



Por un Estado que cumpla
con los Derechos de las Mujeres



El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos en contextos democráticos: Avances y desafíos para su fortalecimiento desde una perspectiva feminista

Octubre de 2012

Comité de América Latina para la Defensa de los Derechos de las Mujeres

1. Presentación

1. El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los derechos de las Mujeres (CLADEM), como organización regional que articula a personas y organizaciones feministas de trece países de América Latina y el Caribe, busca aportar a la transformación social y a la *construcción de democracias radicales*, desde una perspectiva de interserccionalidad, que reconoce la diversidad cultural, étnico-racial, sexual y social, para el pleno ejercicio y disfrute de los derechos humanos de las mujeres¹, y se encamina a *“incidir en la defensa y promoción de la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres en la región con una visión feminista y crítica del derecho.*
2. Para *fortalecer la democracia*, es necesario erradicar cualquier forma de discriminación, exclusión y desigualdad. América Latina es la región más desigual del mundo, donde se lucha por la reivindicación de los derechos de las mujeres frente a cualquier forma de violencia y de segregación en razón de su género, raza, etnia, orientación sexual, clase, etc. A partir de nuestra experiencia de trabajo desde hace 25 años con un enfoque jurídico político feminista, es fundamental el papel del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos (en adelante SIDH) en los procesos dirigidos a **garantizar a las mujeres oportunidades efectivas para ejercer sus derechos y defenderlos, lograr una adecuada reparación y las garantías de no repetición**. Consideramos que la *construcción de sociedades democráticas*, respetuosas de la diversidad, de los derechos de las mujeres y del cumplimiento del principio de la igualdad y no discriminación, es un esfuerzo colectivo que debe fortalecerse desde diversos frentes.

2. Preámbulo

3. Partimos de la premisa que el SIDH es un patrimonio de los pueblos americanos, por tanto su destino y desarrollo no es sólo una competencia de los Estados. Cualquier proceso de fortalecimiento de un sistema orientado a la protección de los derechos humanos requiere la garantía de una amplia participación de las personas y organizaciones que necesiten acudir ante estas instancias para la defensa de los derechos humanos, de lo contrario, y por las propuestas que están siendo impulsadas por los Estados y apoyadas por el Grupo de Trabajo especial de reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, puede colocar en riesgo el legado que se ha construido en más de 60 años restándole autonomía e independencia.²
4. La impunidad por violaciones a los derechos humanos es uno de los principales obstáculos para la vigencia del Estado de Derecho en la región, tal como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado de forma reiterada en sus informes anuales, esto exige que los Estados adopten medidas de protección frente a las violaciones de derechos humanos que persisten en la región³.
5. En particular, con relación a los derechos humanos de las mujeres, a pesar de los esfuerzos y avances realizados en la conquista de su ciudadanía, el reconocimiento de la violencia como una forma de violación de derechos humanos, entre otros, los Estados de la región aún tienen importantes deudas con la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres⁴.
6. En ese contexto, no podemos desconocer que la CIDH fue el primer órgano del SIDH en dar cuenta de la necesidad de visibilizar los derechos de las mujeres en el marco de su competencia de supervisión primeramente, así en su informe anual de 1993 y consolidándose en esa línea con la creación al año siguiente de la Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer y la inclusión de una sección referida a los derechos de las mujeres en los informes por país que elaboró a partir de esos años.

¹ Con estatus consultivo para el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (UN ECOSOC), la OEA y la UNESCO. En marzo de 2009, fuimos galardonadas internacionalmente con el Premio Rey de España a los Derechos Humanos en su Tercera Edición y el año 2010 recibimos el Premio Gruber a los derechos humanos de las mujeres. www.cladem.org

² Ver <http://cejil.org/contenido/carta-abierta-a-la-oea-sobre-el-fortalecimiento-del-sistema-interamericano>

³ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, corr. 1, 7 de marzo de 2011, párr. 1.

⁴ Bachelet, Michel. *El progreso de las Mujeres en el mundo. En busca de Justicia*. 2011.

