

PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS
DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA



Relatoría del “XIX Congreso Internacional de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán: Los Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos”

Documento
de Trabajo

Nº 20-2015

Alejandra Celi Maldonado (comp.)
Email: alejandra.celi@uah.es



Universidad
de Alcalá

PRADPI

Programa Regional de Apoyo a las
Defensorías del Pueblo en Iberoamérica



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ISBN: 978-84-88754-66-0

Relatoría del “XIX Congreso Internacional de la Federación Iberoamericana del Ombudsman: Los Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos”

Alejandra Celi Maldonado *

RESUMEN

El documento incluye los aspectos más destacados de las intervenciones realizadas por los y las ponentes del “XIX Congreso Internacional de la Federación Iberoamericana del Ombudsman: Los Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos”. En el evento se analizó el rol del Ombudsman ante: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Árabe de Derechos Humanos. Asimismo, se examinaron las experiencias comparadas del Ombudsman en los Sistemas Regionales y se compartieron algunas buenas prácticas desarrolladas ante estos sistemas.

PALABRAS CLAVE

FIO, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Defensor del Pueblo, Ombudsman, Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos; Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Corte Árabe de Derechos Humanos.

* Investigadora del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica; Máster en Derecho con Especialidad en Unión Europea, Universidad de Alcalá; Experta en Derecho Español para Juristas Extranjeros, Universidad de Alcalá; Abogada, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Máster en Protección de los Derechos Humanos, Universidad de Alcalá.

ABSTRACT

This paper includes highlights of statements made by the speakers at the "Nineteenth Congress of the *Federación Iberoamericana de Ombudsman: Access to Public Information and Transparency*". The event saw the analyses of the role of the Ombudsmen in the Inter-American System of Human Rights, the European Court of Human Rights, and the Arab Court of Human Rights. It also compared the experiences of Ombudsmen in regional systems, and examined some best practice developed in these systems.

KEYWORDS

FIO, National Human Rights Institutions, Regional Systems of Protection of Human Rights; Inter-American System of Human Rights, European Court of Human Rights, Arab Court of Human Rights.

ÍNDICE

Introducción

I. Resumen de las Ponencias: "Los Sistemas Regionales de Protección de Derechos Humanos"

- 1.1. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Rol del Ombudsman
- 1.2. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Ombudsman
- 1.3. La Corte Árabe de Derechos Humanos
- 1.4. El Papel de las INDH en los Mecanismos Regionales de Derechos Humanos
- 1.5. Ombudsman, Perspectiva de Género y Sistemas Regionales
- 1.6. Experiencias de las INDH en los Sistemas Regionales y Clausura

II. Compilación de las Ponencias Presentadas

- 2.1. The Inter-American System for the Protection of Human Rights and the Role of the Ombudsman
- 2.2. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Ombudsman
- 2.3. The Arab Court of Human Rights
- 2.4. The Role of NHRIS in Regional Human Rights Mechanisms
- 2.5. Ombudsman, Perspectiva de Género y Sistemas Regionales

Introducción

El Congreso internacional “Los Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos” tuvo lugar en México D.F., el 2 de octubre de 2014, en el marco de la Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). El evento fue inaugurado por Raúl Plascencia Villanueva, Presidente de la FIO y Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. La coordinación académica del Congreso estuvo a cargo de Guillermo Escobar Roca, Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá.

Guillermo Escobar agradeció al Consejo Rector de la FIO su confianza en el PRADPI al encomendarle la organización del Congreso y a la cooperación alemana, a través del Proyecto PROFIO, por su apoyo para el desarrollo de ésta y otras actividades. Escobar enfatizó en que desde hace tiempo el tema del Congreso está muy presente en el trabajo de la FIO y que la FIO en sus Estatutos hace referencia expresa a la necesidad de estrechar lazos con los organismos de defensa de los Derechos Humanos. Recordó así que la importancia del tema del Congreso se evidencia en que éste ha sido constante en el marco de la FIO.

En ese sentido, señaló algunos ejemplos como: el seminario realizado en Cartagena de Indias del cual surgió la publicación “El Ombudsman en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: contribuciones al debate” que contó con la participación de destacados miembros de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Convenio suscrito, en abril de 2010, entre la FIO y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que fue promovido por el PRADPI. Asimismo, apuntó que en junio de 2011, en el Congreso del PRADPI, celebrado en la Universidad de Alcalá, una de las mesas trató justamente esta materia. A la vez, manifestó que desde 2009 el PRADPI tiene un curso sobre el Sistema Interamericano y que se ha puesto en marcha otro curso enfocado a la jurisprudencia de la Corte, ambos cuentan con becas para el personal de las INDH. Por otra parte, Escobar subrayó que en los Informes de la FIO se presta especial atención a los sistemas regionales de Derechos Humanos.

