

Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar
un proyecto de Convención Interamericana contra el
Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia

SESIÓN ESPECIAL DEL GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO
DE ELABORAR UN PROYECTO DE CONVENCIÓN CONTRA
EL RACISMO Y TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN E INTOLERANCIA

Sede de la OEA – Washington, D.C.
Salón José Gustavo Guerrero
20 de noviembre de 2008

APORTES E INTERVENCIONES DE EXPOSITORES

MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y SEGUIMIENTO:
SU EFICACIA Y VULNERABILIDAD. ASPECTOS PROCESALES.

(Presentación a cargo de la Sra. Flor de María Valdez,
Consultora de la Comisión Interamericana de Mujeres)

Los mecanismos de protección y seguimiento son instrumentos diseñados por los tratados internacionales para el monitoreo de su implementación y el cumplimiento de los objetivos trazados en el mismo. A nivel interamericano, se vienen utilizando tanto mecanismos de protección como de seguimiento, con valiosos resultados que dan cuenta no solo de su aporte a la vigilancia de los tratados sino también de la voluntad de los Estados para que éstos funcionen eficientemente.

En el presente trabajo revisaremos la experiencia en el uso de estos mecanismos en la Organización de Estados Americanos (OEA). Dicha experiencia será tomada en cuenta para analizar la propuesta de mecanismo de seguimiento reseñada en el proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Finalmente, presentar comentarios para la consideración del Grupo de Trabajo encargado de elaborar dicho proyecto.

1. MECANISMOS DE PROTECCION EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

A nivel interamericano, con la entrada en vigor de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) y la creación del sistema interamericano de protección a los derechos humanos, conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte), se establece un mecanismo de protección jurídico en caso se incumplan las disposiciones de dicha convención. En primer lugar, se permite la presentación de peticiones ante la CIDH que contengan denuncias o quejas de violación de la CADH por un Estado en perjuicio de una víctima o grupo de víctimas identificable. El artículo 44

de la CADH señala que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar ante la CIDH dichas peticiones.

Asimismo, el artículo 45 de la misma Convención establece que todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la CIDH para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención.

Por otro lado, la CIDH puede recibir peticiones por violaciones o quejas a otras convenciones interamericanas de derechos humanos. De acuerdo al artículo 23 de su Reglamento, la CIDH puede recibir peticiones o quejas por violaciones a convenciones interamericanas sobre protección a derechos humanos posteriores a la CADH, como son el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará.

En segundo lugar, el mecanismo de protección contempla la competencia contenciosa de la Corte para conocer estos casos, así como su competencia consultiva respecto a la interpretación de las disposiciones de las convenciones interamericanas de derechos humanos. El artículo 62 de la CADH destaca que todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención. Asimismo, la Corte puede recibir solicitudes de opiniones consultivas de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos a nivel interamericano, de acuerdo al artículo 61 de su Reglamento.

2. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Los mecanismos de seguimiento surgen cuando los Estados deciden contar con un espacio o foro de cooperación técnica, de carácter político, donde estos Estados puedan compartir no solo las buenas prácticas en el cumplimiento de las obligaciones de los tratados, sino también unir esfuerzos para superar los obstáculos, en muchos casos comunes, que no permiten una implementación más eficiente de dichos compromisos.

En el sistema interamericano existen actualmente cuatro mecanismos de seguimiento, de los cuales dos de ellos están vinculados a tratados de derechos humanos. En orden cronológico, se crearon los siguientes mecanismos de seguimiento:

- a) Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) (1998);¹
- b) Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) (2001);²

¹ Información y documentos del MEM disponible en <http://www.cicad.oas.org/mem/esp/about.asp>

² Información y documentos del MESICIC disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>

- c) Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará (MESECVI) (2004); y³
- d) Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (2007), que monitorea la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), y que no formará parte del presente análisis por haber sido analizado con profundidad en la presentación del Departamento de Derecho Internacional de la OEA.⁴

De acuerdo a la experiencia interamericana, este mecanismo de seguimiento implica un proceso llamado ronda de evaluación, en el cual los Estados presentan informes de seguimiento para la mejor implementación del tratado ante un órgano técnico. En el MEM el órgano técnico es el Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG), mientras que en el MESICIC y MESECVI se le denomina Comité de Expertas/os. Dicho Grupo o Comité no solo elabora el cuestionario de evaluación y elabora los informes basados en la respuesta de los Estados con recomendaciones para la mejor implementación del tratado, sino que también brinda cooperación técnica cuando les es requerido por los Estados. Los Comités están conformados por un experto designado por cada Estado Parte, lo que no significa que actúen en representación de éste. Mientras que el Comité de Expertos del MESICIC y el Grupo de Expertos Gubernamentales del MEM actúan a nombre del Estado Parte, las y los integrantes del Comité de Expertas/os del MESECVI actúan a título personal.

Al mismo tiempo, además del órgano técnico existe un órgano político que toma las decisiones respecto del manejo del mecanismo de seguimiento y que adopta los informes y recomendaciones del Comité de Expertos. Respecto al órgano político, el MEM cuenta con un Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI), mientras que el MESICIC y el MESECVI cuentan con una Conferencia de Estados Parte.