7. Actualmente, el mandato de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres presta especial atención a los obstáculos que impiden que las mujeres puedan ejercer libre y plenamente sus derechos fundamentales, y promueve una visión abarcativa para la realización de estos derechos. En este sentido, la Relatoría ha emprendido no sólo iniciativas para abordar la problemática de la discriminación contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, sino también en sus derechos económicos, sociales y culturales. Ha realizado aportes significativos para revelar el patrón de violación de derechos humanos de las mujeres y ha producido informes tales como: Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: La educación y la salud (2011), Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica (2011), Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos (2011), Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de Derechos Humanos (2010), entre otros.⁵
8. La propia CIDH ha reconocido en el segundo informe sobre situación de defensores y defensoras, en particular que las defensoras de derechos de las mujeres, defensoras/es del derecho al medio ambiente, líderes y lideresas indígenas, son objetivo de amenazas, criminalizaciones, agresiones verbales, violencia sexual por parte de las fuerzas de seguridad y han sido objeto de ataques en contra de su vidas.⁶ La CIDH recomendó a los Estados de la región en su informe de 2006 “garantizar especialmente la seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos toda vez que corran el riesgo de ser atacadas mediante mecanismos específicos en razón de su género y que emprenda medidas a fin de lograr el reconocimiento de la importancia de su rol dentro del movimiento de defensa de los derechos humanos”.
9. En cuanto a avances podemos señalar que América Latina y el Caribe es la única región que tiene un tratado internacional sobre el tema de la violencia de género, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, conocida como Belém Do Pará, la cual adoptada por aclamación. La Convención en el año 1995 y hasta la fecha ha sido ratificada por 32 Estados. Este instrumento saca la violencia contra las mujeres del ámbito privado y lo coloca en la esfera pública configurándola, como una violación de derechos humanos. Es monitoreado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, el MESECVI, que es un sistema de evaluación entre pares consensuado e independiente para examinar los avances realizados por los Estados Parte en el cumplimiento de los objetivos de la Convención.
10. La CIDH en el Informe sobre acceso a la justicia para las mujeres víctimas ha señalado que los patrones socioculturales discriminatorios influyen en las actuaciones de los y las funcionarios del sistema de justicia y que “ existe necesidad de reformar la cultura judicial de una manera sostenible como una precondition para que las mujeres puedan obtener un acceso de jure y de facto a la justicia.”⁷

⁵ Ver: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/informes/tematicos.asp> consultado: 1/09/2012

⁶ Ver: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf> consultado 4/10/12

⁷ CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.Doc.68.20 de enero 2007, numerales 147-165.

3. Sistema de petición individual

- 11. Sobre la denuncia**⁸. No hay observaciones sobre los requisitos de presentación ya que son mínimos y básicos. En cuanto a los criterios de individualización y/o determinación es importante que sin imprimir exigencias que pongan en riesgos las presentaciones permitan definir cuáles son las presuntas víctimas sin inconvenientes. La digitalización del procedimiento hoy es de gran ayuda, de bajo costo en la mayoría de los casos pero de ninguna manera puede tender a ser exclusivo, debe continuar permitiendo las demás posibilidades - correo postal, presentación personal, fax, etcétera-, teniendo en cuenta las comunidades que pueden no tener acceso a los medios informáticos. Habría que modificar el Reglamento del Portal de Usuarios “para permitir el uso del sistema de peticiones en línea, sin la necesidad de una versión adicional en papel, para eliminar la duplicación. Las peticiones en papel de aquellos sin acceso al Internet, o con acceso limitado a él, deben continuar permitiéndose”⁹. Además, “el Reglamento de la Comisión debe ser publicado en el sistema de peticiones en línea junto con una nota explicativa que contenga ejemplos de casos claramente inadmisibles”¹⁰.
- 12. Sobre las excepciones al principio de evaluación inicial por orden cronológico**¹¹: Es preciso y vital contemplar estas excepciones caso contrario el atraso en un pronunciamiento sobre el fondo del asunto puede privar a la petición de su efecto útil. No obstante es preciso tener en cuenta que todas las causas que llegan a una instancia internacional es porque son lo suficientemente graves y atentatoria contra derechos humanos, por lo que los plazos deben acortarse porque además se trata de víctimas que en general vienen con largos procesos dentro de sus países y en la vía doméstica. La CIDH determinó en el informe de fondo del caso Raquel Mejía c/Perú que “una vulneración de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, en conexión con el incumplimiento de la obligación general de garantía, por la imposibilidad de acceder a los recursos internos para remediar las violaciones a los derechos humanos a su esposo y las suyas propias.”¹² Por lo tanto es clave para la eficacia del sistema de peticiones que se acorten los tiempos de admisión y resolución como se viene haciendo en los últimos años, en donde el promedio ha bajado considerablemente pero es preciso mejorar aún más. En ese sentido conforme hemos ido sustentando el tema presupuestal es un tema primordial donde los Estados tienen que aportar para el fortalecimiento del sistema.
- 13. Sobre la decisión de acumulación de admisibilidad y fondo**¹³. Se recomienda la acumulación de peticiones para efectos de emisión del informe de admisibilidad y fondo, la promoción de soluciones amistosas, etcétera, tendientes a acortar los tiempos de los procesos.

