



Observatorio de Política Exterior Argentina

**–Análisis de Política Exterior Argentina –
Nº 28
Agosto de 2017**

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina iniciado en 2013. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. El OPEA, como grupo de trabajo, forma parte de una red de observatorios de política exterior sudamericana integrada por el Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Franca; así como por el Grupo de Estudios Comparados en Política Externa y Defensa (COPEDE) de la Universidad Federal de Sergipe (UFS) y el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR, Uruguay).

Los invitamos a leer más sobre las actividades del OPEA, así como a buscar informes anteriores en nuestro sitio web www.opeargentina.org

Coordinadora del OPEA: Dra. María del Pilar Bueno

Editora responsable: T.P. María Julia Francés

Redactores de los informes del OPEA: Nerea Álvarez, Agustín Albini, Lic. Lilian Berardi, Antonela Busconi, Oriana Cherini, Magalí Chiacchiera, Natalia Chomocki, Natalia Razovich, Fabiana Retamar, Gisela Uriarte, Marina Zalazar y Paola Zárate.

Otros miembros del equipo: Lic. Samanta Colman, Lic. Antonella Giordano, Lic. Gustavo Insaurralde, Lic. Priscila Pretzel, Georgina Sabattini y Joaquin Tognoli.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Una mirada funcionalista al Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos de Argentina

Lic. Antonella Giordano

Resumen

El siguiente APEA tiene como objetivo abordar el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos de la República Argentina desde la teoría funcionalista de las Relaciones Internacionales, explorando así el ámbito normativo e institucional que la materia implica a nivel nacional e internacional.

Palabras claves

Justicia 2020; Derechos Humanos; agencias internacionales; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Introducción

La República Argentina ha elaborado una propuesta particular en el año 2015 en materia de Derechos Humanos, la Plataforma Justicia 2020. Se trata de un espacio de diálogo instituciones-ciudadanía, que tiene el objetivo de elaborar, implementar y evaluar políticas que permitan alcanzar resultados en materia de justicia socialmente relevantes, y que permitan la solución de conflictos. Para ello, trabaja tanto dimensiones judiciales como no judiciales propias de la justicia como valor.

La Plataforma Justicia 2020 se organiza en siete ejes de trabajo, a saber: Institucional; Penal; Civil; Justicia y Comunidad; Gestión; Derechos Humanos y Acceso a la justicia. Este estudio se concentra en el eje Derechos Humanos que persigue como objetivos la protección de derechos de pueblos originarios y población vulnerable; el fomento de diálogo y cooperación internacional e intercultural; la coparticipación en materia de obligaciones internacionales; la necesidad de articular el trabajo de todas las provincias en materia de Derechos Humanos (DDHH); ofrecer educación ciudadana en DDHH; establecer mecanismos de acción rápida ante situaciones de alteración o violación de DDHH, así como políticas preventivas; implementar políticas activas de reconocimiento y fortalecimiento de nuevos derechos de la ciudadanía y monitorear indicadores de progreso de derechos económicos, sociales y culturales.

Para ello este eje se ha propuesto 3 iniciativas:

1. Planes de Acción y Monitoreo de Derechos Humanos, que a su vez se compone de: Plan Nacional de Derechos Humanos; DDHH y empresas y un Sistema de Indicadores de DDHH.
2. Pluralismo, Interculturalidad y DDHH, incluyendo: Derechos de Comunidades Indígenas y el Programa “Argentina celebra la diversidad cultural”.
3. Promoción y Prevención en materia de DDHH, compuesta por: Violencia institucional y Promoción de políticas integrales para la comunidad LGTBIQ.

El objetivo del presente análisis es el de explicar, desde la perspectiva funcionalista de las Relaciones Internacionales, el Plan Nacional de Acción de



Observatorio de Política Exterior Argentina

Derechos Humanos (PNADH) como parte del mencionado eje de trabajo de DDHH de la Plataforma Justicia 2020.

Recuperando la teoría funcionalista de David Mitrany (1930, 1943, 1948, 1961, 1965, 1971), se busca analizar una particular política nacional de la República Argentina en materia de DDHH, el PNADH, y a partir de ello, establecer el nexo que lo liga al contexto universal, en el marco del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, a través de los conceptos funcionalistas. Es así que, las herramientas del enfoque funcionalista de las Relaciones Internacionales, permiten aquí, explicar y analizar el nexo entre política nacional y política exterior de Argentina.

