramericana; (10) seguridad social y salud; (11) migración; (12) cooperación económica y social; (13) integración industrial y productiva; (14) innovación tecnológica; (15) diversidad cultural; (16) participación ciudadana; (17) lucha contra terrorismo, armas, drogas; (18) autoridades judiciales; (19) defensa; (20) seguridad ciudadana; y (21) cooperación sectorial.</p> <p><a href="http://www.unasursg.org">http://www.unasursg.org</a></p> <p>Sede: Quito, Ecuador</p> <p>Miembros: 12 países</p>
<p><b>(12) Grupo de Río → Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)</b></p> 	<p>1986 → 2010</p>	<p>Mecanismo de diálogo y concertación política de ámbito regional, heredero del Grupo de Río y la CALC (Cumbre de América Latina y del Caribe) que promueve la integración y desarrollo de los países latinoamericanos.</p> <p><a href="http://celac.mmrree.gob.ec">http://celac.mmrree.gob.ec</a></p> <p>No tiene sede, sino Presidencia Pro Tempore.</p> <p>Miembros: 33 países</p>
<p><b>(13) Alianza del Pacífico</b></p> 	<p>2011</p>	<p>Iniciativa de integración regional que tiene como objetivos: (i) construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales, personas y economía; (ii) Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo económico y competitividad de las economías de sus integrantes (...); y (iii) Convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico.</p> <p><a href="https://alianzapacifico.net">https://alianzapacifico.net</a></p> <p>No tiene sede, sino Presidencia Pro Tempore.</p> <p>Miembros: 4 países</p>

Fuente: elaboración propia.

Para estudiar el “regionalismo (latinoamericano)”, procederemos de la misma manera que para la “integración europea”, es decir proponemos ubicarnos en un corpus disímil y múltiple, en vez de buscar una definición al término “regionalismo”. Cabe señalar que el campo de estudios sobre el regionalismo en América Latina se encuentra menos estructurado que los estudios europeos y que es difícil encontrar trabajos que abarquen el tema en sus numerosas dimensiones o que sistematicen y clasifiquen las distintas tentativas y proyectos, así como los

enfoques y conceptualizaciones del regionalismo. En las palabras de Daniela PERROTTA: “*los estudios sobre la integración en América Latina no lograron generalizarse (más aun teniendo en cuenta la fugacidad de estas experiencias)*”<sup>81</sup>.

Como veremos, “*la historia del proceso de integración regional durante el último medio siglo es inseparable de los debates sobre el desarrollo y la inserción de los países de América Latina en la economía global.*”<sup>82</sup> Efectivamente, las principales preocupaciones teóricas fueron en torno a las nociones de desarrollo, dependencia y autonomía, es decir en torno al “por qué” de la integración, o a las teorías de explicación de la integración, si un proyecto es o no es de integración regional, y no tanto en el “cómo”.

Por lo tanto, se ha privilegiado una presentación cronológica del regionalismo latinoamericano y del surgimiento de los diversos enfoques, la división temporal en olas o fases siendo un punto de consenso entre los académicos<sup>83</sup>. Sobre esa base, trataremos, para cada fase del regionalismo, de resaltar los esfuerzos de teorización y/o definición de la integración regional y las líneas de debate al respecto.

Por lo general, se distinguen tres fases en el proceso histórico del regionalismo latinoamericano. La construcción del campo empieza a partir de los años noventa, con la aparición de un fenómeno que pasa a llamarse “nuevo regionalismo” (b). Al mismo se lo define, *a posteriori* o retrospectivamente, y por oposición a la primera fase llamada “viejo regionalismo” (a). Desde mediados de 2000, se observan cambios en los procesos de integración regional en América Latina que son suficientemente significantes para que se postule la existencia de una nueva fase, denominada “regionalismo post”, aún no bien definida (c).

---

<sup>81</sup> PERROTTA, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA. Otros autores van aún más lejos en la crítica: “*A diferencia de los estudios sobre la integración europea, los trabajos sobre integración regional en América Latina suelen caracterizarse por la falta de rigor conceptual, poca profundidad teórica y escaso interés en la evidencia empírica.*”, en MALAMUD, A. (2002). “Integración Regional en América Latina: Teorías e Instituciones Comparadas”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires, 5/6, 49-66.

<sup>82</sup> BOUZAS, R. (2010). “Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina”, *Documento de Trabajo*, N°1-2010, Red Mercosur, p. 2.

<sup>83</sup> Según F. SODERBAUM, el regionalismo y sus olas deben entenderse en su contexto histórico: “It is important to point out that the old regionalism must be understood within a particular historical context, dominated by the bipolar Cold War structure, while the current wave of regionalism needs to be related to the current transformation of the World”, en HETTNE, B., y SODERBAUM, F. (2002). “Theorising the rise of Regionness”. En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). London: Routledge.

a) El “viejo regionalismo”

La primera etapa<sup>84</sup> corresponde a la inmediata posguerra, los años 1950-60.

(i) Una caracterización a posteriori

La categorización de esta etapa fue *a posteriori*, y se la ha definido en oposición a la experiencia posterior (entre 1990 y 2005), denominada “nuevo regionalismo”. Está caracterizada por la industrialización por sustitución de importaciones, el período fue testigo de la conformación de bloques regionales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, Tratado de Montevideo, 1960), la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA, Carta de San Salvador, 1951) que constituyen el antecedente de los procesos actuales, ALADI, SICA, respectivamente).

La nominación de esta fase ha sido también un tema de debate. Unos autores siguen usando la expresión de “viejo regionalismo” (HETTNE y SÖDERBAUM, 2002), cuando la literatura sobre el tema usualmente la califica de “regionalismo cerrado”. Fue la CEPAL quien propuso el fomento de un modelo de integración regional basado en el crecimiento interno y la reducción de la dependencia en la región, mediante el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). José BRICEÑO RUIZ (2007:7) prefiere la palabra “regionalismo autonómico” para caracterizar esta etapa del regionalismo en lugar de “cerrado”, ya que no se planteó la exclusión total, la apertura y liberalización comercial, sólo que la dejaban para una etapa posterior.

(ii) La teoría de la integración económica

En esta etapa, la integración regional es equivalente a la integración económica. La teorización o conceptualización de la integración económica se hace a través de la CEPAL que tiene un rol muy importante en América Latina en ese momento de su creación, y en base a la obra fundadora de la integración económica de Béla BALASSA, *The Theory of Economic Integration* (1961). Según el autor, la integración es el proceso por el cual se busca la gradual eliminación de las medidas discriminatorias entre unidades económicas y la formación de un mercado común entre diferentes Estados, que se da a través de una serie de etapas. La primera etapa es el área o zona de libre comercio (ALC) cuyo propósito principal es la libre circulación de los *bienes producidos* dentro del área constituida por los países socios. El mecanismo para alcanzar y garantizar ese objetivo es la eliminación de aranceles (arancel 0) y

---

<sup>84</sup> Se habla de “etapas”, “fases”, “olas” o “ciclos” del regionalismo de manera indistinta.

de cualquier otra barrera al comercio entre los socios. La segunda etapa es la Unión Aduanera cuyo propósito principal es la libre circulación de *todos los bienes* dentro del área constituida por los países socios. El objetivo es establecer el libre comercio entre los socios y adoptar una política comercial externa única y común. Los mecanismos pertinentes son la eliminación de los aranceles para el comercio intrazona y –a diferencia de un ALC– establecer un Arancel Externo Común (AEC). La tercera etapa es el Mercado Común cuyo propósito principal es la libre circulación de bienes, servicios y *factores* como libertad de movimiento, contratación y establecimiento de personas y capitales, dentro del área constituida por los países socios. Además de la adopción del arancel 0 para el comercio intrazona y un AEC frente a terceros, el mecanismo principal es garantizar la igualdad plena de tratamiento a todas las personas y actividades originarios de este agrupamiento. La última etapa es la Unión Monetaria cuyo propósito principal es la constitución de una *zona monetaria* (adopción de una moneda única o equivalente). El mecanismo pertinente es el establecimiento de una moneda única y común para todos los participantes, o bien la adopción de un esquema de paridades (tipos de cambio) irrevocablemente fijas entre las monedas participantes<sup>85</sup>.

Es en el campo de la Economía (teoría del comercio internacional y la teoría del desarrollo, economía política de las relaciones internacionales) que los estudios sobre la integración regional son los más prolíficos.

#### b) El “nuevo regionalismo”

A partir de fines de la década de los años ochenta, se produce una “bifurcación” (PERROTTA; 2013) de los estudios sobre integración regional. En el marco de un nuevo orden económico y político internacional, se observa una proliferación de acuerdos de integración regional y propuestas integracionistas que transforman al regionalismo en un fenómeno universal. Se relanzan algunas iniciativas previas de integración regional como la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) que da lugar al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991<sup>86</sup>, y surgen nuevos procesos, en América Latina, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1992)<sup>87</sup>, el MERCOSUR (1991)<sup>88</sup>, y en otros

---

<sup>85</sup> Para más información, véase: *Integración económica* de Fernando PORTA, Patricia GUTTI, Ramiro BERTONI (2012) y BOUZAS (2002), p. 19.

<sup>86</sup> El SICA fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) suscrita originalmente el 14 de octubre de 1951.

<sup>87</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se firmó por Estados Unidos, Canadá y México en diciembre de 1992 y entró en vigencia a partir del 1° de enero de 1994.

continentes, como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (1989)<sup>89</sup>, y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (1979)<sup>90</sup>. A partir de ahí, la integración regional pasa a ser indicada como “nuevo regionalismo”, principalmente en América Latina y el Caribe, para destacar el aspecto novedoso o diferente en comparación con las experiencias previas de integración.

(i) Una “visión prescriptiva”

Con anterioridad a la denominación de “nuevo regionalismo”, el fenómeno de la integración regional en América Latina en este período fue llamado “regionalismo abierto”. Esta expresión se encuentra en documentos de diversos organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>91</sup> y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>92</sup>. Según esta perspectiva, predomina una visión “prescriptiva” (PERROTTA; 2013, 24) de la integración regional, con las siguientes características: primero, la relación de complementación de la integración regional con el sistema multilateral de comercio; segundo, la divergencia entre los procesos en función de su grado de institucionalización, el tipo y el nivel de participación del Estado en las acciones de liberalización; tercero, la contradicción aparente entre una supuesta despolitización y el hecho de que son experiencias impulsadas por gobiernos; y cuarto, la participación de actores y sectores económicos en las decisiones sobre la liberalización comercial.

Esta visión unilateral a partir de colocar como aspecto más relevante la dimensión comercial tuvo por consecuencia resaltar, casi exclusivamente, la vertiente económica de la integración. De hecho, todas las definiciones que se encuentran sobre el “nuevo regionalismo” o el “regionalismo abierto” tienen este rasgo. Se caracteriza por una *“política comercial más abierta, un mayor énfasis en la inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial a través de mayores flujos de comercio e inversión directa, una cobertura más*

---

<sup>88</sup> El Tratado de Asunción se firmó en marzo de 1991 por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su existencia como persona jurídica de Derecho Internacional fue decidida en el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 16 de diciembre de 1994, que entró en vigor el 15 de diciembre de 1995.

<sup>89</sup> El foro fue creado en 1989 y la primera reunión de líderes se produjo en 1993.

<sup>90</sup> El organismo internacional fue creado en 1979 durante una conferencia de jefes de Estado y de gobierno. El tratado vigente se firmó el 17 de agosto de 1992.

<sup>91</sup> BID. (2002). “El nuevo regionalismo en América Latina”. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina* (pp. 27-65). Buenos Aires: BID.

<sup>92</sup> Siguiendo a CABALLERO SANTOS y PERROTTA, citando a GUDYNAS (2005), la idea de “regionalismo abierto” está presente en tres documentos de la CEPAL: *Transformación Productiva con Equidad*, 1990; *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991; y *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994.

*amplia de temas y disciplinas, y la emergencia de procesos de integración preferencial Norte-Sur entre países con grandes disparidades de niveles de desarrollo e ingresos per capita*".<sup>93</sup>

(ii) Regionalismo "abierto", "cerrado"

Según D. PERROTTA, es más pertinente hablar del primero que del segundo por dos razones: *"En primer término, porque analizar las experiencias previas como regionalismo cerrado resulta un equívoco (el proteccionismo instalado a partir de la segunda posguerra fue, primeramente, un proceso mundial; y, seguidamente, las experiencias de integración regional de estos años no excluían drásticamente la apertura multilateral, sólo que la dejaban para una etapa posterior); en segundo término, el concepto de Nuevo Regionalismo logra explicar más cabalmente la explosión de tratados de libre comercio que se produce con la conformación del orden comercial multilateral"*<sup>94</sup>.

(iii) El "Enfoque del Nuevo Regionalismo"

Ante la aparición de una multiplicidad y diversidad de procesos regionales, se despliega una tentativa de conceptualización del fenómeno, en particular desde la Economía Política Internacional. El "enfoque del nuevo regionalismo"<sup>95</sup> fue acuñado por los investigadores del Departamento de Investigación para la Paz y el Desarrollo de la Universidad de Goteborg, Suecia, encabezados por Bjorn HETTNE y Fredrik SÖDERBAUM<sup>96</sup>.

El enfoque del nuevo regionalismo busca proveer un marco analítico interdisciplinario para entender, conceptualizar, teorizar y pronosticar el regionalismo, entendido como un fenómeno a nivel global.<sup>97</sup> Según este marco, entender el regionalismo significa interpretar tanto el "nuevo regionalismo" así como el fenómeno anterior llamado "viejo regionalismo" por los autores, y destaca la importancia de contextualizar, de manera histórica, los fenómenos. Conceptualizar el regionalismo se refiere a la necesidad de definición de los términos en uso, es decir "regionalismo", "región", y "regionalización". Por teorizar el regionalismo, hay que

---

<sup>93</sup> BOUZAS, R. (2005). "El 'nuevo regionalismo' y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente", en *Revista de la CEPAL*, número 85, abril 2005, pp. 7-18.

<sup>94</sup> PERROTTA, D. (2013). "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales", en Elsa LLENDERROZAS (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA, p. 24.

<sup>95</sup> *New Regionalism Approach – NRA*, según el idioma inglés original.

<sup>96</sup> HETTNE, B. y SÖDERBAUM, F. (1998). "The New Regionalism Approach". *Politeia*, Vol 17, No 3, pp. 6-21. Disponible: <http://ssrn.com/abstract=2399180>.

<sup>97</sup> En efecto, las cuatro partes del artículo de HETTNE y SÖDERBAUM son: 1. Understanding regionalism, 2. Conceptualising regionalism, 3. Theorising regionalism, y 4. Forecasting regionalism.

entender la búsqueda de un marco teórico. El enfoque del nuevo regionalismo busca integrar tres perspectivas teóricas más o menos aisladas: la teoría de las Relaciones Internacionales/Economía Política Internacional; la teoría del Desarrollo; y la teoría de la Integración Regional.

c) *El “regionalismo post”*

Desde mediados de los años 2000, se observa unos cambios en el mapa de los procesos de integración regional en América Latina, tales como la crisis de la Comunidad Andina, la redefinición y ampliación del MERCOSUR, y la conformación de nuevas agrupaciones de países, tales como la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la Alianza del Pacífico, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC).

Ante estos acontecimientos, se desarrollan diversas teorías, clasificaciones o categorizaciones del regionalismo, para entender su naturaleza, que tienen como punto en común denominar esta nueva etapa como “post” o “pos” algo, para remarcar claramente la ruptura con la era anterior. Se ha traducido en una proliferación de clasificaciones y denominaciones: J. A. SANAHUJA la califica de “regionalismo posliberal” (2008); P. RIGGIROZZI y D. TUSSIE (2012) de “regionalismo postcomercial” y “regionalismo posthegemónico”; L. BIZZOZERO (2011) de “regionalismo posneoliberal” y J. BRICEÑO RUIZ (2008, 2011) de “regionalismo estratégico, regionalismo social, regionalismo productivo”.

Algunas tendencias y rasgos comunes de este período identificadas por A. SERBIN<sup>98</sup> (quien se basa en particular en J. A. SANAHUJA y P. RIGGIROZZI) son: un “*retorno de la política*”, hay una marcada politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos como ejes de la integración por temas más políticos; un “*retorno del Estado*” tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales, con un rol protagónico de los gobiernos, es decir más inter-gubernamentalismo; y un “*retorno de la agenda del desarrollo*” con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto centradas en la liberalización comercial. Cabe añadir también un énfasis en una serie de temas nuevos,

---

<sup>98</sup> A. SERBIN se basa en particular en SANAHUJA, J. A. (2008). “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’”. Crisis y cambio en la integración en América Latina”, en L. MARTÍNEZ, L. PEÑA y M. VÁZQUEZ (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), y RIGGIROZZI, P. (2011). “Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis”, *New Political Economy*, DOI:10.1080.

como la preocupación por la creación de instituciones y políticas comunes, cooperación en temas no comerciales, etc. y en la creciente atención en la cooperación Sur-Sur<sup>99</sup>.

Otros autores de la literatura sobre el regionalismo prefieren, en vez de una categorización cronológica, agrupar los tipos del regionalismo latinoamericano en categorías analíticas, según los objetivos declarados de los bloques, como P. CALDENTY DEL POSO<sup>100</sup>. El autor distingue tres categorías: (1) *bloques de libre comercio y espacios de preferencias arancelarias*, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la reciente Alianza del Pacífico, el Tratado de Libre Comercio entre EEU, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Grupo de los Tres y los múltiples acuerdos bilaterales existentes entre países latinoamericanos y terceros; (2) *Procesos de integración regional* cuyo objetivo es la conformación de una unión aduanera y la profundización en políticas comunes, como la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o el Sistema de Integración Centroamericano (SICA); y (3) *Procesos de cooperación, colaboración y complementariedad en temas de desarrollo, políticos, sociales y económicos*, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA- TCP), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), el Proyecto Mesoamérica y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Para Andrés MALAMUD, la situación de la integración regional en América Latina ha alcanzado su pico y ha llevado a un resultado muy desordenado. De las nueve organizaciones de integración regional mencionadas al inicio de esta sesión sobre el regionalismo, ni un solo país participa en la mitad de ellas. *“En América Latina, el regionalismo está siempre sub-regional y no hay ningún núcleo común o centro político. La realidad es que, cada vez que nace un nuevo bloque, lo hace mediante la exclusión de los países vecinos y diferenciándose intencionadamente de otras organizaciones (sub)-regionales. [...] Mientras que se ha*

---

<sup>99</sup> SERBIN, A. (2011). “Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano”, *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*, Documentos n°17, p. 7-8.

<sup>100</sup> CALDENTY DEL POSO, P. y SANTOS CARILLO, F. (2014). “Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración”, Congreso REEDES.

*multiplicado el número de organizaciones regionales, al mismo tiempo se ha vaciado el propio concepto de integración de su contenido real”<sup>101</sup>.*

En breve, hemos tratado de presentar las diversas formas de aprehender la integración regional en el escenario latinoamericano, privilegiando una presentación histórica. La variedad de proyectos de integración de la región latinoamericana pone en el centro de los debates teóricos el problema de la naturaleza o caracterización de estos proyectos y, por consecuencia, aleja las investigaciones de la búsqueda de herramientas o enfoques teóricos para poder pensar el estudio de estos proyectos.

### Conclusión del Capítulo 2

- Existe todo un catálogo de teorías para estudiar la integración desde la perspectiva europea (como el (neo)institucionalismo y la importancia de las instituciones, la gobernanza, etc.), que puede ser interesante para aplicar al campo de los derechos humanos;
- “*La teoría de la integración precede a la práctica de la integración regional*” (PERROTTA, 2013:38), tanto en el caso europeo como en el caso latinoamericano;
- El estudio de la integración regional debe tomar en cuenta la dimensión histórica;
- Debido a la multiplicación de proyectos de integración regional en América Latina, los debates en torno al regionalismo latinoamericano se centran más en su caracterización que en la búsqueda de herramientas o enfoques para estudiarlo.

---

<sup>101</sup> MALAMUD, A., GARDINI, G. L. (2012). “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator*, Vol. 47, No. 1, March 2012, p. 121, traducción propia.

### Capítulo 3: Metodología

Después de la presentación en paralelo de los dos campos de estudios, presentaremos los retos del método comparativo aplicado al tema de la integración regional, campo llamado “Integración Regional Comparada” o también “Regionalismo Comparado” (con mayúsculas para reflejar la disciplina) (1), antes de explicitar y justificar la elección de las unidades a comparar: la Unión Europea y el MERCOSUR (2), y las escalas de observación y enfoques de trabajo (3).

#### 1. El Regionalismo Comparado

Como remarca el autor Michel LEVÍ CORA, la comparación entre procesos de integración, como método de análisis utilizado para estudiar las similitudes, particularidades o diferencias “se utiliza con cierta frecuencia en el medio académico especializado que analiza el ‘nuevo regionalismo’ en América Latina”<sup>102</sup>. Cabe señalar que el autor utiliza la palabra “nueva integración latinoamericana” para referirse al “nuevo regionalismo”<sup>103</sup>, quizás en una tentativa de acercar las formas europeas y latinoamericanas del fenómeno de la integración.

Sin embargo, el campo de estudio de la comparación entre procesos de integración regional, llamado Regionalismo Comparado o también Integración Regional Comparada es un campo aún en construcción (a). De hecho, existe un triple desafío (conceptual, teórico y metodológico)<sup>104</sup> para los investigadores (b) que han tratado de resolver, haciendo propuestas de parámetros de comparación (c).

---

<sup>102</sup> LEVÍ CORAL, M. (2011). “La Unión Europea y la nueva integración latinoamericana: parámetros de comparación aplicados en diferentes estudios sobre los procesos de integración”, *Comercio internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, N°11, Quito, p. 217.

<sup>103</sup> LEVÍ CORAL, M. (2011). “La Unión Europea y la nueva integración latinoamericana: parámetros de comparación aplicados en diferentes estudios sobre los procesos de integración”, *Comercio internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, N°11, Quito, p. 217. El autor define el “nuevo regionalismo” como “un fenómeno emergente en evolución permanente, cuya significación en esferas académicas y políticas no es constante, sin embargo, una variedad y novedad de características lo hacen evidente”.

<sup>104</sup> La clasificación en tres problemas, conceptual, teórico y metodológico, es tomada del artículo de DE LOMBAERDE, P., SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L. y BAERT, F. (2010). “The problem of comparison in comparative regionalism”, *Review of International Studies*, 36, pp. 731-753.

a) *Un campo en construcción*

Si bien las primeras teorías sobre integración regional estuvieron centradas en el caso europeo en los años 1950 y 1960, hubo también en ese momento, investigaciones con un enfoque comparativo. El propia Ernst HAAS, junto con Philippe C. SCHMITTER, indagaron sobre América Latina<sup>105</sup>, otros se enfocaron en África, Asia y otras regiones del mundo.

Sin embargo, con el crecimiento, desarrollo y profundización de la Unión Europea, el enfoque comparativo perdió relevancia y los investigadores se centraron en el caso europeo, fueron poco a poco perdiendo interés por el regionalismo fuera de Europa, sumado a la percepción de una falta de verdadera integración regional. En la década de los setenta también conocida como la “era sombría”<sup>106</sup> de la integración, tanto en el desarrollo como en la teorización y estudio de la integración, la Comunidad Europea estaba pasando por una crisis institucional y los ensayos de integración regional en otro lugar estaban fallando o quedaban inactivos.

El fin de los años 80 fue testigo de un resurgimiento del interés en los estudios comparativos sobre la integración regional, consecuencia de un contexto de nueva dinámica regional. En el continente europeo, la integración europea se renovó con el Acta Única Europea (1986)<sup>107</sup> que inició el proceso de conformación del Mercado Único, mientras afuera, algunas iniciativas de integración regional se relanzaban, tal es el caso de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) que dio lugar al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991<sup>108</sup>, y otras iniciativas se concretaron: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1992)<sup>109</sup>, el MERCOSUR (1991)<sup>110</sup>, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (1989)<sup>111</sup>, y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (1979)<sup>112</sup>. A partir de ahí, en una escala más global, se empezó a hablar de “nuevo regionalismo”.

---

<sup>105</sup> HAAS, E. B., SCHMITTER, P. C. (1964). “Economics and Differential Patterns of political Integration. Projections about Unity in America Latina”, *International Organization*, 18:4, pp. 259-299, disponible: <http://www.jstor.org/stable/2705528>.

<sup>106</sup> Palabras de D. PERROTTA, quien retoma las expresiones de CAPASO y KEELER, 1993 “era del abatimiento”, de KEOHANE y HOFFMAN, 1991 “años oscuros de la comunidad”.

<sup>107</sup> Acta Única Europeo (AUE) de 1986.

<sup>108</sup> El SICA fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) suscrita originalmente el 14 de octubre de 1951.

<sup>109</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se firmó por Estados Unidos, Canadá y México en diciembre de 1992 y entró en vigencia a partir del 1° de enero de 1994.

<sup>110</sup> El Tratado de Asunción se firmó en marzo de 1991 por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su existencia como persona jurídica de Derecho Internacional fue decidida en el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 16 de diciembre de 1994, que entró en vigor el 15 de diciembre de 1995.

<sup>111</sup> El foro fue creado en 1989 y la primera reunión de líderes se produjo en 1993.

<sup>112</sup> El organismo internacional fue creado en 1979 durante una conferencia de jefes de Estado y de gobierno. El tratado vigente se firmó el 17 de agosto de 1992.

La multidimensionalidad y diversidad de iniciativas del fenómeno del regionalismo, tanto en Europa como en el resto del mundo, resultó en una proliferación de teorías y enfoques sobre el regionalismo. Por consecuencia, “desde finales de 1990, y después de un inicio un poco flojo dominado por estudios de casos individuales y paralelos, el análisis comparativo se ha convertido ahora en uno de los ámbitos de mayor expansión del estudio contemporáneo de regionalismo”.<sup>113</sup> Estas palabras son las de un grupo de investigadores del Centro de Estudios de la Integración Regional Comparada de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-CRIS, Brujas, Bélgica). Sus trabajos constituyen la base de estudio del presente trabajo sobre el regionalismo comparado. El conjunto de cuatro volúmenes publicado por UNU-CRIS titulado *Regionalismo* refleja la evolución de la materia. Estructurado cronológicamente, la obra presenta en el volumen uno (1945-1970), la *Integración Regional Clásica*; en el volumen dos (1970-1990), la *Revisión de la integración regional clásica*; en el volumen tres (1990-2000), el *Nuevo Regionalismo*; y en el volumen cuatro (2000-2010), el *Regionalismo comparativo*<sup>114</sup>.

Si bien el campo del Regionalismo Comparado ha recibido un gran impulso y ahora es muy actual, sin embargo, sigue siendo un campo aún en construcción como lo explican los editores en el capítulo introductorio. Por lo tanto, la ambición de la colección es más bien contribuir a la consolidación de un campo fragmentado caracterizado por la falta de diálogo entre las disciplinas académicas, las tradiciones teóricas y los enfoques, con especialistas de una zona en particular (estudios europeos por un lado y regionalismo –latinoamericano, se podría añadir– por otro lado). Ir más allá requiere una mejor comprensión de las raíces intelectuales del campo, y también requiere que los académicos se involucrasen cada vez más con otros textos y teóricos a través de los distintos períodos históricos y superar el triple desafío – conceptual, teórico, y metodológico– del Regionalismo Comparado.

---

<sup>113</sup> “Since the late 1990s, and after a slow start dominated by single or parallel case studies, comparative analysis has now become one of the most important trends in the contemporary study of regionalism”, DE LOMBAERDE, P., SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L. Y BAERT, F. (2010). “The problem of comparison in comparative regionalism”, *Review of International Studies*, 36, pp. 735, traducción propia.

<sup>114</sup> DE LOMBAERDE, P., y SÖDERBAUM, F. (2014). *Regionalism: Volume 1-4*, SAGE Publications Ltd., UK

b) *El triple desafío de la comparación*

Aquí, tomamos como referente el artículo de 2010<sup>115</sup> de Philippe DE LOMBAERDE, Fredrik SÖDERBAUM, Luk VAN LANGENHOVE, y Francis BAERT, todos miembros del UNU-CRIS<sup>116</sup>, quienes explican lo que llaman el “triple problema” del Regionalismo Comparado.

(i) El problema conceptual

El primer y quizás más importante desafío es conceptual. Existe una gran variedad de definiciones de la palabra “región” y de “lo regional”, y también de los términos cercanos, algunos a veces usados como sinónimos: “regionalismo”, “regionalización” e “integración regional”, y sus derivados: “mega-, meso-, sub- o micro-región”<sup>117</sup>.

Si bien es cierto que las definiciones son fundamentales, en el marco del presente trabajo, basta con tener una definición provisional como la que propone Franck PETITVILLE, por ejemplo. La integración regional se define como *“la agrupación, más o menos formalizada a nivel institucional, de varios Estados que pertenecen a una zona geográfica delimitada con fines de cooperación económica y/o política a largo plazo”*<sup>118</sup>.

Efectivamente, lo que es fundamental aquí es distinguir entre organizaciones de cooperación tradicional, de la época pos-Segunda Guerra Mundial, herederas de la búsqueda de seguridad por parte de los Estados, y el fenómeno del regionalismo. Como dicen los autores: *“a pesar de que creemos que las organizaciones regionales debe ser comparadas, hay al menos dos circunstancias adicionales que deben guiar el diseño y la conceptualización [de la comparación]: (i) todas las organizaciones regionales pueden ser no igualmente comparables, y (ii) el fenómeno del regionalismo es mucho más amplio de lo que es*

---

<sup>115</sup> DE LOMBAERDE, P., SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L. y BAERT, F. (2010). “The problem of comparison in comparative regionalism”, *Review of International Studies*, 36, pp. 731-753.

<sup>116</sup> Luk VAN LANGENHOVE, es Director, Philippe DE LOMBAERDE Director Asociado, Fredrik SÖDERBAUM Investigador Senior Asociado no residente, y Francis BAERT es Investigador, miembro del personal académico.

<sup>117</sup> En inglés, se encuentra otro término “regionness”, en particular en HETTNE, B., y SODERBAUM, F. (2002). “Theorising the rise of Regionness”. En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). London: Routledge. Los autores conciben el concepto de “regionness” como una herramienta conceptual comparable para entender la aparición y creación de regiones, desde un “espacio regional”, un “complejo regional”, una “sociedad regional”, una “comunidad regional” y un “Estado-Región” (en inglés: Regional space, regional complex, regional society, regional community, and Region-State). En PERROTTA, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa LLENDERROZAS (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA: “El sufijo ‘ness’ en la lengua inglesa indica la ‘calidad o el estado de’. En la lengua española no contamos con una palabra que permita realizar una traducción literal de regionness. Sin embargo, es posible traducirla como regionidad”, nota al pie 14.

<sup>118</sup> Citado por SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l’intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po, p. 41.

*capturado por organizaciones regionales solas.*”<sup>119</sup> Por consecuencia, no parece relevante comparar la Unión Europea con el Consejo de Europa y el MERCOSUR con la OEA, porque son dos organizaciones de naturaleza distinta, pero sí la Unión Europea y el MERCOSUR.

Otra aclaración necesaria del desafío conceptual de la comparación es el factor del tiempo en la definición de la integración regional. PERROTTA “*El estudio de la integración regional debe reconocer su dimensión histórica*”<sup>120</sup>. Se puede considerar como un proceso a largo plazo de transformación social con distintas fases, que son distintos grados de integración regional. Se admite que la integración económica cuenta con cuatro etapas progresivas (B. BALASSA): la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y finalmente la unión económica<sup>121</sup>. Entonces, al momento de comparar dos esquemas de integración regional en un mismo momento histórico o lapso de tiempo, conviene quizás contrastarlos en un momento similar y comparable pero no necesariamente el mismo.

Si bien puede parecer complicado, el pluralismo conceptual no es necesariamente problemático. En vez de tratar de encontrar una definición muy rigurosa, conviene mejor aclarar las características esenciales del fenómeno regional, diferenciándolo de otros fenómenos que no lo son. Además, la definición también depende de las preguntas de la investigación: no todas las investigaciones necesitan la misma definición.

#### (ii) El problema teórico

El segundo problema según DE LOMBAERDE, SÖDERBAUM, VAN LANGENHOVE Y BAERT es teórico: predominan los estudios de la integración europea, también llamado “desviación euro-céntrica” (*euro-centric bias*), y existe una tendencia fuerte en los investigadores, a comparar explícitamente o implícitamente con la teoría o práctica de la integración europea. Aunque en el plano teórico se ha destacado la originalidad del modelo europeo, también se

---

<sup>119</sup> “Even though we believe that regional organisations ought to be compared, there are at least two additional circumstances which should guide design and conceptualization: (i) all regional organisations may not be equally comparable, and (ii) the phenomenon of regionalism is much more comprehensive than what is captured by regional organisation left alone”, en DE LOMBAERDE, P., SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L. y BAERT, F. (2010). “The problem of comparison in comparative regionalism”, *Review of International Studies*, 36, pp. 737. Después, los autores destacan una nueva tendencia, el concepto de regionalismo ‘flojo’ (‘soft’), *de facto* o informal, para caracterizar los regionalismos donde una gran variedad de actores no-estatales han empezado a operar dentro de estos regionalismos y más allá de marcos estatales institucionales.

<sup>120</sup> PERROTTA, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa LLENDERROZAS (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA, conclusion n°4, p. 39.

<sup>121</sup> BALASSA, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*, Richard. D. Irvin, Homewood, Il.

señalan las dificultades de replicarlo en otras regiones. Esto hace que la Unión Europea sea un referente central en los estudios de regionalismo comparado.