⁸ Preguntas Sobre la denuncia: 1) requisitos formales para la presentación (artículo 28 del Reglamento); 2) presuntas víctimas: mecanismos y criterios para su individualización y/o determinación; 3) digitalización del procedimiento: criterios de aplicación y salvaguardas de acceso a las personas, poblaciones y comunidades excluidos de cobertura.

⁹ Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la comisión interamericana de derechos humanos diciembre de 2011*. Escuela de Derecho de la Universidad de Texas, p. 9.

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ Preguntas sobre las excepciones al principio de evaluación inicial por orden cronológico cuándo: 1) las presuntas víctimas son adultos mayores, niños o niñas y es previsible que el transcurso del tiempo privaría a la petición de su efecto útil; 2) las presuntas víctimas son enfermas terminales; 3) las presuntas víctimas pueden ser objeto de aplicación de la pena de muerte; 4) la Comisión, a través de la adopción de una medida cautelar, busque prevenir daños irreparables al objeto del proceso en conexión con una petición (artículo 25.1 del Reglamento); 5) las presuntas víctimas estén privadas de libertad; 6) la CIDH considere que debido a circunstancias excepcionales, el atraso en un pronunciamiento sobre el fondo del asunto puede privar a la petición de su efecto útil.

¹² CIDH. Informe N° 5/96. Fondo, Caso 10.970, Raquel Mejía vs. Perú. 1 de marzo de 1996 citado en CLADEM. Los Lentos de género. Pág.33

¹³ Preguntas sobre la decisión de acumulación de admisibilidad y fondo: 1) criterios que guían la aplicación de la facultad establecida en el artículo 36.3 del Reglamento, incluyendo la posibilidad de elevarlos a nivel reglamentario. Entre dichos criterios podría citarse, por ejemplo, los siguientes: a. Vínculo indisoluble entre las consideraciones sobre agotamiento de los recursos internos y el fondo del asunto, b. Casos de extrema gravedad y urgencia para la presunta víctima; y c. Cuando el efecto útil de la petición desaparezca con el transcurso del tiempo. 2) Medios y oportunidad para informar a las partes sobre la decisión de acumulación de admisibilidad y fondo establecida en el artículo 36.3 del Reglamento.

- 14. Sobre la posibilidad de ampliar el plazo actualmente previsto en el artículo 30.3 del Reglamento de la CIDH a tres meses, prorrogables por un mes más.** No sería recomendable ampliar los plazos de respuesta al Estado, más bien es recomendable recortar plazos, el retraso procesal no beneficia a nadie siendo las más afectadas las víctimas.
- 15. Sobre la posibilidad de ampliar el plazo actualmente previsto en el artículo 37.1 del Reglamento de la CIDH a cuatro meses, prorrogables por un mes más** Tampoco en este caso consideramos ampliar los plazos porque justamente una de las principales falencias del Sistema son los tiempos tan extensos de tramitación.
- 16. Sobre la igualdad de armas en los plazos y la respuesta adecuada por parte de la CIDH cuando éstos son excedidos.** Es deseable y justo un mismo tratamiento si los plazos son excedidos. Los plazos deben ser cumplidos estrictamente, salvo prórrogas en los casos en que están previstas.
- 17. Sobre el cumplimiento de las recomendaciones que la CIDH formula a los Estados¹⁴.** Sin duda, la segunda de las dificultades que presenta el Sistema -la primera mencionada son los plazos largos-, es la posibilidad de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que la CIDH formula a los Estados y que en muchos casos no se cumplen. Es sabido que en la práctica se cumple en mayor medida con las reparaciones económicas pero, fundamentalmente no se cumple con las medidas de no repetición ni en las de hacer justicia, ni en las recomendaciones de implementación de política públicas.

De igual forma para algunas medidas se encuentra particular resistencia cuando se trata de una jurisprudencia sensitiva de género. Por ejemplo en el caso *María Da Penha vs. Brasil*, la CIDH señaló la obligación del Estado de investigar y sancionar actos de violencia contra las mujeres en el ámbito privado. A pesar de señalar que la violación contra *María Da Penha* forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, -con ello se viola no sólo la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Reconoció igualmente que esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea un ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencia socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar estos actos.¹⁵ A pesar de esto, hasta la fecha se han dado reacciones en contra de estas medidas, como las acciones de inconstitucionalidad contra la Ley *María Da Penha* en el Brasil.