Mitrany planteó los inicios y fundamentos de la corriente funcionalista en el contexto en el que la primera y segunda guerras mundiales habían dejado un importante vacío organizacional a nivel internacional: la Sociedad de Naciones no sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial. La vigencia de las instituciones internacionales como modo de prevenir la ocurrencia de un nuevo suceso de esta naturaleza bélica dio origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cuya labor se extiende hasta nuestros días.

El funcionalismo establece que en un mundo dividido por numerosos motivos, los Estados se ven en la necesidad de responder a sus sociedades cada vez más globalizadas, de manera conjunta. Para ello, pueden cooperar tanto de un modo federal, con constituciones escritas formales, con órganos centralizados, en donde cada Parte no entra en relación recíproca con las otras; o de otro modo, el de la integración funcional, en donde las Partes, arrastradas por intentar dar solución a problemas que cada vez son más globales, colaboran con la sociedad civil y se organizan cooperativamente, con alguna forma de organización central y control, posibilitando que la función dé forma al proceso integracional.

Mitrany dio forma al enfoque funcionalista, a partir de las fallas que vio en el enfoque político constitucional para organizar a la sociedad internacional de mediados de siglo XX, y ese es el motivo por el cual lo tomaremos como punto de partida para el presente análisis. En primer lugar, porque en el marco de la ONU, los Estados Parte buscaron organizar de manera conjunta, la lucha y solución al problema común de los DDHH, a través de instrumentos internacionales, los que componen la Carta Universal de DDHH. En segundo lugar, porque la política exterior argentina en la materia, desde que ratifica estos instrumentos, es un reflejo de esta lucha conjunta, por el compromiso asumido a lo largo del proceso de integración global. Y en tercer lugar, porque el PNADH es una política particular del Estado argentino que, buscando resolver las consecuencias de la problemática común en su territorio, fortalece y refleja el esfuerzo del bloque que representa ONU.

Por ello, el presente trabajo refleja las categorías analíticas que Mitrany desarrolló, pero partiendo de las falencias del enfoque político constitucional, para luego poder detallar analíticamente el enfoque funcionalista como modo de organización política de la sociedad internacional, al cual se llega superando las falencias del anterior modelo.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Retomando resumidamente los planteos del APEA N° 20¹ que aborda el tópico de corrupción en la República Argentina desde el funcionismo, la perspectiva política constitucional yace bajo la promulgación del principio de la “autodeterminación fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. Dado el hecho de que sistemas de integración como la Sociedad de Naciones, no dieron resultado en frenar la guerra ni administrar problemas sociales conjuntamente, lo que planteó el funcionalismo fue que esfuerzo de coordinación debía abarcar y controlar los elementos revolucionarios de manera; y mientras que la creación de nuevos Estados estaba por llegar a su límite, presiones sociales se encontraban emergiendo y el desarrollo científico tecnológico descontrolado (Mitrany, 1971).

Los arreglos funcionales se extendieron ante esta necesidad de gestión internacional de problemas comunes. La perspectiva funcionalista, comenzó así a superar divisiones políticas creando redes de actividades y agencias internacionales, a través de las que y en las que los intereses y vida de todas las naciones serían gradualmente integradas, siendo cada vez menos importantes de manera aislada. Cabe anotar que la idea inicial implica que en un último peldaño una autoridad central coordinará varias agencias (Mitrany, 1943).

Para que el funcionalismo sirva a los fines de explicar el nexo entre política nacional y política exterior, el presente análisis se presenta a través de tres vías conceptuales que permiten responder a los tres límites que un enfoque federal ofrece. Estas son: el acomodamiento por necesidades, la progresiva acción positiva con base en un pacto formal como marco de trabajo; la pluralidad de agencias internacionales en coordinación a través de órganos centrales que provienen de la virtud de autodeterminación técnica del funcionalismo; y el control democrático. Luego se procede a esbozar conclusiones generales.

1. Límites del enfoque político institucional

La promulgación formal del principio de autodeterminación nacional en Versalles en 1919 y la creación de nuevos Estados, incluso sin una base nacional, después de la Segunda Guerra Mundial, dieron origen al enfoque político constitucional. Las uniones políticas a lo largo de la modernidad, independientemente de su naturaleza, no han logrado que la ideología política (fascista, comunista o democrática) sea un adhesivo suficiente (Mitrany, 1971). Para entender este punto de vista se hace necesario que desglosemos las falencias que Mitrany ha encontrado en el mismo.