Tratar de evitar el foco euro-céntrico ha sido y sigue siendo un desafío en el estudio del regionalismo fuera de Europa, para los investigadores en el campo de las Relaciones Internacionales. También, la actitud opuesta, que consiste en negar los beneficios del método comparativo en el campo del Regionalismo y la riqueza de las teorías euro-céntricas tampoco es una buena posición. Desatender a la experiencia europea es como dejar pasar o permitir escapar la oportunidad de aprovechar el proyecto de la Unión Europea y el laboratorio que éste implica. En las palabras de DE LOMBAERDE, SÖDERBAUM, VAN LANGENHOVE Y BAERT: “*El reto para el regionalismo comparativo es tanto incluir como ir más allá y trascender la teoría y la práctica de la integración europea*”<sup>122</sup>.

Pero, como hemos visto, existen dos corrientes que se han desarrollado de espaldas entre sí. La primera corriente se refiere a los enfoques teóricos de la integración, que provienen del estudio del caso europeo y que pretenden generar hipótesis contrastables y la segunda corriente incluye a los estudios del regionalismo (latinoamericano en nuestro caso) con enfoques holísticos y derivados de la Economía Política Internacional. El diálogo entre ambas corrientes es prácticamente nulo, existe una verdadera falta de comunicación entre los investigadores que vienen de tradiciones y campos distintos. Sin embargo, algunos autores han tratado de acortar las distancias entre las dos corrientes tales como Fredrik SÖDERBAUM y Alberta SBRAGIA (2010)<sup>123</sup>, Alex WARLEIGH y Ben ROSAMEND (2006 – citado por Andrés MALAMUD), y Finn LAURSEN (2003) en particular. S. SAURUGGER argumenta a favor de una “*normalización*”<sup>124</sup> de los estudios sobre la integración europea. Por “*normalización*”, hay que entender la capacidad de abrir el campo de los estudios europeos, de descompartimentarizarlo tanto “*por arriba*”, es decir incluir el estudio de la Unión Europea en el marco más general de las Relaciones Internacionales y del Regionalismo, como así también “*hacia abajo*”, partiendo de las herramientas del estudio del Estado y volviendo el caso europeo como objeto de estudio de la Ciencia Política en general como cualquier otro. De acuerdo a D. PERROTTA: “*los procesos recientes y la agitación conceptual actual han*

---

<sup>122</sup> DE LOMBAERDE, P., SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L. y BAERT, F. (2010). “The problem of comparison in comparative regionalism”, *Review of International Studies*, 36, p. 737: “*The challenge for comparative regionalism is to both include and transcend European integration theory and practice*”.

<sup>123</sup> SÖDERBAUM, F. and SBRAGIA A. (2010) “EU Studies and the ‘New Regionalism’: What Can Be Gained from Dialogue?”, *Journal of European Integration*, 32(6): 563-582.

<sup>124</sup> “Normalisation par le bas” y “normalisation par le haut”, en francés, SAURUGGER, p. 29. “L’intégration européenne doit être comprise comme un objet d’analyse comme les autres” Véase los capítulos 5 a 10 sobre la normalización por abajo, y 11 a 12 sobre la normalización por arriba.

*permitido la visibilización de autores latinoamericanos y la desmitificación del caso europeo como único “modelo” de “hacer integración”*<sup>125</sup>.

(iii) El problema metodológico

Por fin, el último inconveniente es metodológico. En las Ciencias Sociales, existen dos grandes enfoques de comparación: el primero es estudiar casos individuales con el objetivo de enfatizar y entender el proceso histórico de cada caso; el segundo consiste en estudiar múltiples casos con el objetivo de encontrar y generalizar explicaciones del fenómeno estudiado.

Como lo hemos mencionado anteriormente, el problema principal es la tendencia, hasta un tiempo reciente, a pensar en Europa, siendo el primer caso de integración regional, como un caso único, *sui generis*. Es el llamado “n=1 problema”: existiendo un único caso, la comparación es imposible y la generalización fútil.

Sin embargo, se está abandonando esta premisa. Para Deisy VENTURA (2005), hay que pensar el MERCOSUR y la Unión Europea como “dos modelos ‘sui generis’ de integración económica”<sup>126</sup>. En las palabras de S. SAURUGGER (hipótesis de trabajo)<sup>127</sup>, hay que “normalizar” los estudios sobre la integración europea, basado en los marcos conceptuales desarrollados por otras sub-disciplinas de la ciencia política. Presentar los enfoques proviniendo del campo de las relaciones internacionales y transnacionales para pensar la integración en el marco más global de los sistemas internacionales y fenómenos políticos sociales y económicos transnacionales.<sup>128</sup> La autora luego explica que la percibida falta de casos comparables combinada con la complejidad del fenómeno del regionalismo hace que muchas investigaciones privilegien el estudio de caso único. Viene también del hecho de que los investigadores han tenido una tendencia a especializarse en una región en particular, independientemente del campo de estudio (Relaciones Internacionales, Economía Política Internacional, etc.).

---

<sup>125</sup> PERROTTA, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa LLENDERROZAS (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA.

<sup>126</sup> VENTURA, D. (2005). *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea – Los desafíos de una asociación interregional*, Konrad Adenauer Stiftung, Oficina Uruguay, Montevideo.

<sup>127</sup> SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l’intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po, p. 14.

<sup>128</sup> Hipotesis de trabajo, « Normalisation par le bas », en francés, SAURUGGER, p. 29.

Según los autores Philippe DE LOMBAERDE, Fredrik SÖDERBAUM, Luk VAN LANGENHOVE, y Francis BAERT, la selección de casos en el regionalismo comparado merece más atención por parte de los investigadores. Muchas comparaciones tienen una tendencia a basarse en circunstancias accidentales y en las oportunidades de los investigadores individuales o disponibilidad de datos, etc. Sin embargo, la selección de casos tiene que estar más conectada al objeto de estudio y al problema de la investigación, y también al marco conceptual y teórico a utilizar. La claridad conceptual es fundamental para una comparación más eficaz y fácil. Si se aplican estos principios a la Unión Europea, como objeto de estudio, la UE puede ser estudiada desde distintos enfoques y la comparabilidad con otros objetos depende del problema de las investigaciones. En unos casos, la UE es como *todas* las organizaciones regionales, en otros casos, como *algunas* organizaciones regionales y, en un cierto punto, como *ninguna* otra organización<sup>129</sup>.

c) *Sobre parámetros de comparación de los procesos de integración regional*

Sin embargo, el campo del Regionalismo Comparado no se ha quedado en el planteamiento del problema de la comparación, sino que ha tratado de encontrar parámetros de comparación de los procesos de integración regional, a pesar de la naturaleza en permanente evolución de estos procesos “*lo que los convierte en estructuras dinámicas sujetas a la influencia de diferentes factores políticos, económicos, sociales, históricos, ambientales, que modelan su desarrollo permanente*”, en las palabras de Michel LEVÍ CORA<sup>130</sup>. Su investigación constituye un buen punto de partida al respecto. Su propósito ha sido el de dar a conocer la pertinencia de sistemas de indicadores que pueden utilizarse para una comparación, como método de análisis científico. El autor hace una revisión de las principales propuestas de monitoreo y comparación de procesos de integración regional que se han dado, proporcionando tanto un estado del arte, como un primer análisis de éstas. En un cuadro recapitulativo, retrasa las fuentes primarias de las principales propuestas de monitoreo y comparación de procesos de integración regional.

---

<sup>129</sup> DE LOMBAERDE, P., SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L. y BAERT, F. (2010). “The problem of comparison in comparative regionalism”, *Review of International Studies*, 36, pp. 748, “So the EU is in some cases like *all* other regional organisations, in other cases like *some* other regional organisations and in certain ways like *no* other regional organizations”, traducción propia.

<sup>130</sup> LEVÍ CORAL, M. (2011). “La Unión Europea y la nueva integración latinoamericana: parámetros de comparación aplicados en diferentes estudios sobre los procesos de integración”, *Comercio internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, N°11, Quito, p. 218.

*Tabla 6 – Fuentes primarias de las propuestas de monitoreo y comparación de procesos de integración regional*

<b>Propuesta</b>	<b>Fuente</b>
BALASSA, 1961	BALASSA, B. (1961), The theory of economic integration, Richard Irwin, Homewood (Ill).
TINBERGEN 1954	TINBERGEN J. (1954), International economic integration, Elsevier, Amsterdam
HUFBAUER y SCHOTTE, 1994	HUFBAUER, G.C. y J.J. SCHOTT (1994), Western Hemisphere economic integration, Institute for International Economics, Washington
FENG y HEMA, 2003, 2004, 2005	FENG, Y. y G.M. HENNA (2003), “Regional integration and domestic institutional homogeneity: A comparative analysis of regional integration in the Americas, Pacific Asia and Western Europe”, Review of International Political Economy, 10(2). FENG Y. y G.M. HENNA (2004), “Domestic Institutional convergence and regional integration: further evidence”, en I.D. Salavrakos (ed.), Aspects of globalization, regionalism and business, Athens: Atiner. FENG Y. y G.M. HENNA (2005), “Measuring regional integration”, artículo presentado en Claremont regional integration workshop with particular reference to Asia, Claremont, 25 de febrero, 2005.
DORUCCI et al., 2002, 2004	DORUCCI, E., S. FIRPO, M. FRATZSCHER y F.P. MONGELLI (2002), “European integration: what lessons for other regions? The case of Latin America”, ECB Working Paper. DORUCCI, E. S. FIRPO, M. FRATZSCHER y F.P. MONGELLI (2004), “The link between institutional and economic integration: insights for Latin America from the European experience”, Open Economies Review, 15
UNECA, 2001, 2002, 2004	UNECA (2001), Annual report on integration in Africa. Methodology for calculating indices of economic integration effort in Africa, Addis Ababa: UN Economic Commission for Africa. UNECA (2002), Annual report on integration in Africa 2002, Addis Ababa: UN Economic Commission for Africa. UNECA (2004), Assessing regional integration in Africa, ECA Policy Research Report, UN-ECA, Addis Ababa.
BAELE et al., 2004	BAELE, L., A. FERRANDO, P. HÖRDAHL, E. KRYLOVA y C. MONNET (2004), “Measuring financial integration in the Euro Area”, ECB Occasional Paper, (14)
BEST, 1997	BEST, E. (1997), “Capacities for regional integration: conceptual framework for comparative analysis” en: M.O. Hosli y A. Shaether (eds.), Free trade agreements and custom unions: experiences, challenges and constraints, Maastricht: TACIS/European Comisión-EIPA
UN-ESCWA, 2007	UN-ESCWA (2007), Annual review of developments in globalization and regional integration in the Arab Countries, 2006, New York: United Nations
DG Desarrollo, Comisión Europea, 2002	European Commission (2002), “Regional cooperation review process”, discusión paper, DG Development, European Commission, Brussels, DEV/B/1/WKD(2002)

DE LOMBAERDE, VAN LANGENHOVE, UNU-CRIS 2006	DE LOMBAERDE, P. y L. VAN LANGENHOVE (2006), "Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects" en: P. de Lombaerde (ed.) <i>Assessment and Measurement of Regional Integration</i> , Routledge, London
---	--

Fuente: LEVÍ CORAL, M. (2011). "La Unión Europea y la nueva integración latinoamericana: parámetros de comparación aplicados en diferentes estudios sobre los procesos de integración", *Comercio internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, N°11, Quito, p. 249.

Para M. LEVÍ CORAL, los trabajos de los investigadores de UNU-CRIS constituyen una referencia en el campo. Estos trabajos se centraron en la posibilidad de crear un sistema de indicadores de integración regional (SIRI) tomando en cuenta que el establecimiento de herramientas adecuadas que permitan monitorear los procesos de integración podrían permitir un óptimo diseño e implementación de políticas, mejor vigilancia y participación por parte de los actores, organizaciones e individuos que participan en los procesos de integración regional, así como un análisis académico más profundo y completo de estos complejos procesos de transformación social.

Para concluir, es importante saber qué comparar, cómo y por qué. Como lo han expresado muchos autores, la elección del marco teórico y metodológico para aprender los procesos de integración queda en las manos del/de la investigador/a, de acuerdo a las preguntas de investigación planteadas.<sup>131</sup> Existen múltiples e interconectadas cuestiones a tener en cuenta y es necesario tomar decisiones. Es justamente lo que se ha tratado hacer en el presente trabajo.

## 2. Elección de los casos

Como hemos visto rápidamente en la Introducción, la intuición y el pragmatismo han jugado un papel importante en la elección de los dos casos, o más bien en despertar el interés por el tema. Si bien hay que reconocer este hecho, queremos aquí justificar la elección de una manera más científica, contestando a dos preguntas fundamentales. La primera pregunta tiene que ver con la comparación en el espacio: ¿Entre los proyectos de integración regional existentes, por qué se ha privilegiado un estudio comparativo entre el MERCOSUR y la Unión Europea y no con otros proyectos o procesos de integración de América Latina? (a). La segunda pregunta tiene que ver con la comparación en el tiempo: ¿Se puede comparar la FRA, que tiene una historia de ocho años (o quince años si se toman en cuenta sus antecedentes y el

<sup>131</sup> PERROTTA, D. (2013). "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales", en Elsa Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA, p. 23; LAURSEN, F. (2010). *Comparative Regional Integration. Europe and Beyond*. London, Ashgate, p. 3; DE LOMBAERDE, P., SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L. y BAERT, F. (2010). "The problem of comparison in comparative regionalism", *Review of International Studies*, 36, p. 741.

tiempo de existencia del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia) y el IPPDH, instancia recién creada, de menos de cinco años de funcionamiento? (b)<sup>132</sup>.

a) *Justificación de la comparación en el espacio*

Existen muchos estudios que comparan los esquemas de integración regional en América Latina, sobre un área en particular u otra: la gobernanza, la estrategia<sup>133</sup>, seguridad<sup>134</sup>, o desde el enfoque económico<sup>135</sup>, pero son más escasos en el campo de los derechos humanos.

Sin embargo, podemos destacar en particular la investigación de María Belén OLMOS GIUPPONI quien examina de manera profunda los aspectos y dimensiones de los derechos humanos en los procesos “*supuestos más avanzados de la integración latinoamericana*”<sup>136</sup>, es decir: el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La investigación tiene la gran ventaja de presentar claramente la arquitectura de derechos humanos de estos procesos y constituye una base imprescindible para poder analizar, clasificar y teorizar la protección de los derechos humanos en América Latina.

De este estudio se desprende que los procesos de integración poseen propiedades comunes, tales como el desarrollo de una dimensión social de la integración que se ha vinculado a los derechos humanos. Casi todos los procesos de integración han venido abordando la cuestión de los derechos humanos, con mayor o menor intensidad, lo que se ha plasmado en la adopción de instrumentos de naturaleza y alcances jurídicos distintos, que van del reconocimiento simple de la importancia de los derechos humanos a través de una Carta o Declaración hasta la protección jurídica reconocida por una Corte de justicia. El instrumento jurídico más relevante en materia de derechos humanos en el CARICOM es la Carta de la Sociedad Civil que tiene un mecanismo de protección. La CAN tiene toda una normativa sobre

---

<sup>132</sup> Según la clasificación de C. VIGOUR, los estudios comparativos pueden tener formas diversas: pueden ser “en el tiempo”, “de hechos sociales” y estudios comparativos *en el espacio* que presentan una amplia variedad: pueden referirse a diferentes países (comparación internacional), o posiblemente a agrupaciones regionales, tal como en el caso presente, entre Europa y América Latina, o más concretamente, entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

<sup>133</sup> BIZZOZERO REVELEZ, LINCOLN. (2012). “El Mercosur y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI: ¿hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico?”. *Si Somos Americanos*, 12(1), 215-237.

<sup>134</sup> WAGNER MENEZES TEIXEIRA, A. (2010). “Regionalismo y Seguridad Sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la UNASUR?”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, Septiembre (38), 41-53.

<sup>135</sup> Por ejemplo: BOLOGNA, N. (2003). “Comparación entre la Unión europea y el Mercosur desde un enfoque económico institucional”, *Historia Actual On Line*, N°2, pp. 7-22.

<sup>136</sup> OLMOS GIUPPONI, M. B. (2006). *Derechos humanos e integración en América Latina y el Caribe*. Valencia: PUV, Tirant lo Blanch, p. 24.

los derechos humanos: Declaración de Machu Picchu sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza; Carta Andina para Promoción y Protección de los Derechos Humanos, con un mecanismo de protección también. Sin embargo, en base a este estudio, el MERCOSUR puede constituir un caso emblemático en la región, por la existencia del recién creado IPPDH, y la ausencia de un enfoque puramente jurídico (o legal) de los derechos humanos. A contrario, los otros esquemas se acercan más al enfoque jurídico desarrollado por la Unión Europea.

Si nos basamos no en el *método de similitud* sino en la estrategia del *diseño basado en los casos más diferentes*<sup>137</sup>, nos parece más relevante comparar el MERCOSUR con la Unión Europea. La idea ha sido resaltar, analizar y explicar la diferencia de enfoques de derechos humanos adoptado por ambos procesos de integración y visibilizado por el nombre mismo de las instituciones: el enfoque jurídico europeo (derechos *fundamentales*) y el enfoque político-social mercosureño (*políticas públicas* de derechos humanos) y buscar entender la articulación entre los derechos humanos y los esquemas de integración.

Un análisis del estado del arte sobre estudios comparativos en derechos humanos entre el MERCOSUR y la Unión Europea muestra que no existen muchos trabajos al respecto y que siempre parten del enfoque jurídico. Por ejemplo, mencionamos las publicaciones del Proyecto FRAME<sup>138</sup> que no comparan específicamente la Unión Europea con el MERCOSUR, pues abarcan el sistema global también. Sin embargo, tienen un enfoque netamente jurídico, igual que las siguientes investigaciones: CASAL J. M. (2005). “Los derechos humanos en los procesos de integración”. *Estudios Constitucionales*, Año 3, N°2; o el estudio de MASCOLO GIL, T. (2013). *La place accordée aux droits de l’homme dans le MERCOSUR à la lumière de l’expérience européenne : les enjeux au regard du système interaméricain de protection des droits de l’homme*, Tesis de doctorado en derecho internacional público no publicada, Université de Strasbourg, France.

---

<sup>137</sup> Tal como caracterizada por PREZWORSKI, A. y TEUNE, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley, Nueva York, [http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June1\\_logic/The%20Logic%202\\_Prezworski.pdf](http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June1_logic/The%20Logic%202_Prezworski.pdf).

<sup>138</sup> FRAME es un proyecto de investigación de colaboración a gran escala financiado por la Unión Europea y coordinado por el Centro de Lovaina sobre Estudios Globales de Gobernabilidad y llevado a cabo por 19 institutos de investigación de todo el mundo. La investigación se centra en la contribución de las políticas internas y externas de la UE para la promoción de los derechos humanos en todo el mundo. <http://www.fp7-frame.eu>.

### *b) Justificación de la comparación en el tiempo*

Formalmente, la FRA fue creada el 15 de febrero de 2007 y el IPPDH el 23 de julio de 2009 así que apenas dos años separan las dos instancias. Sin embargo, la FRA es la heredera del Observatorio Europeo del Racismo y de la Xenofobia, creado en 1994 y que se convirtió en un organismo independiente en 1997<sup>139</sup> y, en ese contexto, se puede decir que lleva más de 15 años de experiencia. En comparación, el IPPDH, si bien fue creado en 2007, se puso en marcha a partir de 2010 cuando fue elegido su primer Secretario ejecutivo. Lo que se quiere destacar aquí es que las dos instancias no están exactamente en la misma etapa de desarrollo institucional: la FRA teniendo más años de funcionamiento y de práctica, mientras que el IPPDH está todavía en la curva ascendente de desarrollo de su propia institucionalidad.

A pesar de esta diferencia de “edad”, argumentamos que sí, se puede comparar las dos instancias, a condición de reconocer y advertir esta diferencia y de aceptar un análisis de corte prospectivo sobre el desarrollo futuro del IPPDH.

### 3. Escalas de observación y enfoque del trabajo

Recordando la pregunta general de investigación: “En qué medida el abordaje de los derechos humanos a nivel subregional profundiza la protección de los derechos humanos, a partir del estudio comparativo del IPPDH y de la FRA”; y las hipótesis de trabajo:

Hipótesis I. La institucionalización de los derechos humanos a nivel sub-regional, ilustrada por la existencia de la FRA y del IPPDH, tiene un impacto sobre la protección de los derechos humanos, afirmación que es necesario matizar según los bloques y la relación que estas instituciones tienen con el nivel nacional o el nivel regional.

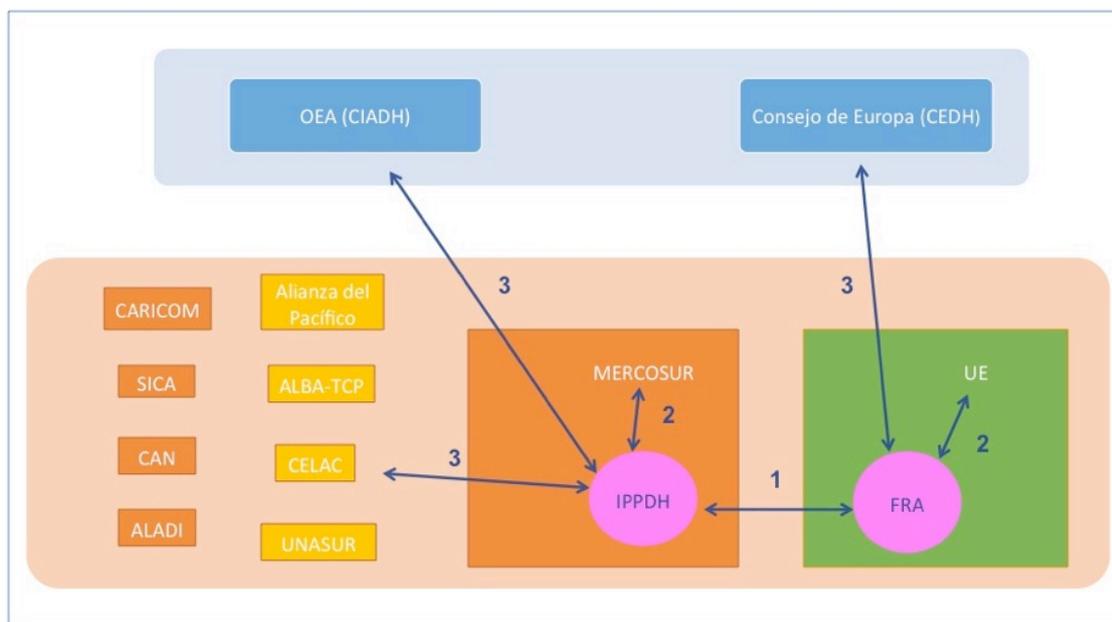
Hipótesis II. Para entender el rol de la FRA y del IPPDH en todas sus dimensiones, es imprescindible ir más allá de la aprehensión solamente jurídica de los derechos humanos para entenderlos como prácticas sociales.

Para poder responder a la pregunta y verificar las hipótesis, nos parece necesario en este punto formular un planteamiento a partir de escalas de observación.

---

<sup>139</sup> El 13 de diciembre de 2003, los Representantes de los Estados miembros, reunidos en el Consejo Europeo, decidieron utilizar como base el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, creado por el Reglamento (CE) no 1035/97, y ampliar su mandato a fin de convertirlo en una Agencia de Derechos Humanos.

Tabla 7 – Escalas de observación del presente trabajo



Fuente: elaboración propia.

La primera escala de observación se sitúa a nivel de la FRA y del IPPDH (flechita nº1). Basándonos en una serie de variables –cuya elección se explica a continuación– el objetivo es resaltar las similitudes y diferencias de cada instancia y el alcance de sus mandatos respectivos. La segunda escala de observación propone poner en perspectiva el IPPDH y la FRA en el marco de su bloque de integración (flechitas nº2): se analizará el grado de institucionalidad del MERCOSUR y de la UE en términos de derechos humanos, para entender el lugar del IPPDH y de la FRA en el panorama institucional de cada bloque. Por último, la tercera escala de observación propone una visión aún más amplia: se compararán las dos instituciones en sus relaciones con otros órganos o instituciones existentes del nivel regional y del nivel sub-regional también en el caso del IPPDH (flechitas nº3), la articulación y nivel de complementariedad.

Siendo consciente de la amplitud de la investigación, el presente trabajo se enfoca en particular en la primera dimensión, abordando más brevemente las otras dos escalas. Se reitera que el presente trabajo tiene un **enfoque descriptivo**, cuyo alcance esperado es llegar a conocer las situaciones a través de la descripción. No se tratará de evaluar ni la “*eficacia, la*

*eficiencia, el valor agregado, la utilidad, la coordinación y la coherencia*”<sup>140</sup> del trabajo de las dos instituciones en perspectiva comparada, lo que sería el objetivo de una investigación explicativa sobre el impacto de instituciones.

De los capítulos anteriores, queremos retomar una serie de ideas claves. Del Capítulo 1, – significación de un abordaje de los derechos humanos desde una perspectiva sociológica– se retomará en particular las siguientes ideas: (i) no sólo es importante respetar y proteger los derechos humanos, sino que se ha vuelto muy necesario para los Estados adoptar medidas positivas para “realizar” los derechos humanos; y (ii) para que los derechos humanos tengan significado social, deben institucionalizarse socialmente e integrarse en la mentalidad de las personas, de los ciudadanos. Del Capítulo 2, se retomarán dos enfoques teóricos de la integración regional, en particular: (i) el institucionalismo, es decir la importancia de estudiar los actores, las instituciones, el panorama institucional, el grado de institucionalización; y (ii) los nuevos modos de gobernanza, en la creación de normas no vinculantes, de gobernanza en redes, etc.

### Conclusión del Capítulo 3

- Las organizaciones internacionales y las organizaciones de integración regional son de naturaleza distinta. La característica principal de las organizaciones de integración regional es que son “*estructuras dinámicas sujetas a la influencia de diferentes factores políticos, económicos, sociales, históricos, ambientales, que modelan su desarrollo permanente*” (LEVÍ CORA, 2011: 218), lo que dificulta el estudio del fenómeno de la integración regional, incluso mediante el método comparativo.
- Este trabajo tiene un enfoque principalmente descriptivo y privilegia un estudio con escalas de observación.

---

<sup>140</sup> Objetivos del estudio RAMBOLL (2012). *External Evaluation of the European Unión Agency of Fundamental Rights*, Denmark. La FRA ya ha tenido su estudio de impacto. En el caso del IPPDH es aún muy temprano ya que tiene solamente unos años de funcionamiento.

## PARTE II – COMPARACIÓN

---

La segunda parte es la oportunidad de pasar de la teoría a la práctica para no quedar en una lógica de teorización muy abstracta sino contribuir a una mejor comprensión de la articulación entre derechos humanos e integración regional.

En concreto, el planteamiento es partir de escalas de observación. Primero, se describirán las características de la FRA y del IPPDH como institución, partiendo de la base legal (Capítulo 4). Luego, se presentará la articulación de la FRA y del IPPDH con el panorama institucional de cada bloque (Capítulo 5). Por último, se estudia la FRA y el IPPDH en el panorama regional de organizaciones directa o indirectamente vinculadas a los derechos humanos (Capítulo 6).

Última aclaración: este estudio no trata la cuestión de la puesta en la agenda de los derechos humanos a nivel sub-regional, es decir, “el por qué” de la creación del IPPDH y de la FRA, en el MERCOSUR y en la UE, respectivamente. Si bien sería muy interesante, también sería otra tesis.

## Capítulo 4: La FRA y IPPDH en perspectiva comparada

Para iniciar la comparación, se toma como punto de partida, la base legal de creación del IPPDH y de la FRA.

*Tabla 8 – Comparación FRA-IPPDH: base legal*

	FRA	IPPDH
<b>Base legal</b>	<a href="#">Reglamento base N°168/2007</a> (14 páginas)	<a href="#">MERCOSUR/CMC/DEC. N°14/09</a> (3 páginas) – Creación del IPPDH <a href="#">MERCOSUR/CMC/DEC. N°32/09</a> (1 página) – Sede del IPPDH MERCOSUR/CMC/DEC. N°12/10 (5 páginas) – Estructura del IPPDH <a href="#">MERCOSUR/GMC/RES. N° 05/10</a> (1 página) – Designación del Secretario Ejecutivo
<b>Fecha de la base legal</b>	15 de febrero de 2007	23 de julio de 2009
<b>Apartados</b>	Capítulo 1: Objeto, objetivo, ámbito de aplicación, cometidos y sectores de actividad	Art. 1: Creación, nombre y sede Art. 2: Objetivo Art. 3: Funciones
	Capítulo 2: Métodos de trabajo y cooperación	No hay precisiones sobre los métodos de trabajo y cooperación en la Decisión pero sí en el Sitio Web.
	Capítulo 3: Organización Capítulo 4: Funcionamiento	Art. 4: Organización
	Capítulo 5: Disposiciones financieras	Art. 5: Plan de trabajo y plan financiero Art. 6: Presupuesto
	Capítulo 6: Disposiciones generales Capítulo 7: Disposiciones finales	Art. 7: Disposición final

Fuente: elaboración propia

Se analizará primero el objetivo y las funciones de la FRA y del IPPDH (1); segundo, los sectores de actividad o ejes temáticos (2); y por último, la organización y el funcionamiento de cada instancia (3).

## 1. Función

En la tabla siguiente, presentamos el extracto de la base legal correspondiendo a la descripción del objetivo y de las funciones de la FRA y del IPPDH.

*Tabla 9 – Comparación FRA-IPPDH: objetivos y funciones*

	FRA	IPPDH
<b>Objetivo de largo plazo</b>	Art. 2 del Reglamento de Base: “El objetivo de la Agencia será proporcionar a las pertinentes instituciones, órganos y organismos de la Comunidad y sus Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario, ayuda y asesoramiento sobre los derechos fundamentales con el fin de apoyarlos cuando adopten medidas o establezcan líneas de actuación en sus respectivos ámbitos de competencia con el fin de respetar plenamente los derechos fundamentales.”	Art. 2 de la Decisión CMC: “El objetivo del IPPDH es contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho en los Estados Partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en Derechos Humanos, y contribuir a la consolidación de los Derechos Humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del MERCOSUR”
<b>Funciones</b>	Art. 4, <a href="#">Reglamento base N°168/2007</a> a) recopilar, registrar, analizar y difundir datos e informaciones pertinentes, objetivos, fiables y comparables, incluidos los resultados de las actividades de investigación y supervisión que le comuniquen los Estados miembros, las instituciones de la Unión, así como los órganos, organismos y agencias de la Comunidad y de la Unión, los centros de investigación, los organismos nacionales, las organizaciones no gubernamentales, los terceros países y las organizaciones internacionales, y en particular los organismos competentes del Consejo de Europa; b) desarrollar métodos y normas para mejorar la comparabilidad, la objetividad y la fiabilidad de los datos a escala europea, en cooperación con la Comisión y los Estados miembros; c) realizar o fomentar investigaciones y trabajos científicos, estudios preparatorios y de viabilidad, o colaborará en ellos, incluso, cuando resulte apropiado y sea compatible con sus prioridades y su programa de trabajo anual, a petición del Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión. (d) formular y publicar, por propia iniciativa o a petición del Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, conclusiones y dictámenes sobre temas concretos para las instituciones de la Unión y los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario; (e) publicar un informe anual sobre las	Art. 4, <a href="#">Decisión CMC N°14/09</a> a) Cooperar, cuando sea expresamente solicitado, por los Estados Partes, entre otras actividades en: 1. el diseño de políticas públicas en la materia y su posterior consecución; 2. la implementación de los medios que permitan una más efectiva y eficaz protección y promoción de los Derechos Humanos reconocidos en las respectivas Constituciones Nacionales y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, y; 3. la adopción de los estándares internacionales plasmados en los instrumentos de Derechos Humanos de los sistemas interamericano y de Naciones Unidas. b) Contribuir en la armonización normativa entre los Estados Partes, en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos. c) Prestar asistencia técnica para el desarrollo de actividades de capacitación en la promoción y protección de los Derechos Humanos, para funcionarios/as de las instituciones de Derechos Humanos de los Estados Partes. (d) Ofrecer un espacio permanente de reflexión y dialogo entre funcionarios/as públicos/as y organizaciones de la sociedad civil, sobre políticas públicas.

	<p>cuestiones relativas a los derechos fundamentales cubiertas por los ámbitos de actividad de la Agencia, en el que también se resaltarán los ejemplos de buenas prácticas;</p> <p>(f) publicar informes temáticos basados en sus análisis, investigaciones y encuestas;</p> <p>(g) publicar un informe anual de sus actividades.</p> <p>(h) Desarrollar una estrategia de comunicación y fomentará el diálogo con la sociedad civil, con el fin de aumentar la sensibilización de la opinión pública ante los derechos fundamentales y difundir información activamente sobre su trabajo.</p>	<p>e) Realizar estudios e investigaciones sobre temas vinculados a la promoción y la protección de Derechos Humanos, que sean solicitados por la Reunión de Altas Autoridades en el Área de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR.</p>
--	---	---

Fuente: elaboración propia.