En esa línea, a fin de encontrar causas para la cooperación y colaboración entre organismos que tienen por finalidad la protección y garantía de los Derechos Humanos, Escobar dejó planteadas algunas fórmulas de cooperación que pueden desarrollar o desarrollan las INDH con los sistemas regionales, como:

- a. El acceso a la justicia, algunos Ombudsman han acudido a los tribunales internacionales denunciando violaciones graves de los Derechos Humanos.
- b. La figura del *amicus curiae*.
- c. El suministro de información desde las INDH para los sistemas regionales.
- d. La supervisión que el Ombudsman puede realizar de las medidas cautelares impuestas a los Estados por los sistemas regionales.
- e. La supervisión del Ombudsman a la ejecución de las sentencias de los tribunales internacionales.
- f. La promoción de los sistemas de Derechos Humanos en el país pues muchas veces la población los desconoce.
- g. El uso de la jurisprudencia de los órganos judiciales de los mecanismos internacionales de Derechos Humanos en las recomendaciones de las INDH.

A continuación, el Presidente de la FIO, Raúl Plascencia Villanueva, dio el mensaje inaugural del Congreso. Señaló que la defensa institucional de los Derechos Humanos representa actualmente la síntesis de la historia de la lucha por la dignidad humana. Una historia que inicia principalmente al finalizar la Segunda Guerra Mundial pues ésta exigió el surgimiento de nuevos instrumentos internacionales, los que permitieron ir logrando la internacionalización y universalidad de los Derechos Humanos. El Presidente de la FIO subrayó que es necesaria la participación del Ombudsman en los sistemas regionales para hacer posible una mejor y más amplia protección de los Derechos Humanos.

Para Plascencia Villanueva la cooperación internacional y el cumplimiento de los instrumentos internacionales son una obligación jurídica y ética para avanzar y hacer efectivos los Derechos Humanos. Manifestó que existen retos comunes a los miembros de la FIO que demandan de acciones conjuntas para superar sus problemáticas, como: la migración, la trata de personas, la igualdad de género, entre otros. En ese sentido, destacó la importancia de compartir buenas prácticas y crear espacios de encuentro e intercambio de

experiencias como este Congreso y realizó una invitación para continuar efectuando este tipo de actividades para impulsar los Derechos Humanos.

En la primera mesa del Congreso se desarrolló el tema de los sistemas interamericano, europeo y árabe de Derechos Humanos y fue moderada por Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de Paraguay y Vicepresidente Primero de la FIO. La sesión inició con la intervención de Christina Cerna, Consultora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien describió “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Rol del Ombudsman”. A continuación, Carmen Comas Mata, Jefa de Gabinete del Defensor del Pueblo de España, enfocó su intervención en el “Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Ombudsman”. Por último, en esta mesa intervino Dareen Aboul Naga, Oficial a cargo de Asuntos Jurídicos del Gabinete del Secretario General de la Liga de los Estados Árabes, quien hizo un repaso de la Corte Árabe de Derechos Humanos.

La segunda mesa fue moderada por Lilia Herrera Mow, Defensora del Pueblo de Panamá y Vicepresidenta II de la FIO. Vladlen Stefanov, Jefe de la Unidad de instituciones nacionales de Derechos Humanos y Mecanismos Regionales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), analizó “El papel de las INDH ante los Mecanismos Regionales”. Finalmente, la sesión de la mañana terminó con la exposición sobre “Ombudsman, perspectiva de género y sistemas regionales”, a cargo de Mariana González Guyer, integrante del Consejo de Directores de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay y miembro de la Red de Defensorías de Mujeres de la FIO.

En la sesión de la tarde Rolando Villena Villegas, Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia y Vicepresidente III de la FIO, moderó el debate en torno a las experiencias de las INDH en los sistemas regionales. Si bien todos los miembros de la FIO participaron del debate, podemos resaltar que las intervenciones centrales en esta mesa fueron presentadas por: Aurelio Veiga Rios, Procurador Federal de Derechos del Ciudadano de Brasil; Jorge Armando Otálora Gómez, Defensor del Pueblo de Colombia; Ramiro Rivadeneira Silva, Defensor del Pueblo de Ecuador, Soledad Becerril Bustamante, Defensora del Pueblo de España; y, Jorge Miranda Jacob, Proveedor Adjunto de Justicia de Portugal.