En primer lugar, el hecho de que tenga como base la soberanía territorial, la generación de un proceso de autodeterminación nacionalista, y una tendencia a la centralización en su funcionamiento. El autor identificó a esta corriente como federalista. Una federación une, pero también restringe: descansa sobre una visión rígida de poderes y funciones entre autoridades territoriales que tiene un igual estatus; y esa división es necesariamente establecida en una constitución escrita con salvaguardias contra lo que pueda traicionarla. Dado que las problemáticas sociales cambian rápidamente, toda constitución debía ser continuamente adaptada. Por ende, si bien el funcionalismo no está en contra de un marco de trabajo regulado, sí lo está de hacerlo

¹ Disponible en <http://www.opeargentina.org/single-post/2016/04/04/El-abordaje-de-la-corrupción-como-tópico-de-la-Pol%C3%ADtica-Exterior-Argentina-desde-un-enfoque-funcionalista>



Observatorio de Política Exterior Argentina

solo para satisfacer demandas de grupos de poder que no respondan al entramado social en el que se insertan (Mitrany, 1943).

Los pacificadores al final de las dos guerras mundiales tuvieron un pensamiento y políticas que todavía se movían dentro de la política de la soberanía, de la seguridad privada y el desarrollo. La tendencia científica tecnológica trajo temas globales que exigían respuestas globales. Se debe buscar un instrumento nuevo políticamente, y el que le pareció ser mejor para ese marco de trabajo fue la idea funcional (Mitrany, 1971).

El segundo límite tiene que ver con el excesivo formalismo, que solo genera actividad negativa con base en códigos seccionales que separan más que integrar a las partes en un todo. El objetivo que cada sistema internacional debe perseguir es que hacia adentro, los miembros merezcan respeto solo frente a principios universales, no a códigos seccionales (Mitrany, 1930). Las actividades de la Sociedad eran negativas, definirla, y defender a sus miembros de amenazas, pero no positiva, en el sentido de que no promovía la vida regular activa de la gente (Mitrany, 1943).

Y en tercer y último lugar, el problema del Principio democrático no respetado, dado que este abordaje genera un agravado sentimiento nacionalista que solo logra una ficticia igualdad formal para los Estados miembros de cualquier agrupación de ese tipo, y así la posibilidad de dominación entre las partes y desigualdad en las oportunidades de ser beneficiados del proceso de integración (Mitrany, 1965).

2. Enfoque funcionalista: la importancia de las normas

En el período entre guerras, Mitrany planteó que una unión de Estados independientes, debía ser organizada funcionalmente, no territorialmente, para poder así, superar divisiones políticas creando redes de actividades y agencias internacionales, a través de las que los intereses y vida de todas las naciones serían gradualmente integradas. Un proceso tecnocrático, pragmático y flexible, a través del cual las divisiones nacionales serían cada vez menos importantes y en última instancia, algún tipo de autoridad central coordinara varias agencias. Las constituciones escritas y declaraciones de derechos, como modos de organizar las relaciones entre los sujetos y el Estado, cambiaron junto con el avance del liberalismo. Se necesitaba arreglar las relaciones entre colectividades internacionalizadas y Estados soberanos, bajo alguna nueva forma de constituir ese nuevo cosmos político (Mitrany, 1943).

Para que haya un efecto duradero la solución debía ser global, y ello se alcanzaría a través de la integración de partes con base en las condiciones sociales y científicas, buscando unir actividades e intereses particulares de acuerdo a la necesidad y aceptación, dando a cada miembro una autoridad limitada a esa actividad. Esta vía, la funcional, permite que cada canal ayuda a construir un orden legal común, específico, concreto y acumulativo, que penetre en todos los aspectos de la vida social de la gente (Mitrany, 1965).

De esta manera, el enfoque funcional permite desarrollar redes de actividades, y un proceso de acomodamiento por necesidades entre las partes que lo integran, lo cual desencadena una sucesiva acción positiva con base en un pacto formal. Para Mitrany, era posible organizar a los gobiernos a lo largo de líneas de específicas de necesidades, acordes al tiempo y espacio en el que se vive, superando las divisiones



Observatorio de Política Exterior Argentina

jurisdiccionales de la organización tradicional con base constitucional de derechos y poderes divididos.