La FRA y del IPPDH tienen como **objetivo** en común proporcionar apoyo e asesoramiento, en particular a los Estados miembros para el respeto de los derechos fundamentales o derechos humanos en el espacio de la Unión Europea y del MERCOSUR respectivamente, con el fin de consolidar los derechos humanos. Ambas instancias están a disposición o al servicio de los Estados miembros. No tienen una misión de monitoreo de sus obligaciones internacionales. En las palabras de Víctor ABRAMOVICH, primer Secretario Ejecutivo del IPPDH, es importante “*delinear su (del IPPDH) identidad institucional, como herramienta al servicio de los gobiernos y de la sociedad civil de la región*”.<sup>141</sup>

Para lograr su objetivo, la FRA y el IPPDH tienen una serie de **funciones** bastante similares. Sin embargo, existen variaciones en las prioridades dedicadas a cada una de estas funciones. A continuación, analizaremos las funciones en torno a tres ejes que surgen del análisis: investigación aplicada (a); apoyo técnico e asesoramiento (b); capacitación y formación (c); y sensibilización del público y difusión de la información sobre derechos humanos (d).

#### a) *Investigación aplicada*

Tanto en la FRA como en el IPPDH, el componente de investigación aplicada constituye la principal actividad de las instancias.

<sup>141</sup> IPPDH (2014). *Memoria institucional 2009-2014*.

En cuanto a la FRA, de los ocho cometidos enumerados en el reglamento base N° 168/2007, la mitad (cuatro cometidos) corresponde a la investigación y a la recogida de datos: apartados (a) hasta (c) del art. 4. El trabajo de la FRA consiste en proporcionar información comparada y comparable entre todos los Estados miembros de la UE.

En un estudio de impacto del trabajo de la FRA realizado por evaluadores externos (de aquí en adelante *Estudio de impacto*), se concluye que la Agencia cumple con un alto grado de su mandato de recoger, registrar y analizar información y datos objetivos, fiables, comparables y pertinentes sobre cuestiones de derechos fundamentales en la UE y sus Estados miembros<sup>142</sup>. La Agencia es vista como una instancia experta en la materia. La Agencia ha desarrollado normas y métodos adecuados para mejorar la comparabilidad de los datos a través de los Estados miembros de la UE.

Sin embargo, el *Estudio de impacto* también matiza este resultado. Si bien a nivel de las instituciones de la UE, el trabajo de la Agencia es claramente relevante y es visto positivamente, el panorama es disímil a nivel de los Estados miembros: mientras que los estudios comparativos de dimensión europea global (a nivel de todos los Estados miembros) son muy importantes para los responsables políticos europeos, el proceso político a nivel nacional requiere mayor profundidad e información contextual que no puede ser proporcionada por la FRA. Otro ejemplo, la Comisión Europea pide análisis que abarcan toda la UE, mientras que a los Estados miembros les gustaría un apoyo más directo e investigación por país más en profundidad. La sociedad civil, por otro lado, exige más vigilancia y protección de los derechos fundamentales. Mientras que las expectativas no son necesariamente contradictorias, abarcar todas requeriría un conjunto de diferentes enfoques para el trabajo realizado por la Agencia, es decir, trabajar en muy diferentes tipos y escalas de la investigación, algo que no se considera realista con los recursos actuales.

En cuanto al IPPDH, la investigación es también claramente su primera función. En la Decisión base, este componente corresponde al Art. 4 e), y en la presentación de sus funciones disponible en el Sitio Web, la función “Investigación aplicada para la producción de estudios e información técnica” está en primera posición<sup>143</sup>. Existe un área en particular

---

<sup>142</sup> RAMBOLL (2012). *External Evaluation of the European Unión Agency of Fundamental Rights*, Denmark, Executive summary, p. 11.

<sup>143</sup> <http://www.ippdh.mercosur.int/funciones/>. Cabe señalar que en los planes de trabajo, ha variado la presentación de las funciones del IPPDH: a veces se menciona el “desarrollo institucional” como un eje y a veces no.

donde el IPPDH hace investigación, proporcionando información comparable entre todos los Estados miembros del MERCOSUR: es el proyecto de Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR (SISUR).<sup>144</sup> Esta herramienta interactiva, aún en proceso de construcción, incluye una primera muestra de 200 instituciones y mecanismos de articulación estatales dedicados a la promoción y protección de los derechos humanos en Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El SISUR contiene información relativa a la estructura e historicidad institucional, articulación entre instituciones, temas de agenda, líneas de acción, participación social, marcos normativos y política pública, organizado de manera que facilite la visualización y la comparación. El SISUR constituye tanto la memoria institucional de los derechos humanos en el MERCOSUR, como el primer paso imprescindible para futuras áreas de comparación en derechos humanos en los países miembros.

*b) Apoyo técnico y asesoramiento*

De acuerdo con su Reglamento constitutivo, la FRA prestará apoyo a las pertinentes instituciones, órganos y organismos de la UE y a los Estados miembros, proporcionándoles asistencia y asesoramiento sobre los derechos fundamentales (Art. 4 d).

Desde 2007, la Agencia ha experimentado un aumento en las solicitudes de asesoramiento ad-hoc, peticiones formales e informales, consejos y opiniones, sobre un espectro más amplio de cuestiones temáticas relacionadas con los derechos fundamentales. Esta tendencia puede ser vista como positiva en relación a la relevancia de la FRA para los diferentes actores. Sin embargo, constituye también un desafío en términos de recursos humanos y de tiempo para acomodar todas las solicitudes con información de calidad.

Según el *Estudio de impacto*<sup>145</sup>, la Agencia no ha registrado sistemáticamente todas las solicitudes recibidas desde 2007, por lo que no existe un registro completo. En términos generales, las diferentes peticiones de apoyo e insumos por parte de la FRA se pueden clasificar en los siguientes tipos:

(i) Apoyo no legislativo: insumos (input) en informes, en presentación de resultados, y experiencia técnica y demás;

---

<sup>144</sup> <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>. IPPDH (2014). *Memoria institucional 2009-2014*. p. 52. Son mencionadas otras experiencias de cooperación en materia de infraestructura institucional, aparte de Haití, como con Chile, Perú, Brasil, y Uruguay.

<sup>145</sup> RAMBOLL (2012). *External Evaluation of the European Unión Agency of Fundamental Rights*, Denmark, p. 35.

- (ii) Fase pre-legislativa: consultas informales sobre las iniciativas legislativas previstas;
- (iii) Fase legislativa: dictamen formal sobre propuestas legislativas, consultas informales e insumos expertos;
- (iv) Fase post-legislativa: seguimiento de la ejecución de las decisiones o de informes;
- (v) Solicitudes ad hoc por parte de los Estados miembros.

Hasta la fecha, la mayoría de las solicitudes ha sido recibida por parte del Parlamento Europeo. Recientemente, una base de datos ha sido desarrollada para el seguimiento de las solicitudes (formales e informales) recibidas por parte del Parlamento Europeo, y la FRA planea también desarrollar una base de datos para otros grupos de interés.

En cuanto al rol de la FRA de proporcionar insumos al proceso legislativo a nivel europeo, existen varias voces que abogan por un papel central de la Agencia en la prestación de opiniones sobre futuras legislaciones de forma más regular. Según un estudio comisionado por el Parlamento Europeo, la FRA constituye un *“mecanismo extrajudicial fundamental de protección de los derechos humanos en la UE. No ejecuta los derechos, pero sí actúa como fuente de conocimiento y como investigador, consultor y facilitador para la UE. (...) Los críticos ven una grave carencia en su mandato en la ausencia de poderes ejecutivos y cuestionan aún más su independencia con respecto a las instituciones de la UE y su limitado poder para intervenir en la maquinaria legislativa y judicial de UE.”*<sup>146</sup>

Tal como la FRA, el IPPDH tiene el mandato de cooperación técnica a gobiernos. El apoyo técnico va más allá de sólo proporcionar información comparable para realizar un diagnóstico: “Ofrece apoyo en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas nacionales, a las autoridades e instituciones de derechos humanos de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR” (sitio Web). Es decir que cada gobierno puede pedir asistencia técnica para un diagnóstico, en la formulación de una política y/o para evaluar una política.

En términos de actores, el IPPDH recibe solicitudes por parte de los Estados miembros. Durante el año 2015, a solicitud de tres países del MERCOSUR, el IPPDH ha trabajado para avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión pública de estos países, y a veces, a través de la transversalización del enfoque de derechos humanos en la planificación,

---

<sup>146</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Direction Générale des politiques internes, Département Thématique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles (2011). *L'évolution des instruments et de la jurisprudence sur les droits fondamentaux : Comparaison des systèmes de protection des droits de l'homme des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne*. Bruxelles, Parlement européen, p. 18, traducción propia.

monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Estos han sido: Paraguay, Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (DDH-CSJ) y Unidad General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores (UGDH-MRE); Uruguay, a solicitud de la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); y Venezuela, a solicitud del Consejo Nacional de Derechos Humanos de la República Bolivariana de Venezuela (CNDDHH).

Retomando las categorías aplicadas a la FRA para determinar el rol de la instancia en el proceso de construcción de políticas públicas, no a nivel del MERCOSUR, pero sí a nivel nacional, se puede decir que el IPPDH también proporciona:

- (i) Apoyo no legislativo: por ejemplo, el IPPDH y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires realizaron una investigación sobre el acceso a derechos de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires<sup>147</sup>;
- (ii) Fase pre-legislativa: por ejemplo, en 2015, fiscales y procuradores generales de la región adoptaron un nuevo instrumento de cooperación penal para investigar graves violaciones a los derechos humanos. El documento fue redactado por la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad del Ministerio Público Fiscal de Argentina, basado en un texto elaborado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH)<sup>148</sup>;
- (iii) Fase legislativa: al momento de la investigación no se conocía alguna actividad de la fase legislativa lo que no implica que el IPPDH no podría tener un rol y proporcionar dictamen formal sobre propuestas legislativas, o consultas informales e insumos expertos;
- (iv) Fase post-legislativa ídem fase anterior.
- (v) Solicitudes ad hoc por parte de los Estados miembros: un ejemplo interesante ha sido la solicitud recibida durante la XXII Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH), celebrada en Porto Alegre los días 5 y 6 de septiembre de 2012 para llevar adelante un estudio sobre las acciones de Cooperación Sur-Sur (CSS) del MERCOSUR y la Secretaría Técnica de la UNASUR en Haití durante la última década. Una de las diferencias con la FRA es que las funciones del IPPDH van más allá del ámbito interno del MERCOSUR, abarcan también la dimensión externa de las políticas del MERCOSUR como lo veremos más adelante.

---

<sup>147</sup> <http://www.ippdh.mercosur.int/presentacion-de-la-investigacion-acceso-a-derechos-de-las-personas-migrantes-en-la-provincia-de-buenos-aires/>.

<sup>148</sup> <http://www.ippdh.mercosur.int/ministerios-publicos-del-mercosur-adoptaron-nuevo-instrumento-para-investigar-graves-violaciones-a-derechos-humanos/>.

### c) Capacitación y formación

Si bien el eje “capacitación y formación” existe en ambas instancias, el IPPDH ha claramente priorizado este componente (art. 4, c). En su sitio Web, constituye el segundo de sus cuatro ejes. Para la FRA, la capacitación es una actividad más difusa.

En su sitio Web, la FRA no tiene una sección dedicada a la formación. En vez, es en la sección “Publicaciones” que se detalla una extensa gama de soportes publicados y donde se encuentran manuales, informes, caja de herramientas y otras guías que sirven para formaciones. Un ejemplo es “*Formación policial en materia de derechos fundamentales – Manual para instructores de las fuerzas policiales*”<sup>149</sup>. Otro ejemplo es el desarrollo de un manual de formación en derechos fundamentales para los oficiales de asilo y los guardias fronterizos<sup>150</sup>.

La FRA conduce seminarios para sensibilizar sobre los derechos humanos, pero el público meta es distinto del público del MERCOSUR. Junto con funcionarias y funcionarios de los Estados miembros (oficiales de la policía, guardias de fronteras de la Agencia FRONTEX), la FRA puede proporcionar seminarios de sensibilización a periodistas también. Uno de los seminarios más exitosos según el *Estudio de impacto* ha sido la experiencia de la Guía sobre la diversidad cultural en los programas de los canales de televisión pública. Este seminario ha sido referenciado como “buena práctica” por el Consejo de Europa<sup>151</sup>.

La FRA pone mucho énfasis en soportes impresos y menos en campus virtuales. Una explicación puede ser la división o repartición de tareas entre las instancias de derechos humanos en la UE y la especialización de cada una de ella. En ese sentido, existe por ejemplo una Maestría europea en Derechos Humanos y Democratización.

En comparación, desde su creación, el IPPDH ha puesto muchos esfuerzos en el desarrollo de una oferta de capacitación para funcionarios/as de los países integrantes del MERCOSUR y para actores sociales. Esta sección de su sitio Web evidencia una evolución significativa. Ahora, es

---

<sup>149</sup> *Fundamental rights-based police training manual – A Manual for police trainers*, 2013, disponible: <http://fra.europa.eu/fr/publication/2015/formation-policiere-aux-droits-fondamentaux-manuel>.

<sup>150</sup> <http://fra.europa.eu/en/news/2015/developing-fundamental-rights-training-asylum-officers-and-border-guards-0>.

<sup>151</sup> RAMBOLL (2012). *External Evaluation of the European Union Agency of Fundamental Rights*, Denmark, p. 30.

bajo la “Escuela Internacional”<sup>152</sup> que se detalla la oferta en capacitación. Inaugurada el 9 de diciembre de 2015<sup>153</sup>, la propuesta formativa de la Escuela se desarrolla en dos modalidades: (i) procesos educativos de carácter presencial, y (ii) cursos a distancia a través de su campus virtual. El primer curso virtual se desarrolló entre octubre y diciembre de 2014 y tenía como público meta 50 funcionarios/as de rango intermedio con responsabilidades de dirección y/o coordinación de áreas y programas provenientes de los países que integran el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia), que se desempeñaban en las áreas de desarrollo social o derechos humanos de nivel nacional<sup>154</sup>. El otro curso virtual desarrollado en septiembre de 2015, el Curso de Derechos humanos y Política migratoria<sup>155</sup>, también tiene el mismo público meta: funcionarias y funcionarios que son planificadores, implementadores y/o evaluadores de políticas públicas de los países del MERCOSUR.

Entonces se puede concluir que existe en el MERCOSUR una voluntad de difundir la conciencia de la “*necesidad de una cultura democrática fundada en la plena vigencia de los derechos, la Educación en Derechos Humanos se constituye en una desafío fundamental para la transformación social*”<sup>156</sup>.

d) *Difusión/sensibilización del público/diálogo con la sociedad civil*

Tanto la FRA como el IPPDH tienen como mandato el diálogo con la sociedad civil. Este mandato ha tomado una forma muy parecida en ambas regiones con la creación de un espacio dedicado especialmente al diálogo con la sociedad civil: la Plataforma de los Derechos Fundamentales (*Fundamental Rights Platform* – FRP en su siglo en inglés) en el marco de la UE y el Foro de participación social en el marco del MERCOSUR. Sin embargo, este compromiso parece más fuerte para el IPPDH, ya que tiene como objetivo estratégico “*estimular el pensamiento y la cultura de Derechos Humanos en la sociedad*”<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> <http://www.ippdh.mercosur.int/escuela-internacional/>.

<sup>153</sup> Escuela internacional de Política Pública en Derechos Humanos: <http://www.ippdh.mercosur.int/ippdh-inaugura-escuela-internacional-de-politica-publica-en-derechos-humanos/>.

<sup>154</sup> Para más información, véase: <http://www.ippdh.mercosur.int/curso-virtual-derechos-humanos-y-politicas-sociales/>.

<sup>155</sup> <http://cv.ippdh.mercosur.int>.

<sup>156</sup> IPPDH, página Web “Escuela internacional”: <http://www.ippdh.mercosur.int/escuela-internacional/>.

<sup>157</sup> IPPDH (2015). *Informe anual*, Objetivo Estratégico 4.

En el Art. 4, (h) de su Reglamento base, la FRA “desarrollará una estrategia de comunicación y fomentará el diálogo con la sociedad civil, con el fin de aumentar la sensibilización de la opinión pública ante los derechos fundamentales y difundirá información activamente sobre su trabajo”.<sup>158</sup> La implementación de estos cometidos se ha traducido por la creación de la Plataforma de los Derechos Fundamentales. Constituye el principal foro de la Agencia para la cooperación con organizaciones de la sociedad civil. Está compuesta por 350 organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos, sindicatos y organizaciones de empleadores, organizaciones sociales y profesionales pertinentes, iglesias, organizaciones religiosas, filosóficas y no confesionales, universidades y otros expertos cualificados de órganos y organizaciones europeas e internacionales. El evento anual de la Plataforma de Derechos Fundamentales reúne habitualmente como unos 230 participantes. Los principales objetivos son promover un debate europeo sobre los derechos fundamentales, intercambiar buenas prácticas, compartir experiencias de la FRA y del trabajo de las organizaciones de las sociedades civiles, y fortalecer aún más las oportunidades de colaboración y de trabajo en red.

En el estudio de impacto también se puso de relieve que las actividades de sensibilización de la FRA están dirigidos a actores seleccionados (como policías, maestros, autoridades locales, etc.)<sup>159</sup>, es decir que no son campañas generales de sensibilización, ya que los recursos financieros y humanos están limitados para este tipo de actividad y que el impacto en general es percibido como limitado. Más bien, la comunicación de la FRA intenta trabajar de una manera tal que la FRA proporciona datos, información y plantillas a sus socios clave para que puedan replicar y hacer uso de su trabajo en sus propias campañas y esfuerzos de sensibilización. Recientemente, la FRA ha tenido la oportunidad de mostrar cómo las ONG pueden unirse a la lucha contra la islamofobia, del tipo de información que necesita la UE para actuar y de las campañas de sensibilización necesarias<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Se puede decir que las funciones (d), (e), (f) y (g) sobre la obligación de publicar su trabajo también contribuyen a aumentar la difusión de su trabajo y la sensibilización del público:

(d) formulará y publicará, por propia iniciativa o a petición del Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, conclusiones y dictámenes sobre temas concretos para las instituciones de la Unión y los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario;

(e) publicará un informe anual sobre las cuestiones relativas a los derechos fundamentales cubiertas por los ámbitos de actividad de la Agencia, en el que también se resaltarán los ejemplos de buenas prácticas;

(f) publicará informes temáticos basados en sus análisis, investigaciones y encuestas;

(g) publicará un informe anual de sus actividades.

<sup>159</sup> RAMBOLL (2012). *External Evaluation of the European Union Agency of Fundamental Rights*, Denmark, p. 43.

<sup>160</sup> <http://fra.europa.eu/fr/news/2015/atelier-sur-la-maniere-dont-les-ong-peuvent-rejoindre-la-lutte-contre-lislamophobie>.

En el estudio de impacto, se evaluó hasta qué punto la FRA ha tenido éxito en cuanto a la promoción del diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.<sup>161</sup> Sin embargo, frente a la tendencia a la “*burocracia de los derechos fundamentales*”, el propio Director de la FRA, Morten KJAERUM, advirtió sobre la importancia de “*asegurar que los encargados de la promoción de los derechos humanos est[é]n en contacto directo con las necesidades concretas de las personas a nivel de la base*”<sup>162</sup>.

El IPPDH tiene como función “*Ofrecer un espacio permanente de reflexión y diálogo entre funcionarios/as públicos/as y organizaciones de la sociedad civil, sobre políticas públicas*” (art. 3 d). Este cometido se ha traducido por la creación de un Foro de participación social. Como se indica en el sitio Web<sup>163</sup>, este Foro de participación social se inauguró el 22 de mayo de 2015 y está compuesto por dos espacios de participación. Primero, existen “Consultas públicas”, que tienen un cierto grado de formalización o institucionalización ya que son reuniones semestrales e itinerantes, el lugar de encuentro cambia de un Estado miembro a otro. En 2015, se realizaron dos Consultas Públicas (20 de mayo y 25 de septiembre de 2015). Estas consultas han sido promovidas por la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) del MERCOSUR. La UPS<sup>164</sup> ha sido creada en 2010 pero empezó a funcionar en 2013. Tiene como objetivos principales: (i) promover y ampliar el involucramiento de las organizaciones y movimientos sociales, así como de la ciudadanía en general, en el MERCOSUR; (ii) Promover el diálogo del MERCOSUR con las organizaciones y movimientos sociales; y (iii) Consolidar, fortalecer y visibilizar los espacios y mecanismos de participación en el MERCOSUR. Segundo, la participación social puede también tomar la forma de “Diálogos IPPDH”. Son menos institucionalizados, ya que son a iniciativa del Secretario Ejecutivo del IPPDH y dependen de la pertinencia de los temas abordados y de la coyuntura.

Además, el IPPDH tiene otras herramientas para estimular el pensamiento sobre Derechos Humanos y avanzar en la concientización de la sociedad. Estas incluyen: un espacio cultural del IPPDH en su sede, inaugurado con la instalación de la muestra fotográfica “Miradas del Sur”; acciones y estrategias de promoción cultural, tales como el calendario de derechos humanos que identifica fechas emblemáticas, utilizando herramientas virtuales y digitales

---

<sup>161</sup> RAMBOLL (2012). *External Evaluation of the European Unión Agency of Fundamental Rights*, Denmark, p. 19, p. 90.

<sup>162</sup> KJAERUM, M., TOGGENBURG, G. N. (2012). “The Fundamental Rights Agency and Civil Society: Reminding the Gardeners of their Plants’ roots”, *European Diversity and Autonomy Papers (EDAP)*, N°2, p. 17.

<sup>163</sup> <http://www.ippdh.mercosur.int/participacion-social/>.

<sup>164</sup> [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5817/2/innova.front/unidad\\_de\\_apoyo\\_a\\_la\\_participacion\\_social](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5817/2/innova.front/unidad_de_apoyo_a_la_participacion_social)

para llegar al público destinatario. Por último, se creó un Grupo de Trabajo de Comunicación en Derechos Humanos de la RAADH para analizar el rol de la comunicación en derechos humanos en los Estados bloques y articular espacios y actores para la difusión de una agenda nacional y regional de derechos humanos.

El público destinatario del IPPDH (la sociedad en su conjunto) difiere en parte del propio de la FRA que, si bien tiene como objetivo llegar a la sociedad también, tiene como centro un público especializado (periodistas, organizaciones de la sociedad civil “organizada”) y cuenta con él para llegar a los ciudadanos y a la sociedad en general.

Es interesante señalar que cada función corresponde a un objetivo en el ciclo de la política pública: la investigación aplicada y el apoyo técnico y asesoramiento corresponden al apoyo a la definición de la acción pública; la capacitación influye sobre la implementación de la acción pública; y la difusión, sensibilización y relación con la sociedad civil participan de la implementación, pero también de la legitimación de la acción pública.

El tema de la participación de la sociedad civil podría tener un desarrollo más amplio ya que la elevación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al “mismo valor jurídico” que los Tratados, en virtud del art. 6 (1) del Tratado UE, refuerza las obligaciones de la UE en su compromiso con los actores no estatales<sup>165</sup> y que las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel crucial en todos los niveles: proporcionan información a las instituciones, contribuyen a la puesta a la agenda y a la formulación de políticas en el ámbito de los derechos humanos, observan e monitorean la implementación y juegan un papel importante en lo que respecta a la sensibilización<sup>166</sup>.

## 2. Sector de actividad

Más allá de las funciones, comparar el sector de actividad proporciona otro tipo de información, más contextualizada, para entender el rol de cada órgano.

---

<sup>165</sup> PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J. y WARD, A. (eds) (2014). *The Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford: Hart Publishing

<sup>166</sup> Para más información sobre el papel de la sociedad civil, véase por ejemplo, SPIRO, P. J. (2009) “NGOs and Human Rights: Channels of Power”, *Legal Studies Research Paper Series, Temple University Legal Studies Research Paper No. 2009-6* ; MAYRHOFER, M., CHAVEZ, C., HEGDE, V., KILLANDER, M., LARIK, J., NKRUMAH, B., SALMÓN, E., YIGEN, K. (2014). *Report on the mapping study on relevant actors in human rights protection*, Work Package No. 4 – Deliverable No. 4.1, FRAME Project, p. 75; DAVID, N., DOWELL-JONES, M., FOOTER, M., KENNER, J., MUSTANIEMI-LAAKSO, M., NOLAN, A., PRIBYLA, P. (2014). *Report on the positive and negative human rights impacts of non-state actors*, Work Package No. 7 – Deliverable No. 7.1, FRAME (Fostering Human Rights among European Policies) Project, p. 11 ; FINKE, B. (2007). “Civil society participation in EU governance”, *Living Reviews on European Governance*, Vol. 2, No. 2.

Tabla 10 – Comparación FRA-IPPDH: ejes temáticos

	FRA	IPPDH
<b>Nombre</b>	<b>Agencia de los Derechos Fundamentales</b>	<b>Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos</b>
<b>Antecedentes</b>	Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC en su sigla en inglés), creado en 1994, que se convirtió en un organismo independiente en 1997. Reglamento base N°168/2007, Capítulo 6 – Disposiciones generales, Art. 23, 4.	Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías de los Estados Partes y Asociados (RAADDHH) conformada en 2004
<b>Sede</b>	Viena, Austria Reglamento base N°168/2007, Capítulo 6 – Disposiciones generales, Art. 23, 5.	Buenos Aires (ex-ESMA), Argentina <a href="#">Decisión CMC N°32/09</a>
<b>Ejes temáticos – objetivos de corto-mediano plazo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Acceso a la justicia</li> <li>2) Asilo, inmigración y fronteras</li> <li>3) Derechos de los niños, niñas y adolescentes</li> <li>4) Crímenes de odio</li> <li>5) LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales)</li> <li>6) Personas con discapacidades</li> <li>7) Política de protección de datos y de la vida privada</li> <li>8) Cuestiones de género</li> <li>9) Racismo e intolerancias relacionadas</li> <li>10) Romaníes<sup>167</sup></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Políticas de memoria, verdad, justicia y reparación ante graves violaciones</li> <li>2) Políticas de igualdad y no discriminación <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Migraciones y derechos humanos;</li> <li>b) Personas mayores</li> <li>c) Derechos económicos, sociales, culturales y políticas públicas</li> </ol> </li> <li>3) Políticas de prevención de la violencia institucional y seguridad ciudadana</li> <li>4) Infraestructura institucional en DDHH<sup>168</sup></li> </ol>

Fuente: elaboración propia

Analizar el sector de actividad implica mirar tres elementos: las áreas temáticas de trabajo (a); el ámbito de aplicación (b); y la misión y alcance del trabajo de la institución (c).

#### a) Áreas temáticas

Las áreas temáticas de trabajo de la FRA y del IPPDH son un reflejo de la historia de cada región.

<sup>167</sup> Lista de 10 temas establecida según la página “Temas” del sitio Web de la FRA, clasificado por orden alfabético.

<sup>168</sup> Lista establecida según la página “Temas” del sitio Web del IPPDH, clasificado por importancia.

La FRA ha sucedido al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, creado en 1994 y convertido en un organismo independiente de la UE en 1997. Si bien el mandato de la FRA ha sido ampliado, el fenómeno del racismo y de la xenofobia es el único tema de seguimiento obligatorio, de hecho, inscrito en su Reglamento base. Es el marco plurianual de trabajo de la FRA que “*definirá los ámbitos temáticos de actividad de la Agencia, entre los que deberá figurar la lucha contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia asociada a los mismos*” – Art. 5 – Sectores de actividad (2, b).

Hoy en día, la FRA cuenta con diez temas de trabajo, según su sitio Web. En orden alfabético son: (1) Acceso a la justicia; (2) Asilo, inmigración y fronteras; (3) Derechos de los niños, niñas y adolescentes; (4) Crímenes de odio; (5) LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales); (6) Personas con discapacidades; (7) Política de protección de datos y de la vida privada; (8) Cuestiones de género; (9) Racismo e intolerancias relacionadas; y (10) Romaníes. Al estudiar los Marcos plurianuales 2007-2012<sup>169</sup> y 2013-2017<sup>170</sup>, se puede observar una variación en las temáticas priorizadas. Entre hoy en día y el primer marco plurianual, la lista cambió sensiblemente. Los temas 1, 2, 3, 7 y 9 se encontraban tanto en el Marco plurianual 2007-2012 como en el sitio Web. Sin embargo, lo que destaca el sitio Web son: los derechos de la comunidad LGBT, de las personas con discapacidades, de los Romaníes y las cuestiones de género. Lo que no aparece en el sitio Web son: compensación de las víctimas, y participación de los ciudadanos de la Unión Europea en el funcionamiento democrático de la Unión. Ahora, con el marco plurianual 2013-2017, las diferencias son menores: en el sitio Web, se han agrupado todas las temáticas relacionadas con la Justicia bajo un solo tema (1) Acceso a la justicia; mientras se ha dividido el eje igualdad y no discriminación en distintas temáticas para resaltar los grupos priorizados: (5) LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales); (6) Personas con discapacidades; y (8) Cuestiones de género.

En el marco del MERCOSUR, también los ejes temáticos de trabajo del IPPDH son definidos en un marco estratégico plurianual. Según el Plan Estratégico 2010-2012 (primer plan estratégico): “*Los ejes temáticos definitivos se fijarán periódicamente como resultado de los*

---

<sup>169</sup> FRA (2007). *Marco plurianual 2007-2012*. Disponible: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/459-FRA-mission-strategic-objectives\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/459-FRA-mission-strategic-objectives_en.pdf).

<sup>170</sup> FRA (2013). *FRA Strategic Plan 2013-2017*. Disponible: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_strategic\\_plan\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_strategic_plan_en.pdf).

*procesos de planificación y las discusiones con los gobiernos y la RAADDHH*<sup>171</sup>. La nota al pie indica un posible seguimiento de las prácticas de la FRA: “*En este sentido, se considera la posibilidad de que el IPPDH establezca ejes temáticos por períodos de trabajo como hace la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA por sus siglas en inglés) de la Unión Europea (UE). Cf. <http://www.fra.europa.eu>.*”

En su etapa fundacional, conforme a un primer diagnóstico, el IPPDH ha definido cuatro ejes de trabajo cuyos tres primeros son temáticos y el último es un eje transversal: (1) Políticas de prevención de la violencia institucional y seguridad ciudadana; (2) Políticas de igualdad y no discriminación; (3) Políticas de Memoria, Verdad, Justicia y Reparación ante graves violaciones de derechos humanos y (4) Infraestructura institucional en derechos humanos.

Si bien desde 2010, el IPPDH ha avanzado en paralelo en los cuatro ejes, cabe mencionar la importancia del eje “Políticas de memoria, verdad, justicia y reparación ante graves violaciones”. Este eje incluye 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. Refleja de manera muy visible la historia en común de los países del MERCOSUR.

La decisión<sup>172</sup> de tener la sede permanente del IPPDH en la Ciudad de Buenos Aires, en el Espacio para la Memoria y los Derechos Humanos (ex ESMA) es muy simbólica. Se realizó un homenaje a las víctimas del terrorismo de Estado en la región con la instalación de una placa recordatoria en la sede en noviembre de 2015.

A modo de ilustración, una de las primeras realizaciones del IPPDH ha sido la realización del Acervo Cóndor, disponible en línea desde julio de 2013. Por primera vez, se articula en un mismo espacio virtual, fondos documentales sobre la Operación Cóndor. Herramienta para facilitar la circulación de información, la guía constituye un instrumento de búsqueda de instrumentos de documentos útiles para la investigación científica, administrativa o judicial, pero también el estudio e interpretación del pasado reciente. Más allá del objetivo científico de informar y participar del esfuerzo regional de investigación en la archivística, y de ofrecer toda la información posible para las investigaciones, el proyecto implementado por el IPPDH también tiene como objetivo político general “*acompañar los procesos de verdad y justicia*

---

<sup>171</sup> IPPDH (2010). *Plan estratégico 2010-2012*, p. 4.

<sup>172</sup> [Decisión CMC N°32/09](#).

que se desarrollan en la región, a partir del relevamiento, organización, y puesta a disposición de información relativa al patrimonio archivístico que documenta las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de las coordinaciones represivas del Cono Sur”<sup>173</sup>. La temática relativa a la memoria y al Derecho a la Verdad ha estado muy presente en la agenda de la RAADH desde sus inicios, como se puede apreciar en un análisis de las discusiones que tuvieron lugar en el ámbito de las Reuniones de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH)<sup>174</sup>.

La temática “Políticas de prevención de la violencia institucional y seguridad ciudadana” es una política estrechamente relacionada a la temática “Políticas de Memoria, Verdad, Justicia y Reparación” y otro eje muy vinculado a la historia de los países del MERCOSUR. Si bien la región ha avanzado en los problemas de violencia estatal heredados de las dictaduras, persisten problemas relacionados que “no se manifiestan de forma aislada sino que reflejan muchas veces patrones estructurales de violencia y discriminación”<sup>175</sup>.

Por último, la tercera temática “Políticas de igualdad y no discriminación” es la temática que tanto el IPPDH como la FRA tienen en común. La política de migraciones está presente en ambas regiones, el IPPDH resalta además la protección de los niños migrantes. Sin embargo, cuando el IPPDH prioriza los derechos de las personas mayores y políticas sociales, la FRA prioriza los derechos de las personas LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales), de las personas con discapacidades; y las cuestiones de género.

De forma natural, las áreas temáticas reflejan los debates actuales en ambas sociedades europeas y mercosureña.

#### b) *Ámbito de aplicación*

Más allá de las temáticas distintas elegidas por cada instancia, existe una diferencia más grande entre la FRA y del IPPDH: el ámbito de aplicación.

---

<sup>173</sup> IPPDH, (2013). *Acerca del Acervo Documental Cóndor*, <http://www.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor>.