- 18. Observaciones adicionales sobre el Sistema de Petición Individual.** El sistema de peticiones individuales es esencial en un sistema de protección de derechos humanos, cuando estos son vulnerados por lo que la CIDH debería de utilizar en mayor medida el artículo 36.4 de su Reglamento, el cual permite que la Comisión combine las decisiones de admisibilidad y fondo en circunstancias excepcionales; además es necesario que la Comisión explicita y publique su razonamiento cuando decide no utilizar un recurso que le permita ahorrar tiempo en el procedimiento.

Por otra parte dos aspectos que deberían ser mejorados son: 1) El tiempo de los procesos y 2) El cumplimiento de las recomendaciones por parte de los Estados. Cómo implementar un mecanismo de seguimiento y cumplimiento de las mismas. Ambos problemas están vinculados directamente en el primer

¹⁴ *Preguntas sobre el cumplimiento de las recomendaciones que al CIDH formula a los Estados:* 1) Metodología de seguimiento; 2) Necesidades de asesoría por parte del Estado concernido; 3) Condiciones descritas en el artículo 46 del Reglamento de la CIDH para suspender el plazo de sometimiento a la Corte, previsto en el artículo 51.1 de la Convención Americana; además de los criterios ya establecidos: a) cuando las recomendaciones sean de una particular complejidad que requiera la acción concertada de diferentes ramas o esferas del poder público; y/o b) cuando exista en el ámbito interno un mecanismo legal de implementación de las decisiones de la Comisión.

¹⁵ CLADEM. *Los lentos de género en la Justicia Internacional. Tendencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relacionada a los Derechos Humanos.* Pág.105-106

caso con el escaso presupuesto que se otorga a la CIDH y en el segundo por la voluntad política de los Estados y la relevancia que le dan al Sistema.

4. Medidas cautelares

19. Las medidas cautelares se institucionalizan en la CIDH de manera expresa en su reglamento desde 1980, y se han convertido en un mecanismo vital para preservar la vida e integridad de muchas personas y mantener la protección del objeto del petitorio a salvo, cumpliendo en ese sentido la Comisión con las amplias facultades que la Convención Americana le confiere para la protección de los Derechos Humanos, como las contempladas en el artículo 41º, siendo inclusive ratificada su competencia en repetidas oportunidades por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversas resoluciones¹⁶.

Esta práctica histórica ejercida, sustentada y homologada en el tiempo, últimamente recibió modificaciones en el proceso de reforma reglamentario de la Comisión en el año 2009 en la que se tomaron en cuenta las preocupaciones mostradas por los Estados, las cuales se encuentran estipuladas en el artículo 25 del reglamento, no sorprende verificar que algunos Estados y ahora el Grupo de Trabajo especial de reflexión sobre el fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión incida sobre algunos de los puntos debatidos ampliamente en el anterior proceso de reforma por lo cual se manifiesta el propósito de limitar el alcance de protección hacia los y las ciudadanos/as de la región en situaciones de gravedad y urgencia. En ese sentido, hemos considerado pertinente expresarnos al respecto los siguientes puntos:

20. **Sobre la solicitud de medidas cautelares y su evaluación.** Con relación a la individualización y/o determinación de beneficiarios (arts. 25.3 y 25.8 del Reglamento), para las medidas de naturaleza colectiva, es necesario recordar que los derechos humanos son progresivos y los tratados internacionales en la materia deben interpretarse de manera evolutiva, por tanto, tiene que irse adecuando con la realidad para una cabal protección de los derechos humanos. En la actualidad agentes estatales y no estatales vienen violentando los derechos humanos de comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, depredando recursos naturales donde las más afectadas son las mujeres y las niñas/os, en ese sentido estas medidas deben ser otorgadas de manera colectiva al ser inviable la identificación individual de sus integrantes, lo importante es que las personas puedan obtener la protección y que el mecanismo cumpla con su papel preventivo, la Comisión deberá analizar el caso concreto por lo que resulta suficiente lo contemplado en la reglamentación actual.

En este marco requerir la individualización de los beneficiarios de medidas cautelares como un requisito indispensable para el otorgamiento de las mismas, específicamente aquellas de carácter colectivo, resulta irrazonable. Esto ocasionaría que la medida perdiera efectividad debido a que se retrasaría el proceso y no se otorgaría de forma inmediata, lo que podría resultar en un daño irreparable para el colectivo que se pretende proteger. Diversos Estados se han pronunciado en contra de las medidas cautelares de carácter colectivo porque las consideran de imposible cumplimiento, sin embargo, es importante señalar que los integrantes de dichos colectivos siempre son determinables por lo que no cabe dicha justificación.