La República Argentina es reconocida mundialmente por su papel en la lucha por los Derechos Humanos, lo que no reduce sus propios desafíos en la materia. Esto incluye tanto la promoción como la protección de los mismos, particularmente frente a grupos vulnerables.

Para poder dar cumplimiento a las obligaciones asumidas por el país en el ámbito del Derecho Internacional, se elaboró un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, articulado y coordinado entre todas las áreas del Estado Nacional, que responde a los lineamientos, conclusiones y recomendaciones emanados de los organismos internacionales de DDHH y que procura fortalecer un sistema de planificación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos para dar respuesta a las necesidades de la sociedad.

Los Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos surgieron durante la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993. Entendidos como instrumentos de gestión, representan un avance significativo en la estructuración de políticas públicas, estimulan la evaluación de las necesidades particulares de cada Estado en materia de derechos humanos, promueven la articulación entre áreas de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía, permitiendo también asumir compromisos concretos de acción. Su carácter transversal exige la integración de los estándares y principios fundamentales en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas, que deben tener como fin la garantía y el acceso a los derechos.

A raíz de la presentación de la República Argentina del primer Examen Periódico Universal (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante el año 2008, surgió entre las observaciones realizadas al mismo, la de contemplar la inclusión de los resultados del EPU en el Plan Nacional de Derechos Humanos. Es entendiendo este principio normativo de la comunidad internacional, que el país procede a elaborar su PNADH y motivo por el que se retoma en el presente análisis como herramienta de estudio de la política nacional e internacional.

El arreglo funcional que da origen a esta política que nos proponemos analizar, es el Examen Periódico Universal, el cual consta de un proceso que incluye un examen de los expedientes de Derechos Humanos de todos los Estados Miembros de la ONU. Es dirigido por los Estados pero con auspicio del Consejo de Derechos Humanos, que permite que los primeros se esfuercen por mostrar las medidas que adoptaron para mejorarla situación de los derechos humanos en su territorio y cómo avanzan en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales relativas a la materia. Creado en el año 2006 en virtud de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (que estableció también el Consejo de Derechos Humanos), quedó así establecido como la herramienta esencial de funcionamiento de este último organismo.

El EPU recuerda a los Estados su responsabilidad de respetar y aplicar plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, con el objetivo de mejorar la situación de los mismos en los países y abordar sus violaciones. Se constituye así como uno de los mecanismos de protección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos con el objetivo de monitorear y examinar la situación relativa en los Estados Miembros de la ONU. A esa labor la realiza de tres



Observatorio de Política Exterior Argentina

modos: Informes de los países bajo examen; informes de otros agentes e Informes de la ONU.

Es así que, en el marco del EPU, Argentina tiene el compromiso de cumplir con la elaboración y presentación de un Informe al Consejo de DDHH, inspirado en la normativa de protección internacional de Derechos Humanos, que más adelante será detallada. En tal sentido, la República Argentina ha definido como lineamientos prioritarios dentro de este Plan Nacional de Acción de DDHH, los detallados a continuación: inclusión, no discriminación e igualdad; Seguridad ciudadana, no violencia y acceso a la justicia; Memoria, Verdad y Justicia; acceso universal a derechos y cultura cívica y compromiso con los DDHH. Esto demuestra la importancia que tienen las normas internacionales en materia de DDHH a las que adhiere Argentina, dado que son su guía para el tratamiento de la materia a nivel nacional.

El último EPU del Consejo de DDHH de ONU oficial es el del año 2012². En cuanto a las respuestas de éste último proceso de evaluación, podemos encontrar entre las normas que inspiran el PNADH actual, algunas como el pedido de ratificación del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño y a la Convención para reducir los casos de apatridia, así como el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco; el incentivo a la incorporación del delito de femicidio en el Código Penal con mejoras en el marco legislativo para la emancipación de la mujer y a seguir velando por la aplicación provincial y nacional de las normas internacionales de DDHH. También, se hace referencia a la adopción de algún mecanismo de prevención de tortura conforme al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y a generar un proceso incluyente de la sociedad civil para la aplicación de las recomendaciones del EPU (AGNU, 2012).