<sup>174</sup> Se ha emprendido una lectura y análisis de todas las actas de la RAADDH desde la I reunión que tuvo lugar los 4-6 de mayo de 2005 en Asunción, Paraguay hasta la última reunión, los 6-8 de noviembre de 2013 en Caracas, Venezuela, a partir de los archivos disponible en el sitio del IPPDH. El resultado de este trabajo se encuentra en HUGUENET S. (2014). “Archivos y derechos humanos: el proyecto de Acervo Documental Cóndor del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR”, Trabajo Final para la Materia “Derechos humanos, justicia transicional y memorias de la violencia política. Lecturas, problemas y debates”, del Dr. Emilio CRENZEL.

<sup>175</sup> IPPDH (2014). *Memoria institucional 2009-2014*, p. 19.

Como hemos visto en la parte I, el uso de “derechos fundamentales” y “derechos humanos” ilustra la diferencia entre un ámbito de aplicación interno al bloque regional y un ámbito más amplio que puede incluir temas de derechos humanos en las políticas exteriores del bloque regional.

En el marco de la Unión Europea, la delimitación del ámbito de aplicación de la FRA es muy clara: la FRA tiene mandato para actuar dentro de las fronteras de la Unión Europea. Para los derechos humanos en las relaciones exteriores de la UE, existen otras instancias, como el Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos.

El IPPDH no tiene el mismo enfoque. Una búsqueda por los textos muestra que en los primeros años del MERCOSUR, se mencionaba en una cierta medida los “derechos fundamentales”, como en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 10 diciembre 1998<sup>176</sup>, en la Declaración Presidencial sobre los Derechos Fundamentales de los Consumidores del MERCOSUR del 15 diciembre 2000<sup>177</sup>, y en el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR del 6 diciembre 2002<sup>178</sup>.

Además, hubo un intento de adopción de una Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR en 2009. Según H. HUMMER<sup>179</sup>, una de las características más importantes del proyecto de Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR era que en el caso del MERCOSUR se trataba de un proyecto de Carta en el plano del derecho internacional público (aunque no vinculante) entre los Estados partes del MERCOSUR, que protege contra el poder público estatal y no contra el poder comunitario, como es el caso en el derecho de la Unión Europea. En las palabras del autor, *“Esta diferenciación entre un ‘código nacional’ de derechos fundamentales que protege contra el poder público estatal de un Estado miembro y otro ‘código comunitario’ que protege contra el poder público de las Comunidades Europeas a veces parece ser borrada en América Latina, tanto en el plano teórico como práctico.*

---

<sup>176</sup> Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 10 diciembre 1998. Disponible: [http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/uploads/1999\\_DeclaracionSociolaboral.pdf](http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/uploads/1999_DeclaracionSociolaboral.pdf).

<sup>177</sup> Declaración Presidencial sobre los Derechos Fundamentales de los Consumidores del MERCOSUR del 15 diciembre 2000. Disponible: [http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/uploads/CMC\\_2000\\_Declaración\\_derechos\\_consumidor\\_es.pdf](http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/uploads/CMC_2000_Declaración_derechos_consumidor_es.pdf).

<sup>178</sup> Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR del 6 diciembre 2002. Disponible : [http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/uploads/MERCOSUR\\_acuerdo\\_residencia\\_2002.pdf](http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/uploads/MERCOSUR_acuerdo_residencia_2002.pdf).

<sup>179</sup> HUMMER, H. (2009). “La elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR desde una perspectiva europea”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XV, Montevideo, pp. 689-722.

(...)»<sup>180</sup>. En ese sentido, la Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur (elaborada en el seno del Mercosur) representa este tipo de convenciones internacionales que tienden a armonizar los códigos nacionales de derechos fundamentales y protegen, por ende, solamente contra el poder público estatal de los Estados miembros y no contra el derecho secundario de dichas organizaciones.

Otra característica importante era que la idea de incorporar derechos fundamentales fue creada en el seno del MERCOSUR primordialmente como proyecto de una Futura Carta Social del MERCOSUR —coleccionando derechos humanos de la *segunda generación*, que son derechos fundamentales de naturaleza tanto social como económica y cultural. En comparación, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE está basada en un concepto mucho más amplio, abarcando todo tipo de derechos fundamentales, es decir, también derechos políticos y civiles de la *primera generación*.

Sin embargo, el proyecto fue abandonado por falta de consenso político<sup>181</sup>, entre otras razones, y entonces predominó el uso del término “derechos humanos”, como lo demuestra la existencia del IPPDH. El Instituto es responsable para la política interna y externa del MERCOSUR en materia de derechos humanos. La dimensión externa de la política del MERCOSUR en materia de derechos humanos es aún incipiente, pero se puede citar, entre otros, el estudio MERCOSUR, UNASUR y Haití – Cooperación regional en derechos humanos de 2014. Con la intención de apoyar la evaluación de futuras líneas de cooperación regional en derechos humanos hacia Haití, el IPPDH lanzó el documento que se encuadra en uno de sus ejes transversales de trabajo: el fortalecimiento de la infraestructura institucional en derechos humanos<sup>182</sup>.

Entonces, el hecho de que no haya distinción de derechos humanos entre el adentro y el afuera del MERCOSUR muestra el compromiso o el enfoque más universal que se le quiere dar.

---

<sup>180</sup> HUMMER, H. (2009). “La elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR desde una perspectiva europea”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XV, Montevideo, p.708.

<sup>181</sup> BUONGERMINI, M. M. (2009). Carta de derechos fundamentales del MERCOSUR. Conferencia en el Supremo Tribunal Federal de Brasil. Disponible en:

[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/setimoEncontroConteudoTextual/anexo/Carta\\_de\\_Direitos\\_Humanos\\_Maria\\_Mercedes\\_Buongermini.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/setimoEncontroConteudoTextual/anexo/Carta_de_Direitos_Humanos_Maria_Mercedes_Buongermini.pdf).

<sup>182</sup> Disponible: <http://www.ippdh.mercosur.int/mercosur-unasur-y-haiti-cooperacion-regional-en-derechos-humanos/>.

c) *Misión y alcance*

Más allá de la diferencia de ámbito de aplicación, la diferencia de apelación de las dos instancias significa en realidad una diferencia en la conceptualización de la misión de la FRA y del IPPDH.

Un análisis de los antecedentes de la FRA releva que su nombre fue pensado por la Comisión Europea para significar, según G. N. TOGGENBURG que la (entonces no vinculante) Carta de los Derechos Fundamentales “*debe ser un punto de referencia para el mandato*” de la Agencia (European Commission’s proposal for Council regulation establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, COM(2005) 280 final, 4).<sup>183</sup>

De hecho, la FRA propone una herramienta digital sobre la Carta de los Derechos Fundamentales: la *Charterpedia*<sup>184</sup>. La herramienta incluye, el texto completo de los artículos de la Carta, artículo por artículo, con las explicaciones legales, la jurisprudencia nacional de los Estados miembros de la UE, así como publicaciones relevantes de la FRA. Esta información fue compilada por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo, y retomada por la FRA en 2008. La herramienta funciona desde 2013 y existe como aplicación para los dispositivos móviles iOS y Android.

Para G. N. TOGGENBURG (y otros autores), se debería pensar la Agencia, a pesar de ciertas limitaciones en su mandato, como un “*full-Charter-body*”, lo que significa una institución que, en primer lugar, monitorea el Derecho de la UE en relación con su cumplimiento con la Carta de los Derechos Fundamentales. El autor identifica dos elementos clave para la necesidad de revisión del mandato de la FRA: el mandato debería incluir la posibilidad de que la Agencia emita dictámenes sobre las propuestas legislativas de la UE de oficio, y de que la Agencia adopte de forma autónoma sus propias prioridades plurianuales.

Sin entrar en muchos detalles en la historia de la protección de los derechos fundamentales en la agenda de la UE, es interesante señalar que la UE siempre ha tenido una conceptualización marcadamente legal y/o jurídica de los derechos humanos hasta la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> TOGGENBURG G. N. (2013). “Fundamental Rights and the European Union: how does and how should the EU Agency for Fundamental Rights relate to the EU Charter of Fundamental Rights?” *EUI Working Papers*, 2013/3, p. 6.

<sup>184</sup> <http://fra.europa.eu/fr/charterpedia>.

<sup>185</sup> Para más información sobre la conceptualización de los derechos humanos en la Unión Europea, véase : TIMMER, A., MAJTÉNYI, B., HÄUSLER, K., y SALÁT, O. (2014). *Critical análisis of the EU’s conceptualisation*

En comparación, la conceptualización del IPPDH tiene una historia y una vertiente distinta. Contemplando el recorrido de la integración regional desde el ámbito de los derechos humanos, se puede distinguir en el MERCOSUR, al igual que en el resto de los demás acuerdos subregionales de integración, como explica M. B. OLMOS GIUPPONI, “una ‘fase inicial’ de silencio u omisión al respecto, (...) y otra ‘fase posterior’ de incipiente generación de normas referidas a la materia de los derechos humanos”.<sup>186</sup> Luego, la autora explica cómo la diversificación de los objetivos y de las dimensiones de la integración ha conllevado la generación de otros horizontes, y el tratamiento de otras cuestiones, dentro de las que adquiere relevancia lo referido a la “dimensión social” de los procesos de integración. Citando a C. M. DÍAZ BARRADO, “la incorporación de los aspectos sociales a los procesos de integración que acontecen en América Latina es consustancial a la propia existencia de la integración y, de este modo, la dimensión social es una manifestación más de la misma”<sup>187</sup>. Se empieza a hablar de dimensión social cuando los proyectos de integración regional adquieren de a poco un carácter multidimensional, de tal manera que no se trata sólo de un proceso de integración que aspira al logro de objetivos puramente económicos o comerciales sino que se incorpora otra dimensión más política, con algunos aspectos de contenido social, como la educación<sup>188</sup>.

Dimensión social y derechos humanos aparecen “*íntimamente vinculados*” en el caso del MERCOSUR como recuerda M. B. OLMOS GIUPPONI<sup>189</sup>. Existe una literatura en torno a la Dimensión Social del MERCOSUR en Argentina. Se puede destacar la presencia de un Grupo de Estudios “*Institucionalidad Social y MERCOSUR*” del Instituto Gino Germani, dirigida por Dra. Gloria Edel MENDICOA<sup>190</sup>. En 2013, en la Facultad de Ciencias Sociales también se

---

*and operationalistaion of the concepts of human right, demcoracy and the rule of law*, Work Package No. 3 – Deliverable No. 2, FRAME (Fostering Human Rights among European Policies) Project.

<sup>186</sup> OLMOS GIUPPONI, M. B. (2006). *Derechos humanos e integración en América Latina y el Caribe*. Valencia: PUV, Tirant lo Blanch, p. 38.

<sup>187</sup> DÍAZ BARRADO, C. M. (2002). “La dimensión social en los procesos de integración en América Latina. El caso del Mercosur, en *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, pp. 1307-1350.

<sup>188</sup> En el caso del MERCOSUR, la educación ha sido uno de los componentes principales de la dimensión social. Para más información, véase por ejemplo: PERROTTA, D. (2010). “El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación”, Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

<sup>189</sup> OLMOS GIUPPONI, M. B. (2006). *Derechos humanos e integración en América Latina y el Caribe*. Valencia: PUV, Tirant lo Blanch, p. 304.

<sup>190</sup> Grupo de estudios interdisciplinario cuyos miembros no pertenecen todos a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. El eje principal de análisis es la red Mercociudades.

<http://mercosuriigg.sociales.uba.ar/>

ofrecía un curso “*Políticas Regionales en América Latina – Discusiones en torno a los conceptos de autonomía, desarrollo e integración regional*” a cargo de la Dra. Daniela PERROTTA, que también está en el origen de otro espacio de diálogo y reflexión sobre la integración latinoamericana y la Dimensión Social del MERCOSUR en particular, llamada “Identidad MERCOSUR”.<sup>191</sup>

El paso de la Dimensión social hacia los derechos económicos y sociales es muy fino. Como hemos visto en el Capítulo 1, los derechos económicos y sociales necesitan otro tipo de medidas, más positivas, es decir “políticas públicas”. Como explica Víctor ABRAMOVICH, primer Secretario Ejecutivo del IPPDH: “*Hoy en día, los derechos humanos no son pensados tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como una guía para el desarrollo de políticas públicas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Ello implica un cambio en la concepción del rol de los Estados, que no sólo deben respetar los derechos humanos, sino promover acciones efectivas para garantizar su ejercicio. A la vez, impacta en la concepción de los derechos humanos, en tanto campo específico de la política pública y como enfoque a incorporar en los ámbitos que definen políticas gubernamentales.*”<sup>192</sup>

Esta conceptualización de los derechos humanos y de las políticas públicas<sup>193</sup> ha sido muy influyente, como se puede leer en otra entrevista de Víctor ABRAMOVICH. En sus palabras: “*por eso se llama Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, (...). Es interesante porque es un modelo de organismo internacional en derechos humanos distinto de lo que hay, porque ahora lo que existe más que nada son sistemas de protección, por ejemplo el interamericano, o los comités de Naciones Unidas, que lo que hacen es monitorear el cumplimiento de obligaciones estatales en el marco de tratados. El IPPDH es una institución que no hace control de los Estados, trabaja desde adentro de las instancias intergubernamentales, cooperando en las políticas públicas de derechos humanos. (...) el*

---

<sup>191</sup> La iniciativa nace en 2008, cuando docentes y alumnos de la cátedra “*Globalización vs. Regionalización: La integración regional en América Latina, el Caribe y el Mundo*”, de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, deciden encaminar un proyecto de voluntariado universitario, en el marco del Programa Nacional de Voluntariado Universitario del Ministerio de Educación de la República Argentina. Actualmente, *Identidad MERCOSUR* ha devenido en un espacio más amplio e inclusivo que, saliendo de la comunidad académica, está conformado por hombres y mujeres comprometidos con la temática desde una visión regional. <http://www.identidadmercosur.net/>

<sup>192</sup> IPPDH (2014). *Memoria institucional 2009-2014*, p. 6.

<sup>193</sup> Véase también otra contribución de Víctor Abramovich que explica también la generación de esta concepción latinoamericana del enfoque de derechos humanos: ABRAMOVICH, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista CEPAL*, N° 88, pp. 35-50.

*campo de los derechos humanos como un campo de política pública es reciente – más en la región –, entonces, es como ir generando esa reflexión.”<sup>194</sup>*

En ambas instituciones (IPPDH y FRA), se evidencia la influencia de los juristas, pero con un impacto distinto. En el caso de la FRA, la concepción jurídica ha prevalecido, ya que se piensa la institución como un “Charter-body”. Mientras, en el MERCOSUR, la concepción defendida por Víctor ABRAMOVICH aparece más político-social, lo que lleva consecuencias para el rol del Estado.

### 3. Organización, funcionamiento y modos de gobernanza

Para seguir acercándose al objeto de estudio, conviene repasar la organización, el funcionamiento y los actores que componen la FRA y el IPPDH.

*Tabla 11 – Comparación FRA-IPPDH: modo de organización*

	FRA	IPPDH
<b>Organización</b>	 <p>Reglamento base N°168/2007, Capítulo 3 – Organización. Órganos de la Agencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo de Administración;</li> <li>- Consejo Ejecutivo;</li> <li>- Comité Científico;</li> <li>- Director</li> </ul>	 <p><a href="#">Decisión CMC N°12/10</a> Órganos del IPPDH:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo de Representantes Gubernamentales;</li> <li>- Secretario Ejecutivo</li> </ul>
<b>Estructura</b>	5 directorios generales: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertades y justicia</li> <li>- Igualdad y derechos de los ciudadanos</li> </ul>	4 departamentos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoramiento técnico</li> <li>- Asistencia técnica</li> </ul>

<sup>194</sup> GARCÍA, O. A., LITTERIO, L. (2013). “La discusión sobre derechos humanos de los migrantes es también un piso para el debate sobre la ciudadanía regional – Entrevista a Víctor Abramovich”, *Revista Densidades*, N°13, p. 15 y p. 19.

	- Comunicación - Administración - Recursos humanos y planificación	- Estudios e investigación - Administración, Comunicación, y Desarrollo Institucional
<b>Coordinación</b>	El mandato de la directora de la oficina será de 5 años. Este plazo podrá ser prorrogado una sola vez por un máximo de 3 años.  Morten KJAERUM (2008-2015) Constantinos MANOLOPOULOS (interim: April-September 2015) Michael O'FLAHERTY (2015-2020)	El Secretario Ejecutivo tiene el cargo por 2 años sin posibilidad de reelección.  Víctor ABRAMOVICH (2010-2014)* Paulo ABRÃO (2015-2017)  * Víctor Abramovich fue designado por el plazo de dos años a partir de la plena puesta en funcionamiento del IPPDH por la decisión MERCOSUR/GMC/RES. No 05/10. Se considerará como la plena puesta en funcionamiento del IPPDH la fecha en que haya entrado en vigencia el Acuerdo de Sede y se haya dado inicio a la ejecución del Presupuesto para el ejercicio 2011. Su mandato fue extendido hasta el 31 de diciembre de 2014, según la <a href="#">Decisión MERCOSUR/GMC/RES. N°64/14</a>

Fuente: elaboración propia.

Con un Secretario Ejecutivo y un equipo de cuatro empleados –un/a director/a para cada uno de sus Departamentos: Asistencia técnica, Relaciones Institucionales, Comunicación y Cultura, Investigación y Gestión de la Información–, a los cuales hay que añadir 23 colaboradores a la fecha<sup>195</sup>, el IPPDH tiene un tamaño muy reducido en comparación de la FRA que cuenta aproximadamente 90 empleados. Sin embargo, resulta interesante mirar la estructura de gobernanza (a) y el rol técnico o político (b) que puede tener cada instancia.

#### a) Estructura

La FRA tiene una estructura de gobernanza con cuatro órganos: (i) un Consejo de Administración; (ii) un Consejo Ejecutivo; (iii) un Comité Científico; y (iv) un Director.

La FRA está dirigida por el Consejo de Administración que consiste en personas independientes designadas por los Estados miembros, es decir, que no pueden ser funcionarios públicos. Se requiere que los miembros del Consejo de Administración tengan conocimiento en el campo de los derechos fundamentales y responsabilidades de alto nivel en una institución nacional de derechos humanos independiente u otra organización del sector público o privado. En el Consejo de Administración hay también dos representantes de la

<sup>195</sup> Los colaboradores son listados en el sitio Web: <http://www.ippdh.mercosur.int/equipo/>.

Comisión Europea y un representante del Consejo de Europa. El Consejo Ejecutivo está compuesto por el Presidente y el Vice-Presidente del Consejo de Administración con dos miembros. El Consejo Ejecutivo está en contacto con más frecuencia y sirve como punto de referencia al Director en las operaciones del día a día de la Agencia. El Comité Científico no es una estructura de gestión per se, sino que proporciona consejos y opiniones sobre la calidad científica del trabajo de la FRA. El Director tiene un mandato de cinco años. Este plazo podrá ser prorrogado una sola vez por un máximo de 3 años. De hecho, es lo que pasó con el primer director de la FRA: Morten Kjaerum, abogado danés. Le sucedió Michael O'Flaherty, profesor de Derecho de los Derechos Humanos y director del Centro Irlandés para los Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Irlanda, Galway desde febrero de 2013. Se ha desempeñado como Jefe Comisionado de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte. Entre 2004 y 2012, fue miembro del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, últimamente como Vicepresidente.

Institución intergubernamental pero que funciona también con un presupuesto de un proyecto supranacional<sup>196</sup>, el IPPDH tiene una estructura de gobernanza con dos órganos: (i) el Consejo de Representantes Gubernamentales; y (ii) el Secretario Ejecutivo.

El Consejo de Representantes Gubernamentales (CRG) es el órgano directivo del IPPDH. Está integrado por Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR. El CRG es responsable de la definición de los lineamientos estratégicos y programáticos del IPPDH, junto al Secretario Ejecutivo, es decir de las decisiones y orientaciones políticas. En la página Web del IPPDH se comunican los datos de contacto de los representantes de los Estados.<sup>197</sup>

El Secretario-Ejecutivo representa institucionalmente al IPPDH. Tiene como mandato proponer al CRG proyectos y el plan de actividades del IPPDH de acuerdo a los lineamientos estratégicos y a las actividades encomendadas por la RAADH, así como ejecutar las acciones específicas para su implementación.

Víctor Abramovich fue el primer Secretario-Ejecutivo. Abogado por la Facultad de Derecho (UBA) y LLM por la American University de Washington, D.C., fue miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y

---

<sup>196</sup> FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR).

<sup>197</sup> <http://www.ippdh.mercosur.int/consejo-de-representantes-gubernamentales/>.

Sociales (CELS), consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, asesor legal de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires y consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Fue designado por el plazo de dos años a partir de la plena puesta en funcionamiento del IPPDH por la decisión MERCOSUR/GMC/RES. No 05/10. Se consideró como la plena puesta en funcionamiento del IPPDH la fecha en que entró en vigencia el Acuerdo de Sede y dio inicio a la ejecución del Presupuesto para el ejercicio 2011. Su mandato fue extendido hasta el 31 de diciembre de 2014.<sup>198</sup> Le sucedió Paulo ABRÃO, Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro. Presidente de la Comisión de Amnistía del Estado brasileño, fue Secretario Nacional de Justicia de Brasil, e integró el Grupo de Trabajo que elaboró la Ley que establece la Comisión Nacional de la Verdad en Brasil. También fue Presidente, en Brasil, de varios Comités relacionados con los derechos humanos<sup>199</sup>.

Por su parte, la Secretaría Ejecutiva lleva adelante la coordinación de las tareas asignadas al Instituto y tiene a su cargo la gestión técnica, administrativa, financiera y patrimonial.

#### *b) Rol técnico y/o político*

Como lo explica Carlos LUJÁN, “*en el proceso de implementación de las políticas públicas siempre están presentes dos componentes en tensión: el componente técnico y el político. El primero se hace cargo de la gestión de las operaciones, la planificación de las actividades, el control de la gestión y el desarrollo de capacidades. El segundo se centra en la construcción de la legitimidad del proceso, en la obtención del reconocimiento por parte de los diversos actores involucrados y realiza la búsqueda de los apoyos económicos, sociales y políticos que toda ‘policy’ requiere*”<sup>200</sup>.

En el caso de la FRA, desde su inicio, su rol ha sido un objeto de debate. En un artículo de 2008, G. N. TOGGENBURG relata la génesis de la FRA y cómo se acordaron reducir su

---

<sup>198</sup> [Decisión MERCOSUR/GMC/RES. N°64/14.](#)

<sup>199</sup> Comité Nacional para los Refugiados (CONARE), Comité Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas (CONATRAP), Consejo Nacional para el Combate a la Piratería y Delitos contra la Propiedad Intelectual (CNCP), Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos (CNEDH), Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), Consejo Nacional de Seguridad Pública (CONASP), Consejo Nacional de los Derechos de la Persona con Deficiencia (CONADE).

<sup>200</sup> LUJÁN, C. (2008). Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales, en CAETANO, G., VÁZQUEZ, M., y VENTURA, D. (2008). *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. Centro de Formación para la Integración Regional*, CEFIR, In-WEnt, Documento de trabajo, Montevideo, p. 190.

mandato. Fueron rechazadas varias propuestas iniciales de la Comisión Europea: la competencia de hacer comentarios sobre las propuestas o dictámenes emitidos en el marco del proceso legislativo de la UE; la facultad de emprender actividades también en el ámbito de cuestiones de policía y cooperación judicial penal; la competencia de monitoreo regular, sistemático e independiente del respeto de los valores comunes en todos los Estados miembros; y la posibilidad para la FRA de recoger información sobre los terceros países con los que la UE tiene la intención de celebrar acuerdos de asociación, especialmente los países cubiertos por la Política Europea de Vecindad<sup>201</sup>. Los críticos siguen lamentando su rol poco político<sup>202</sup>.

Por otro lado, G. N. TOGGENBURG nota también la falta de liderazgo interno durante el primer año de existencia de la Agencia.

En el caso del IPPDH, se pudo observar una tensión entre el rol por naturaleza técnico del IPPDH y el componente político que también conlleva la posición. Ello ha sido debido en gran medida a la persona, muy reconocida en los ámbitos jurídico, político y activista, que es Víctor ABRAMOVICH. Figura emblemática del IPPDH, el Secretario Ejecutivo está muy presente en los medios de comunicación (prensa, radio, redes sociales)<sup>203</sup>, en el ámbito académico (a través de la organización de talleres, conferencias y cursos) y también en el ámbito político (con las Embajadas y representaciones de Estados Partes del MERCOSUR), actuando para visibilizar el trabajo del IPPDH, construyendo legitimidad y buscando reconocimiento. Frente a la importancia del IPPDH y de su trabajo, se ilustró la tensión entre el componente técnico y el componente político descrito por Carlos Luján, en un intercambio sobre la función del IPPDH entre los representantes de los Estados Partes durante la XXIII RAADH del 13 de junio de 2013 en Montevideo, Uruguay: *“La delegación de Uruguay hizo referencia al excelente trabajo del IPPDH y a los pedidos de informes que se realizan a este Instituto. Recordó el carácter político de la RAADH y la importancia de la participación de la sociedad civil en este ámbito. (...) Se resaltó, por parte del IPPDH y de la delegación de*

---

<sup>201</sup> TOGGENBURG, G. N. (2008). “The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the “sex of angels” or improving Europe’s human rights performance?”, *European Law review*, Issue 3, p. 388.

<sup>202</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Direction Générale des politiques internes, Département Thématique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles (2011). *L’évolution des instruments et de la jurisprudence sur les droits fondamentaux : Comparaison des systèmes de protection des droits de l’homme des Nations unies, du Conseil de l’Europe et de l’Union européenne*. Bruxelles, Parlement européen, p. 18.

<sup>203</sup> No se hizo un análisis en profundidad de la comunicación del IPPDH pero para tomar un ejemplo, al mirar las cifras de la Página Facebook del IPPDH en comparación con el ISM: el IPPDH ya cuenta con 1984 seguidores desde su inscripción en Facebook, el 12/01/2012, contra 1956 para el ISM inscrito el 20/07/2011, al día del 04/10/2014.

*Uruguay, que los documentos emitidos por el IPPDH son de carácter técnico y no político, aunque tienen un valor político de importancia.*”<sup>204</sup> Aquí se ilustra el conflicto que surge inevitablemente con la aparición de una nueva institución que tiende a acaparar un lugar no ocupado. El rol del Secretario Ejecutivo del IPPDH es un rol de ejecución habilidosa, para ir avanzando con la implementación sin ir más allá del carácter intergubernamental de la institución. El punto siguiente discutido en la XXIII RAADH fue la cuestión de la visibilidad de la RAADH: “*Las delegaciones expresaron su preocupación por la no existencia de un sitio Web oficial de la RAADH y la existencia de sitios desarrollados por algunos Estados Miembros que se prestan a confusiones.*”<sup>205</sup>

Por ello, según Carlos Luján, es importante tener un cierto grado de institucionalidad como “soporte” de las políticas públicas regionales. Otros autores destacan la misma idea: “*El MERCOSUR surgió en un contexto histórico y de pensamiento en el cual predominaba una visión mercantil de la integración. El desarrollo de la dimensión social, tal cual ha tenido lugar en los últimos años, era inconcebible en dicho marco. Un cambio de época requiere, entonces, la profundización y fortalecimiento de la institucionalización de estas agendas positivas de integración.*”<sup>206</sup> La institucionalización de una política pública regional pasa, entre otros, por la creación de un órgano específicamente encargado de su gestión e implementación, así como el IPPDH. También requiere una institucionalización o más bien una sistematización de las estructuras existentes a nivel nacional para poder favorecer la comunicación, el intercambio de experiencia y la coordinación entre los Estados partes. El proyecto “*Construyendo una infraestructura para la protección y la promoción de los derechos humanos en el MERCOSUR*”, implementado por el IPPDH y financiado por el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) apunta precisamente a ello. La situación actual requiere contar con herramientas, mecanismos e instancias de interacción, y también en la sistematización de la información existente.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> Intercambio sobre la función del IPPDH. XXIII RAADDH (2013). Acta. Montevideo, Uruguay. Disponible: <http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Acta-XXIII-RAADDH-con-anexos.pdf>.

<sup>205</sup> *Idem.*

<sup>206</sup> PERROTTA, D., VAZQUEZ, M. (2010). El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación. *Centro de Formación para la Integración Regional*, CEFIR, Documento de trabajo 010, Montevideo, p. 16.

<sup>207</sup> Para más información, véase Anexo 2 – HUGUENET S. (2014). “El pensamiento latinoamericano integracionista en práctica: el ejemplo de la agenda de derechos humanos del MERCOSUR”, Trabajo Final para la Materia *Historia de las ideas y el pensamiento latinoamericano* de la Dra. Patricia FUNES.

#### Conclusión del Capítulo 4

- El IPPDH y la FRA tienen varias funciones semejantes. Una posible conclusión general podría ser que a nivel subregional, las instancias de derechos humanos fortalecen la “realización” de los derechos humanos y tienen un rol en la acción pública (apoyo a la definición, implementación y legitimación de la acción pública).
- Sin embargo, la conceptualización de los derechos humanos ha sido distinta: la UE tiene una concepción legal y/o jurídica de los derechos humanos, más clásica, como “treaty body”; mientras el MERCOSUR tiene una concepción más político-social de los derechos humanos con énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales.
- Ambas instituciones (FRA y IPPDH) se están acercando y están en contacto con la sociedad civil (para llegar a los ciudadanos) para que se institucionalicen los derechos humanos en la mente de los ciudadanos.

## Capítulo 5: La FRA y el IPPDH en el panorama institucional de la UE y del MERCOSUR: articulación interna

Basándonos en la información disponible en la base legal y en la información disponible en el sitio Web de las dos instituciones, proponemos estudiar aquí los vínculos de la FRA y del IPPDH con los órganos, organismos, agencias y otras instituciones de cada esquema de integración regional relacionados directa o indirectamente con los derechos humanos, en lo que llamamos *articulación interna*<sup>208</sup>.

El objetivo es entender el lugar y valor añadido de la FRA y del IPPDH en el panorama institucional de derechos humanos de cada esquema de integración regional. Para ello, se estudió el vínculo entre la FRA y el IPPDH con otros órganos de la Unión Europea y del MERCOSUR respectivamente (1) y el vínculo de la FRA y del IPPDH con los Estados miembros de cada esquema (2).

Tabla 12 – Comparación FRA-IPPDH: articulación interna dentro de la UE y del MERCOSUR

	FRA	IPPDH
<b>Articulación interna</b>	<p>Capítulo 2 “<i>Métodos de trabajo y Cooperación</i>”, <a href="#">Reglamento base N°168/2007</a></p> <p>La Agencia garantizará una coordinación adecuada con los órganos, organismos y agencias competentes de la Comunidad. Las condiciones de esta cooperación se establecerán, en su caso, en memorandos de acuerdo.</p> <p>(i) Relaciones con los órganos, organismos y agencias competentes de la Comunidad;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Parlamento europeo;</li> <li>-Consejo de la Unión Europea;</li> <li>-Comisión Europea;</li> <li>-Comité de Regiones;</li> <li>-Comité Europeo Económico y Social;</li> <li>-Otras agencias europeas.</li> </ul> <p>Información adicional disponible a partir del sitio Web, Sección “Cooperación”:</p>	<p>Ninguna provisión en la <a href="#">Decisión CMC N°14/09</a>. Información disponible a partir del sitio Web, Sección “Alianzas institucionales”:</p> <p>(i) Instituciones del MERCOSUR:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Foro Consultivo Económico Social;</li> <li>-Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR;</li> <li>-Instituto Social del MERCOSUR;</li> <li>-Mercociudades;</li> <li>-MERCOSUR social;</li> <li>-Parlamento del MERCOSUR;</li> <li>-Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR;</li> <li>-Secretaría del MERCOSUR;</li> <li>-Tribunal Permanente de Revisión;</li> </ul> <p>(ii) Estados Parte y Asociados:</p>

<sup>208</sup> El Instituto Social del MERCOSUR (ISM) también habla de “articulación (gubernamental o no gubernamental)” para referirse a las relaciones que mantiene el ISM con instancias de “natural relacionamiento”, véase ISM (2014). *Informe de gestión anual 2014*, Asunción, Paraguay.

	<p>(ii) Cooperación con los Estados Miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Red de Oficiales Nacionales de Enlace;</li> <li>-Red de organismos de promoción de la igualdad (European Network of Equality Bodies – <i>Equinet</i>);</li> <li>-Red europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (<i>European Network of National Human Rights Institutions</i>);</li> <li>-Ombudspersonas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Educación y Cultura de la República Oriental del Uruguay;</li> <li>-Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República del Paraguay;</li> <li>-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay;</li> <li>-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay;</li> <li>-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina;</li> <li>-Ministro das Relações Exteriores da República Federativa de Brasil;</li> <li>-Secretaría de Derechos Humanos de República Argentina;</li> <li>-Secretaria de Direitos Humanos da República Federativa de Brasil.</li> </ul>
<b>Tipo de órgano</b>	Agencia de la UE, organismo de Derecho público europeo, y personalidad jurídica propia.	El IPPDH fue creado en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADDHH) que está bajo la autoridad del Consejo del Mercado Común (CMC).

Fuente: elaboración propia

## 1. Un panorama institucional regional

Los panoramas institucionales de la UE y del MERCOSUR difieren bastante en términos de grado de institucionalización. En general, la UE tiene un nivel de institucionalización muy alto, y no hay excepción en el ámbito de los derechos humanos. En comparación, el MERCOSUR es menos institucionalizado y también es el caso en el ámbito de los derechos humanos.

### *a) El panorama muy institucionalizado de la UE*

La FRA es una agencia de la UE, es decir un organismo de Derecho público europeo con personalidad jurídica propia.