Estos mecanismos cuentan además con una Secretaría Técnica, cuya responsabilidad recae en un órgano de la OEA. CICAD funciona como Secretaría Técnica del MEM, mientras que el caso del MESICIC este papel recae en la Secretaría General de la OEA. En el caso del MESECVI, dicha función la cumple la Secretaría General de la OEA, a través de la Secretaría Permanente de la CIM.

Finalmente, los Estados Parte del tratado cuya implementación se está siguiendo deben nombrar una autoridad nacional como órgano nacional de enlace entre el mecanismo de seguimiento y el Estado Parte, el cual recibirá las comunicaciones y responderá a los cuestionarios y requerimientos de información del Mecanismo. En el caso del MEM dichos órganos son las Entidades Coordinadoras Nacionales; en el caso del MESICIC son las Autoridades Centrales y, en el caso del MESECVI, son las Autoridades Nacionales Competentes (ANC).

A continuación veremos con más especificidad el caso del MESECVI. A diferencia del MEM y del MESICIC, el MESECVI es un mecanismo de seguimiento de un tratado interamericano de derechos humanos. Al no estar basados en tratados de derechos humanos, el MEM y el MESICIC no contemplan mecanismos de protección ante el sistema interamericano. En cambio, el MESECVI

3 Información y documentos del MESECVI disponible en <http://www.oas.org/cim>

4 Información sobre el Comité en http://www.oas.org/dil/esp/personas_con_discapacidad_comite.htm y <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/discapacidad.asp>

consiste en un mecanismo de seguimiento que complementa los mecanismos de protección ante el sistema interamericano, previamente establecidos en la Convención de Belém do Pará.

3. MECANISMO DE PROTECCION Y SEGUIMIENTO: EL CASO DE LA CONVENCION DE BELEM DO PARA (MESECVI)

La Convención de Belém do Pará establece un mecanismo de reporte y un mecanismo de protección. El mecanismo de reporte consiste en la presentación de informes nacionales por parte de los Estados a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia así como las dificultades enfrentadas en la aplicación de las mismas.

En cuanto al mecanismo de protección, se permite presentar peticiones ante la CIDH por parte de individuos u organizaciones de la sociedad civil, denunciando violaciones al artículo 7 de la Convención, donde están contenidos los deberes de los Estados. Asimismo, los Estados reconocen la competencia consultiva y contenciosa de la Corte. Gracias a este mecanismo se cuenta con jurisprudencia valiosa en la Corte⁵ respecto a la violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará, así como casos y acuerdos de solución amistosa en el marco de la CIDH en este mismo sentido.⁶

Sin embargo, diez años después de la firma de la Convención, de los reportes, estudios e investigaciones existentes mostraban que aún no se lograban reducir los índices de violencia contra las mujeres en la región. A partir de este diagnóstico, los Estados buscaron una forma adicional a las ya mencionadas de cumplir con los objetivos de la Convención, y pensaron en un Mecanismo que no solo permitiera evaluar los avances y retrocesos en las políticas implementadas por los Estados Parte, sino también fomentar la cooperación técnica multilateral en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Por ello, el 26 de octubre de 2004 la Conferencia de Estados Parte de la Convención adoptó el Estatuto del MESECVI, creando dicho Mecanismo.

Como vimos líneas arriba, el MESECVI funciona a través de Rondas de Evaluación Multilateral. Cada Ronda cuenta con una primera fase de evaluación, donde el Comité de Expertas/os (CEVI) analiza el grado de implementación de la Convención, realiza informes por país y un Informe Hemisférico regional, y realiza recomendaciones a los Estados para la mejor implementación de la Convención.⁷ La segunda fase es de seguimiento de estas recomendaciones, donde el CEVI elabora un informe de seguimiento de recomendaciones en base a las respuestas que los Estados den al formato que ellos acuerden.⁸ A la fecha, el MESECVI se encuentra en la etapa de seguimiento de las recomendaciones emitidas en la Primera Ronda de Evaluación Multilateral. Se espera que el informe sobre la implementación de las recomendaciones del CEVI esté listo en el segundo semestre de 2009.

5 La jurisprudencia más notable de la Corte se refiere al caso *Castro Castro v. Perú* (2006), donde se encuentra responsabilidad del gobierno peruano al incumplir con el deber de debida diligencia para prevenir y sancionar la violencia contra la mujer.

6 A nivel de la CIDH, son de resaltar los casos de *María da Penha Maia Fernandes v. Brasil* (2001), por violación al artículo 7 incisos b, d, e, f y g así como de los artículos 3 y 4 de la Convención de Belem do Para; *MM v. Perú* (2000, con acuerdo de solución amistosa), *María Mamérta Mestanza Chávez v. Perú* (2003, con acuerdo de solución amistosa); y *MZ v. Bolivia* (2008, con acuerdo de solución amistosa). En estos acuerdos los Estados implicados reconocieron su responsabilidad en el incumplimiento de las disposiciones de la Convención.