Asimismo, se hace un llamado a la República Argentina para educar y formar en DDHH a fuerzas de policía y orden del Estado e investigar las denuncias sobre abusos de estas fuerzas, mejorando las condiciones generales del sistema penitenciario; para implementar mejoras en el sistema de protección integral de mujeres, incluyendo mejoras legislativas, de formulación de planes y ejecución de acciones nacionales, y reforzar la lucha contra la trata de personas, tanto en la ley como en el efectivo acceso a la justicia y a servicios de apoyo a víctimas y familias. Se pide por un avance en el acceso a la información pública en todos los poderes del Estado, garantizando libertad de prensa y expresión y por una continuación de los esfuerzos dirigidos a mejorar la situación de vulnerabilidad y desigualdad de las comunidades más afectadas en el país, a través de la expansión de buenas prácticas del Estado en materia de protección social (AGNU, 2012).

Por último, también se solicitan adelantos en la situación de las poblaciones indígenas, permitiendo titularidad y acceso a tierras, participación y consulta pública, así como en lo relativo a la integración de refugiados e inmigrantes, velando por el respeto a sus derechos con base en el Derecho Internacional y previniendo la discriminación contra estas comunidades (AGNU, 2012).

En el EPU de 2012 es en el que se basa la propuesta actual de PNADH de Argentina, para responder a sus obligaciones internacionales. De esta manera, Argentina expuso en su

² Sin embargo, la versión del nuevo reporte del año 2017 se puede contemplar en versión borrador. Este proviene del 28° período de sesiones desarrollada del 6 al 17 de noviembre de 2017.



Observatorio de Política Exterior Argentina

informe previo que pondría a la persona como centro de protección frente a un pasado nacional de ausencia de Estado para con su protección; que tenía como fin transformar bases de una sociedad desigual; que el país estaba en proceso de salida de situaciones particulares debido al terrorismo de Estado y a la crisis económica y social por las que que pasar. Además se expuso que se había avanzado en materia de crímenes contra humanidad desde los resultados del anterior EPU del año 2008, entre otras medidas 2012).

Este proceso de integración funcional de los Derechos Humanos en el ámbito universal, tiene como bases normativas tanto la Carta de las Naciones Unidas del año 1945, como la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, todas las que inspiran los principios mencionados antes y a las que Argentina suscribió. La Declaración Universal de Derechos Humanos constituye, a su vez, parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos Facultativos, ambos de 1966.

Es preciso hacer mención, aunque brevemente, al marco general dentro del que se inserta esta PEA particular en materia de Derechos Humanos (PNADH). Nos referimos a la Plataforma Justicia 2020. La misma se constituye como una herramienta que en términos generales pretende alcanzar los objetivos de la Nueva Agenda Mundial para el Desarrollo Sostenible de ONU, particularmente el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 y los principios de Gobierno Abierto.

En primer lugar, la valoración de la Agenda 2030 en Argentina se dio de manera institucional así como normativa, siempre especializada y transversal. La ONU adoptó la Nueva Agenda Mundial para el Desarrollo Sostenible en el año 2015. Esta guía de trabajo, está compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), metas e indicadores específicos para cada uno de ellos, cubriendo el período 2015-2030.

Particularmente Justicia 2020 representa una aplicación del ODS 16: “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Las metas que materializa el Programa Justicia 2020 son tanto cualitativas como cuantitativas, con indicadores correspondientes, para así generar implementación y medición de objetivos de desarrollo institucionales de agenda global, localizados en la realidad local (AGNU, 2015).

Es así que los caracteres generales que la inspiran, y los que sirven de base para sus propuestas particulares de políticas, incluyendo el PNADH, son:

- Cercanía con la comunidad: esto incluye que la justicia pase de ser institución, a ser valor; promover la justicia preventiva; generar acceso a justicia por comunidades vulnerables y postergadas del país, así como a información jurídica por parte de la población; proteger a víctimas y generar métodos alternativos de resolución de conflictos.
- Modernización: nuevas tecnologías en el ámbito de administración de justicia; nuevas estructuras organizacionales; proceder a la oralización de procesos judiciales y simplificar la gestión registral.