Las agencias de la UE son entidades jurídicas independientes de las instituciones de la UE creadas para llevar a cabo tareas específicas bajo la normativa de la UE. Hay más de cuarenta agencias divididas en cinco grupos: (i) agencias descentralizadas; (ii) agencias de Política Común de Seguridad y Defensa; (iii) agencias ejecutivas; (iv) agencias y organismos EURATOM; y (v) Instituto Europeo de Innovación y Tecnología. La FRA pertenece a la

categoría de las agencias descentralizadas. Las agencias descentralizadas llevan a cabo tareas técnicas, científicas o administrativas que ayudan a las instituciones de la UE a elaborar y aplicar sus políticas. También apoyan la cooperación entre la UE y los gobiernos nacionales, poniendo en común los conocimientos técnicos y especializados de ambos. Las agencias descentralizadas están establecidas por un período indefinido y tienen su sede en diversos lugares de la UE.

Entre marzo de 2014 y marzo de 2015, la FRA fue la Presidente de la red de agencias de la Unión Europea<sup>209</sup>. Sin embargo, la FRA trabaja y dialoga con un número reducido de estas agencias, entre otras<sup>210</sup>:

- FRONTEX - [European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders](#)
- EIGE - [European Institute for Gender Equality](#)
- EASO - [European Asylum Support Office](#)
- EUROPOL - [European Police Office](#)
- CEPOL - [European Police College](#)
- EUROJUST - [European Union's Judicial Cooperation Unit](#)
- Eu-LISA - [European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice](#)
- EMCDDA – [European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction](#)
- ECDC - [European Centre for Disease Prevention and Control](#)
- EUROFOUND - [European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions](#)

Como se puede ver, si bien la FRA tiene el liderazgo en el ámbito de los derechos fundamentales, no tiene la exclusividad o el monopolio de la protección y promoción de los derechos fundamentales. En la UE, existe una especialización bastante alta que incluye el riesgo de compartimentación de las funciones y de duplicación del trabajo. Por eso, el desafío sigue siendo la colaboración entre agencias, y también entre otras instituciones de la UE.

De hecho, el Reglamento 168/2007 estipula que la FRA debe colaborar con instituciones de la Unión Europea, a pesar de que desarrolla sus actividades de forma independiente. Estas instituciones incluyen, además de las agencias mencionadas anteriormente: el Parlamento

---

<sup>209</sup> FRA (2014). *EU Agencies, working for you*. Disponible : [http://fra.europa.eu/sites/default/files/eu\\_agencies\\_brochure\\_final\\_en\\_web.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/eu_agencies_brochure_final_en_web.pdf).

<sup>210</sup> Listado tomado del sitio Web: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/eu-partners/eu-agencies>.

européico, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Comité de Regiones, y el Comité Europeo Económico y Social<sup>211</sup>. Cada una de estas instituciones tienen o un departamento o un comité sobre los derechos fundamentales.

Sin embargo, la coherencia de la política de la UE sobre derechos fundamentales quizás no es la cuestión principal, pero sí, la dicotomía entre derechos fundamentales y derechos humanos en la UE.

Una publicación reciente de un grupo de académicos europeos plantea en particular el tema de la coherencia de la formulación de políticas en materia de derechos humanos (*Report on coherence of human rights policymaking in EU institutions and other EU agencies and bodies*)<sup>212</sup>. El objetivo específico del estudio es analizar las competencias y responsabilidades de las instituciones y organismos que inician las políticas en materia de derechos fundamentales y humanos a la luz de los recientes cambios institucionales provocados por el Tratado de Lisboa de la UE, es decir las interacciones entre instituciones u órganos de derechos fundamentales e instituciones u órganos de derechos humanos: el Parlamento Europeo, y su Subcomisión de Derechos Humanos, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia de la UE, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y política de Seguridad, las Delegaciones del Servicio de Acción y de la UE Europea externos.

El estudio proporciona las siguientes sugerencias para mejorar la coherencia (y consistencia) de políticas en el ámbito de los derechos fundamentales y humanos:

- (i) Reformar el mandato de la FRA para que sea más amplio y con más independencia, mejorando su capacidad para controlar e informar sobre violaciones de los derechos fundamentales, incluso en el ámbito de la cooperación policial y judicial y permitir a la Agencia de tener una presencia en los diálogos sobre derechos humanos (en las relaciones exteriores de la UE con terceros países);
- (ii) Continuar la formación y otras actividades de sensibilización en todos los servicios de la Comisión y en particular entre el personal institucional de la Comisión para que los impactos de los derechos fundamentales y humanos estén evaluados temprano y durante (formalmente y informalmente) todos los procesos de formulación de políticas;

---

<sup>211</sup> Para más información, véase: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/eu-partners>.

<sup>212</sup> LEWIS, T. (con contribuciones de BENEDEK, W., RADUCANU, A., AMANN, D., y MÜLLER-FUNK, A.) (2014). *Report on coherence of human rights policymaking in EU Institutions and other EU agencies and bodies*, Work Package No. 8 – Deliverable No. 1, FRAME (Fostering Human Rights among European Policies) Project.

(iii) Utilizar estudios o evaluaciones de impacto consistentes, tanto en la formulación de políticas internas como en la formulación de las acciones exteriores, para determinar los efectos de todas las propuestas en materia de derechos humanos y fundamentales.

*b) El panorama poco institucionalizado del MERCOSUR*

En comparación, el MERCOSUR tiene una institucionalidad menos compleja. El tema de la colaboración entre el IPPDH y otras instituciones del bloque no forma parte de la Decisión base pero sí está disponible en el sitio Web, Sección “Alianzas institucionales”<sup>213</sup>. Las contrapartes institucionales del IPPDH son organizaciones públicas o sociales que se encuentran relacionadas, directa o indirectamente, con la protección y promoción de los derechos humanos y/o la formación de políticas públicas al respecto. Son listadas:

- Foro Consultivo Económico Social;
- Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR;
- Instituto Social del MERCOSUR;
- Mercociudades;
- MERCOSUR social;
- Parlamento del MERCOSUR;
- Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR;
- Secretaría del MERCOSUR;
- Tribunal Permanente de Revisión.

Además, bajo el proyecto “Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR” (SISUR), se puede encontrar también las siguientes instituciones:

- Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM);
- Centro MERCOSUR de Promoción de Estado de Derecho (CMPED);
- Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM);
- Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS).

La dicotomía en la UE entre derechos fundamentales y derechos humanos no se da en el MERCOSUR. Como explica Víctor ABRAMOVICH, en la estructura del IPPDH, “*hay un Consejo de Representantes Gubernamentales (CRG), dos por país, porque en la RAADH a cada país lo representan dos ministerios o dos áreas, relaciones exteriores y el área que hace la política local de derechos humanos, -esa es la diferencia que tiene la RAADH de otras*

---

<sup>213</sup> <http://www.ippdh.mercosur.int/sobre-ippdh/vinculos-institucionales/>.

reuniones-, lo que está muy bien, porque se interactúa con dos áreas, una que trabaja más en la política interna y otra que sigue más los derechos humanos en la esfera internacional, en la política exterior.”<sup>214</sup>

Por su estatuto legal, el IPPDH se asemeja mucho al Instituto Social del Mercosur (ISM), que nace también en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMDAS) y cuya creación se da por Decisión del CMC N° 03/2007<sup>215</sup>. Tampoco se da una dicotomía entre derechos civiles y políticos (IPPDH) y derechos económicos y sociales (ISM). Existen proyectos desarrollados conjuntamente por las dos instancias, tal como el Curso virtual “Derechos Humanos y Políticas Sociales” y la narrativa del IPPDH siempre pone el énfasis en el “enfoque social y participativo” o en la “dimensión social” del MERCOSUR.

En conclusión, el organigrama del MERCOSUR muestra que el IPPDH ocupa un lugar privilegiado por ser uno de las pocas instituciones encargadas de los derechos humanos.

## 2. La institucionalidad en derechos humanos a nivel nacional

Los panoramas de la institucionalidad en derechos humanos a nivel nacional en la UE y en el MERCOSUR difieren también bastante en términos de grado de institucionalización. En la UE, los Estados miembros han institucionalizado mucho la protección de los derechos humanos. En el MERCOSUR, es justamente una de las tareas del IPPDH mapear esta información.

### a) *La FRA y los Estados Miembros*

En el Reglamento 168/2007, se estipula que la FRA debe cooperar también con los Estados miembros y sus organizaciones. Existen dos modalidades de articulación entre la FRA y los Estados Miembros.

La primera modalidad es a través de la red de Oficiales Nacionales de Enlace<sup>216</sup>. Efectivamente, para garantizar una estrecha relación de trabajo con la FRA, cada Estado miembro designa a un funcionario del gobierno que trabaja directamente con el FRA como

---

<sup>214</sup> GARCÍA O. A., LITTERIO L. (2013). “La discusión sobre derechos humanos de los migrantes es también un piso para el debate sobre la ciudadanía regional – Entrevista a Víctor Abramovich”, *Revista Densidades*, N°13, 13-42, p. 15.

<sup>215</sup> Ver mapa institucional – organigrama completo:  
<http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/organigrama/completo#u=1>.

<sup>216</sup> En inglés: National Liaison Officers (NLOs).

Oficial Nacional de Enlace. Estos funcionarios nacionales son los principales puntos de contacto para la FRA en los Estados miembros. El intercambio continuo y reuniones regulares ayudan a crear una relación de trabajo muy fuerte, lo que garantiza que la información se comparte y que las necesidades nacionales se reconocen y estén tomadas en cuenta. Los Oficiales Nacionales de Enlace pueden presentar dictámenes sobre los proyectos de programas anuales de trabajo de FRA y su rol es también ayudar a comunicar el trabajo de la FRA a los relevantes niveles de gobierno: ministerios, departamentos y otros órganos estatales<sup>217</sup>.

La segunda modalidad de articulación es a través de los organismos nacionales de derechos humanos<sup>218</sup> que son de tres tipos. Primero, existen los organismos de promoción de la igualdad (*equality bodies*). La legislación de la Unión Europea obliga a los Estados miembros a crear un organismo u organismos de promoción de la igualdad. Esta obligación sólo se refiere a los motivos de origen racial o étnico y al sexo o el género, pero no a los motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. La FRA coopera con la estructura de coordinación de estos organismos de promoción de la igualdad, llamado “Equinet” (*European Network of Equality Bodies*)<sup>219</sup>. Segundo, existen también Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (NHRI por su sigla en inglés). Son instituciones independientes establecidas por la ley y en cumplimiento de los Principios de París en el marco de las Naciones Unidas. INDH tienen el mandato de proteger y promover los derechos humanos a nivel nacional, de conformidad con las normas y estándares internacionales de derechos humanos. La FRA colabora con los NHRI a través de la Red europea de NHRI (*European Network of National Human Rights Institutions*)<sup>220</sup>. Por último, otros organismos que pueden existir a nivel nacional son las instituciones de Ombudsperson. En varios Estados miembros, las instituciones de Ombudsperson han sido mandatos para supervisar la aplicación de ciertas normas de derechos humanos, en particular del derecho a una buena administración, consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En conclusión, la colaboración de la FRA con todas estas instituciones produce un panorama complejo de protección y promoción de los derechos humanos.

---

<sup>217</sup> Para más información, véase: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/eu-member-states>.

<sup>218</sup> Para más información, véase: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/national-human-rights-bodies>.

<sup>219</sup> Para más información, véase: <http://www.equineteurope.org>.

<sup>220</sup> Para más información, véase: <http://www.ennhri.org>

b) *El IPPDH y la institucionalidad a nivel nacional*

La institucionalidad en derechos humanos a nivel nacional (dentro del MERCOSUR) constituye precisamente un eje particular del trabajo del IPPDH. A través del proyecto “Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR” (de ahí en adelante SISUR), el IPPDH quiere mapear la información relativa a la estructura e historicidad institucional, articulación entre instituciones, temas de agenda, líneas de acción, participación social, marcos normativos y política pública de 200 instituciones públicas y mecanismos de articulación estatales.

El SISUR organiza la información disponible por país: incluye la cantidad de instituciones de derechos humanos relevadas e incluidas en el SISUR hasta el momento; también incluye la cantidad de mecanismos de articulación en derechos humanos.

*Tabla 13 – Instituciones y mecanismos de articulación de derechos humanos en el MERCOSUR*

<b>País</b>	<b>Año de ingreso al MERCOSUR</b>	<b>Cantidad de instituciones</b>	<b>Cantidad de mecanismos de articulación</b>
República Argentina	1991	43	13
República Federativa del Brasil	1991	39	22
República del Paraguay	1991	49	9
República Oriental del Uruguay	1991	19	12
República Bolivariana de Venezuela	2012	30	11

Fuentes: IPPDH/SISUR: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/ficha/mercosur>

Por ahora, los mecanismos de articulación entre todas estas instituciones son regionales, es decir que son instituciones del MERCOSUR que aseguran la colaboración entre las entidades nacionales, dependiendo de la temática.

### Conclusión del Capítulo 5

- La FRA no tiene el monopolio de la protección y promoción de los derechos humanos en la UE, ni tampoco de los derechos fundamentales, mientras el IPPDH parece volverse la institución más importante al respecto en el MERCOSUR.

- Existe una dicotomía entre derechos humanos al interior y al exterior de la UE que no está presente en el marco del MERCOSUR.
- Tanto el panorama institucional complejo de la UE como el trabajo incipiente sobre la institucionalización de los derechos humanos en el marco del MERCOSUR muestran que hay una necesidad de estudiar la institucionalización de los derechos humanos.

## Capítulo 6: La FRA y el IPPDH en el panorama regional: articulación externa

Tanto la FRA como el IPPDH dedican una sección de su sitio Web a la presentación de sus vínculos con otras organizaciones o instituciones. En el caso de la FRA, esta sección se llama “Cooperación”, en el caso del IPPDH, la información se encuentra bajo “Alianzas institucionales”.

La FRA tiene un mandato extendido en materia de cooperación con otras partes interesadas, según su Reglamento base, Capítulo 2 “*Métodos de trabajo y Cooperación*”. La Agencia debe mantener una estrecha vinculación con toda una serie de órganos, organizaciones o instituciones para asegurarse que sus proyectos responden a carencias y necesidades específicas, “*lograr la complementariedad y garantizar un uso óptimo de los recursos*”<sup>221</sup>. De hecho, el Reglamento (y, por extensión, el sitio Web), explicitan las modalidades de la cooperación con cada entidad.

En el caso del IPPDH, no hay ninguna provisión en la Decisión base. La sección “Alianzas institucionales” sólo lista las instituciones y organizaciones, pero (aún) no detalla el tipo de relaciones. Sin embargo, los planes estratégicos y los informes anuales proporcionan información relevante para entender cómo el IPPDH puede articularse con otras organizaciones relacionadas con los derechos humanos en América Latina.

Para entender mejor el rol de la FRA y del IPPDH, se presentará a continuación los vínculos con las organizaciones o instituciones externas a la Unión europea y al MERCOSUR, que forman parte de la arquitectura clásica de derechos humanos, en lo que llamamos *articulación externa*. Aquí, el objetivo es entender el rol de la FRA y del IPPDH por la negativa, mostrando en que se distinguen de las otras organizaciones.

*Tabla 14 – Comparación FRA-IPPDH: articulación externa con otras organizaciones regionales*

	FRA	IPPDH
<b>Articulación externa</b>	Capítulo 2 “ <i>Métodos de trabajo y Cooperación</i> ”, <a href="#">Reglamento base N°168/2007</a> (i) Cooperación con organizaciones de los Estados miembros e internacionales (ONU, OSCE y otras organizaciones)	Ninguna provisión en la <a href="#">Decisión CMC N°14/09</a> , véase Sitio Web, Sección “Alianzas institucionales” (i) Organismos internacionales

<sup>221</sup> REGLAMENTO (CE) no 168/2007, Capítulo 2, “Métodos de trabajo y cooperación”, Artículo 6, 2).

	internacionales); (ii) Cooperación con el Consejo de Europa.	-Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos; -Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana; -Oficina Regional de América del Sur del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas; -Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas; -Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
--	---	---

Fuente: elaboración propia

### 1. El caso de la FRA

El Reglamento fundador detalla las modalidades de cooperación de la FRA con organizaciones internacionales, tal como la Organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por un lado en su artículo 8 (a), y el Consejo de Europa en su artículo 9 por otro lado<sup>222</sup> (b).

#### *a) La FRA y las organizaciones internacionales (ONU y OSCE)*

La FRA colabora con la ONU, la OSCE y otras organizaciones internacionales en diferentes temas y de diversas maneras. Como dice el sitio Web, esta cooperación muy a menudo consiste en consultas de expertos, conferencias y seminarios, así como una recopilación común de datos. La experiencia ha demostrado que este tipo de cooperación es beneficioso para todos, debido al uso de sinergias, de diferentes enfoques y permite optimizar el uso de los recursos, evitando los solapamientos innecesarios<sup>223</sup>.

La FRA colabora con varias entidades de la ONU, tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), etc. La colaboración se hace más fácil por la presencia de oficinas de las entidades de la ONU en Bruselas.

<sup>222</sup> REGLAMENTO (CE) no 168/2007, Capítulo 2, “Métodos de trabajo y cooperación”, Artículo 6 “Métodos de trabajo”, Artículo 7 “Relaciones con los órganos, organismos y agencias competentes de la Comunidad”, Artículo 8 “Cooperación con organizaciones de los Estados miembros e internacionales”, Artículo 9 “Cooperación con el Consejo de Europa”, Artículo 10 “Cooperación con la sociedad civil; Plataforma de los derechos fundamentales”.

<sup>223</sup> Para más detalle, véase: <http://fra.europa.eu/en/cooperation/osce-un-international-organisations>.

Con la Organización por la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la FRA colabora más que nada con la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODHIR por su sigla en inglés), en el tema de los derechos de los Romaní.

Por último, se mencionan como otras organizaciones internacionales, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Las organizaciones internacionales teniendo un mandato universal, el rol de la FRA es más bien contextualizar y regionalizar el trabajo de estas organizaciones. Con respecto a la cooperación y la colaboración con la ONU, el estudio de impacto concluye que la FRA está evitando la duplicación de esfuerzos y está alcanzando un nivel suficiente de complementariedad. Esta colaboración estrecha beneficia tanto a la FRA y la promoción de los derechos fundamentales en Europa, así como al PNUD y contribuye a la promoción de los derechos fundamentales en otras partes del mundo<sup>224</sup>.

#### *b) La FRA y el Consejo de Europa*

La FRA ha desarrollado relaciones de cooperación y coordinación muy formales con el Consejo de Europa<sup>225</sup> a través de un acuerdo por escrito con el objetivo de “*evitar la duplicación de tareas y asegurar la complementariedad y el valor añadido, la Agencia coordinará sus actividades con las del Consejo de Europa*”<sup>226</sup>. De manera práctica, significa, entre otros, el establecimiento de contactos regulares a nivel adecuado con la designación de personas de contacto en ambas organizaciones; la invitación de los representantes de la Secretaría del Consejo de Europa a asistir a reuniones del Consejo de Administración de la FRA como observadores y viceversa, la invitación de los representantes de la FRA a asistir como observadores en las reuniones de los comités intergubernamentales del Consejo de Europa; intercambio de información y datos de forma regular; la consulta regular en la preparación del programa de trabajo anual y del informe anual de la FRA; la designación por el Consejo de Europa (CdE) de una persona independiente para formar parte de los Consejos de Administración y Ejecutivos de la FRA; y el intercambio temporal de personal, etc.

---

<sup>224</sup> RAMBOLL (2012). *External Evaluation of the European Union Agency of Fundamental Rights*, Denmark, p. 90.

<sup>225</sup> La colaboración FRA-Consejo de Europa está detallada aquí : <http://fra.europa.eu/en/cooperation/council-of-europe>.

<sup>226</sup> Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Consejo de Europa en materia de cooperación entre la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Consejo de Europa, del 18 de junio de 2008, (Diario Oficial de la Unión Europea, L 186/7), disponible : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:186:0007:0011:ES:PDF>.

El debate de la complementariedad de la FRA y del CdE ha sido recurrente. Sin embargo, la situación ha mejorado significativamente según el Estudio de evaluación de impacto de la FRA: *“En general, se ha encontrado que la FRA trabaja en estrecha cooperación con el Consejo de Europa. Ninguna duplicación del trabajo ha sido citada y las dos organizaciones crearon fuertes posibilidades de complementariedad de su trabajo respectivo. Todas las fuentes de información apuntan positivamente hacia ello”*<sup>227</sup>.

Además, cabe recordar que, a diferencia de otros actores en el campo, el FRA no es una institución de monitoreo o de establecimiento de normas tales como el Consejo de Europa, ni tiene la competencia para examinar denuncias individuales o tiene poder de decisión regulatoria, como la Corte Europea de Derechos Humanos. El mandato establece que la FRA debe formular conclusiones y emitir dictámenes a las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea y los Estados miembros sobre la situación de los derechos fundamentales en la aplicación del Derecho de la Unión.

Por último, la pregunta de la adhesión de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos (ConvEDH) sigue siendo pertinente. En el marco del Proyecto FRAME, tuvo lugar el 27 de noviembre de 2015 en Bruselas, Bélgica<sup>228</sup> una conferencia sobre el tema.

## 2. El caso del IPPDH

La colaboración con las organizaciones internacionales es un tema de importancia para el MERCOSUR. De hecho, ampliar y visibilizar la actuación regional coordinada en el ámbito internacional es el Objetivo estratégico n°3 del Plan de trabajo 2015-2016. Para el IPPDH, el fortalecimiento del proceso de integración regional pasa por *“amplificar en alcance y escala las cooperaciones bilaterales entre el IPPDH y los Estados y por el establecimiento de acciones que sean capaces de impulsar en instancias internacionales, de manera coordinada y como bloque, una actuación regional en derechos humanos”*<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> RAMBOLL (2012). *External Evaluation of the European Unión Agency of Fundamental Rights*, Denmark, p. 85-89 (pregunta 3.5.2.) + Figure 38, p. 87

¿Hasta qué punto la FRA está en estrecha cooperación con el Consejo de Europa para evitar duplicación del trabajo y con el fin de garantizar la complementariedad?

<sup>228</sup> Sitio Web del Proyecto FRAME: <http://www.fp7-frame.eu> y página del evento: <http://www.fp7-frame.eu/event/lecture-recent-interactions-between-the-eu-charter-of-fundamental-rights-and-the-european-convention-on-human-rights/>.

<sup>229</sup> IPPDH (2015). *Informe anual 2015*, p.24.

De hecho, la colaboración del IPPDH con otras organizaciones internacionales ha tomado dos direcciones: un camino natural con las organizaciones de la ONU a nivel universal y con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a nivel regional; y una vía menos evidente, con la UNASUR.

*a) El IPPDH y las organizaciones internacionales (ONU y SIADH)*

Desde su creación y por orientación del Consejo de Representantes Gubernamentales (CRG) y de la RAADH, el IPPDH se ha orientado hacia una colaboración estrecha con organismos internacionales de derechos humanos. Este eje de su trabajo está particularmente presente en el Plan Estratégico 2015-2016. Ello ha tomado la forma de cartas de intención con organismos de la ONU, entre otros con: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (con el auspicio de la UNESCO). La finalidad de estas colaboraciones es más bien desarrollar e implementar iniciativas conjuntas en materia de cooperación técnica, investigación aplicada y capacitación sobre políticas públicas en derechos humanos.

Por otro lado, el IPPDH ha captado la oportunidad de actuar a nivel regional, dentro del marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El ejemplo emblemático es la solicitud de Opinión Consultativa sobre niñez migrante<sup>230</sup>, presentada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ante la Corte IDH en el mes de julio de 2011, cuyo texto fue elaborado con la asistencia técnica del IPPDH. Se trata de una iniciativa sin precedentes en la región, que da cuenta del trabajo y del consenso previo de los Estados del MERCOSUR en esta materia, así como también de la articulación con otros actores relevantes en esta temática. El 19 de agosto de 2014, la Corte IDH emitió la opinión consultiva OC-21/14 titulada “Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”. Este ejemplo muestra cómo el IPPDH trabaja en colaboración y no en concurrencia con el sistema regional interamericano, no duplicando el trabajo, pero haciendo uso de los mecanismos existentes.

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos existe una institución que se asemeja mucho al IPPDH: El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)<sup>231</sup>. El

---

<sup>230</sup> <http://www.ippdh.mercosur.int/solicitud-de-opinion-consultiva-sobre-ninez-migrante-ante-la-corte-idh/>.

<sup>231</sup> <http://www.iidh.ed.cr>.

objetivo del IIDH es la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos y su visión es “*ser el referente interamericano en educación, promoción y capacitación especializada en derechos humanos, así como el centro de reflexión regional generador de pensamiento, acciones e investigación en este campo para incidir en su vigencia efectiva*”. El IPPDH y el IIDH tienen en común la creación de un aula virtual y ofrecen cursos en derechos humanos. La Oficina Regional para América del Sur del IIDH se encuentra situada en Montevideo, Uruguay, en el edificio mismo del MERCOSUR. Las dos instituciones han ya llevado a cabo actividades conjuntas, tal como el Seminario Interdisciplinario en Derechos Humanos para el MERCOSUR, del 5 al 9 de agosto de 2014<sup>232</sup>. Sin embargo, sería interesante ver en la práctica cómo se colabora y no se duplica el trabajo en el ámbito de la enseñanza y capacitación, por ejemplo.

#### *b) El IPPDH y la UNASUR*

La primera colaboración entre el IPPDH y la UNASUR fue la elaboración de un estudio sobre Cooperación MERCOSUR-UNASUR-Haití en materia de fortalecimiento institucional en derechos humanos, y la realización de misiones conjuntas MERCOSUR- UNASUR en Haití en 2014.

Iniciada por la UNASUR en 2010, la colaboración con Haití implicó también el MERCOSUR a partir de 2012, cuando el IPPDH recibió el mandato por parte de la RAADH de estudiar las políticas de derechos humanos de Haití. En este marco, se realizó un mapeo con el objetivo de conocer las acciones de Cooperación Sur-Sur del MERCOSUR y la Secretaría Técnica de la UNASUR en Haití durante la última década. Luego de la realización de este estudio y de misiones de cooperación hacia Haití, ambos órganos regionales manifestaron su interés en evaluación de futuras líneas de cooperación regional en derechos humanos hacia Haití<sup>233</sup>. El estudio describe los principales programas implementados y las agencias gubernamentales involucradas, así como los esfuerzos de coordinación regional en esta temática<sup>234</sup>.

Desde entonces, las dos instituciones han trabajado para avanzar en la articulación y complementariedad en materia de derechos humanos entre el MERCOSUR y la UNASUR. Del 18 al 21 de noviembre de 2014 se realizó en Buenos Aires la XXV Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH).

---

<sup>232</sup> <https://www.iidh.ed.cr/multic/Noticias/Viewer/Default.aspx?Portal=IIDH&NOTICIAID=e24bbfed-bb6b-43fc-8c56-0fc6568569bd>.

<sup>233</sup> IPPDH (2014). *Memoria institucional 2009-2014*, p. 49.

<sup>234</sup> <http://www.ippdh.mercosur.int/mercosur-unasur-y-haiti-cooperacion-regional-en-derechos-humanos/>.

Durante la reunión plenaria, fue abordado el asunto de la convergencia MERCOSUR - UNASUR en materia de derechos humanos y la importancia de evitar la duplicación de las agendas en ambos espacios. Al respecto, las delegaciones coincidieron en abrir un diálogo durante 2015 para trabajar en la búsqueda de consensos que permitan iniciar dicha convergencia y para ello contar con el apoyo de Brasil y Uruguay, en su carácter de próximas presidencias del MERCOSUR y UNASUR, respectivamente.

La colaboración entre los dos bloques de integración regional toma la forma de asistencia por parte del personal del MERCOSUR en las reuniones de trabajo de la UNASUR y viceversa. Por ejemplo, el IPPDH representado por el Secretario Ejecutivo Paulo Abrão participó de la III Reunión Del Grupo De Alto Nivel De Cooperación Y Coordinación En Derechos Humanos (GAN) en la ciudad de Montevideo el 29 de septiembre de 2015. Durante el encuentro se trabajó sobre los resultados del “Seminario sobre Transversalización de los DDHH en UNASUR” realizado en Ecuador el 3 y 4 de agosto de 2015, del cual el IPPDH participó activamente. También el Instituto tomó la palabra para presentar los avances del “Estudio sobre las posibles alternativas de articulación y complementariedad en derechos humanos entre MERCOSUR y UNASUR”<sup>235</sup>.

El tema de la complementariedad es muy importante ya que la UNASUR tenía un proyecto de creación de una nueva instancia de derechos humanos<sup>236</sup>.

Por último, es importante destacar que en la concepción de Víctor ABRAMOVICH, el IPPDH tiene posibilidades de desarrollo importantes. Como lo presentaba en el prólogo del informe narrativo 2009-2014, *“también puede funcionar como un punto de apoyo para que los gobiernos avancen en la plena integración de los temas de derechos humanos en el marco ampliado de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).”*<sup>237</sup>

### Conclusión del Capítulo 6

- Hay necesidad de estudiar la institucionalización de los derechos humanos a nivel subregional y regional para lograr la complementariedad de las instituciones de derechos humanos y entender mejor el rol de cada una de ellas.

---

<sup>235</sup> IPPDH (2015). *Informe anual 2015*, p. 26.

<sup>236</sup> El Universo, 1 de junio de 2012, *Ecuador plantea, en la Unasur, un nuevo ente de derechos humanos*, <http://www.eluniverso.com/2012/06/01/1/1355/ecuador-plantea-unasur-un-nuevo-ente-derechos-humanos.html>.

<sup>237</sup> IPPDH (2014). *Memoria institucional 2009-2014*, prólogo.

## CONCLUSIÓN

---

Antes de sintetizar y presentar las principales conclusiones de este trabajo, queremos primero aclarar el contexto de su desarrollo.

A partir de una “*cuestión políticamente relevante pero vagamente definida*” (PÉREZ LIÑÁN: 2007), se ha tratado de seguir las pautas de la investigación científica en ciencias sociales: presentar el problema y las hipótesis de trabajo; aclarar, en una primera parte teórica, los conceptos claves (derechos humanos e integración regional) y la metodología (estudio comparativo); y emprender un trabajo más práctico para poder verificar las hipótesis iniciales de partida. Sin embargo, este camino nos llevó a enfrentar varios desafíos.

El primer desafío consiste en la presencia de dos conceptos claves muy discutidos y, por ende, que necesitan aclaraciones. Por un lado, si bien hemos logrado aclarar el concepto de “derechos humanos”, pensar los derechos humanos desde otro lugar que la perspectiva jurídica sigue siendo arduo, la Sociología de los derechos humanos continúa siendo aún una disciplina incipiente. Por otro lado, no se pudo cerrar la aproximación teórica al concepto de “integración regional”. No existen el mismo nivel de desarrollo de enfoques teóricos para la integración regional europea que para el regionalismo latinoamericano. Esto debido en gran parte, a la persistencia de debates sobre la definición misma del regionalismo y de sus múltiples formas. Nuestro intento de estado del arte del regionalismo sólo ha podido revelar la variedad de propuestas existentes en la literatura sobre cómo se piensa la integración regional en el escenario latinoamericano. Por consecuencia, el desafío siguiente que surgió ha sido la cuestión de la comparabilidad de los proyectos de integración regional. La búsqueda de literatura sobre el campo del “regionalismo comparado” ha sido muy reveladora. Si bien el campo está aún en construcción, es en él que residen las investigaciones más interesantes y prometedoras, y no tanto en los estudios sobre “integración regional (europea)” y “regionalismo latinoamericano”, ambos conceptos tomados por separado. Al finalizar este trabajo, nos damos cuenta que quizás ahí reside el punto de partida de cualquier estudio comparado de esquemas de integración regional. El presente trabajo hubiera sido diferente si hubiésemos empezado desde este punto. Por lo tanto, las decisiones del método comparativo han quedado en las manos de la autora. Como escriben M. DOGAN y D. PELASSY: “*Cualquier especialista en análisis comparado necesita tomar tres decisiones. Debe formular los conceptos que considera operativos, debe elegir el método de análisis y debe seleccionar los*

*países a incluir en la comparación. Estas tres decisiones obviamente se influyen mutuamente*<sup>238</sup>. La decisión sobre los criterios ha sido una elección difícil. Por falta de consenso sobre cómo abordar un estudio comparativo de la integración regional y también por querer tener un panorama global y abordar muchos aspectos que nos parecían interesantes, no se pudo acotar bien el tema. La brecha existente entre la parte teórica y la parte más pragmática debilita la demostración científica, a lo que hay que añadir que, por falta de tiempo (la parte teórica requirió muchos meses de reflexión), no se llegó a poder realizar un propio trabajo de campo.

Conscientes de estas limitaciones, no obstante, queremos ponderar su relevancia. Dado que los diferentes capítulos se han ido cerrando con sus particulares conclusiones específicas, aquí sintetizaremos unos puntos más generales. Hemos constatado que el abordaje de los derechos humanos a nivel sub-regional es un tema que se necesita profundizar por los complejos entrelazamientos que existen entre las escalas nacionales, sub-regionales, regionales e internacionales. También hemos verificado que el enfoque sociológico permite ir más allá de la aprehensión solamente jurídica de los derechos humanos, proporcionando un papel más positivo para las instituciones como el IPPDH y la FRA, en particular en la concientización de los derechos humanos en la mente de los ciudadanos. Ello confirma la otra hipótesis de trabajo según la cual la institucionalización de los derechos humanos a nivel sub-regional tiene un impacto sobre la protección de los derechos humanos. Sin embargo, es más visible en el caso del MERCOSUR donde el IPPDH ocupa un lugar casi único en el panorama institucional y puede desempeñar un papel prominente en la región. Es debido también a la conceptualización de los derechos humanos en el MERCOSUR donde predomina una concepción más político-social de los derechos humanos con énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales, a diferencia de la conceptualización legal y/o jurídica de los derechos humanos en la UE. Se puede argumentar que el IPPDH participa de una “nueva generación” de instituciones de derechos humanos que no tienen un enfoque puramente jurídico, pero más bien de políticas públicas y que lo asumen.