De hecho las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han relajado el aspecto de la identificación de las víctimas. En este sentido, el voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la resolución de la Corte sobre las medidas provisionales en el Asunto del pueblo indígena Kankuamo, señaló: “si se aguardase hasta que fuera posible identificar individualmente a quienes experimentan ese riesgo de grave e irreparable lesión de bienes jurídicos - recogidos en sendos derechos-, se correría el riesgo de que se consumara la lesión sin que el Tribunal hubiese intervenido para evitarla”¹⁷. De igual forma resulta el caso de las mujeres desplazadas en Colombia en comunidades enteras amenazadas.

¹⁶ Caso Penitenciarías de Mendoza y el de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala.

¹⁷ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos humanos del 3 de abril de 2009. *Medidas Provisionales respecto de la República de Colombia. Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo.*

21. En relación sobre el consentimiento de la parte beneficiaria, el Reglamento ha determinado que entre uno de los requisitos a analizar al momento de dictar las medidas cautelares es la expresa conformidad de los potenciales beneficiarios/as, cuando la solicitud sea presentada por un tercero, debiendo analizar las situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada. Muchas personas afectadas en circunstancias de amenazas provenientes del propio Estado o nula garantía de protección e impunidad generalizada se encuentran impedidas, por el peligro inminente o por situaciones especiales tales como desaparición forzada o privación de la libertad, de acudir para autorizar o prestar su consentimiento, en ese sentido se tornaría en dilatorio a la necesidad de protección inmediata e inclusive de mayor exposición que se pretenda desarrollar un proceso de verificaciones de autorizaciones y consentimientos frente a estas situaciones especiales. Consideramos en ese sentido suficiente lo que se encuentra contemplado en el reglamento actual.

22. Solicitud de información al Estado, el artículo 25.5 considera que antes de solicitar medidas cautelares, la Comisión requerirá al Estado involucrado información relevante, a menos que la urgencia de la situación justifique el otorgamiento inmediato de las medidas.

En ese sentido, de manera excepcional la Comisión haciendo uso de su discrecionalidad del análisis de los hechos, del contexto de vulnerabilidad del o la solicitante, de la reiteración de la afectación, de la actuación del Estado frente la violación de derechos humanos y trámite de las medidas cautelares en general, así como la situación de impunidad frente a los actores no estatales como estatales, de la verosimilitud de los hechos, puede recurrir haciendo uso del principio *in audita parte*, para otorgar la medida, haciéndolas efectivas y protegiendo al beneficiario/a.

La recomendación del Grupo de Trabajo de una mayoría especial /absoluta (calificada), ya está contemplada en el Reglamento de la Comisión, artículo 18 y 45, para decisiones que no tienen posibilidad de revisión, prácticamente se tratarían de cosas juzgadas, en el caso de la medida cautelar, tienen un carácter preventivo y cautelar, estas decisiones pueden ser revisadas, confirmadas, ampliadas o suspendidas, por lo que no justifica de ninguna manera este requisito.

23. Con relación a los criterios para conceder las medidas cautelares, los mismos están contemplados de manera objetiva en el reglamento vigente de la CIDH, si bien se considera importante aclarar algunos conceptos no se debe caer en especificidades ni en requisitos rigurosos que le pueden quitar flexibilidad al momento de la sustanciación de la medida. Para aclarar los conceptos es recomendable que la Comisión publique un análisis más exhaustivo que permita observar el cumplimiento de las tres condiciones: "gravedad", "urgencia" y "evitar daños irreparables a las personas".

Consideramos que un punto interesante es lo referido a la motivación de las resoluciones luego del examen que realiza la Comisión para el otorgamiento de las medidas cautelares, lo que debe darse también en casos que nos son admitidos. En ese sentido se debería orientar a determinarse plazos máximos constando las razones por las cuales se concede o no la medida cautelar, para ello los Estados deben brindar el financiamiento adecuado para contar con recursos humanos y materiales que permitan sustanciar todas las medidas cautelares por la Comisión en tiempos adecuados.

24. Sobre la implementación, vigencia, el término o transformación de las medidas cautelares, como regla todas las partes involucradas (Estado, peticionarias, beneficiarias) deben participar de cualquier variación que se pretenda realizar a las medidas otorgadas, en cualquier estadio del proceso. Se debe de garantizar su efectividad, la existencia de casos de beneficiarias que aún con medidas cautelares pierden la vida evidencia una brecha a eliminar entre las medidas otorgadas y su cumplimiento en la realidad.