Observatorio de Política Exterior Argentina

- **Transparencia e independencia:** fomentar una justicia independiente, abierta, moderna y eficiente; reformar el Consejo de la Magistratura para que sea equilibrado en composición y eficiente en función e implementar “gobierno abierto” en el marco de “justicia abierta”.

En segundo lugar, Justicia 2020 como programa de reforma integral, incorpora el concepto de gobierno abierto, adoptado por muchos países, para guiar su planificación y ejecución. Se adopta por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación de los estándares de la Alianza por el Gobierno Abierto, recopilando los objetivos de la misma y haciéndolos propios. Es así que se busca mejorar la transparencia y el acceso a la información; incrementar la participación y colaboración ciudadana en las decisiones públicas; crear mecanismos efectivos de rendición de cuentas; y promover la adopción de nuevas tecnologías e innovación.

Argentina es miembro de la Alianza por el Gobierno Abierto desde 2012 y para serlo, debió aceptar la Declaración de Gobierno Abierto, debe entregar Planes de Acción de país y se comprometió a informar su progreso. El problema que actualmente identifica la Alianza respecto de esta propuesta de Argentina, es la de que no existe una definición participativa de los problemas de la justicia en el país o soluciones a ellos. Es decir, en su mayoría se identifica que los actores tanto estatales como sociales, no tienen acceso a información clara del tema para poder basar en datos, sus decisiones y contribuciones para la modificación.

El desafío que enfrenta Argentina respecto del gobierno abierto, es el de incrementar la Integridad Pública, señalado por la Alianza. Por eso, entre las Metas Preliminares a las que se compromete, se encuentra la de la composición de 50 Mesas de Trabajo entre el Ministerio de Justicia y DDHH y la sociedad civil, que está hoy funcionando (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015).

3. Enfoque funcionalista: agencias internacionales

El segundo nodo analítico del enfoque funcionalista consta del desarrollo progresivo de agencias internacionales bajo alguna forma de coordinación central, producto de la autodeterminación técnica que supone la perspectiva. Es decir, de qué manera se orienta a todos los intereses comunes juntos sin interferir en los modos particulares de proceder de cada Estado. La virtud de autodeterminación técnica del funcionalismo es que sus dimensiones determinan sus propios órganos, ya que a través de la práctica se revela la acción preferida según el caso, y de allí los poderes que cada autoridad necesita. La función determina el instrumento ejecutivo que más se adapta a la actividad (Mitrany, 1943).

Dada la compleja sociedad propia de la globalización, Mitrany comenzó a ver que las demandas que pueden recaer en alguna forma de autoridad central, son casi excesivas. Un paliativo a ello, sería contemplar organismos que se encarguen de actividades específicas a su cargo, pudiendo establecerse diversos grados de integración (sin aspirar a una federación como tal). Si los Estados quieren avanzar en el proceso decisorio y de ejecución de cualquier ámbito político, siempre ello va a significar alguna forma de autoridad común. Es preferible un desmantelamiento del conflicto a través de la función que se desprenda de necesidades nacionales, pero que se trabajen a través de autoridades comunes. Con ello podemos ver que la función determina la estructura, y la estructura afecta la práctica (Mitrany, 1965).



Observatorio de Política Exterior Argentina

Institucionalmente, a cargo de la redacción del PNADH, se encuentra la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. La selección de este organismo, permite ver con claridad la funcionalidad del mismo respecto de la materia. Se trata de la institución especializada en la temática de Derechos Humanos en el país, que puede canalizar las demandas sociales y de gobierno, y unificarlas con las obligaciones internacionales del país a través de una política pública que les dé cumplimiento, como lo es el PNADH.

Esta especialización sigue el paradigma internacional en la materia, que indica el funcionalismo tal como lo recogimos antes. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos es el organismo especializado de la ONU en materia de Derechos Humanos. Ofrece asesoramiento experto, apoya los mecanismos de supervisión de derechos humanos de todo el Sistema de ONU, incluido el Consejo de Derechos Humanos. Éste último forma parte de los llamados órganos basados en la Carta de Naciones Unidas de 1945, los cuales incluyen también a la antigua Comisión de Derechos Humanos, el Examen Periódico Universal y los Procedimientos Especiales.

La Comisión fue reemplazada por el Consejo, este último, órgano intergubernamental compuesto por 47 Estados miembros de las Naciones Unidas elegidos por un periodo inicial de tres años (sin poder ser elegidos por más de dos periodos consecutivos). El Consejo de Derechos Humanos es un foro que tiene la facultad de prevenir los abusos, la desigualdad y la discriminación, proteger a los más vulnerables y denunciar a los perpetradores.