7 Dichos informes se encuentran disponibles en la página web de la CIM: <http://www.oas.org/cim>

8 Para la Primera Ronda de Evaluación Multilateral, los Estados debían realizar sus informes de seguimiento basados en un documento de indicadores mixtos que el CEVI acordó como el formato ideal para esta etapa.

Asimismo, el CEVI contempla, en el artículo 27 de su Reglamento, disposiciones que garantizan la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Ronda , en particular aquellas relacionadas con el objeto de la Convención de Belém do Pará.⁹ En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil, luego de la publicación de los proyectos de cuestionario y metodología de trabajo para la Ronda, podrán:

- a) Presentar, a través de Secretaría, propuestas específicas para que sean consideradas en el proceso de definición del cuestionario y la metodología de trabajo.
- b) Presentar, a través de la Secretaría, información específica directamente relacionada con el cuestionario y con la implementación de las disposiciones de la Convención analizadas en la ronda. Esta información deberá ser presentada en copia electrónica dentro del mismo plazo que el establecido para que los Estados Parte respondan al cuestionario.
- c) Presentar propuestas en relación con los temas de interés colectivo de las reuniones del CEVI. Estas propuestas deberán ser presentadas en forma electrónica a través de la Secretaría, a más tardar un mes antes de la fecha de la reunión en la que el CEVI considerará dichos temas.

Finalmente, los recursos para financiar al Mecanismo provienen de un fondo específico, al cual pueden contribuir los Estados Parte de la Convención, los Estados no Parte de la Convención, los Estados Observadores Permanentes de la OEA, los organismos financieros internacionales, otros recursos externos y toda otra contribución que pueda recibirse de acuerdo con las Normas Generales para el Financiamiento de la Secretaría General de la OEA. Asimismo, dichas contribuciones podrán incluir ofrecimientos de los Estados Parte para organizar y ser sede de las reuniones de los órganos del MESECVI. Es fundamental asegurar estos fondos a fin de poder fortalecer y dar sostenibilidad al Mecanismo a través del tiempo.

4. COMENTARIOS A LA PROPUESTA DE SEGUIMIENTO DE LA FUTURA LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA EL RACISMO Y TODA FORMA DE DISCRIMINACION E INTOLERANCIA

Teniendo en cuenta el actual proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, y a la luz de la experiencia interamericana sobre mecanismos de protección y seguimiento arriba reseñada, nos permitimos resaltar los siguientes puntos:

- a) Es necesario diseñar los mecanismos de protección y seguimiento teniendo en cuenta las actuales competencias de la CIDH y la Corte en ese tema. El mandato de la CIDH la faculta no solo para recibir peticiones por violación del derecho a la no discriminación por motivos de raza, así como para requerir informes a los Estados sobre sus avances en dicho tema. A fin de evitar duplicar esfuerzos y actuar en forma complementaria, es esencial coordinar con la CIDH para consensuar un mecanismo de protección que aproveche la institucionalidad y experiencia ya existente.
- b) Es un acierto mantener un mecanismo de protección donde se puedan presentar peticiones o quejas a la CIDH y donde se reconozca la competencia consultiva y contenciosa de la Corte, a

⁹ Dicha participación se realizará de conformidad con los principios contenidos en las Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA CP/RES. 759 (1217/99).

- semejanza de lo dispuesto en la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención de Belém do Pará.
- c) Es recomendable una evaluación sobre las características y la disponibilidad de recursos para financiar un mecanismo de seguimiento. Si bien la experiencia de los mecanismos de seguimiento es nueva y van rindiendo resultados en cuanto al monitoreo y seguimiento de recomendaciones, dichos mecanismos funcionarán eficientemente en tanto cuenten con la voluntad política de los Estados para cumplir con los requerimientos, así como del aseguramiento de su financiamiento para fortalecerlo y garantizar su permanencia a largo plazo.
 - d) De considerar la necesidad de un foro de cooperación, es recomendable que éste cuente con la estructura de los demás mecanismos de seguimiento interamericanos. El proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia contempla un Comité que, a semejanza del Comité de Expertas del MESECVI, está integrado por expertos nombrados por los Estados pero que actúan a título independiente. Así diseñado, no lo hace el espacio más adecuado para un foro de cooperación estatal en tanto los integrantes no están actuando en representación del Estado. De existir la voluntad política y los recursos, se puede mantener el Comité de expertos independientes como el órgano técnico, y crear un órgano político, como el Grupo de Trabajo Intergubernamental del MEM o la Conferencia de Estados Parte del MESICIC y MESECVI, donde los Estados puedan compartir sus experiencias, adoptar las evaluaciones del Comité y acudir a éste cuando requiera asistencia técnica. También es recomendable establecer qué órgano de la OEA funcionaría como Secretaría Técnica y el deber de los Estados de nombrar un órgano nacional de enlace con dicho mecanismo.
 - e) Es recomendable establecer formas de participación de la sociedad civil en el mecanismo de seguimiento de la Convención.