I. Resumen de las Ponencias: "Los Sistemas Regionales de Protección de Derechos Humanos"

1.1. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Rol del Ombudsman

Christina Cerna inició su presentación recordando que el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas contempla la formación de acuerdos regionales. Que si bien existen muchos acuerdos regionales, como la OTAN, la Unión Europea, el MERCOSUR, la Organización de Cooperación Islámica, etc., sólo hay cuatro acuerdos regionales con órganos de Derechos Humanos: la Unión Africana, el Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Corte Árabe, de reciente creación dentro de la Liga de los Estados Árabes.

Luego de hacer una breve referencia al Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, Cerna se preguntó ¿Por qué necesitamos los órganos regionales de Derechos Humanos si tenemos el de Naciones Unidas? y manifestó que la existencia de tribunales regionales de Derechos Humanos es el avance más importante de los órganos regionales de Derechos Humanos sobre el Sistema Universal. Cerna sostuvo que las personas prefieren elegir un foro regional antes que un órgano universal para la reivindicación de sus derechos debido a que el tribunal regional tiene competencia para emitir una sentencia jurídicamente vinculante para el Estado. La misma que puede tener importantes mandatos como el cambio de legislación o de prácticas administrativa y el establecimiento de reparaciones tanto pecuniarias como morales. Que por el contrario, los órganos de tratados de las Naciones Unidas sólo están facultados para emitir "recomendaciones" que pueden ser aceptadas o rechazadas por el Estado. Cerna señaló que, como consecuencia de ello, el Tribunal Europeo cuenta con más de 100.000 casos pendientes, en comparación con los cerca de 500 casos de todos los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Mientras que la Comisión Interamericana recibe aproximadamente 2.000 peticiones por año.

En cuanto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la ponente expuso la composición de sus órganos, la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Desatacó que los siete miembros de la CIDH son elegidos por los 35 Estados Miembros de la OEA, por un período de cuatro años y pueden ser reelegidos una sola vez. La CIDH ejerce jurisdicción sobre todos los Estados miembros. Por otra parte, los siete jueces de la Corte IDH son elegidos sólo por los 23 Estados Parte de la Convención Americana y tienen jurisdicción sólo sobre estos Estados u otros cuando otorguen expresamente competencia a la Corte para conocer de un caso.

Asimismo, manifestó que los Estados miembros de la OEA asumen diferentes obligaciones y que actualmente hay tres niveles de obligaciones en el SIDH. El primer nivel compuesto por los Estados que han asumido menor cantidad de obligaciones con el SIDH a quienes la CIDH aplica la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Este nivel está compuesto por: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Cuba, Guyana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, St. Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Estados Unidos y Venezuela. Estos 12 países no han aceptado la Convención Americana o, como es el caso de Venezuela y Trinidad y Tobago, la han denunciado.

El segundo nivel comprende los 23 Estados Miembros que son parte de la Convención Americana: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay.

El tercer nivel incluye a los 20 países que además han dado un paso adicional, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte IDH, bajo (artículo 62.1) de la Convención Americana. Estos países son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay.

Cerna manifestó que debido a que la mayoría de los Estados que no son parte en la Convención Americana son los angloparlantes (EEUU, Canadá y parte del Caribe), la Corte se ha desarrollado como una Corte latinoamericana, en lugar de una institución interamericana. Por su parte, Cerna expuso que la CIDH puede determinar que cualquier Estado miembro ha violado la Declaración Americana o la Convención Americana. Sin embargo, para que un caso sea transmitido a la Corte el Estado debe ser parte de la Convención y debe haber aceptado la competencia de la Corte. Según La Comisión controla la carga de

casos que pasan a la Corte. Para Cerna, el hecho de que no todos los Estados estén sujetos a las mismas obligaciones ha dado lugar a una gran cantidad de críticas al SIDH y, en parte, dio origen a la denuncia de la Convención Americana por parte de Venezuela en 2012.