La labor del Consejo de Derechos Humanos consta de un Grupo de Trabajo, además de relatores que conforman una troika. La troika que analizó el caso argentino en 2012, tal como lo analizamos en el apartado anterior, fue compuesta por Austria, Filipinas y Uruguay (AGNU, 2012). Tiene la capacidad de discutir todas cuestiones temáticas relativas a los derechos humanos y situaciones que requieren su atención durante todo el año.

La institución como tal tiene una importancia relevante para el caso de estudio en términos más amplios, es decir, no solo refiriéndonos ahora al PNADH, sino a la Plataforma Justicia 2020 como marco de trabajo. Esta relevancia de la institución proviene de la novedad misma que supone en la Agenda 2030 de ONU, el hecho de que los ODS sean canalizados institucionalmente. Es por eso que se plantea toda la propuesta desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, y además esta importancia constituye el foco central del ODS 16 al que anteriormente nos referimos como elemento transversal a todos los otros ODS (AGNU, 2015). De allí el alto componente institucional que adquiere en su bajada a nivel país en Argentina. A través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se retoman las metas y se crea Justicia 2020 como plataforma que propone iniciativas de políticas públicas, en conjunto la sociedad con las instituciones.

Por último, en este esquema más general que se intenta bosquejar, dentro del compromiso actual de la República Argentina que se materializa en la Plataforma Justicia 2020 e incluye en uno de sus Ejes la elaboración del PNADH, la Alianza para el Gobierno Abierto identifica que el Plan de Acción argentino de gobierno abierto incluye a la institución líder que es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como Instituciones de apoyo, como el Ministerio de Modernización, Poder Ciudadano,



Observatorio de Política Exterior Argentina

Asociación por los Derechos Civiles, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Fundación Ciudadanos del Mundo y Fundación Jóvenes por los Derechos Humanos.

Del mismo modo, se identifica en la Segunda Etapa del Plan (junio de 2016) la Mesa de trabajo número 5 “Justicia y Derechos Humanos” que tuvo como organismo responsable al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En la misma, se llegó al Compromiso final que es la Plataforma para la participación ciudadana y el acceso a la información de la justicia “Justicia 2020”, dentro del Compromiso 11 de la Segunda Etapa del Plan.

4. El principio democrático en el funcionalismo

El último pilar de análisis es el control democrático. La autodeterminación funcional ayuda a mitigar el problema de la soberanía igualitaria, ya que no se trata de abandonarla, sino de empujarla hasta que sea necesario para poder enfrentar de manera conjunta, una necesidad particular (Mitrany, 1948). Los beneficios y ventajas de un enfoque así pensado, incluyen el no ofender sentimientos nacionalistas y de soberanía, ya que en lugar de una ficticia igualdad formal, se ofrecen hasta a los países más débiles, seguros de no dominación y de igualdad de oportunidades como beneficios del trabajo por cualquier actividad funcional en la que participe, porque los arreglos funcionales con la virtud de la autodeterminación técnica, hacen que la autodeterminación política sea traducida como co-determinación funcional.

Dado que cuando hay participación en el Estado de grupos privados estos muchas veces quedan a cargo de las decisiones ejecutivas o legislativas, alejándolas del control parlamentario, el funcionalismo ofrece una vuelta al control social democrático. La práctica de la política exterior se mueve así a encuentros de profesionales de distintos países que a través de su trabajo han unido distintos sectores de su vida nacional y secciones de sus departamentos nacionales, por ejemplo, en una creciente red de relaciones internacionales pacíficas y beneficiosas (Mitrany, 1965).

Tanto el trabajo propio del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos, así como de los relatores especiales, demuestra el control constante que hay entre las partes funcionales de este Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos del que Argentina forma parte y dentro del que se inserta su Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos.

El control social y la participación comunitaria en la redacción de políticas públicas en la materia es eje tanto de la Alianza para el Gobierno Abierto, así como para las Naciones Unidas en general, incluyendo el Consejo de Derechos Humanos y el EPU.