Por último, quizás cerrar esperando que el trabajo pueda ser útil para otras investigaciones sobre derechos humanos e integración regional, ya que el tema sigue teniendo relevancia, tanto en Europa<sup>239</sup> como en América Latina<sup>240</sup>. Algunas ideas a explorar podrían ser, por

---

<sup>238</sup> DOGAN M., PELASSY D. (1984). “El análisis político comparado – Cinco estrategias para la selección de países”, en *Contribuciones*, N°4/84, p. 37.

<sup>239</sup> En el marco de la UE, el Parlamento europeo adoptó una resolución sobre la situación en Hungría para instar a la Comisión Europea a “*activar la primera etapa del marco de la UE para fortalecer el estado de derecho, y*

ejemplo, indagar sobre el papel de la sociedad civil a nivel sub-regional, los mecanismos de participación existentes y los modos de gobernanza que ello implique; profundizar el rol técnico y/o político de la FRA y del IPPDH; investigar cómo aprehender los derechos humanos como prácticas sociales; o la articulación entre el IPPDH y otras instancias de derechos humanos de la región. Sin embargo, como advierten P. DE LOMBAERDE y L. VAN LANGENHOVE, “*Los futuros intentos de poner en práctica las herramientas de monitoreo de los procesos de integración regional, presentados a nivel regional, interregional o supranacionales, sólo tendrán la oportunidad de tener éxito si se abordan de manera simultánea los aspectos conceptuales, técnicos, políticos, institucionales, y organizacionales.*”<sup>241</sup>

---

*por lo tanto iniciar de inmediato un proceso de monitoreo en profundidad sobre la situación de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales en Hungría, para evaluar una posible violación grave sistémica de los valores en que se fundamenta la Unión*”, PARLAMENTO EUROPEO (2015). Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2015, sobre la situación en Hungría (2015/2700(RSP)).

<sup>240</sup> El Ciudadano, “Entrevista a Estela de Carlotto ‘Los organismos de Derechos Humanos estamos muy preocupados’”, 3 de marzo de 2016.

<sup>241</sup> DE LOMBAERDE, P., y VAN LANGENHOVE, L. (2006). “Indicators of regional integration: conceptual and methodological Aspects”, en Philippe DE LOMBAERDE, edit. *Assessment and measurement of regional integration*, London, Routledge, 2006, p. 31, traducción propia.

### **Anexo 1 – HUGUENET S. (2014). “Archivos y derechos humanos: el proyecto de Acervo Documental Cóndor del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur”.**

*Trabajo Final para la Materia “Derechos humanos, justicia transicional y memorias de la violencia política. Lecturas, problemas y debates” del Dr. Emilio Crenzel*

El vínculo entre archivos y derechos humanos está hoy en día todavía muy fuerte en América del Sur. En los periódicos, recién salieron varios artículos sobre el tema: *Argentina, Uruguay y Brasil intercambian archivos sobre la Operación Cóndor*<sup>242</sup>; *el Colectivo chileno Londres 38 pide a Piñera abrir archivos sobre represión en la dictadura*<sup>243</sup>; *en Paraguay, se pide al Vaticano la apertura de los archivos de la dictadura*<sup>244</sup>, etc. El año 2013 también ha sido bastante importante en esa área, con el comienzo del juicio por los crímenes del Plan Cóndor en Argentina<sup>245</sup>, y el descubrimiento de una lista negra de la dictadura militar argentina<sup>246</sup>. Pero otro evento relevante del año fue quizás la presentación del proyecto de Acervo regional Cóndor<sup>247</sup> por parte del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR. Por primera vez, se articula en un mismo espacio virtual, fondos documentales sobre la Operación Cóndor. Herramienta para facilitar la circulación de información, la guía constituye un instrumento de búsqueda de instrumentos de documentos útiles para la investigación científica, administrativa o judicial.

Sin embargo, qué significa realmente esta iniciativa? Es la pregunta a la cual se propone responder este trabajo. Para medir la relevancia del proyecto de Acervo documental Cóndor del MERCOSUR, se busca primero hacer un estado de la cuestión de la producción archivística en América Latina para medir la importancia archivística del Acervo Cóndor (I) y luego medir la importancia en términos políticos (II), a través, en particular, del análisis de las actas de las Reuniones de Altas Autoridades en Derechos Humanos del MERCOSUR y de la vinculación entre memoria, verdad y justicia.

\*\*\*

---

<sup>242</sup> TeleSUR. (30 de enero de 2014). “Argentina y Brasil intercambian archivos sobre la Operación Cóndor”, <http://www.telesurtv.net/articulos/2014/01/30/argentina-y-brasil-intercambiaran-archivos-sobre-la-operacion-condor-7792.html>.

<sup>243</sup> El Ciudadano (Chile). (15 de enero de 2014). “Presentan campaña ‘No Más Archivos Secretos’”, <http://www.elciudadano.cl/2014/01/15/101776/presentan-campana-no-mas-archivos-secretos/>.

<sup>244</sup> Paraguay.com. (28 de enero de 2014). “Piden al Vaticano apertura de archivos de dictadura”, <http://www.paraguay.com/nacionales/piden-al-vaticano-apertura-de-archivos-de-la-dictaduras-101396>.

<sup>245</sup> Página 12. (4 de marzo de 2013). “El plan de la represión sin fronteras”, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-215060-2013-03-04.html>, consultado el 20 de enero de 2014.

<sup>246</sup> Página 12. (7 de noviembre de 2013). “Los nombres prohibidos de la dictadura”, <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-233081-2013-11-07.html>, consultado el 20 de enero de 2014.

<sup>247</sup> Página 12. (18 de agosto de 2013). “Es evidencia para los procesos judiciales” – Entrevista a Víctor Abramovich, <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-227059-2013-08-18.html>, consultado el 20 de enero de 2014.

## I. LA IMPORTANCIA ARCHIVÍSTICA DEL ACERVO CÓNDOR

Para medir la importancia archivística del Acervo Cóndor en el **contexto general de la archivística** en el mundo, el estudio de S. A. MARÍN AGUDELO, *Estado de la producción científica en Archivística y archivos en América Latina 2000-2009 – Una aproximación*<sup>248</sup> puede constituir un buen punto de partida. El autor señala que no obstante el aumento de la producción científica en América Latina en el área de la archivística y los archivos durante el periodo examinado, esta sigue siendo escasa, tanto en cantidad como en calidad, comparada con la de otras regiones, como Europa y el ámbito anglosajón, y muy reducida respecto de la producción a nivel mundial. Además, el autor nos enseña que la mayoría de las investigaciones se desarrollan en varias temáticas claramente identificadas como la teoría archivística, las tecnologías de la información y comunicación, pero que la temática “archivos, memoria y democracia” es el cuarto tema estudiado sobre cinco y que se han comenzado a integrar reflexiones desde la archivística. En ese contexto, puede concluirse que la iniciativa del Acervo Cóndor no aparece como superflua, sino de mucha relevancia, por su tema y por su carácter científico.

En efecto, tal como lo señala el IPPDH en su sitio Web, esta guía se confeccionó siguiendo los **estándares internacionales** para la descripción archivística (ISAD-G), dictadas por el Consejo Internacional de Archivos (ICA) y se utilizó, para su puesta en línea, el software ICA-Atom provisto por esa misma institución. El carácter científico y profesional del proyecto del Acervo Cóndor, se verifica también en el equipo de trabajo que llevó a cabo el proyecto. Lo conformaron los investigadores, Jorge Enríquez Vivar (Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil) y Graciela Karababikian (Universidad de Buenos Aires, Argentina), que contribuyeron también al informe de A. GONZÁLEZ QUINTANA, *Políticas archivísticas para la defensa de los derechos humanos*<sup>249</sup>. Ese informe es una actualización y ampliación del informe elaborado para UNESCO y Consejo Internacional de Archivos (1995) sobre gestión de los archivos de los servicios de seguridad del estado de los desaparecidos regímenes represivos y constituye hasta la fecha una referencia imprescindible en el área “archivos y derechos humanos”.

Cabe mencionar que el sitio web del IPPDH avisa que “*se destaca de manera especial el apoyo brindado por la Universidad Federal de Río Grande do Sul, de Brasil*”<sup>250</sup>. Sin embargo, no es casual que se destaque el **rol de Brasil** en ese proyecto. Como lo explica S. A. MARÍN AGUDELO, la productividad en la región se concentra en los países de mayor tradición educativa en Archivística, principalmente Brasil, con un porcentaje del 47%. Además, el tema de la reconstrucción de la memoria tiene mayor amplitud en este país. El informe Quintana también confirma que, sin duda, la experiencia más importante en América Latina en cuanto a la recuperación de archivos de la represión, es la de Brasil que, “*entre 1991 y 1996, ha*

---

<sup>248</sup> MARÍN AGUDELO, S. A. (2011). Estado de la producción científica en Archivística y archivos en América Latina 2000-2009 – Una aproximación, *Rev. Interam. Bibliot. Medellín*, Vol. 34, n°3, pp. 257-269, disponible en línea: <http://eprints.rclis.org/17059/1/10843.pdf>.

<sup>249</sup> GONZÁLEZ QUINTANA, A. (2009). *Políticas archivísticas para la defensa de los derechos humanos*, Fundación 10 de mayo, Santiago de Compostela.

<sup>250</sup> IPPDH, (2013). *Acerca del Acervo Documental Cóndor*, <http://www.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor>.

*localizado y transferido a los archivos públicos los fondos de las policías políticas de muchos de sus estados: Río de Janeiro, Sao Paulo, Pernambuco, Maranhao, Río Grande do Sul, Río Grande do Norte, Paraná, Goiás, Alagoas y Espirito Santo*<sup>251</sup>.

Primera guía regional de archivos y fondos documentales relacionados con el tema de la operación Cóndor, el **carácter regional** del Acervo Cóndor constituye, sin duda, un avance muy importante. Participan de esa iniciativa, no solamente los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) sino también los países asociados como Chile. Si bien existía, al final del informe Quintana, un “*directorio de los principales archivos e instituciones que conservan testimonios de la violación de derechos humanos*”<sup>252</sup>, incluyo de los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, es la primera vez que se articulan, en un mismo espacio virtual a la región, las políticas archivísticas de cinco Estados de la región, del MERCOSUR ampliado (con los países asociados), es decir: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Como lo reconoce el Secretario-General del IPPDH, faltan Bolivia y Perú donde hay documentos sobre Cóndor que deben ser incorporados formalmente<sup>253</sup>. A una cuestión regional (el operativo Cóndor) se trata de dar una respuesta regional.

El Acervo Cóndor, que ya cumple con varias recomendaciones del informe Quintana<sup>254</sup>, pretende también cumplir con las más ambiciosas o novedosas. Una de éstas es la *Recomendación 10 – Se deben conservar y hacer accesibles los testimonios sobre violaciones de derechos humanos que se localicen en los países de tradición democrática* (igualmente, se deben exigir, por los países en procesos de transición, las fuentes sobre la violación de derechos humanos y represión política que les afecten en poder de los servicios de inteligencia de regímenes de tradición democrática). En efecto, la guía, sin embargo, tiene un carácter preliminar, pues podrá completarse con más información y con una descripción más acabada de la documentación existente en cada archivo. Según Víctor Abramovich, Secretario-Ejecutivo del IPPDH, se está discutiendo ampliar dentro de los fondos los **documentos desclasificados de Estados Unidos**, como “lo de la *National Security* o de organizaciones que siguieron estos procesos y su coordinación represiva. O los del ACNUR sobre los casos de exiliados.”<sup>255</sup> El informe Quintana pone de relieve que un “*capítulo aparte merecerían las fuentes de inteligencia de los Estados Unidos, de incuestionable valor para documentar las violaciones de los derechos humanos en América Latina y que empiezan a ser conocidas gracias a los procesos de desclasificación de documentos de sus servicios secretos.*”<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> GONZÁLEZ QUINTANA, A., *op. cit.*, p. 117.

<sup>252</sup> GONZÁLEZ QUINTANA, A., *op. cit.*, p. 67.

<sup>253</sup> GARCÍA, O. A., LITTERIO, L. (2013). La discusión sobre derechos humanos de los migrantes es también un piso para el debate sobre la ciudadanía regional – Entrevista a Víctor Abramovich. *Revista Densidades*, N°13, p. 35.

<sup>254</sup> Recomendación 1: Los documentos que testimonian la violación de derechos humanos deben ser conservados; Recomendación 2: Los documentos que testimonian la violación de derechos humanos deben estar disponibles para el ejercicio de los derechos en democracia; etc.

<sup>255</sup> DANDAN, A. (2013, 18 de agosto). “Es evidencia para los procesos judiciales”, entrevista a Víctor Abramovich. *Página 12*, disponible en línea: <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elpais/1-227059-2013-08-18.html>.

<sup>256</sup> GONZÁLEZ QUINTANA, A., *op. cit.*, p. 110. Por ejemplo, el informe documenta que el Gobierno de Estados Unidos comunicó en agosto de 2003, 4.677 documentos sobre violaciones de los derechos humanos en la

Otra recomendación novedosa es la *Recomendación 12 – Se deben arbitrar medidas de fomento para localizar, proteger y tratar archivísticamente los fondos documentales producidos por las organizaciones de derechos humanos y los organismos de oposición a los regímenes represivos*. El informe Quintana muestra la importancia de los archivos de la sociedad civil<sup>257</sup> que son el imprescindible contrapunto a los testimonios del poder. Víctor Abramovich advirtió que en la guía existen algunas organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, está el dato sobre el fondo de archivo de Mignone de dirigentes sociales brasileños, pero que es también una forma de ver lo que falta: “*Hay campos en los que no se empezó a buscar y ordenar documentos que pueden ser importantes para el tema de la coordinación represiva. El de las organizaciones sociales, las iglesias. Memoria Abierta armó una guía de archivos de organizaciones no gubernamentales. También hay áreas estatales que será clave que estén como Migraciones*”<sup>258</sup>.

Última novedad de esa guía, la puesta a disposición de información sobre los procesos de verdad y justicia que se desarrollan en la región (material audiovisual y fuentes bibliográficas). Aún cuando esta sección “*apunta a ofrecer material complementario para las investigaciones que se desarrollen sobre las coordinaciones represivas, y a la vez permite contextualizar y significar la información que ofrece la guía*”, no se puede subestimar las consecuencias en términos políticos.

## II. LA IMPORTANCIA DEL ACERVO CÓNDOR EN TÉRMINOS POLÍTICOS

Más allá del objetivo científico de informar y participar del esfuerzo regional de investigación en la archivística, y de ofrecer toda la información posible para las investigaciones, el proyecto implementado por el IPPDH también tiene como **objetivo político general de “acompañar los procesos de verdad y justicia que se desarrollan en la región, a partir del relevamiento, organización, y puesta a disposición de información relativa al patrimonio archivístico que documenta las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de las coordinaciones represivas del Cono Sur**”<sup>259</sup>.

Para apreciar la importancia de ese objetivo, y el rol y compromiso de cada país, es interesante analizar las discusiones que tuvieron lugar en el ámbito de las Reuniones de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADDHH)<sup>260</sup>. La temática relativa a la memoria y al Derecho a la Verdad se encuentra presente en la agenda de la RAADDHH desde sus inicios. En mayo de 2005, las Altas Autoridades felicitaron a la Delegación del Brasil, por la

---

Argentina durante el período del gobierno militar, y que también desclasificó documentos relativos a los derechos humanos y a la política estadounidense en relación con Chile, El Salvador, Honduras y Guatemala.

<sup>257</sup> GONZÁLEZ QUINTANA, A., *op. cit.*, p. 37: “Se aproxima también al estudio de la práctica documental de los organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos o a la denuncia de su violación, los que agruparíamos *bajo la denominación genérica de archivos de la sociedad civil*, entre los que estarían los archivos de las organizaciones de víctimas, los archivos de partidos, sindicatos y asociaciones de oposición clandestina o en el exilio, los organismos de defensa de los derechos humanos: entidades religiosas, colectivos de juristas y abogados, organizaciones civiles.” (énfasis nuestro).

<sup>258</sup> DANDAN, A., *op. cit.*, p. 2.

<sup>259</sup> IPPDH, (2013). *Acerca del Acervo Documental Cóndor*, <http://www.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor>.

<sup>260</sup> Se ha emprendido una lectura y análisis de todas las actas de la RAADDHH desde la I reunión que tuvo lugar los 4-6 de mayo de 2005 en Asunción, Paraguay hasta la última reunión, los 6-8 de noviembre de 2013 en Caracas, Venezuela, a partir de los archivos disponible en el sitio del IPPDH. Cabe mencionar que faltan las actas de las II, VII y XXIV reuniones.

propuesta de incorporar el “Derecho a la Verdad y a la Memoria” en la agenda. Ya decidieron “promover 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”<sup>261</sup>. Sin embargo, durante la III Reunión en marzo de 2006, la Delegación de Argentina se refirió por primera vez a la necesidad de la inclusión de la Justicia como valor, y de hablar de “memoria, verdad y justicia” (énfasis nuestro). Luego, Argentina sigue señalando la “importancia de la base jurídica en el Derecho a la Verdad destacando la importancia que este derecho tiene no sólo en su aspecto sustantivo sino también desde un punto de vista procesal, que ha permitido abrir las puertas de la justicia y la reparación”<sup>262</sup>. Durante la V Reunión, las delegaciones decidieron seguir con la temática, destacando la importancia de garantizar el fácil acceso a la información de los archivos gubernamentales y no-gubernamentales. En la VI Reunión, Argentina propuso la conformación de un Grupo de Trabajo sobre Memoria, con una base de datos común a todos los países de la región para rendir homenaje a todas las víctimas del Plan Cóndor. Esa iniciativa luego se plantea en la X Reunión, a través de una propuesta de la Presidencia *Pro Tempore* de Uruguay, en Anexo de las Actas. Argentina solicita agregar la palabra “justicia” al nombre de este nuevo Grupo de Trabajo. Aprobada por todas la delegaciones presentes<sup>263</sup>, el Grupo de Trabajo y su nuevo nombre “Grupo de Trabajo sobre Verdad, Memoria y Justicia” es implementado en la Reunión siguiente, y su agenda de trabajo es definido en particular por Paraguay: el país propone la elaboración de un archivo de dictaduras latinoamericanas (Reunión XI), la inclusión del tema del Plan Cóndor en las reuniones (XII Reuniones), y comparte algunas recomendaciones de su Comisión de Verdad y Justicia, entre otras, la Recomendación 46: “Instar a que el Ministerio de Relaciones Exteriores proponga, en el ámbito del MERCOSUR, el análisis desde el punto de vista de los derechos humanos del “Operativo Cóndor” y presente sus resultados a los órganos pertinentes del Estado para que se impulsen los juicios contra los responsables intelectuales y materiales del mismo”<sup>264</sup> (XIII Reunión). En fin, se adopta el proyecto durante la Presidencia *Pro Tempore* de Brasil, en 2008 (XIII y XIV Reuniones), con Argentina ofreciendo un lugar para institucionalizar este proyecto. Este análisis revela que a través y detrás del proyecto de acervo común, es la cuestión de la justicia, de los juicios, que se está dando y que participen de este esfuerzo de vinculación de verdad y memoria con la justicia, tanto Argentina, como Uruguay, Paraguay y aún Brasil.

En muchos países de la región que participan a las RAADDHH, hay juicios sobre Cóndor. Los **archivos tienen un peso de evidencia** muy grande. Como señala Víctor Abramovich: “El archivo tiene un valor, es evidencia para los procesos judiciales. Los procesos tienen testimonios y archivo. Como se investigan hechos que ocurrieron hace 30 o 40 años, los testimonios cada vez son menos y los archivos tienen un peso de evidencia muy fuerte. A veces, no tiene la prueba de un crimen pero cuenta relaciones, destinos de funcionarios, aparatos burocráticos, quién ordena a quién. Eso es clave para construir las cadenas de

---

<sup>261</sup> RAADDHH, Actas I Reunión, 4-6 de mayo de 2005, Asunción, Paraguay.

<sup>262</sup> RAADDHH, Actas IX Reunión, 9-10 de agosto de 2007, Montevideo, Uruguay.

<sup>263</sup> Además de los Estados miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), estuvieron presentes los Estados asociados siguientes: Bolivia, Chile, Ecuador, y Venezuela.

<sup>264</sup> RAADDHH, Actas XIII Reunión, 2-3 de septiembre de 2008, Porto Alegre, Brasil; COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA DE PARAGUAY, Informe Final, 28 de agosto de 2008, p. 89.

*mando para la autoría mediata en materia penal. Tienen peso de evidencia.*”<sup>265</sup> Si bien es importante para Argentina, donde hay una cantidad de procesos judiciales, y se destaca el avance en ese país, el tema de los archivos lo es también en los países donde no existen procesos firmes de enjuiciamiento por los crímenes cometidos durante el periodo dictatorial, como en Brasil.

En efecto, **los archivos tienen un valor político** que no se debe subestimar: “*Brasil no juzga pero tiene el proceso de verdad, de memoria muy fuerte. Allí los archivos están teniendo un peso muy fuerte en la discusión pública sobre la dictadura. Aparece un archivo y dispara un debate (...). Ese valor político que tienen los archivos para el debate público es muy importante*”.<sup>266</sup> Entonces, si no se puede juzgar, al menos, se puede abrir un debate social y es lo que busca también el Acervo Cóndor<sup>267</sup>. Detrás de esa meta, hay un objetivo político, que “*no es tan conocido como el proceso de justicia, pero es el relevamiento, ordenamiento y desclasificación de archivos*”<sup>268</sup>. En efecto, la **desclasificación de archivos**, tema reciente y muy discutido en la archivística, según AGUDELO, tiene consecuencias en materia de justicia. Los archivos se pueden localizar y ordenar pero que no se publiquen y queden confidenciales impide que un juez o una comisión los usen. El Acervo Cóndor, que da cuenta de las condiciones y niveles de acceso de los archivos, permite ver si existen restricciones de carácter normativo o fáctico. Existe en ese ámbito, un línea de trabajo importante, como lo explica Víctor Abramovich. Brasil tiene una ley de acceso a la información pero no hay algo parecido en Argentina. Existen decretos, de desclasificación de documentación, de creación del Archivo Nacional de la Memoria, pero no son de nivel legislativo. En Paraguay, en Chile, en Bolivia, no hay nada. Y en Uruguay, la ley de acceso a la información no regula el tema de la desclasificación<sup>269</sup>.

El debate sobre la desclasificación permite a las organizaciones de derechos humanos de seguir luchando para la justicia, pero desde otro lugar. Como lo explica Víctor Abramovich, antes se construía memoria desde enfrentar al Estado, las organizaciones de derechos humanos tenían sus archivos para presentar en algún juicio. Pero ahora, “*la idea es buscar documentos para salir a la esfera pública para generar debates sociales*”. Por eso, se hacen tan importante las políticas de archivo.

A la cuestión de saber si estos debates pueden empujar procesos de justicia en Brasil en particular, es difícil anticiparlo, pero para Víctor Abramovich se hace mucho más difícil justificar que no se va a juzgar cuando se investiga más y se hace más claro lo que pasó. Entonces, en sus palabras “*la regionalización del debate no es neutral, tiene impacto*”. Si bien la iniciativa de confeccionar una guía regional de archivos se apoya en gran medida en esos procesos internos, a su vez, la dimensión regional puede influir en lo local. Son dimensiones que se retroalimentan.

---

<sup>265</sup> DANDAN, A., *op. cit.*, p. 2.

<sup>266</sup> DANDAN, A., *op. cit.*, p. 2-3.

<sup>267</sup> IPPDH, (2013). *Acerca del Acervo Documental Cóndor*, <http://www.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor>. Se busca “*potenciar procesos internos, en cada país, vinculados con la identificación, ordenamiento, y publicidad de los archivos que registran el accionar represivo de los Estados de la región*”.

<sup>268</sup> DANDAN, A., *op. cit.*, p. 2.

<sup>269</sup> GARCÍA, O. A., LITTERIO, L. (2013). La discusión sobre derechos humanos de los migrantes es también un piso para el debate sobre la ciudadanía regional – Entrevista a Víctor Abramovich. *Revista Densidades*, N°13, p. 38.

Un ejemplo de la regionalización de un tema, es la participación de los países del MERCOSUR, en paralelo al proyecto de Acervo Cóndor, al **programa Memoria del Mundo de la UNESCO**, considerado, a nivel internacional, como el mejor mecanismo de protección de los archivos que testimonian las violaciones de derechos humanos<sup>270</sup>. Durante las Reuniones de las Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADDHH), Brasil solicitó información a la Argentina y a Chile sobre el procedimiento para la incorporación de archivos al programa Memoria del Mundo<sup>271</sup>, con el fin de extender dicha iniciativa al resto de los países, ya que Uruguay estaba gestionando también la declaración de patrimonio histórico nacional a los archivos, para luego continuar el procedimiento de incorporación de aquellos al Programa de UNESCO.

Otro y último ejemplo, recientemente, y en materia de justicia, Argentina, Uruguay y Brasil firmaron acuerdos de cooperación en las investigaciones sobre las violaciones a los derechos humanos de las dictaduras<sup>272</sup>, para facilitar y acelera el intercambio de información. Consecuencia directa de los trabajos de estos países en el ámbito de la RAADDHH, y para ir más allá, los países del MERCOSUR están debatiendo un proyecto de Acuerdo de Cooperación Interinstitucional sobre investigación de graves violaciones a los derechos humanos.

\*\*\*

Si bien los documentos y proyectos emitidos por el IPPDH son de carácter técnico, tienen un valor político de importancia, ya por el hecho de que el IPPDH no es autónomo de la RAADDHH. Cabe celebrar los avances brindados por el proyecto de Acervo Cóndor que constituye un paso importante: hoy existe dentro del MERCOSUR un espacio encargado de sistematizar las discusiones sobre políticas de archivos, y eso puede generar debates sociales a nivel nacional, cuyas consecuencias son imprevisibles.

---

<sup>270</sup> GONZÁLEZ QUINTANA, A., *op. cit.*, p. 103.

<sup>271</sup> RAADDHH, Actas V Reunión, 29-30 de agosto de 2006, Brasilia, Brasil; y RAADDHH, Actas XI Reunión, 26-27 de marzo de 2008, Buenos Aires, Argentina.

<sup>272</sup> IPPDH, (2014, 5 de febrero), *Países del MERCOSUR acuerdan cooperar en las investigaciones sobre las violaciones a los derechos humanos de las dictaduras*, <http://www.ippdh.mercosur.int/Novedad/Details/110152>.

## **Anexo 2 – HUGUENET S. (2014). “El pensamiento latinoamericano integracionista en práctica: el ejemplo de la agenda de derechos humanos del Mercosur”.**

*Trabajo Final para la Materia “Historia de las ideas y el pensamiento latinoamericano” de la Dra. Patricia FUNES*

*“El problema de la integración latinoamericana ha sido abordado a lo largo de dos siglos por distintas generaciones de pensadores, sean éstos intelectuales o políticos, generando un rico pensamiento que tiene un valor en sí mismo. Sin embargo, el proyecto político no ha podido concluirse. (...) Si bien han surgido acuerdos políticos, donde los más relevantes han sido ALALC, Pacto Andino, ALADI, MERCOSUR, UNASUR, éstos no han podido transformarse en una comunidad continental efectiva.”*<sup>273</sup> De estas palabras de Sergio GONZÁLEZ MIRANDA, se desprende la constatación – compartida por una gran mayoría de actores – de que el concepto de integración ha sido un discurso sin realidad.

A partir de esta constatación, este artículo se propone reflexionar e indagar sobre el nexo entre “pensamiento” y “proceso” o, en otras palabras, entre “teoría” y “política”, integracionista latinoamericana, apoyándose en la literatura sobre el pensamiento político de la integración latinoamericana y partiendo de la observación y reflexión sobre la realidad que atraviesa el Cono Sur. Una ilustración de esta realidad, al origen también de este trabajo, es la programación entre octubre y diciembre de 2014 del *Primer Curso Virtual en Derechos Humanos y Políticas Sociales* para funcionarios/as de los países que integran el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia). Organizado de manera conjunta por el Instituto Social del MERCOSUR (en adelante, ISM) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (en adelante, IPPDH), el objetivo general de la capacitación es *“colaborar con los planificadores, implementadores y evaluadores de políticas y servicios públicos sobre el modo de consolidar la perspectiva de derechos en las políticas sociales así como a promover la reflexión en torno a la construcción de una institucionalidad pública consistente con este enfoque.”*<sup>274</sup> Dicho de otra manera, el curso apunta a poner en práctica una perspectiva sobre derechos humanos y políticas sociales que ha sido pensada y adoptada por las instancias políticas directoras del MERCOSUR y crear una cultura institucional partiendo de la capacitación de funcionarios/as de rango intermedio con responsabilidades de dirección y/o coordinación para fomentar una perspectiva regional respecto a este enfoque o, para retomar las palabras de Sergio GONZÁLEZ MIRANDA, una *“comunidad continental [o al menos regional] efectiva”*.<sup>275</sup>

Si bien no hay que exagerar demasiado la importancia del Primer curso virtual, sin embargo para entender su importancia en conjunto con otras realizaciones en materia de derechos

---

<sup>273</sup> GONZÁLEZ MIRANDA, S. y OVANDO SANTANA, C. (2008). Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano – Aproximación a una lectura de segundo orden. *POLIS*, N°21, p. 266.

<sup>274</sup> INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (IPPDH), INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR (ISM) (2014). Programa: primer curso virtual derechos humanos y políticas sociales. Disponible: [https://gallery.mailchimp.com/aa41e88f0f618fa7e6965d06a/files/ippdh\\_ism\\_programa\\_curso\\_para\\_lanzamiento\\_01.pdf](https://gallery.mailchimp.com/aa41e88f0f618fa7e6965d06a/files/ippdh_ism_programa_curso_para_lanzamiento_01.pdf).

<sup>275</sup> Una de las preguntas del Formulario de Postulación es: *“Cuál cree que será el impacto de su participación en el curso en su práctica cotidiana y de qué manera piensa incorporar en su área el conocimiento obtenido”*.

humanos a nivel regional, este trabajo se propone mirar a la generación de la política pública regional del MERCOSUR en derechos humanos. En un primer momento, se hace un **breve recorrido de las etapas del pensamiento político de la integración**, para entender la puesta en la agenda de un “MERCOSUR Social” y el contexto en qué se inscribe el IPPDH. Luego, se analiza como la **fase de ejecución** de esta política pública y de **anclaje institucional** permite asegurar la sustentabilidad de la política regional. Por último, se presenta la **retroalimentación de la política al pensamiento** que permite cerrar el ciclo de la política pública con su control y potencial corrección.

\*\*\*

### **Breve recorrido del pensamiento político de la integración sudamericana: la agenda de derechos humanos del MERCOSUR en perspectiva**

La palabra “integración” actualmente en uso se refiere a distintas realidades, ideas o dimensiones desde la época del movimiento de la independencia de los países latinoamericanos hasta hoy en día, y su interpretación también depende del área temática elegida para su análisis, que sean la teoría de las relaciones internacionales, la ciencia política, la sociología, el plano filosófico, la teoría económica o los estudios culturales. Si tenemos en cuenta el marco de interpretación más general que nos ofrece la disciplina de las relaciones internacionales, podemos tomar como punto de partida el recorrido que hace Raúl BERNAL-MEZA de las etapas en la integración latinoamericana. Por ello, proponemos una citación amplia. Según Raúl BERNAL-MEZA: *“La primera etapa correspondía a la época del movimiento de la independencia de los países latinoamericanos, en la cual la generación de los libertadores y personeros de la elite política e intelectual de esos tiempos desarrolló una conciencia integracionista, pero sin una estrategia adecuada para realizar la unidad latinoamericana. Existía la visión y la conciencia de América Latina como un todo, como una unidad geográfica, cultural e histórica, pensamiento que fue común en la visión de los Libertadores. La segunda etapa correspondió a la época de la formación y desarrollo de los nacionalismos latinoamericanos, que se extiende entre el periodo de desaparición de la generación de los Libertadores hasta la Primera Guerra Mundial. En este periodo se propaga la «desintegración» y «fragmentación», a medida que se van consolidando los nacionalismos. Estos ceden a una conciencia integracionista en la medida que perciben graves peligros externos. La tercera etapa fue la época de desarrollo de una conciencia integracionista a nivel político, con una estrategia de penetración partidaria. Hay en este periodo una fuerte incidencia del antiimperialismo, con un compromiso de determinados partidos políticos con la integración latinoamericana; una etapa que fue desde los años 20 hasta fines de los 70. La cuarta etapa es la época en que la corriente integracionista latinoamericana logra expresarse en una conciencia y en una estrategia de tipo económico que al principio se concibe en términos limitados, para alcanzar luego caracteres globales. Es en este periodo donde el pensamiento Cepalino comienza a cuajar en los primeros modelos, el Mercado Común Centroamericano y la ALALC. La quinta etapa, que correspondió a los años 60 y 70, se caracterizó por una conciencia y estrategia globales de la integración al nivel económico, político e intelectual y es como la síntesis y proyección de todas las anteriores. Esta etapa, de la cual surgirán la reformulación de ALALC y su*

*transformación en ALADI y el Pacto Andino, es la que consigue dar sustento teórico-conceptual a una nueva dimensión, compleja y global, de la integración*<sup>276</sup>.