Seguidamente, Cerna explicó el funcionamiento del SIDH de la siguiente manera:

- a. Períodos de Sesiones. La Comisión no trabaja a tiempo completo. Se celebran dos períodos ordinarios de sesiones al año (marzo/abril y octubre/noviembre) y sesiones especiales, según sea necesario. Las sesiones ordinarias se llevan a cabo en la sede de la Comisión en Washington DC o en un lugar diferente, con el consentimiento de, o por invitación de, un Estado Miembro.
- b. Audiencias temáticas y casos. Durante sus períodos ordinarios de sesiones, la Comisión lleva a cabo audiencias, tanto de casos individuales y como de cuestiones temáticas de interés para las organizaciones no gubernamentales. Estas audiencias se transmiten en vivo por internet. Cada miembro de la Comisión es un Relator para varios países y para una o varias cuestiones temáticas.
- c. Relatorías. En la década de 1990, la Comisión comenzó a crear Relatorías con el fin de prestar especial atención a ciertas cuestiones como: la libertad de expresión, las condiciones de detención, la seguridad ciudadana y los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, la Comisión ha creado Relatorías para centrarse en los grupos vulnerables, como los niños, las mujeres, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes, afrodescendientes, defensores de Derechos Humanos y los desplazados internos. Cada Relatoría está encabezada por un miembro de la Comisión. A excepción de la Relatoría para la Libertad de Expresión, que está encabezada por un miembro del personal que trabaja exclusivamente en este tema.
- d. Visitas *in situ*. Durante las tres primeras décadas de existencia de la Comisión (1959-1989), cuando el hemisferio todavía estaba dominado por dictaduras, el trabajo de la Comisión se centró en la realización de visitas *in situ*. La Comisión celebró sesiones en varios Estados miembro de la OEA y estableció un mecanismo de supervisión *in situ*. Una vez realizada la visita, la Comisión prepara un informe, informa sobre la visita en su Informe Anual a la Asamblea General o en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. La Comisión ha llevado a cabo más de 45 visitas sobre el terreno y ha emitido informes sobre esas visitas. Su informe más

reciente es el cuarto informe sobre Colombia, presentado el 28 de agosto de 2014.

e. Tramitación de las denuncias de particulares (1989-presente) ante la Corte Interamericana. La segunda etapa en la evolución del SIDH va de 1989 hasta el presente. Se centra en el procesamiento de peticiones individuales y la presentación de casos a la Corte. De conformidad con el artículo 44 de la Convención Americana, toda persona o grupo de personas, o cualquier organización no gubernamental legalmente reconocida, en uno o más Estados miembros de la OEA, puede presentar una petición ante la Comisión denunciando una violación de los derechos consagrados en la Convención Americana. En 1988 la Corte emitió su primera sentencia en un caso contencioso por una desaparición forzada, el caso Velásquez Rodríguez v. Honduras. En los últimos 25 años, la Corte ha resuelto aproximadamente 200 casos.

f. Solicitudes individuales. La Comisión recibe actualmente alrededor de 2.000 peticiones por año. Para 2013 el mayor número de solicitudes (660) provenía de México. Si bien la Comisión recibe aproximadamente 2.000 peticiones al año, sólo el 15% -20% se aceptan para su procesamiento y aproximadamente el 85% son rechazados por no cumplir con los requisitos de admisibilidad.

g. Requisitos de la admisibilidad. Los requisitos de admisibilidad se establecen en el artículo 46 de la Convención Americana e incluyen: 1) el agotamiento de los recursos internos; 2) que la petición sea presentada dentro de los 6 meses a partir de la fecha de notificación de la sentencia definitiva; 3) que la petición no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional; 4) que los hechos impliquen una violación de la Convención Americana o la Declaración. Existen excepciones a estos requisitos: Si la legislación interna no otorga el debido proceso para la protección del derecho, entonces los recursos internos no tienen que ser agotados; si a la parte se le ha negado el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o cuando ha sido impedida de agotarlos, o si se ha producido un retardo injustificado en la decisión sobre los recursos internos. Cerna añade que en Europa, durante los últimos 25 años, más de la mitad de todos los casos han involucrado el tema de la demora injustificada en la decisión final a nivel nacional.

h. Medidas de cautelares. El artículo 25 del Reglamento de la Comisión regula la emisión de medidas cautelares. En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente, así como a las personas bajo la jurisdicción del Estado de que se

trate, de forma independiente de cualquier petición o caso pendiente. Las medidas pueden ser de naturaleza colectiva, para evitar daños irreparables a las personas debido a su asociación con una organización, un grupo o una comunidad con los miembros identificados o identificables. En consecuencia, el número de medidas cautelares otorgadas no refleja el número de personas protegidas mediante su adopción, ya que muchas de las medidas cautelares dictadas por la Comisión buscan proteger a más de una persona y grupos de personas, tales como comunidades o pueblos indígenas. En 2013 se recibieron 400 solicitudes, pero sólo 26 fueron concedidas.

i. Informes de fondo. La Comisión no ha aprobado más de 40 informes de fondo en un año y en los últimos años las cifras son entre 15-25 informes anuales. La Comisión controla la carga de trabajo de la Corte y nunca le ha enviado más de 23 casos por año. En 2013, la Comisión presentó 11 casos ante la Corte.