Por ejemplo, Justicia 2020 contribuye a materializar el Compromiso 11 del II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, tendiente a fomentar la participación de los actores sociales en la toma de decisiones en materia de justicia y brindar información actualizada y abierta para fomentar ello, acompañado de una clara rendición de cuentas. La Alianza misma, como iniciativa multilateral, busca asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para fomentar transparencia, capacitar a la sociedad civil, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer a gobernabilidad.



Observatorio de Política Exterior Argentina

La Plataforma Justicia 2020 funciona de modo que cada Eje de trabajo incluye iniciativas particulares, y cada una de ellas a su vez es tratada por la sociedad civil online, a través de actividades propuestas y de comentarios de los miembros de los foros de debate. Se planea que esto se alinee con los objetivos de gobierno que también mencionamos, y así se pueda formular en este caso, el PNADH.

Conclusiones

La Plataforma Justicia 2020 representa un avance muy significativo en el país dado su historia en materia de Derechos Humanos y su actuación internacional en la materia. Al respecto, puede observarse la importancia de la transversalidad del valor de la institución, en gran parte como un elemento que elimina incertidumbres y es una respuesta clara y concisa a las obligaciones internacionales del país que solicitan este tipo de procesos de los Estados.

En cuanto a la protección de Derechos Humanos, se logró un proceso de contralor internacional entre instituciones y mecanismos internacionales, el que en coordinación de la normativa internacional y la de aquellos Estados que adhieren a la misma, intenta paliar las violaciones a los Derechos Humanos y fomentar su protección y garantía. Este proceso, propio de un enfoque funcional pensando en el acomodamiento por necesidades de las partes que lo forman, representa un esquema que, si bien regido por sus normas, instituciones y sistema de funcionamiento, no pretende un formalismo como el de un proyecto federal.

Así lo refleja la capacidad de los Estados de adaptar a sus necesidades locales así como de gobierno, las proposiciones de los organismos internacionales encargados de la materia. La adopción por parte de Argentina del PNADH como política pública en la materia, demuestra la adquisición del país del marco normativo que rige a esta herramienta en el escenario internacional, y así, su compromiso para con el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

Por último, el involucramiento civil en la toma de decisiones que representa esta propuesta de Justicia 2020 como plataforma desde la que se visibilice la elaboración del PNADH, es elemento esencial a la formulación de la misma. No solo considerando que esta participación de la comunidad era requerida al país desde foros internacionales específicos de la materia, sino porque representa un nuevo modo de hacer política pública en materia de Derechos Humanos. Esto último no debe ser olvidado, sino potenciado y valorizado, dado que representa un avance muy importante para el país.

BIBLIOGRAFÍA

MITRANY, David (1930). "Pan-Europa - a hope or a danger?" *The Political Quarterly*, Volume 1, Issue 4, pages 457 – 478.

MITRANY, David (1943). "A working Peace System". *The European Union*, pages 77-97. Disponible en:

[http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/A%20Working%20Peace%20System%20\(Mitrany\).pdf](http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/A%20Working%20Peace%20System%20(Mitrany).pdf)

MITRANY, David (1948). "The Functional Approach to World Organization". *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Volume 24, N° 3, pages



Observatorio de Política Exterior Argentina

350-363. Disponible en:
http://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971_1s2009/mitrany1948.pdf
MITRANY, David (1961). "Delusion of Regional Unity". Limits and problems of 'European Integration, the Conference of May 30 - June 2, 1961; Stichting Grotius Seminarium.
MITRANY, David (1965). "The prospect of integration: Federal or Functional". JCMS: Journal of Common Market Studies, Volume 4 , Issue 2 , pages 119–149.
MITRANY, David (1971). "The Functional Approach in Historical Perspective". International Affairs (Royal Institute of International Affairs), Volume 47, N° 3, pages 532-543.
MITRANY, David (1971). "The United Nations in Historical Perspective". International Relations, Volume 3, N° 10, pages 816-848. Disponible en:
<http://ire.sagepub.com/content/3/10/816.full.pdf>
TANTER, Raymond (1966). "A working functionalism? - a review". Disponible en:
https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/66629/10.1177_002200276901300309.pdf?sequence=2

Documentos

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (2015). II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017.
ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2012). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Argentina. A/HRC/22/4
ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/70/1
UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (2017). Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Argentina. A/HRC/WG.6/28/L.2

Sitios web

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS WEBSITE
OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP WEBSITE