En materia de implementación de las medidas cautelares es de suma importancia que la CIDH, en atención a la obligación de tomar medidas de carácter legislativo o de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos humanos (artículo 2 de la Convención Americana), inste a los Estados a reconocer como vinculantes las medidas cautelares dictadas por la Comisión para el Estado en general y en especial

para las autoridades que están llamadas a cumplirlas, ya que, cuando procede, son incorporadas de forma automática al ordenamiento jurídico interno.

- 25.** Existe claridad en el reglamento respecto de la **temporalidad** de las medidas y los criterios para su levantamiento.

Durante su vigencia, es necesario y con ello se coincide con el Grupo de Trabajo, en el desarrollo de un plan para la revisión periódica de las medidas cautelares vigentes con su correspondiente cronograma, con la participación activa de todos los involucrados, desde el momento mismo del otorgamiento, la Comisión debe hacer un seguimiento de la implementación por parte del Estado de las recomendaciones para lograr la efectividad de la medida, no solo recibiendo comunicaciones sino realizando acciones como visitas in loco, entre otros. En ese sentido, la temporalidad se analizaría en razón al caso concreto, a la respuesta estatal y a su predisposición de cumplir con su obligación. No obstante, deberá de considerarse por la comisión que en casos que la amenaza y el riesgo persistan se debe de convertir en un caso que tenga una decisión de fondo.

5. Monitoreo a la situación de los países

- 26. Eficacia del Capítulo IV.** El mecanismo de informes establecidos en artículo 59 y artículo 60 del Reglamento de la CIDH es una herramienta útil para identificar situaciones violatorias a los derechos humanos en la región. En ellos se puede tener conocimiento de tendencias, posibles patrones de violaciones, grupos o poblaciones en riesgo, obstáculos y retos pendientes para la garantía plena de los derechos de todas las personas.

La elaboración del Capítulo IV permite atender problemáticas focalizadas de situaciones violatorias paradigmáticas o reiteradas a los derechos humanos en un territorio geográfico determinado, que se generaron producto de un contexto y un momento histórico particular y que demandan la urgente atención e intervención del Estado.

Asimismo, expresa la voluntad y cooperación de los Estados por avanzar en la realización de democracias plenas, un Estado democrático de derecho no es posible sin la realización de los derechos fundamentales, sin una mirada crítica tanto del sistema económico como de prácticas sociales lesivas de los derechos humanos. La democracia por sí misma no da como resultado el avance de los derechos humanos.

- 27. Respecto a los criterios establecidos por la CIDH para la elaboración de este capítulo.** Efectivamente se hace necesario actualizar los criterios. En el contexto actual no sólo se hace necesario proteger y sostener la democracia como forma de gobierno en la región, sino también es imperante promover un modelo económico en correspondencia con los derechos humanos (distribuir la riqueza). Es necesario que los Estados diseñen e implementen políticas públicas con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

Primer criterio¹⁸. Si bien en pleno siglo XXI en nuestra región existe una mayoría de gobiernos electos democráticamente¹⁹. No se puede pretender creer que la historia ha terminado. La experiencia nos ha demostrado que siempre existen riesgos para la garantía y avance de los derechos humanos. El crecimiento

¹⁸ El primer criterio corresponde a aquellos casos de Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas y principios internacionalmente aceptados. La Comisión insiste en el carácter esencial de la democracia representativa y de sus mecanismos, como medio para lograr el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos. En cuanto a los Estados en los que no se observan los derechos políticos consagrados en la Declaración Americana y la Convención Americana, la Comisión cumple con su deber de informar a los demás Estados miembros de la OEA de la situación de los derechos humanos de sus habitantes.

¹⁹ Recordemos los casos de Honduras y de Paraguay, en donde hubo golpes de Estados y se sustituyó a los presidentes elegidos democráticamente.

de los fundamentalismos los pone en riesgo y los gobiernos no están exentos de esta influencia ni de grupos económicamente poderosos que pretenden influir en sus políticas y quehacer gubernamental.

De otro lado, la integralidad e interdependencia de los derechos humanos es el piso común a todos los Estados, la realización de los derechos civiles y políticos no puede ser posible sin el avance de los derechos económicos sociales y culturales. La democracia representativa deberá de velar por los intereses de la mayoría, pero sin el menoscabo de los derechos de grupos minoritarios por lo que los Estados deberán **apegar su actuar bajo los elementos esenciales de los derechos humanos: accesibilidad, aceptabilidad, no discriminación y calidad, así como en apego a las obligaciones inmediatas de progresividad, por tanto de no regresividad, el máximo uso de recursos disponibles, transparencia y rendición de cuentas.**

Segundo criterio²⁰. La delincuencia organizada hoy pone en riesgo el goce de los derechos humanos. Tortura, trata y tráfico de personas, homicidios, desaparición, feminicidios, trabajos forzados y esclavitud, ejecuciones masivas en territorios o pasos de tránsito que han sido tomados por estos grupos, entre otras situaciones, son hoy en día graves violaciones a los derechos humanos que hay que revertir. Estas situaciones hablan de sistemas de seguridad debilitados, filtrados por la corrupción y de poca sensibilidad a los derechos humanos. La seguridad se vuelve un tema de primer nivel en nuestra región y los Estados deben de procurarla a todas las personas, pero con una perspectiva de derechos humanos y no importando la ciudadanía de las personas (migrantes).