En cuanto al papel del Ombudsman, Cerna opina que los defensores de los Derechos Humanos tienen un lugar único para presentar peticiones individuales a la Comisión; para solicitar medidas cautelares y para difundir información sobre la labor del SIDH en el ámbito local. Asimismo, subrayó su importancia durante el seguimiento del cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana en cada Estado y en la labor de proporcionar información a la Comisión sobre la situación de los Derechos Humanos en el país. En ese sentido, resaltó el trabajo realizado años atrás con el entonces Defensor del Pueblo de Perú, Jorge Santistevan. Destacó además que el Defensor del Pueblo de Bolivia presentó el caso Ticona Estrada en el SIDH.

Por otra parte, Cerna apuntó que los Derechos Humanos protegidos por el SIDH son principalmente civiles y políticos y que cuando se enfrentan a problemas relacionados con los derechos económicos y sociales, tales como el derecho a la educación o el derecho a la salud, que no son justiciables en virtud del Protocolo de San Salvador, la Comisión ha elaborado interpretaciones innovadoras de los derechos civiles y políticos para hacer frente a estas cuestiones. Además, recordó que en virtud del Derecho internacional de los Derechos Humanos un Estado es responsable: 1) por los actos y omisiones de sus agentes; 2) por la falta de prevención de violaciones y 3) por la omisión de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de los Derechos Humanos.

Cerna señaló que todo Estado Parte de la Convención Americana debe garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras del poder público, de tal manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos.

Seguidamente, la ponente hizo referencia a algunos casos referentes a desapariciones forzadas (Velásquez Rodríguez v. Honduras), derecho a la vida (Velásquez Rodríguez v. Honduras), condiciones de reclusión y prohibición de castigo cruel, inhumano y degradante (Lori Berenson v. Perú) y jurisdicción militar v. jurisdicción civil (Cesti Hurtado v. Perú). Según apuntó, cualquier detención de una persona por agentes del orden que no se lleve a cabo de conformidad con la ley se considera arbitraria y es una violación del artículo 7 de la Convención Americana. Además, acotó que la detención incomunicada se considera una violación presunta de la prohibición de tratos crueles e inhumanos y que el artículo 5 de la Convención Americana establece la prohibición de la tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Por otra parte, analizó el problema de la impunidad en América Latina y los Códigos de Justicia Militar, donde se establece que los miembros de las fuerzas militares deben ser juzgados en tribunales militares. En ese marco, Cerna señaló que en respuesta el SIDH ha desarrollado una doctrina por la cual las violaciones de Derechos Humanos realizadas por miembros de las fuerzas de seguridad no son delitos militares cometidos en el cumplimiento del deber y deben ser juzgadas por tribunales civiles, especialmente si la víctima es un civil. Igualmente, subrayó que en muchos casos en América Latina ha existido una impunidad *de jure* conferida por las leyes de amnistía.

En ese sentido, analizó casos de México y la jurisdicción militar aplicada para cubrir los delitos de fuero común cuando fueron cometidos por miembros de las fuerzas armadas (Radilla Pacheco v. México; Fernández Ortega v. México y Rosendo Cantú v. México). Asimismo, la ponente examinó algunos casos relativos a Argentina y la abolición de la jurisdicción militar (Rodolfo Correa Belisle v. Argentina y Argüelles et al. v. Argentina)

A continuación, manifestó la importancia del caso Barrios Altos v. Perú (14 de marzo, 2001) ante las leyes de amnistía incompatibles con la Convención

Americana, por estar destinadas a impedir la investigación y sanción de los responsables de graves violaciones de los Derechos Humanos. Apuntó que estas disposiciones están prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho internacional de los Derechos Humanos. Cerna subrayó que, el 14 de junio de 2005, la Corte Suprema de Argentina, basándose en el caso Barrios Altos, declaró inconstitucionales sus dos leyes de amnistía frente a los crímenes cometidos durante la Dictadura Militar, conocidas como leyes "Punto Final" y "Obediencia Debida".