Es precisamente en esta nueva dimensión compleja y global de la integración que nos vamos a enfocar. En esta etapa, también llamada etapa del “regionalismo”, se considera que se puede identificar tres momentos o tipos.

El primer tipo de regionalismo, llamado “regionalismo cerrado” o “viejo regionalismo” se refiere a la integración económica y las políticas de desarrollo propuestas por la Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y caracteriza el periodo hasta la crisis económica de los ochenta. Un conjunto de iniciativas fueron establecidas sobre esas bases: el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALALC), ambas firmadas en 1960; y el Pacto Andino establecido en 1969. Pero no sobrevivieron a la crisis de los años ochenta. También el continente americano es marcado por iniciativas más políticas como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

A principios de la década de los 1990, aparece todo un conjunto de esquemas más importantes en una segunda oleada del regionalismo llamada “nuevo regionalismo” y “regionalismo abierto”. A diferencia del regionalismo cerrado que proponía no sólo la apertura comercial sino también la coordinación del resto de las políticas sectoriales con vistas a conformar un mercado común, esta segunda oleada se distingue de la anterior por la sola aspiración a integrar los mercados comerciales y financieros o, en otras palabras, por *“el sentido fuertemente mercantilista de sus políticas y por la asimetría entre los estados socios”*<sup>277</sup>. En efecto, la asimetría entre los países juega un papel importante. Como explica M. BOTTO, mientras el regionalismo cerrado integra en su comienzo economías de igual desarrollo, cuando incluye países menos desarrollados, busca reducir las diferencias a través de la creación de un fondo regional para compensar los costos de las economías más pequeñas; en el caso de los regionalismos abiertos, en cambio, no existe sistemas de reducción de la asimetría existente entre los Estados socios<sup>278</sup>. En esa época, tres experiencias de regionalismo se destacan: el MERCOSUR lanzado en 1991, el TLCAN firmado en 1993, y el caso del ALCA cuyas negociaciones comerciales se iniciaron en 1995. El ciclo del “regionalismo abierto” continúa hasta la mitad de los años 2000.

Pero desde los años 2000, según A. SERBIN, la noción de regionalismo abierto, es decir, la perspectiva de intercambio comercial y el rol predominante de los actores del mercado en detrimento del Estado, en tanto elementos centrales de la integración prevaleciente en los años noventa *“han dejado de ser la principal fuerza motriz de las actuales tendencias de integración y de cooperación entre los países de la región, y han sido crecientemente sustituida por un nuevo enfoque denominado regionalismo post-liberal, y que otros califican como regionalismo post-hegemónico o incluso post-neoliberal”*<sup>279</sup>. El nuevo contexto es

---

<sup>276</sup> Citado por GONZÁLEZ MIRANDA, S. y OVANDO SANTANA, C. (2008). Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano – Aproximación a una lectura de segundo orden. *POLIS*, N°21, pp. 269-270.

<sup>277</sup> BOTTO M., *Los nuevos regionalismos y la acción colectiva transnacional*, Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, N°. 25, 2004, p. 7.

<sup>278</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>279</sup> SERBIN, A., MARTÍNEZ L., RAMANZINI, H. J. (coord.). (2012). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe n°9, p. 11.

marcado por tres retornos distintos: un “*retorno de la política*” o a la “*politización de las relaciones regionales*”, con un desplazamiento de los temas comerciales y económicos como ejes de la integración; un “*retorno del Estado*”, como principal promotor de las iniciativas de integración, y con un rol protagónico de los gobiernos; y un “*retorno a una agenda desarrollista marcadamente asociada a un nuevo impulso de una agenda social*”<sup>280</sup>. Los mayores esquemas de esa tercera oleada de regionalismo son la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), y también la Comunidad de Estados de Latinoamérica y del Caribe (CELAC), formalmente establecida en 2011. Estas iniciativas excluyen explícitamente a los Estados Unidos y a Canadá.

Sin embargo, también está atravesando una re-configuración debido a estos “*retornos*” el MERCOSUR, aunque fue creado en la época anterior del regionalismo. Sufriendo un proceso de estancamiento en su dimensión económico-comercial, debido también a la crisis económica-política que afecta la región entre 1999-2002, el bloque preconiza un proceso de resurgimiento a partir del cual se va a profundizar otros aspectos más allá del mero intercambio comercial. La Dimensión Social de la integración regional que había estado completamente ausente en la primera década de existencia del MERCOSUR es colocada en el centro del proceso de integración.<sup>281</sup> El primer avance importante es la firma, a fines del año 2000, de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR. Poco tiempo después, en diciembre de ese mismo año, a través de la decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) no. 61/00, se decide la creación de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS). “*Comienza el tránsito hacia una nueva definición de lo social y hacia un nuevo espacio de esta dimensión en el proceso de integración*”.<sup>282</sup> El compromiso formal acerca de la institucionalización de la Dimensión Social lleva a un avance importante en enero de 2007 con la creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), por la decisión del CMC no. 03, con sede en Asunción y la Declaración de Principios del “MERCOSUR social” en noviembre de 2007: “*Asumir la Dimensión Social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. De esta forma, la Dimensión Social de la integración regional se configura como un espacio inclusivo que fortalece los derechos ciudadanos y la democracia*”.<sup>283</sup>

En paralelo, pero siguiendo el mismo proceso, se institucionaliza el enfoque de derechos humanos. Después de la adopción, entre otros, del Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR en 1998, se crea la Reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos (RAADDHH) que lleva, en 2009, a la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) con sede en la Ciudad

---

<sup>280</sup> *Idem* y también A. SERBIN, *Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano*, Buenos Aires, CRIES, Documentos n°17, Octubre 2011, p. 7-8.

<sup>281</sup> Véase Línea de tiempo, Instituto Social del Mercosur: <http://ismercotur.org/mercotur-social/>.

<sup>282</sup> PERROTTA, D., VÁZQUEZ, M., *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación. Centro de Formación para la Integración Regional*, CEFIR, Documento de trabajo 010, Montevideo, p. 18.

<sup>283</sup> XIII RMADS (2007). Declaración de Principios del MERCOSUR Social, Acta 02/7, Anexo V.

Autónoma de Buenos Aires.<sup>284</sup> Según el Art. 2 de la decisión del Consejo del Mercado Común, el objetivo del IPPDH es “*contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho en los Estados Partes, mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en Derechos Humanos, y contribuir a la consolidación de los Derechos Humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del MERCOSUR*”.<sup>285</sup>

### **La ejecución e institucionalización de la agenda de derechos humanos del MERCOSUR**

Si bien la fase de puesta en la agenda aparece como la más complicada, porque requiere, además de un contexto favorable, conseguir una voluntad política a nivel regional, sin embargo, el proceso o fase de ejecución de las políticas públicas y el anclaje institucional también son claves. Sin una institucionalidad de soporte no existe ni la oportunidad de impulsar la política.

La fase de ejecución es delicada. Como lo explica Carlos Luján, “*en el proceso de implementación de las políticas públicas siempre están presentes dos componentes en tensión: el componente técnico y el político. El primero se hace cargo de la gestión de las operaciones, la planificación de las actividades, el control de la gestión y el desarrollo de capacidades. El segundo se centra en la construcción de la legitimidad del proceso, en la obtención del reconocimiento por parte de los diversos actores involucrados y realiza la búsqueda de los apoyos económicos, sociales y políticos que toda ‘policy’ requiere*”<sup>286</sup>. En el caso del IPPDH, el componente técnico es indudable y se expresa a través de sus cuatro ejes de trabajo: la coordinación de políticas públicas en derechos humanos a nivel regional, la cooperación técnica (que incluye acciones de capacitación a funcionarios públicos) en el proceso de formación de dichas políticas, la investigación aplicada a fin de producir información “*técnica*”<sup>287</sup>, estudios e investigaciones y ofrecer espacio de reflexión y diálogo en el campo de las políticas públicas en derechos humanos. Institución intergubernamental, el IPPDH tiene un órgano directivo – el Consejo de Representantes Gubernamentales (CRG) – integrado por agentes de los Estados Partes, responsable de la definición de los lineamientos estratégicos y programáticos del IPPDH, es decir de las decisiones y orientaciones políticas. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva lleva adelante la coordinación de las tareas asignadas al Instituto y tiene a su cargo la gestión técnica, administrativa, financiera y patrimonial. Sin embargo, el rol, por definición técnico, del Secretario Ejecutivo ha sido también importante políticamente. Ello es debido en gran medida a la persona, muy reconocida en los ámbitos jurídico, político y activista, que es Víctor Abramovich. Abogado por la Facultad de Derecho (UBA), fue Relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para Colombia, Cuba, Guatemala, Nicaragua y Relator Especial sobre derechos de las mujeres y también Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, entre otros. Nombrado, mediante la Resolución N°5/10 del CRG como primer Secretario Ejecutivo por un plazo de dos años a partir de la plena puesta en funcionamiento del IPPDH, Víctor

---

<sup>284</sup> Decisión CMC N° 14/09, del 23 de julio de 2009.

<sup>285</sup> Decisión CMC N° 14/09, del 23 de julio de 2009.

<sup>286</sup> Luján, C. (2008). Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales, en Caetano, G., Vázquez, M., y Ventura, D. (2008). *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. Centro de Formación para la Integración Regional*, CEFIR, In-WEnt, Documento de trabajo, Montevideo, p. 190.

<sup>287</sup> Véase la presentación del IPPDH en su sitio web: <http://ippdh.mercosur.int>.

Abramovich sigue en oficio al día de hoy. Figura emblemática del IPPDH, el Secretario Ejecutivo es muy presente en los medios de comunicación (prensa, radio, redes sociales)<sup>288</sup>, en el ámbito académico (a través de la organización de talleres, conferencias y cursos) y también en el ámbito político (con las Embajadas y representaciones de Estados Partes del MERCOSUR), actuando para visibilizar el trabajo del IPPDH, construyendo legitimidad y buscando reconocimiento. Frente a la importancia del IPPDH y de su trabajo, se ilustró la tensión entre el componente técnico y el componente político descrito por Carlos Luján, en un intercambio sobre la función del IPPDH entre los representantes de los Estados Partes durante la XXIII RAADDHH del 13 de junio de 2013 en Montevideo, Uruguay: *“La delegación de Uruguay hizo referencia al excelente trabajo del IPPDH y a los pedidos de informes que se realizan a este Instituto. Recordó el carácter político de la RAADDHH y la importancia de la participación de la sociedad civil en este ámbito. (...) Se resaltó, por parte del IPPDH y de la delegación de Uruguay, que los documentos emitidos por el IPPDH son de carácter técnico y no político, aunque tienen un valor político de importancia.”*<sup>289</sup> Aquí se ilustra el conflicto que surge inevitablemente con la aparición de una nueva institución que tiende a acaparar un lugar no ocupado. El rol del Secretario Ejecutivo del IPPDH es un rol de ejecución habilidosa, para ir avanzando con la implementación sin ir más allá del carácter intergubernamental de la institución. El punto siguiente discutido en la XXIII RAADDHH fue la cuestión de la visibilidad de la RAADDHH: *“Las delegaciones expresaron su preocupación por la no existencia de un sitio Web oficial de la RAADDHH y la existencia de sitios desarrollados por algunos Estados Miembros que se prestan a confusiones.”*<sup>290</sup>

Por ello, según Carlos Luján, es importante tener un cierto grado de institucionalidad como “soporte” de las políticas públicas regionales. Otros autores destacan la misma idea: *“El MERCOSUR surgió en un contexto histórico y de pensamiento en el cual predominaba una visión mercantil de la integración. El desarrollo de la dimensión social, tal cual ha tenido lugar en los últimos años, era inconcebible en dicho marco. Un cambio de época requiere, entonces, la profundización y fortalecimiento de la institucionalización de estas agendas positivas de integración.”*<sup>291</sup> La institucionalización de una política pública regional pasa, entre otros, por la creación de un órgano específicamente encargado de su gestión e implementación, así como el IPPDH. También requiere una institucionalización o más bien una sistematización de las estructuras existentes a nivel nacional para poder favorecer la comunicación, el intercambio de experiencia y la coordinación entre los Estados partes. El proyecto *“Construyendo una infraestructura para la protección y la promoción de los derechos humanos en el MERCOSUR”*, implementado por el IPPDH y financiado por el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) apunta precisamente a ello. La situación actual requiere de contar con herramientas, mecanismos e instancias de

---

<sup>288</sup> No se hizo un análisis en profundidad de la comunicación del IPPDH pero para tomar un ejemplo, al mirar las cifras de la Página Facebook del IPPDH en comparación con el ISM: el IPPDH ya cuenta con 1984 seguidores desde su inscripción en Facebook, el 12/01/2012, contra 1956 para el ISM inscrito el 20/07/2011, al día del 04/10/2014.

<sup>289</sup> Intercambio sobre la función del IPPDH. XXIII RAADDHH (2013). Acta. Montevideo, Uruguay. Disponible: <http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Acta-XXIII-RAADDH-con-anexos.pdf>.

<sup>290</sup> *Idem.*

<sup>291</sup> PERROTTA, D., VAZQUEZ, M. (2010). El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación. *Centro de Formación para la Integración Regional*, CEFIR, Documento de trabajo 010, Montevideo, p. 16.

interacción, y también en la sistematización de la información existente<sup>292</sup>.

El sistema de las políticas públicas regionales – propuesta de origen, la gestión y ejecución de la política pública, el cierto grado de anclaje institucional – se cierre con un proceso de retroalimentación, en una espiral que permite, a través del control y de la evaluación, la eventual corrección de la acción política, y retroalimentación de las ideas del principio.

### **La retroalimentación de la política en el pensamiento: la importancia de tener la posibilidad de controlar e corregir continuamente la acción política**

La retroalimentación permite el control de un sistema y que el mismo tome medidas de corrección en base a la información retroalimentada. En el caso que nos ocupe, existen algunas fuentes potenciales de control e evaluación de las acciones del IPPDH. Primero, existe una fuente interna con los informes de actividades del IPPDH mismo. El único informe disponible es el Informe de Actividades 2010-2011 que abarca el periodo 9 de abril de 2010 al 7 de octubre de 2011<sup>293</sup>. Si bien es interesante tener acceso a ese tipo de información, no es lo más importante.

En cuanto a la evaluación externa, en general, se puede contar con insumos de la sociedad civil y/o también aportes del ámbito académico. En relación a la primera fuente, la contribución de la sociedad civil a la evaluación o control de la agenda de derechos humanos del MERCOSUR se está articulando. En 2012, el IPPDH se encargó de recibir aportes para elaborar un Reglamento Interno que regule el funcionamiento de la RAADDHH y la participación de la sociedad civil en ella.<sup>294</sup> El Reglamento, finalmente adoptado en la IV RAADDHH, el 28, 29, 30 de noviembre de 2012, cuenta con un Capítulo VII sobre la “*participación social en la RAADDHH*” que prevé una amplia participación de la sociedad civil a través de la posibilidad de realizar aportes previos a las reuniones, de participar presencialmente o con el uso de nuevas tecnologías, de hacer uso de las palabras en las reuniones y también en Comisiones Permanentes y Grupos de trabajos, etc.<sup>295</sup> Debido a la adopción relativamente reciente de este mecanismo, no se ha podido medir su impacto pero ya su existencia constituye una buena señal.

En relación a la segunda fuente de evaluación externa, el seguimiento de la agenda de derechos humanos del MERCOSUR desde el ámbito académico ha sido poco estudiado. Si bien el tema “derechos humanos e integración regional” tiene un importante desarrollo teórico desde la perspectiva del derecho, más precisamente del Derecho Internacional Público (Derecho Internacional de los Derechos Humanos), son escasos los estudios desde la perspectiva de las Ciencias Sociales. La integración ha tenido muchas consecuencias en la Ciencia Económica y no ha sido tanto estudiada por sus dimensiones más sociales. Sin embargo, se puede encontrar literatura en torno a la Dimensión Social del MERCOSUR en

---

<sup>292</sup> INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (IPPDH) (2012). Resumen ejecutivo del proyecto IPPDH-FOCEM “Construyendo una infraestructura para la protección y la promoción de los derechos humanos en el MERCOSUR”. Disponible: [http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Resumen\\_Ejecutivo\\_Proyecto%20IPPDH-FOCEM.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Resumen_Ejecutivo_Proyecto%20IPPDH-FOCEM.pdf)

<sup>293</sup> IPPDH, Informe de Actividades 2010-2011, disponible:

[http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/dirdocumento7\\_informeactividades.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/dirdocumento7_informeactividades.pdf).

<sup>294</sup> IPPDH (24/04/2012), Proceso de elaboración de un nuevo Reglamento interno de la RAADDHH. Recepción de aportes de la sociedad civil. Disponible : <http://www.ippdh.mercosur.int/Documento/Details/50>.

<sup>295</sup> RAADDH (2012). Reglamento interno de la RAADDH. Disponible :

<http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Reglamento-Interno-RAADDHH.pdf>

Argentina. Se puede destacar la presencia de un Grupo de Estudios “*Institucionalidad Social y MERCOSUR*” del Instituto Gino Germani, dirigida por Dra. Gloria Edel Mendicó<sup>296</sup>, que es un grupo de estudios interdisciplinario cuyos miembros no pertenecen todos a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. El eje principal de análisis es la red Mercociudades. En 2013, en la Facultad de Ciencias Sociales también se ofrecía un curso “*Políticas Regionales en América Latina – Discusiones en torno a los conceptos de autonomía, desarrollo e integración regional*” a cargo de la Dra. Daniela Perrotta. Unos de los objetivos era evaluar el escenario presente complejo de la integración regional. Se presentó los esquemas caracterizados por la recuperación de la política como herramienta de transformación (MERCOSUR, UNASUR, ALBA), ya las políticas regionales. Daniela Perrotta es también al origen de otro espacio de diálogo y reflexión sobre la integración latinoamericana y la Dimensión Social del MERCOSUR en particular, llamada “*Identidad MERCOSUR*”.<sup>297</sup> La iniciativa nace en 2008, cuando docentes y alumnos de la cátedra “*Globalización vs. Regionalización: La integración regional en América Latina, el Caribe y el Mundo*”, de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, deciden encaminar un proyecto de voluntariado universitario, en el marco del Programa Nacional de Voluntariado Universitario del Ministerio de Educación de la República Argentina. Actualmente, *Identidad MERCOSUR* ha devenido en un espacio más amplio e inclusivo que, saliendo de la comunidad académica, está conformado por hombres y mujeres comprometidos con la temática desde una visión regional. También hay que destacar los recursos puestos a disposición por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR)<sup>298</sup> basado en Uruguay. La institución, fundada en 1993, tiene un doble rol. Por una parte, propicia documentación de reflexión sobre los procesos de integración en América Latina, con un énfasis especial en la constitución y evolución del MERCOSUR. Las contribuciones de su Director académico, Gerardo Caetano, y de autores como Daniela Perrotta, Mariana Vázquez, Carlos Luján, son ineludibles cuando se quiere tratar de la temática del MERCOSUR Social. Por otra parte, el CEFIR facilita la participación social y refuerza la capacidad de negociación y toma de decisiones a través de la formación permanente de actores clave en el proceso.

Entonces, del lo expuesto, se desprende que la retroalimentación de la política en el pensamiento integracionista en temas del MERCOSUR Social es más bien escasa por falta de participación de la sociedad civil o de contribuciones del ámbito académico y por consiguiente no contribuye a hacer de este proyecto de integración una “realidad”.<sup>299</sup> Pero es importante que el interés y la capacidad crítica de la sociedad (civil y/o académica) se mantengan, para poder controlar y corregir continuamente la acción política y hacer avanzar el pensamiento integracionista latinoamericano.

---

<sup>296</sup> <http://mercosuriigg.sociales.uba.ar/>.

<sup>297</sup> <http://www.identidadmercosur.net/>.

<sup>298</sup> <http://cefir.org.uy/>.

<sup>299</sup> Para hacer un análisis en profundidad de la retroalimentación en el ámbito académico, también hubiese interesante tener un panorama de la oferta de cursos existentes en las Universidades de los Estados miembros del MERCOSUR. Encontramos una página Web sobre el MERCOSUR en las Universidades, por la Red Académica Uruguaya (<http://www.rau.edu.uy/mercosur/m-univ.htm>) de agosto de 2001 pero con información muy desactualizado.

## **Conclusiones**

Si bien no hay que sacar conclusiones precipitadas de un solo caso de estudio, el caso del IPPDH es interesante porque el tema de los “derechos humanos” tiene una cierta carga idealista y movilizadora y se podría haber pensado que atraería mucha atención. Pero, como otras políticas regionales que también podrían ejemplificar los logros del MERCOSUR Social,<sup>300</sup> se queda un poco ausente del foco, y es solamente observado por un puñado de personas que creen en las potencialidades de la integración regional para generar sociedades más justas.

\*\*\*

---

<sup>300</sup> Como las agendas en desarrollo social e educación, la Red Mercociudad, el Programa de movilidad “Universitarios MERCOSUR”, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- ABÉLÈS, M. (1995). “Pour une anthropologie des institutions”, *L’Homme*, Vol. 35, n°135, pp.
- ABRAMOVICH, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista CEPAL*, N° 88, pp. 35-50
- ABRAMOVICH, V. (2012). “Los derechos humanos en el marco del proceso de integración regional en el Cono Sur – Sobre la creación del Instituto de Políticas en Derechos Humanos del MERCOSUR”, *Derecho Público*, Año 1, n°2, 185-206
- ABRAMOVICH, V., et SALDIVIA, L. (2012). “El MERCOSUR como espacio de coordinación de políticas en derechos humanos. Antecedentes de la solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos de la niñez migrante”, en LETTIERI, M. (Ed), *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica* (pp. 4-20). Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- ALBERTI, G., LLENDEROZAS, E., PINTO, J. (2006). *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Prometeo
- ALSTON, P. (dir.) (2001). *L’Union européenne et les droits de l’homme*. Bruxelles: Bruylant
- ALSTON, P., DE SCHUTTER, O. (2005). *Monitoring fundamental Rights in the EU: the contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publishing
- ANINAT DEL SOLAR, A. (1989). “Los idearios de la integración regional”, *Integración latinoamericana*, Buenos Aires, Vol. 14, 1989, pp. 25-35
- AQUÍN, N., CARO, R. (2009). *Políticas públicas, derechos y trabajo social en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Espacio
- ASSIS DE ALMEIDA, J. G. (2005). “Le cadre normatif du MERCOSUR”, *Droit et Société*, 59/2005, pp. 39-55
- BALASSA, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*, Richard. D. Irvin, Homewood, Il.
- BARBIERI, D., ONGARO, E. (2008). “Les agences de l’Union européenne : points communs et différences avec les agences publiques agissant au niveau national”, *Revue internationale des sciences administratives*, I.I.S.A., 2008/3 (vol. 74), p. 419-446
- BARCINA, L. (2009, mayo). *Gestión de políticas públicas de derechos humanos en el MERCOSUR y países asociados*, Quinto Congreso Argentina de Políticas Públicas, San Juan
- BASILIEU-GAINCHE, M.-L. (2013). “Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne (rapport annuel 2012) : les droits fondamentaux, victimes de la crise”, *Lettre “Actualités Droits-Libertés”* du CREDOF
- BAZÁN, V. (2000). “Hacia la pervivencia del MERCOSUR: nivelación constitucional, establecimiento de instituciones supranacionales y efectiva protección de los derechos humanos”, en BIDART CAMPOS, G. J. et GIL DOMINGUEZ, A. (Coord.), *El derecho constitucional del siglo XXI: diagnósticos y perspectivas* (pp. 275-309). Buenos Aires: Ediar
- BAZÁN, V. (2001). “Desafíos del MERCOSUR: Dimensión constitucional del proceso integrativo. La protección de los derechos humanos en el espacio integrado”, en CIURO

- CALDANI, M.A. (dir.), *Integración Unión europea y MERCOSUR* (pp. 197-220). Mendoza: Ediciones Jurídicos Cuyo
- BAZÁN, V. (2012). “MERCOSUR y derechos humanos”, *Revista europea de derechos fundamentales*, ISSN 1699-1524, N° 20, pp. 83-152
- BENOÎT-ROHMER, F. (2011). “L’Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne, une boussole pour l’Union européenne”, *EdL*, n° 34, 2-11
- BENOÎT-ROHMER, F. (2011). “L’Union européenne et les droits fondamentaux depuis l’entrée en vigueur du Traité de Lisbonne”, *RTDE*, n° 1, 145-172
- BERNAL-MEZA, R. (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Nuevohacer, Grupo editorial latinoamericano, Buenos Aires.
- BERNAL-MEZA, R. y MASERA, G. A. (2008). *El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en Los Procesos de Integración Internacional*, Mendoza, mimeo
- BID (2002). “El nuevo regionalismo en América Latina”. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina* (pp. 27-65). Buenos Aires: BID.
- BIZZÓZERO REVELEZ, L. (2004). *Derechos humanos y dimensión social en los regionalismos del siglo XXI. Construcción y perspectivas desde el espacio del MERCOSUR*. Publicado por el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, Conferencia regional sobre las políticas públicas de derechos humanos en el MERCOSUR
- BIZZOZERO REVELEZ, L. (2011). “Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional. Una mirada desde los veinte años del proceso”. *Boletim Meridiano* 47, 12(125), 4-10.
- BIZZOZERO REVELEZ, L. (2011). “Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación Comercial al Plan Estratégico de Acción Social”, *Revista Densidades*, N°6, 23-34
- BIZZOZERO REVELEZ, L. (2012). “El Mercosur y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI: ¿hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico?”. *Si Somos Americanos*, 12(1), 215-237
- BIZZOZERO REVELEZ, L. (2013). “Definiciones políticas y prioridades temáticas en el espacio regional del MERCOSUR: una evaluación de los diez años del Programa 2004-2006”, *Revista Densidades*, N°12, 13-25
- BOLOGNA, N. (2003). “Comparación entre la Unión europea y el Mercosur desde un enfoque económico institucional”, *Historia Actual On Line*, N°2, pp. 7-22
- BOTTO, M. (2009), “The Role of Epistemic Communities in the ‘Makability’ of MERCOSUR”, in De Lombaerde, P. and Schulz, M. (eds.), *The EU and World Regionalism The Makability of Regions in the 21st Century*, London, Ashgate, pp. 101-114
- BOTTO, M., DELICH, V., et TUSSIE, D. (2003). “El Nuevo escenario político regional y su impacto en la integración”, *Nueva Sociedad*, n°186
- BOUZAS, R. (2001). “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?”, *Desarrollo Económico*, 41(162), 179-200

- BOUZAS, R. (2001). "La formación de instituciones regionales en el Mercosur" en CHUDNOVSKY, D. y FANELLI, J. M. (2001). *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores
- BOUZAS, R. (2005). "El 'nuevo regionalismo' y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente", en *Revista de la CEPAL*, número 85, abril 2005, pp. 7-18.
- BOUZAS, R. (2010). "Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina", *Documento de Trabajo*, N°1-2010, Red Mercosur
- BOUZAS, R., FANELLI, J. M. (2001). *MERCOSUR: integración y crecimiento*, Buenos Aires: Fundación OSDE
- BRECHA DIGITAL (2012). "Volver irreversibles ciertos derechos sociales – Dialogo con Víctor Abramovich," Uruguay, el 27 de julio de 2012
- BREWER-CARIAS, A. R. (2005). *Mecanismos Nacionales de Protección de los Derechos Humanos (Garantías judiciales de los derechos humanos en el derecho constitucional comparado latinoamericano)*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- BRICEÑO RUIZ, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Universidad de los Andes: Merida
- BRICEÑO RUIZ, J. (2012). "Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano", en José BRICEÑO RUIZ, Andrés RIVAROLA PUNTIGLIANO y Ángel CASAS GRAGEA (Eds.), *Integración Latinoamericana y Caribeña* (pp. 27-78), Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- BRICENO RUIZ, J. (2013). "Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina", en SOTO ACOSTA, W. (2014). *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, FLACSO Costa Rica, p. 23-33
- BRICENO RUIZ, J. (2013). "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América latina", *Estudios Internacionales* (175), Universidad de Chile, p. 9-39
- BRICEÑO RUIZ, J. and RIVAROLA PUNTIGLIANO, A. (2009), "The European Union and the 'Making' of South American Regionalism", in De Lombaerde, P. and Schulz, M. (eds.), *The EU and World Regionalism The Makability of Regions in the 21st Century*, London, Ashgate, pp. 101-114
- BRUYER R. (dir.) (1984). *Les sciences humaines et les droits de l'homme*, Madarga, Bruxelles
- BUONGERMINI, M. M. (2009). "Carta de Derechos Fundamentales del Mercosur", Exponencia en el VII Encuentro de Cortes Supremas del Mercosur, 1 y 2 de septiembre de 2009, disponible: <http://www.stf.jus.br/encontro7/cms/verTexto.asp?pagina=textoExpositor>
- BUONGERMINI, M. M. (2009). Carta de derechos fundamentales del Mercosur. Conferencia en el Supremo Tribunal Federal de Brasil.
- BUSUIOC, E. M. (2013). *European agencies*, Oxford University Press
- CABALLERO SANTOS, S. (2011). *El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración*. Montevideo: CEFIR, Documento de Trabajo N°12
- CABALLERO SANTOS, S. (2011). *El proceso de integración regional del Mercosur: ¿Qué papel juegan los factores ideacionales?*, Tesis doctoral, Programa de MERCOSUR de

Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, Universidad Autónoma de Madrid, España

- CABRILLAC, R. et al. (dir.). (2000). *Libertés et droits fondamentaux*, Paris: Dalloz
- CAETANO G., (Coord.) (2011). *MERCOSUR – Breve historia, cronología y marco institucional*. Montevideo: CEFIR
- CAETANO, G. (Coord.) (2009). *La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR
- CAETANO, G. (Coord.) (2011). *MERCOSUR: 20 años*. Montevideo: CEFIR
- CAETANO, G., VÁZQUEZ, M., Y VENTURA, D. (2008). *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto*. Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, InWent, Documento de trabajo, Montevideo.
- CALDEIRA, K. (2003). *Le MERCOSUR en quête d'avenir : une intégration à la lumière de l'expérience européenne? Les acteurs du processus de construction du MERCOSUR. 1985-2001*, Tesis de Doctorado, École des hautes études en sciences sociales
- CALDENTEY DEL POSO, P. y SANTOS CARILLO, F. (2014). “Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración”, Congreso REEDES
- CALVO GARCÍA, M. (2015). “Sociología de los Derechos Humanos – Programa del curso”, Universidad de Zaragoza, último acceso el 14 de mayo de 2015, <http://derechosociales.unizar.es/index.php>
- CANDELA SORIANO, M. (Dir.) (2006). *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*. Bruxelles: Larcier
- CASAL, J. M. (2005). “Los derechos humanos en los procesos de integración”, *Estudios Constitucionales*, Año 3, N°2, 249-275
- CEFIR (1995). *La dimensión social de la integración regional*. Montevideo: CEFIR, Documentos de Trabajo N°11
- CHECKEL, J. “Social Construction and Integration”, *Journal of European Public Policy* 6(4), 1999, pp. 545-560
- CHURRUCÁ MUGURUZA, C., GÓMEZ ISA, F., GARCÍA SAN JOSÉ, D., FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. B., MÁRQUEZ CARRASCO, C., MUÑOZ NOGAL, E. NAGORE CASAS, M., TIMMER, A. (2014). *Report on mapping legal and policy instruments of the EU for human rights and democracy support*, Work Package No. 12 – Deliverable No. D12.1, FRAME (Fostering Human Rights among European Policies) Project
- COLACRAI, M. (2006). “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR”, en Atilio BORÓN, G. LECHINI, *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: FLACSO
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Reglamento (CE) no 1035/97 por el que se crea el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Reglamento (CE) no 168/2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- CORNU G. (2011). *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitan, Paris, PUF, 9<sup>e</sup> éd.

- CORTI VARELA, J. (2012). “Evolución de la libre circulación de personas en el MERCOSUR y su impacto en las políticas migratorias nacionales”, en Goizueta Vértiz, J. et al. (dir.), *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica*, (pp. 143-162). Navarra, Cizur Menor, Aranzadi
- D’ARCY, F. (2005). “Les perspectives politiques du MERCOSUR: comparaison avec l’Union européenne”, *Droit et société : revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, n°59, 19-37
- DABÈNE, O. (2005). “La relance du MERCOSUR. Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques”, *Critique internationale*, n° 26, 35-43
- DABÈNE, Olivier (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Basingstoke, Palgrave, cap. 3
- DAMAY, L. (2014). *Sociologie des droits de l’homme – plan de cours*, année académique 2014-2015, <http://www.fusl.ac.be/sl/2013/CDRH02122.html>
- DAVID, N., DOWELL-JONES, M., FOOTER, M., KENNER, J., MUSTANIEMI-LAAKSO, M., NOLAN, A., PRIBYLA, P. (2014). *Report on the positive and negative human rights impacts of non-state actors*, Work Package No. 7 – Deliverable No. 7.1, FRAME (Fostering Human Rights among European Policies) Project
- DE LOMBAERDE, P. y GARAY, L. J. (2008). “El nuevo regionalismo en América Latina”, in: De Lombaerde, P., Kochi, S. and Briceño Ruíz, J. (eds), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Siglo XXI, pp. 3-35
- DE LOMBAERDE, P. y SCHULZ, M. (eds.), (2009). *The EU and World Regionalism The Makability of Regions in the 21st Century*, London, Ashgate
- DE LOMBAERDE, P., SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L. y BAERT, F. (2010). “The problem of comparison in comparative regionalism”, *Review of International Studies*, 36, pp. 731–753
- DE LOMBAERDE, P., y SÖDERBAUM, F. (2014). *Regionalism: Volume 1-4*, SAGE Publications Ltd., UK
- DE LOMBAERDE, P., y VAN LANGENHOVE, L. (2006). “Indicators of regional integration: conceptual and methodological Aspects”, en Philippe DE LOMBAERDE, edit., *Assessment and measurement of regional integration*, London, Routledge, 2006
- DE MUNCK, J., RINGELHEIM, J. (2014). *Sociologie du droit – plan de cours*, année académique 2014-2015, <https://icampus.uclouvain.be/claroline/course/index.php?cid=DROP2152&cidReset=true&cidReq=DROP2152>
- DE SCHUTTER, O. (2007). “L’Agence des droits fondamentaux”, *Journal de droit européen*, n°138, 97-102
- DE SCHUTTER, O. (2010). *International Human Rights Law*, Cambridge University Press
- DELPEUCH, T., DUMOULIN, L., y GALEMBERT DE, C. (2014). *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Collection U, Armand Colin
- DEVÉS VALDÉS, E. (2004). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad. Tomo III: Las discusiones y las figuras del fin de siglo. Los años 90*. Buenos Aires-Santiago: Biblos.
- DEVÉS VALDÉS, E. (2007). *Cartas a la intelectualidad, estudiantes universitarios y*

*profesionales del conocimiento de América Latina y el Caribe*. Santiago: Editorial Grafitti.