Tercer criterio²¹. El Estado es el principal responsable de garantizar los derechos humanos. En las democracias es la institución que se crea para organizar y administrar el poder, para dar cabida a todas las personas sin distinción de edad, sexo, orientación sexual, preferencia religiosa, étnica, entre otras. Si en su territorio y jurisdicción se cometen violaciones masivas y/o graves a los derechos humanos el Estado deberá sancionar a particulares o grupos que los violen, si esto no sucede la CIDH deberá de llamar la atención sobre estas situaciones.

Cuarto criterio²². Sin comentarios.

Quinto criterio²³. Hoy en la región las democracias enfrentan grandes retos frente al sistema económico que impera en el mundo y genera actores poderosos que vulneran los derechos humanos: transnacionales que afectan los derechos de pueblos y comunidades indígenas y afectan el medio ambiente; pobreza generada por el medio de producción imperante que afecta la calidad de vida de poblaciones enteras y que redundante en la dificultad de ejercer los derechos civiles y políticos; empresas televisivas que vulneran el

²⁰ El segundo criterio se relaciona con los Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido en efecto suspendido, en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales, tales como el estado de emergencia, el estado de sitio, suspensión de garantías, o medidas excepcionales de seguridad, entre otras.

²¹ El tercer criterio, que podría justificar la inclusión en este capítulo de un Estado en particular, tiene aplicación cuando existen pruebas fehacientes de que un Estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en la Convención Americana, la Declaración Americana o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables. La Comisión destaca en tal sentido los derechos fundamentales que no pueden suspenderse, por lo que considera con especial preocupación las violaciones tales como ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada. Por lo tanto, cuando la CIDH recibe comunicaciones dignas de crédito, que denuncian tales violaciones por un Estado en particular, violaciones de las que dan testimonio o corroboran los informes o conclusiones de otros organismos intergubernamentales y/u organizaciones nacionales e internacionales de seria reputación en materia de derechos humanos, considera que tiene el deber de llevar tales situaciones al conocimiento de la OEA y de sus Estados miembros.

²² El cuarto criterio se refiere a los Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas.

²³ El quinto criterio se refiere a situaciones coyunturales o estructurales, que estén presentes en Estados que por diversas razones enfrenten situaciones que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales, consagrados en la Convención Americana o en la Declaración Americana. Este criterio incluye, por ejemplo: situaciones graves de violencia que dificultan el funcionamiento adecuado del Estado de Derecho; graves crisis institucionales; procesos de reforma institucional con graves incidencias negativas para los derechos humanos; u omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales..

derecho a la libertad de expresión y acotan la oferta de calidad; delincuencia organizada que genera nuevas formas de explotación y esclavitud en donde las mujeres y la infancia son víctimas preponderantes; empresas privadas que niegan los derechos laborales y que generan formas de trabajo precarias (outsourcing) lo que redundaría directamente en el nivel y calidad de vida de las personas; la persecución a defensoras de derechos humanos, a periodistas por resultar incómodos a grupos o elites de poder; la pervivencia de patrones socio-culturales que vulneran el derecho a la igualdad de mujeres, migrantes, indígenas, afrodescendientes jóvenes, entre otras reformas constitucionales que afectan la separación de poderes y que subordinan el aparato judicial al poder político.

En este marco, se deberá de tomar como criterio el resultado que arroje el análisis de los indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador aprobados en la resolución AG/RES. 2713 (XLII-O/12) de 2012.