Cerna reveló que pese a que la tendencia en el Derecho internacional de los Derechos Humanos es claramente encaminada a restringir la jurisdicción militar a un ámbito estrecho, en los Estados de la Región no es uniforme esa tendencia. Así, por ejemplo, citó los casos de Perú y Colombia, Estados que realizaron intentos para ampliar la jurisdicción militar, destinados a proteger al personal militar para todos los delitos. Reformas que en Perú tuvieron éxito, pero que en Colombia, en 2013 fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, señaló que en Colombia actualmente existe otro proyecto de ley (Nº 85 -Senate- de 2013) para reestructurar y ampliar el alcance de la jurisdicción de los tribunales militares y de policía. Frente al cual, el 29 de septiembre de 2014, los titulares de los mandatos de doce de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas manifestaron su posición en contra de la posible adopción de esta ley.

Finalmente, Cerna efectuó una evaluación de las fortalezas y debilidades del SIDH. Como principal fortaleza destacó la democratización del Hemisferio, considerando que hace pocos años muchos Estados aún tenían gobiernos militares. Enfatizó en la labor del SIDH para deslegitimizar estos gobiernos, la misma que contribuyó a que en 2001 la OEA proclame "el derecho a la democracia." Sin embargo, para Cerna la gran debilidad del SIDH es su fracaso para lograr la ratificación a la Convención Americana por parte de los Estados Miembros de la OEA. El hecho de que un tercio de los Estados miembros de la OEA no sean partes en la Convención Americana, no hayan aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana y, en general, ignoren las decisiones de la Comisión Interamericana, es la mayor debilidad del Sistema. En ese sentido, apuntó que la denuncia de Venezuela de la Convención Americana se originó en los diferentes niveles de obligaciones por parte de los Estados miembros de la OEA.

Como conclusión, la ponente expresó que el fortalecimiento del SIDH (como del europeo, africano y ahora la ASEAN) es una labor en progreso, que todo

sistema debe ser afinado para mantenerse al día, con los nuevos tiempos, las costumbres y para el reconocimiento de los derechos. Finalmente, Cerna subrayó que la Comisión lleva adelante un profundo y largo proceso de reforma para el cual ha estado trabajando en estrecha colaboración con la sociedad civil y los miembros de la OEA.

1.2. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Ombudsman

Carmen Comas Mata inició su presentación señalando la necesidad de que existan mecanismos internacionales de vigilancia y control del cumplimiento de los Derechos Humanos por parte de los Estados. En ese sentido, señaló que en ámbito del Consejo de Europa el instrumento para la protección y garantía de los Derechos Humanos es el Convenio de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950, con el cual se constituye la jurisdicción y competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La ponente destacó que el Tribunal está compuesto del mismo número de jueces (47) que Estados Partes del Convenio, elegidos por un mandato no renovable de 9 años, por el Consejo de Europa a partir de una terna propuesta por cada Estado.

Comas Mata añadió que el Tribunal se rige por el principio de subsidiariedad, es decir, que el Tribunal desarrolla su accionar sólo cuando el sistema del Estado ha fallado a nivel nacional y que la demanda ante el Tribunal debe presentarse en el plazo máximo de tres meses después de la última decisión judicial. Asimismo, subrayó que la legitimación para intervenir ante el Tribunal la ostenta cualquier persona física o jurídica contra el Estado que considere que haya violentado sus derechos. Además, destacó que, tras la aprobación del Protocolo 14, se permite la intervención de terceros, introduciéndose la figura del *amicus curiae* ante el Tribunal.

Por otra parte, la ponente puso en conocimiento de los miembros de la FIO que en España el Defensor del Pueblo está trabajando a través del Grupo Europeo de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI) para valorar en qué casos este tipo de instituciones pueden actuar ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Señaló que en el marco de este grupo se han establecido materias prioritarias de intervención, como: derechos de las personas con discapacidad, asilo e inmigración, protección de datos y terrorismo. Comas Mata subrayó que el ENNHRI ya ha intervenido en 3 ocasiones ante el Tribunal.

Por otra parte, manifestó que el artículo 36.3 del Convenio permite al Comisario Europeo de Derechos Humanos intervenir siempre ante el Tribunal y las INDH pueden actuar a través de este Comisario, solicitándole que actúe en calidad de *amicus curiae*.

No obstante, Comas Mata enfatizó en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos está atravesando un momento difícil debido a su carga de trabajo, pues aproximadamente recibe cincuenta mil demandas al año en su mayoría improcedentes.

Ante ello, la ponente apuntó que se han tomado algunas decisiones para intentar terminar con este colapso. Por ejemplo, las medidas del Protocolo 14 destinadas a restringir los requisitos de admisibilidad o el sistema de los casos pilotos y los casos repetitivos. Pese a todas esas medidas el Tribunal sigue colapsado y se siguen buscando alternativas de solución, siendo una necesidad urgente reducir la carga del Tribunal.