- DEVÉS VALDÉS, E. (2009). “La constitución de un pensamiento latinoamericano sobre asuntos internacionales”, Intervención realizada en el marco de las Terceras Jornadas sobre la “*Política Exterior de Bolivia*” organizadas por la O.E.A. y la UDABOL en La Paz y Santa Cruz de la Sierra.
- DEZALAY, Y., GARTH, B. (2002). *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys"*, Paris, Le Seuil
- DÍAZ BARRADO, C. M. (2002). “La dimensión social en los procesos de integración en América Latina. El caso del Mercosur, en *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, pp. 1307-1350
- DÍAZ BARRADO, C. M. (2003). *La integración social en América latina y el caribe: políticas sociales y participación de la sociedad civil*, Catedrático de Derecho Internacional Público Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
- DOGAN M., PELASSY D. (1982). *La sociologie politique comparative. Problèmes et perspectives*, Paris, Economica
- DOGAN M., PELASSY D. (1984). “El análisis político comparado – Cinco estrategias para la selección de países”, en *Contribuciones*, N°4/84, p. 37-55
- DULONG, D. (2012). *Sociologie des institutions politiques*, Paris, Collection Repères, La Découverte
- DUR, A., y GONZÁLEZ, G. (2004). “¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea”. WP núm. 233, *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona
- FARIÑAS DULCE, M. J. (1998). “Los derechos humanos desde una perspectiva sociojurídica”, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de Las Casas*, Universidad Carlos III Madrid, III (6), pp. 355-375
- FERRER, A. (2008). “Densidad nacional y densidad regional”, *Revista Densidades*, N°1, 7-11
- FIGUEROA, A. M. (1997). “Los Derechos Humanos en el MERCOSUR”, en CIURO CALDANI, M.A. (Coord.), *La Filosofía del Derecho en el MERCOSUR: Homenaje a Werner Goldschmidt y Carlos Cossio* (pp. 385-395). Buenos Aires: Ciudad Argentina
- FINE, R. (2009-2010). “Sociology of Human Rights – Module outline, Department of Sociology of Human Rights”, University of Warwick, <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/sociology/staff/emeritus/robertfine/home/teaching/material/humanrights/>
- FINKE, B. (2007). “Civil society participation in EU governance”, *Living Reviews on European Governance*, Vol. 2, No. 2
- FRA (2012). *La FRA : nos activités, notre approche*
- FRA (2013). *FRA Strategic Plan 2013-2017*
- FRA (2013). *Fundamental rights-based police training – A Manual for police trainers*
- FRA (2013). *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012 (rapport annuel)*
- FRA (2013). *Liste des publications de la FRA en 2012*

- FRA (2014). *EU Agencies – Working for you*
- FRACZEK, S., HUSZKA, B., HÜTTNER, C., KÖRTVÉLYESI, Z., MAJTÉNYI, B., y ROMSICS, G. (2015). *Report on Mapping, Analysing and Implementing Foreign Policy Instruments in Human Rights Promotion*, Work Package No. 6 – Deliverable No. 1, FRAME (Fostering Human Rights among European Policies) Project
- FRANCO, R., DI FILIPPO, A. (Comp.) (1999). *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL
- FREEMAN, M. (2002). *Human Rights, An Interdisciplinary Approach*, Cambridge: polity.
- GAJATE, R. M. (2014). *Construcción institucional en el MERCOSUR*, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
- GALY, K. (2011). “L’imprégnation des dispositifs d’intégration régionale par la promotion et la protection des droits fondamentaux”, en JOS, E. et al (dir.), *Les nouvelles tendances de la coopération et de l’intégration régionales dans l’espace Amérique-Caraïbes, Actes du colloque* (pp.179-226). Paris: Cujas
- GARCÍA O. A., LITTERIO L. (2013). “La discusión sobre derechos humanos de los migrantes es también un piso para el debate sobre la ciudadanía regional – Entrevista a Víctor Abramovich”, *Revista Densidades*, N°13, 13-42
- GARÍN, A. L. (2010). “Human Rights and Regional Integration in MERCOSUR: a bipolar relationship”, Ciuro Caldani, M.A., Exponencia en *VIIIth World Congress Constitutional Law on Constitutional Principles*, Mexico
- GARÍN, A. L. (2010). “Derechos humanos en clave de MERCOSUR”, *Revista brasileira de Direito Constitucional – RBDC N°15*, 27-37
- GARRIDO CARRASCO, J. (2008). *El nuevo regionalismo: características y diferencias. Informe Integrar*, N°47, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad de La Plata
- GENEYRO, R., et VÁZQUEZ, M. (2006). “La Ampliación de la Agenda política y social para el MERCOSUR actual”, *Aldea Mundo*, vol. 11, n° 020
- GHELFI, F. y BONO, D. (sin fecha), “Mariana Vázquez: “El actual proceso de integración le agrega a las ideas de independencia, autonomía y desarrollo el elemento clave de la inclusión”. Entrevista exclusiva a la especialista en integración regional”, *EspacioIniciativa.com*, <http://espacioiniciativa.com.ar/?p=6515>
- GIL, L. (2011). “Procesos políticos e integración regional: herramientas analíticas clásicas para investigaciones nuevas sobre el MERCOSUR”, *Revista Puente @ Europa*, Año IX, n°2, Universidad de Bologna, Representación en Buenos Aires (UniBo-BA)
- HAAS, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces – 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, California.
- HAAS, E. B., SCHMITTER, P. C. (1964). “Economics and Differential Patterns of political Integration. Projections about Unity in America Latina”, *International Organization*, 18:4, pp. 259-299
- HETTNE, B., y SÖDERBAUM, F. (1998). “The New Regionalism Approach”. *Politeia*, Vol 17, No 3, pp. 6-21
- HETTNE, B., y SODERBAUM, F. (2002). “Theorising the rise of Regionness”. En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New*

- Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). London: Routledge.
- HIGHTON DE NOLASCO, E. I. (2009). “Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR”, Exponencia en el *VII Encuentro de Cortes Supremas del MERCOSUR*, 1 y 2 de septiembre de 2009
- HOFFMANN, S. (1982). “Reflections on the Nation-State in Western Europe Today”, *Journal of Common Market Studies*, 21, pp. 21-37.
- HRDN (2013). *Strengthening the European Union’s response to human rights abuses inside its own borders*
- HUMMER, H. (2009). “La elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR desde una perspectiva europea”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XV, Montevideo, pp. 689-722
- HURRELL, A. (1995). “Regionalism in Theoretical Perspective”. En Louise Fawcett y Andrew Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics* (pp. 31-71). Oxford: Oxford University Press.
- HYNES, P., LAMB, M., SHORT, D., y WAITES, M. (2010). “Introduction – Sociology and human rights: confrontations, evasions and new engagements”, *The International Journal of Human Rights*, Special Issue: Sociology and Human Rights: New Engagements, Vol. 14, No. 6, pp. 810–830
- IEPALA (sin fecha). Cursos sistemático en derechos humanos. Disponible: [http://www.iepala.es/curso\\_ddhh/](http://www.iepala.es/curso_ddhh/)
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA (1966). *El papel del derecho en un proceso de integración económica*. Banco Interamericano de Desarrollo
- IPPDH (2010). *Lineamientos para el Plan Estratégico – 2010-2012*
- IPPDH (2011). *Aportes para la implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en los Países del MERCOSUR – Documento preliminar*
- IPPDH (2011). *Informe de actividades 2010-2011*
- IPPDH (2011). *Plan de trabajo anual 2012*
- IPPDH (2011). *Solicitud de opinión consultiva sobre niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*
- IPPDH (2012). *Informe de actividades 2010-2012*
- IPPDH (2012). *La implementación de los acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes: diagnósticos y lineamientos para la acción*
- IPPDH (2012). *Principios fundamentales para las políticas públicas en materia de sitios de memoria*
- IPPDH (2012). *Propuestas para el fortalecimiento de la RAADDHH: Mejoras en sus procedimientos y mecanismos de participación social*
- IPPDH (2012). *Resumen Ejecutivo Proyecto IPPDH-FOCEM – Construyendo una Infraestructura para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en el MERCOSUR*
- IPPDH (2013). *Informe de actividades 2013*

- IPPDH (2013). *Plan de trabajo 2013*
- IPPDH (2014). *Memoria institucional 2009-2014*
- IPPDH (2014). *MERCOSUR-UNASUR-Haití. Cooperación regional en derechos humanos*
- IPPDH (2015). *Informe anual 2015*
- IPPDH (2015). *Mapa estratégico 2015-2016*
- IPPDH, ACNUDH (2012). *Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*
- IPPDH, LA RED MERCOCIUDADES (2013). *Convenio marco de cooperación y asistencia técnica*
- IPPDH, SECRETARIA DEL MERCOSUR (2013). *Convenio de financiamiento del Fondo para la Convergencia estructural del MERCOSUR, N°01/13*
- ISM (2013). *La dimensión social del MERCOSUR, Marco conceptual*
- ISM (2014). *Informe de gestión anual 2014*, Asunción, Paraguay.
- KATZ, C. (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR, ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg
- KAUPPI N., MADSEN, M. R., “Institutions et acteurs : rationalité, réflexivité et analyse de l'UE”, en SAURUGGER, S. (dir.) (2008). *Les approches sociologiques de l'intégration européenne. Perspectives critiques*, Politique européenne 2008/2 (n° 25), p. 87-113.
- KELMAN, S. (1992). *La política pública en el Estado moderno*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- KJAERUM, M., TOGGENBURG, G. N. (2012). “The Fundamental Rights Agency and Civil Society: Reminding the Gardeners of their Plants’ roots”, *European Diversity and Autonomy Papers (EDAP)*, N°2, pp. 1-20
- KOENIG M., “Mondialisation des droits de l'homme et transformation de l'État-nation. Une analyse néo-institutionnaliste”, *Droit et société* 3/2007 (n°67), p. 673-694
- LAFAYE, C., SINGLY, F. de (1996). *Sociologie des organisations*. Paris: Nathan
- LAGROYE, J., OFFERLÉ, M. (2011). *Sociologie de l'institution*, Belin
- LASSEN, E. M. (ed.), MAYRHOFER, M., VEDEL KESSING, P., SANO, H.-O., GARCÍA SAN JOSÉ, D., JØRGENSEN, R. F. (2014). *Report on factors which enable or hinder the protection of human rights*, Work Package No. 2 – Deliverable No. 2.1, FRAME (Fostering Human Rights among European Policies) Project
- LAURSEN, F. (2010). *Comparative Regional Integration. Europe and Beyond*. London, Ashgate
- LAYER, F., AVIGNON, F. (2006). “L'Agence des droits fondamentaux : une menace pour le Conseil de l'Europe?”, *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif*, n°4, 1985-2024
- LESEMANN, F. (2007). “Reflexiones sobre la comparación y la metodología comparativa”, en VUOTTO, M. (dir.), *La co-construcción de políticas públicas*, Buenos Aires, Prometeo Libros Ed.
- LEVÍ CORAL, M. (2011). “La Unión Europea y la nueva integración latinoamericana: parámetros de comparación aplicados en diferentes estudios sobre los procesos de

- integración”, *Comercio internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, N°11, Quito
- LEWIS, T. (con contribuciones de BENEDEK, W., RADUCANU, A., AMANN, D., y MÜLLER-FUNK, A.) (2014). *Report on coherence of human rights policymaking in EU Institutions and other EU agencies and bodies*, Work Package No. 8 – Deliverable No. 1, FRAME (Fostering Human Rights among European Policies) Project
- LOCHAK, D. (2009). *Les droits de l’homme*. Paris: Repères – Sciences Politiques/Droit
- LUJÁN, C. (2008). “Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales”, en CAETANO, G., VÁZQUEZ, M., Y VENTURA, D. (2008). *Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. Centro de Formación para la Integración Regional*, CEFIR, In-WEnt, Documento de trabajo, Montevideo, pp.183-197.
- MADSEN, M. R. (2010). “La fabrique des traités européens. Une analyse de la genèse et évolution de la Charte des droits fondamentaux”, *Revue française de science politique*, 2010/2, Vol. 60, pp. 271-294
- MADSEN, M. R. (2010). *La genèse de l’Europe des droits de l’homme: enjeux juridiques et stratégies d’État (France, Grande-Bretagne et pays scandinaves, 1945-1970)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg
- MADSEN, M. R. y VERSCHRAEGEN, G. (2013). *Making Human Rights Intelligible – Towards a Sociology of Human Rights*, Oñati International series in law and society, Hart, Oxford
- MAGARIÑOS, G. (2006). *Integración económica latinoamericana: proceso ALALC/ALADI 1950-2000*. Montevideo: ALADI
- MALAMUD, A. (2002). “Integración Regional en América Latina: Teorías e Instituciones Comparadas”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires, 5/6, 49-66.
- MALAMUD, A. (2009). “El trípode de la integración: interdependencia, liderazgo e institucionalización en el MERCOSUR”, en Armin von Bogdandy, César Landa Arroyo and Mariela Morales Antoniazzi, eds: *¿Integración Suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: CEPC, 205-27.
- MALAMUD, A. (2010). “Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur”, in Marcílio TOSCANO Franca FILHO, Lucas LIXINSKI and María Belén OLMOS GIUPPONI, eds: *The Law of MERCOSUR*. Oxford: Hart Publishing, 9-27.
- MALAMUD, A. (2010). “Latin American Regionalism and EU Studies”, *Journal of European Integration*, 32(6), 637-657
- MALAMUD, A. (2012) “Las teorías de la integración regional y el estado del MERCOSUR”, en Adriana Dreyzin and Carolina Harrington (eds): *El derecho en movimiento. En homenaje a Elena Highton*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 281-308.
- MALAMUD, A. (2013). “Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences”, *EUI Working Paper*, RSCAS 2013/20.
- MALAMUD, A. (2014). “El MERCOSUR fue un éxito, pero ya no lo es”, *Clarín*, April 29, Buenos Aires
- MALAMUD, A., GARDINI, G. L. (2012). “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator*, Vol. 47, No. 1, March 2012, 116–133

- MARTÍNEZ PUÑAL, A. (2005). *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernabilidad hacia la supranacionalidad*. Santiago de Compostela: Torculo Edicions
- MARTÍNEZ, M. C. (2012, 25 y 26 de octubre). “Los derechos humanos en la agenda del MERCOSUR: un análisis sobre la creación del instituto de políticas públicas de derechos humanos del MERCOSUR”, Ponencia en el marco de las 3ras. Jornadas de Relaciones Internacionales: Discutiendo las bases del diálogo regional en la dinámica de la política internacional, FLACSO, Buenos Aires, pp. 175-226
- MASCOLO GIL, T. (2013). *La place accordée aux droits de l’homme dans le MERCOSUR à la lumière de l’expérience européenne : les enjeux au regard du système interaméricain de protection des droits de l’homme*. Tesis de doctorado en derecho internacional público no publicada, Université de Strasbourg, France
- MAYRHOFER, M., CHAVEZ, C., HEGDE, V., KILLANDER, M., LARIK, J., NKUMAH, B., SALMÓN, E., YIGEN, K. (2014). *Report on the mapping study on relevant actors in human rights protection*, Work Package No. 4 – Deliverable No. 4.1, FRAME Project
- MAZET, G. (2005). “Le caractère marginal du cadre juridique et institutionnel du MERCOSUR”, en EEUWEN, D. et DUQUETTE, M. (dir.), *Les nouveaux espaces d’intégration* (pp. 131-140). CREALC /IEP – Université du Québec à Montréal, Karthala
- MENDICOA, G. (2003). *Sobre Tesis y Tesistas – Lecciones de enseñanza-aprendizaje*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- MENDICOA, G. (Comp.) (2007). *Fronteras abiertas para el MERCOSUR. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- MERCOSUR, Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR del 29 de junio de 2012
- MERCOSUR/CMC/DEC. N°04/07, Instituto Social del MERCOSUR
- MERCOSUR/CMC/DEC. N°12/10, Estructura del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos
- MERCOSUR/CMC/DEC. N°14/09, Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos
- MERCOSUR/CMC/DEC. N°28/12, Reglamentación de los aspectos operativos de la suspensión de la República del Paraguay
- MERCOSUR/CMC/DEC. N°32/09, Acuerdo de sede
- MERCOSUR/CMC/DEC. N°44/12, Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR proyecto “*Construyendo una infraestructura para la protección y promoción de los derechos humanos en el MERCOSUR*”
- METHOL FERRÉ, A. (2004). *Nuestras tres ebulliciones totalizadoras*. Buenos Aires: Agenda de Reflexión, n°189
- METHOL FERRÉ, A. (2009). *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche
- MOLINIER, J. (dir.) (2011). *Les agences de l’Union européenne*, Bruylant, Bruselas
- MORAVCSIK, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.
- MORLINO, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial

- MOXON-BROWNE, E. (2010). "MERCOSUR and the European Union: Politics in the Making?" en LAURSEN, F. (2010). *Comparative Regional Integration. Europe and Beyond*. London, Ashgate
- NAVARRETE, M. (Coord.) (2004). *Políticas públicas de derechos humanos en el MERCOSUR, un compromiso regional*. Montevideo: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR
- NEGRO, S. (2008). "La adhesión de Estados a los esquemas de integración: los casos de la Unión Europea y el MERCOSUR", *Revista Densidades*, N°2, 43-56
- NOTICIAS24 (2012, 10 de septiembre). "Venezuela inició trámites para salir de la Corte Interamericana de Derechos Humanos"
- NOVAK, V. (2012). "Los derechos humanos en la agenda del MERCOSUR: un análisis sobre la creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR", *Revista Densidades*, N°10, 97-108
- NOWAK, M. (2003). *Introduction to the International Human Rights Regime*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers
- NYE, J. (1969), "Integración regional comparada. Concepto y medición", *Revista de Integración*, (Buenos Aires), no. 5 pp. 50-86.
- OACNUDH (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación al desarrollo*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, Ginebra
- OACNUDH (sin fecha). *¿Qué son los derechos humanos?* Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, Ginebra
- OJEA, Ignacio Aymerich (2012). "Término: SOCIOLOGÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS", *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, Universidad de Alcalá
- OLMOS GIUPPONI, M. B. (2006). *Derechos humanos e integración en América Latina y el Caribe*. Valencia: PUV, Tirant lo Blanch
- OSZLAK, O., O'DONNELL, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO/N°4
- OYARSÚN SERRANO, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Rev. cienc. polít. (Santiago)*. Vol.28, n.2, pp. 95-113.
- PALIER, B., SUREL, Y. (2005). "Les « trois i » et l'analyse de l'État en action", *Revue française de science politique*, Vol. 55, pp. 7-32
- PARLAMENTO EUROPEO, Direction Générale des politiques internes, Département Thématique C : Droits des citoyens et affaires constitutionnelles (2011). *L'évolution des instruments et de la jurisprudence sur les droits fondamentaux : Comparaison des systèmes de protection des droits de l'homme des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne*. Bruxelles, Parlement européen
- PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J. y WARD, A. (eds) (2014). *The Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford: Hart Publishing
- PERALTA GAINZA, P. (2005). *MERCOSUR: Derechos Humanos y participación ciudadana – Entrevista a Deisy Ventura*. Montevideo, disponible:

<http://www.democraciasur.com/regional/VenturaMercosurDerHumanos.htm>

- PÉREZ LIÑÁN, A. (2007). “El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes”, Universidad de Pittsburgh, <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>
- PERROTTA, D. (2010). “El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación”, Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010
- PERROTTA, D. (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”, en Elsa LLENDERROZAS (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA
- PERROTTA, D., VÁZQUEZ, M. (2010). *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*. Montevideo: CEFIR, Documento de Trabajo N°10
- PODESTA ARZUBIAGA, J. (2001). “Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional”, *Última Década*, N°15, CIDPA Viña del Mar, Octubre 2001, pp. 163-175
- PORTA, F. (2006). “Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo”, *Cuadernos del Cendes*, Año 23, N°63, Tercera época, 1-26
- PORTA, F., GUTTI, P., BERTONI, R. (2012). *Integración económica*. Buenos Aires: Ediciones del CCC
- PREZWORSKI, A. y TEUNE, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley, Nueva York, [http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June1\\_logic/The%20Logic%202\\_Prezworski.pdf](http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June1_logic/The%20Logic%202_Prezworski.pdf)
- PUCEIRO RIPOLL, R. (2005). “Nuevos Mecanismos institucionales del MERCOSUR: ¿Desarrollos orgánicos o prótesis forzadas?”, en *Liber amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Operti Badán* (pp. 907-932). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria
- RAMBOLL (2012). *External Evaluation of the European Unión Agency of Fundamental Rights*, Denmark.
- RAMOS MORALES, L. L. (2012). “Método comparativo: precisiones y características”, *Revista de Ciencia Política de la Ciudad de Buenos Aires*, N°16, disponible: ([http://www.revcienciapolitica.com.ar/num16art4.php#\\_edn1](http://www.revcienciapolitica.com.ar/num16art4.php#_edn1))
- REBORRATTI, C., CASTRO, H. “Estado de la cuestión y análisis crítico de textos: guía para su elaboración”, Ficha de Cátedra, FFyL, UBA, Buenos Aires, disponible: <http://es.scribd.com/doc/27365749/Guia-breve-para-elaborar-un-estado-de-la-cuestion>
- REUNIÓN DE ALTAS AUTORIDADES EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (RAADH), Actas  
I RAADH 4-6 mayo 2005, Asunción, Paraguay  
II RAADH \*\*\* no disponible \*\*\*  
III RAADH 22-23 marzo 2006, Buenos Aires, Argentina  
IV RAADH 8-9 junio 2006, Buenos Aires, Argentina  
V RAADH 29-30 agosto 2006, Brasilia, Brasil  
VI RAADH 5-6 diciembre 2006, Brasilia, Brasil  
VII RAADH \*\*\* no disponible \*\*\*  
VIII RAADH 31 mayo- 1 junio 2007, Asunción, Paraguay  
IX RAADH 9-10 agosto 2007, Montevideo, Uruguay

X RAADH 29-30 noviembre 2007, Montevideo, Uruguay  
 XI RAADH 26-27 marzo 2008, Buenos Aires, Argentina  
 XII RAADH 4-5 junio 2008, Buenos Aires, Argentina  
 XIII RAADH 2-3 septiembre 2008, Porto Alegre, Brasil  
 XIV RAADH 11-12 noviembre 2008, Brasilia, Brasil  
 XIX RAADH 25-27 abril 2011, Asunción, Paraguay  
 XV RAADH 2-3 abril 2009, Asunción, Paraguay  
 XVI RAADH 17-18 septiembre 2009, Montevideo, Uruguay  
 XVII RAADH 23 marzo 2010, Buenos Aires, Argentina  
 XVIII RAADH 19-20 octubre 2010, Brasilia, Brasil  
 XX RAADH 30 noviembre – 2 diciembre 2011, Montevideo, Uruguay  
 XXI RAADH 26-29 marzo 2012, Buenos Aires, Argentina  
 XXII RAADH 5-6 septiembre 2012, Porto Alegre, Brasil  
 XXIII RAADH 13 junio 2013, Montevideo, Uruguay  
 XXIV RAADH, 6-8 noviembre 2013, Caracas, Venezuela \*\*\* no disponible \*\*\*  
 XXV RAADH, 18-21 noviembre 2014, Buenos Aires, Argentina  
 XXVI RAADH, 06-08 julio 2015, Brasilia, Brasil  
 XXVII RAADH, 25-26 noviembre 2015, Asunción, Paraguay

- RIBEIRO HOFFMANN, A. (2009). “Democracia e integración regional: el caso del MERCOSUR”, en VON BOGDANDY, A. (éd.), *¿Integración suramericana a través del derecho?* (pp. 339-358). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Heidelberg: Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht
- RIDEAU, J. (2009). *Les droits fondamentaux dans l’Union européenne. Dans le sillage de la Constitution européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2009
- RIGGIROZZI, P. (2011). “Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis”, *New Political Economy*, DOI:10.1080
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Vol.4, Dordrecht: Springer
- RODRIGUEZ PATRINÓS, P. (2013, mayo). “Cooperación sur-sur en Haití: Institucionalidad pública y derechos humanos”, Ponencia presentada en el seminario: *La cooperación sur-sur en el contexto Iberoamericano*, organizado por la UNSAM, Buenos Aires
- ROY, J. (2010). “Why do Latin American Integration Systems Differ from the EU Model?” en LAURSEN, F. (2010). *Comparative Regional Integration. Europe and Beyond*. London, Ashgate
- SANAHUJA, J. A. (2008). “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina”, en L. MARTÍNEZ, L. PEÑA y M. VÁZQUEZ (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
- SANAHUJA, J. A. (2013). “La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance”, *Investigación & desarrollo*, vol. 21, n° 1, 29-184
- SARTORI, G. (1994). “Bien comparer, mal comparer”, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n°1, pp. 19-36
- SAURUGGER, S. (dir.) (2008). *Les approches sociologiques de l’intégration européenne. Perspectives critiques*. L’Harmattan, Collection Politique européenne 2008/2 (n° 25), p. 87-113.

- SAURUGGER, S. (2010). *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris, Presses de Sciences-Po, 483 p.
- SCHWOK, R. (2005). *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*. Montchrestien, Paris, Collection Clés/Politique
- SECRETARÍA DE POSGRADO, *Reglamento General de Tesis de Posgrado* (Res. CD 1700/07), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Artículo 3°.
- SERBIN, A. (2007). “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña 2007*, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Políticas y Sociales
- SERBIN, A. (2011). “Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano”, *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*, Documentos n°17
- SERVERIN, E. (2000). *Sociologie du droit*, Paris, Collection Repères, La Découverte
- SIERRA DE, G. (comp.) (2001). *Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: Lugar
- SILVA FLORES, C., y MARTINS, C. E. (Coord.) (2013). *Nuevos escenarios para la integración de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Arcis, CLACSO
- SÖDERBAUM, F. (2009) “Comparative Regional Integration and Regionalism”, *The Sage Handbook of Comparative Politics*, London, Sage, pp. 446-497.
- SÖDERBAUM, F. and SBRAGIA A. (2010) “EU Studies and the ‘New Regionalism’: What Can Be Gained from Dialogue?”, *Journal of European Integration*, 32(6): 563-582.
- SOKHI-BULLEY, B. (2011). “The Fundamental Rights Agency of the European Union: A New Panopticism”, *Human Rights Law Review*, 11:4, pp. 683-706
- SOLANAS, F. (2006). *El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios – El caso argentino*. Tesis de doctorado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- SOLANAS, F. (2014). “Analizar una política pública mercosuriana: el caso del ejercicio profesional y la acreditación universitaria regional”, *Revista SAAP (online)*, vol. 8, n° 1, pp. 43-64, Buenos Aires
- SOMOS MERCOSUR (2006). *La sociedad y la integración: por un MERCOSUR productivo y social*
- SPIRO, P. J. (2009) “NGOs and Human Rights: Channels of Power”, *Legal Studies Research Paper Series, Temple University Legal Studies Research Paper No. 2009-6*.
- STARL, K., APOSTOLOVSKI, V., MEIER, I., MÖSTL, M., VIVONA M., KULMER, A., en colaboración con SANO H.-O., y ANDERSEN, E. A. (2014). *Baseline Study on Human Rights Indicators in the Context of the European Union*, Work Package No. 13 – Deliverable No. 1, FRAME Project
- THIEL, M. (2014). “European Civil Society and the EU Fundamental Rights Agency: Creating Legitimacy through Civil Society Inclusion?”, *Journal of European Integration*, 01-2014, pp. 1-17

- TIMMER, A. (con la colaboración de GOLDSCHMIDT, J., BUYSE, A. y MIHR, A.) (2013). *Report state-of-the-arte literature review human rights, democracy and the rule of law*, Work Package No. 3 – Deliverable No. 1, FRAME Project
- TIMMER, A., MAJTÉNYI, B., HÄUSLER, K., y SALÁT, O. (2014). *Critical analysis of the EU's conceptualisation and operationalisation of the concepts of human right, democracy and the rule of law*, Work Package No. 3 – Deliverable No. 2, FRAME Project
- TOGGENBURG, G. N. (2008). “The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the “sex of angels” or improving Europe’s human rights performance?”, *European Law review*, Issue 3
- TOGGENBURG G. N. (2013). “Fundamental Rights and the European Union: how does and how should the EU Agency for Fundamental Rights relate to the EU Charter of Fundamental Rights?” *EUI Working Papers*, 2013/3.
- TOSCANO FRANCA-FILHO, M., LIXINSKI, L., OLMOS GIUPPONI, M. B. (2014). “Protection of Fundamental Rights in Latin American FTAs and MERCOSUR: An Exploratory Agenda”, *European Law Journal*, Vol. 20, No. 6, pp. 811-823
- TOURNAY, V. (2011). *Sociologie des institutions*, PUF, Paris
- VÁZQUEZ, D. y DELAPLACE, D. (2011). “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, *SUR – Revista internacional de derechos humanos*, vol. 8, n°14, pp. 35-66
- VÁZQUEZ, M. (2008). “Luces y sombras de la participación social en el MERCOSUR”, *Revista Densidades*, N°1, 88-96
- VÁZQUEZ, M. (2011). “El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”. En Gerardo Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-Trilce.
- VÁZQUEZ, M., PERROTTA, D. (coord.). (2012). *Paz, Democracia e Integración Regional en América Latina: Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR y de la integración regional en América Latina y el Caribe*, Identidad MERCOSUR, Buenos Aires.
- VÁZQUEZ, M., SANTESTEVAN, A.M. (2010). *La integración regional y los DESC. Modelos de integración e instrumentos que consagran los DESC en el MERCOSUR*. Asunción: Coordinación Regional PIDHDD
- VELÁZQUEZ, S. (2009) “Los Derechos Humanos y los tratados de Integración”, en *Revista Jurídica de Derecho Público*, vol. 1, pp. 217-245
- VENTURA, D. (2003). *Les asymétries entre le MERCOSUR et l’Union européenne*. Paris: L’Harmattan
- VENTURA, D. (2005). “La gouvernance démocratique et l’intégration économique : regards croisés entre le MERCOSUR et l’Union européenne”, *Droit et société : revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, LGDJ, n° 59, 93-103
- VENTURA, D. (2005). *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea – Los desafíos de una asociación interregional*, Konrad Adenauer Stiftung, Oficina Uruguay, Montevideo
- VENTURA, D. (2005). *Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades*, Banco Interamericano de Desarrollo, Rio de Janeiro

- VENTURA, D. ROLIM, M. (2005). “Los derechos humanos y el MERCOSUR: una agenda (urgente) para el MERCOSUR más allá del mercado”, *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, Buenos Aires, La Ley, v. 5, p. 31-50.
- VIGOUR, C. (2005). *La Comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. Paris: La Découverte
- VOCES DEL SUR Radio (2013, marzo). “Human Rights in MERCOSUR – Interview of Victor Abramovich”
- WACHSMANN, P. (1997). “La lente, progressive et inexorable montée en puissance des droits de l’homme dans le système de la Communauté et de l’Union”, *RTDE*, n° 4, 894
- WACHSMANN, P. (2008). *Les droits de l’homme*. Paris: Dalloz
- WAGNER MENEZES TEIXEIRA, A. (2010). “Regionalismo y Seguridad Sudamericana: ¿son relevantes el MERCOSUR y la UNASUR?”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, Septiembre (38), 41-53.
- WARLEIGH, A. (2006). “Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging 'New Regionalism' and 'Integration Theory'”. *Review of International Political Economy*, 13(5), 750-771.
- WARLEIGH, A., y VAN LANGENHOVE, L. (2010). “Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism”. *Journal of European Policy*, 32(6), 541-562
- WIERZBA, G. (Dir.), MARCHINI, J., KUPELIAN, R., y URTURI, M. A. (2013). *La unidad y la integración económica de América Latina: su historia, el presente y un enfoque sobre una oportunidad inédita*. Documento de Trabajo N°50, Octubre de 2013, CEFID
- WOLF, G. (2012). “El MERCOSUR como un proceso de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo”, *Revista Densidades*, N°9, 63-90
- WOUTERS, J. y MEUWISSEN, K. (eds.) (2013). *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia, Cost, Cambridge, Antwerp, Poland