28. En este contexto el reto de las actuales democracias es cumplir con las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos en la región ante cualquier actor que vulnere los derechos humanos. Es apremiante e ineludible implementar las observaciones y recomendaciones pendientes que a través de distintos informes ha emitido la CIDH. Ante un importante desarrollo de un cuerpo normativo en materia de derechos humanos en la región aún existe la deuda de garantizar los derechos humanos en un contexto de una marcada desigualdad.
29. **Respecto a la elaboración de un informe único de todos los países.** La CIDH y las Naciones Unidas han desarrollado una serie de indicadores para dar cuenta del avance en el cumplimiento de los derechos humanos de parte de los Estados. También se ha impulsado la experiencia del Examen Periódico Universal. La elaboración de un informe único coloca en la discusión técnica el reto de no invisibilizar situaciones que aunque no se puedan generalizar en los indicadores que existen, resulten violatorias de los derechos humanos de las personas. También ese informe único deberá de partir de todas las recomendaciones u observaciones que el SIDH ha realizado a través de informes y sentencias a cada uno de los países. Este deberá de ser el punto de partida, no se puede generalizar las situaciones del contexto y del país.
30. En este marco, el Capítulo IV sigue siendo un recurso útil para una situación de alarma y urgente atención que esté ocurriendo en algunos de los Estados parte del SIDH. Debe ser una herramienta adicional para que la CIDH aborde situaciones que por otros mecanismos no avanzaron: no se realizaron las medidas que recomendó la CIDH en diversos informes, entonces está será la vía de urgente resolución. Dentro de su facultad de promoción es papel de la CIDH intervenir porque se están interpellando los derechos humanos y se debe de protegerlos.

6. Promoción

31. **La CIDH no puede renunciar a la protección por hacer promoción.** No hay mejor manera de promover que a través de sentencias cumplidas, recomendaciones implementadas y la fijación de estándares. La Comisión podrá centrar su tarea de promoción en cuestiones estratégicas para la protección como sistematizar los estándares para difundirlos, sistematizar las principales problemáticas en la región (avance), documentación de buenas prácticas de aplicación de medidas cautelares, impulsar el trámite y decisión de casos individuales y con ello ayudar a la generación e impulso de nueva jurisprudencia en la COIDH. Sin embargo, a diferencia de la protección, la promoción se puede realizar en corresponsabilidad con los Estados, con otras agencias de las Naciones Unidas, sociedad civil, academia u otros actores que pueden multiplicar esfuerzos de asistencia técnica. Por ello es fundamental que la protección siga fortaleciéndose y no se pretenda
32. **El código de ética y el financiamiento externo a las Relatorías.** El quehacer de estas debe guiarse por los estándares más altos de protección de los derechos humanos y por el *principio pro persona*. Ante la observación de que el actuar de las Relatorías es muy diferenciado, esto se deriva de la falta de presupuesto hacia ellas, que hace que una relatoría que funciona bien destaque más que otra. Habría que

aumentar el presupuesto para las Relatorías de parte de los Estados, sin dejar de recibir recursos de los donantes, los cuales deberán de ser transparentados en su ejercicio.

33. Sostenibilidad financiera de la CIDH. La Comisión no puede contratar al personal necesario para realizar adecuadamente todas sus funciones. Actualmente la Comisión cuenta con 37 especialistas y 18 asistentes administrativo, sin embargo, el Secretario Ejecutivo ha dicho que “a fin de contar con un sistema de casos individuales sano y fuerte, que funcione oportunamente y al ritmo de las exigencias de la región, se requiere de un total de 87 especialistas y 25 asistentes administrativos”²⁴. Más aún, “más del 50% del personal de la Secretaría Ejecutiva está actualmente financiado por fondos de cooperación externa. Adicionalmente, dependiendo del financiamiento disponible, la Comisión utiliza entre 10 a 12 pasantes, y 2 a 3 becarios, asignados conforme a las necesidades de la Comisión”²⁵.

En este marco los recursos deben de provenir de la OEA y que se cuente con un presupuesto que sostenga sus funciones, para equilibra los recursos del exterior. No podemos negar a que haya contribuciones – estas deben de ser sin destino específico- porque en tanto no haya ese presupuesto detendrían su trabajo. Esto es lo que implica la autonomía: que decida en donde se canalizan y concentran los recursos y cómo destina sus recursos, pero siempre en apega a la rendición de cuentas y la transparencia del manejo de los recursos.

Datos de contacto²⁶:

Elba Nuñez
Coordinadora Regional del CLADEM
coordi@cladem.org

Elizabeth C. Plácido Ríos
Responsable Programa de Monitoreo
monitoreo@cladem.org

M. Gabriela Filoni
Responsable del Programa de Litigio Internacional
litigio@cladem.org

²⁴ Cantón Santiago A. *Requerimientos presupuestarios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al corto, mediano y largo plazo*, Presentación del Secretario Ejecutivo de la CIDH, 19 de abril de 2010.

²⁵ *Ídem*.

²⁶ Agradecemos a Elizabeth Cabero, Verónica Aparca y Rosario Cabana de la Oficina Regional del CLADEM, por sus comentarios al presente documento.