Comas Mata recalcó que ante esto el Defensor del Pueblo de España, en 2011, organizó una reunión con las INDH europeas para contribuir al fortalecimiento del Tribunal. En esa reunión se planteó el tema de la ejecución de las sentencias y la gran brecha entre los casos planteados y los casos resueltos por el Tribunal, que afecta directamente a la credibilidad social de esa institución. En la reunión se analizó cómo las INDH pueden ayudar a reducir el colapso del Tribunal y se concluyó que pueden ofrecer información de los requisitos de admisibilidad a posibles demandantes, para evitar que se presenten casos inadmisibles. No obstante, subrayó que únicamente el Ombudsman de Finlandia ha establecido este sistema, la mayoría de INDH han considerado el riesgo que implica asesorar a una persona para que no se presente ante el Tribunal.

Para la ponente, otro problema del Tribunal es el efecto vinculante de las sentencias, pues en caso de dos sentencias contradictorias entre un tribunal nacional y el Tribunal Europeo ¿cuál debe aplicarse? En España la respuesta ha sido que las sentencias del Tribunal Europeo son de obligatorio cumplimiento y puso de ejemplo la sentencia Parot.

Sin embargo, Comas Mata manifestó que no siempre ha sido así, por lo que en 1996 el Defensor del Pueblo realizó una recomendación al Ministerio de Justicia para que se realicen modificaciones legislativas para dar cumplimiento a las

sentencias del Tribunal. Señaló que la ausencia de normativa para la ejecución de las sentencias subsiste en España aunque no quedan dudas de que los Estados se comprometen a acatar las sentencias del Tribunal Europeo (artículo 46 del Convenio).

Seguidamente, la ponente hizo referencia a la fase de ejecución de sentencias. Apuntó que el Comité de Ministros del Consejo de Europa es el encargado de supervisar esta ejecución, para lo que cuenta con la asistencia del Departamento de Ejecución de Sentencias. La fase de ejecución de las sentencias comprende el examen de las medidas adoptadas por los Estados para llevar a cabo lo dispuesto en la sentencia del Tribunal.

Además, la ponente señaló que el Comité de Ministros adoptó una serie de reglas para la vigilancia de la ejecución de las sentencias y que en la regla 9 se establece que el Comité puede recibir cualquier comunicación de organizaciones no gubernamentales y de INDH en relación a la ejecución.

La ponente manifestó que como las INDH ocupan un lugar destacado para informar al Comité sobre la ejecución de las sentencias el ENNRHI ha elaborado una plantilla para que las INDH informen al Comité sobre el estado de ejecución de las sentencias. En ese marco las INDH deben reportar algunos aspectos como: identificar la violación del Convenio; informar si el plan de acción diseñado por el Estado es suficiente para acatar la sentencia; sugerir medidas y acciones al Estado para cumplir con la sentencia.

Al finalizar Comas Mata señaló que las INDH deben estar pendientes de los movimientos internacionales para la protección de los Derechos Humanos y además deben hacerlo de modo sistemático, de modo completo y de modo puntual. Asimismo, subrayó que es importante que en la elaboración de las resoluciones las INDH utilicen los criterios fijados por los organismos internacionales.

1.3. La Corte Árabe de Derechos Humanos

Dareen H. Aboul Naga, antes iniciar su exposición sobre la Corte Árabe Derechos Humanos, subrayó algunos antecedentes a la reciente creación de este órgano.

En ese sentido, señaló que la Carta de la Liga de los Estados Árabes fue aprobada en 1944, sobre la base de los principios y conceptos de la Sociedad de Naciones. Para Aboul Naga los conceptos y los ideales de los Derechos Humanos en ese entonces aún tenían que encontrar su lugar dentro de la esfera del Derecho internacional. Es así que la Carta carece de cualquier mención a los Derechos Humanos pues se enfocó en la independencia del imperialismo, de la ocupación extranjera y en la protección de la soberanía del Estado, procurando crear un frente unificado regional para superar las amenazas de guerra. No obstante, esto no significó que no se hayan llevado a cabo acciones en Derechos Humanos dentro de la Liga.

En esa línea, la ponente describió que el artículo 2 de la Carta establece que el propósito de la Liga es fortalecer los lazos entre los Estados miembros y coordinar sus estrategias políticas, con el fin de lograr la cooperación entre ellos, la preservación de su independencia y soberanía; y, la supervisión general del bienestar de los países árabes. Según Aboul Naga, gracias a la aplicación de este artículo se llevaron a cabo varios pasos por parte de la Liga para incorporar los Derechos Humanos dentro de su ámbito. Así, por ejemplo, en 1968 se estableció el Comité Permanente Árabe de Derechos Humanos, con el mandato principal de dar seguimiento e informar sobre las violaciones israelíes de los Derechos Humanos. Con el paso del tiempo el mandato se amplió para incluir otros temas relacionados con los Derechos Humanos, como el derecho a la vida y la colaboración para con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales árabes e instituciones que trabajan en Derechos Humanos.

Aboul Naga recogió que en 2004 la Liga aprobó la Carta Árabe de Derechos Humanos, a la que 15 Estados miembros se han adherido: Jordania, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Argelia, Arabia Saudita, Sudán, Siria, Irak, Palestina, Líbano, Kuwait, Libia, Qatar y Yemen. La ponente destacó que en el marco de la Carta Árabe de Derechos Humanos fue establecida la Comisión Árabe de Derechos Humanos con un mandato, similar al Examen Periódico Universal, de recepción de informes de los países sobre la situación de los Derechos

Humanos en los Estados miembros. Por otra parte, la Comisión también hace recomendaciones a la luz de sus propios estudios de los informes de los países y los informes sombra. Estas recomendaciones se presentan luego al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Liga de los Estados Árabes.

Aboul Naga señaló que se han tomado medidas específicas para fortalecer la estructura organizativa de la Liga y facilitar las herramientas necesarias para que pueda ejecutar sus tareas de manera eficiente y expedita, a la luz de las necesidades actuales de la Región después de la Primavera Árabe. En esa línea, durante la Reunión Ministerial, de 13 de septiembre de 2011, se adoptó la resolución 7372, encaminada a establecer las directrices para la reforma general y el desarrollo de la Liga de los Estados Árabes. En ese sentido, describió la ponente que entre las muchas las reformas y los cambios sugeridos en relación con la estructura de la Liga, una de las áreas que han logrado mayor atención son los Derechos Humanos.

En ese marco, Aboul Naga destacó que el Rey de Bahrein Hamad Bin Eissa HH Al Khalifa propuso el establecimiento de una Corte Árabe de Derechos Humanos y que esta propuesta fue adoptada por resolución del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores en la Cumbre de Doha. Resolución que implicó el acuerdo de los Estados miembros para el establecimiento de la Corte Árabe de Derechos Humanos y la creación de un Comité de Expertos Jurídicos para preparar el proyecto de Estatuto presentado en la siguiente reunión ministerial de marzo de 2014.

Seguidamente, la ponente describió los pasos y las consideraciones realizadas por el Comité de Expertos para la elaboración del Estatuto, entre los que se llevó a cabo un estudio comparativo de los diversos sistemas y tribunales regionales de Derechos Humanos, para ver qué modelo sería el más adecuado. Asimismo, destacó que se trató de un proceso largo y engorroso que contó con la ayuda de la OACNUDH, el proyecto de texto fue presentado a la comisión jurídica de la Liga de los Estados Árabes, donde están representados todos los Miembros de la Liga, y fue discutido extensamente hasta alcanzar un acuerdo de texto final, el mismo que fue adoptado en septiembre de 2014.

Del texto del Estatuto, Aboul Naga destacó algunos aspectos. Entre ellos su Preámbulo que establece las premisas en las que la Corte se basa. Describió que el Preámbulo comienza con una declaración de los miembros de la Liga de los Estados Árabes en el valor y la importancia de los Derechos Humanos y su

protección, que los tratados regionales de Derechos Humanos de los que los Estados Partes son miembros constituyen el marco legal de los Derechos Humanos que se aplicará a la población de la Región; y, que establecimiento de la Corte es esencial en la consecución de los fines y objetivos de la Carta Árabe de Derechos Humanos.

A continuación, la ponente hizo referencia a la posición de la Corte dentro del sistema de la Liga, su jurisdicción, la cuestión de la admisibilidad y, finalmente, las posibles modificaciones futuras al Estatuto de la Corte. En esa línea, apuntó que el artículo 2 establece la posición de la Corte dentro del sistema de la Liga de los Estados Árabes y lo configura como un órgano judicial independiente, no como un mecanismo de la Carta, para apoyar el deseo de los Estados miembros de cumplir sus obligaciones relacionadas con los Derechos Humanos y libertades.

Conforme a la exposición de Aboul Naga, las reglas y procedimientos que deben aplicarse serán adoptados por la Asamblea General de la Corte, que estará compuesta por un representante de cada Estado Parte. Asimismo, la Asamblea decidirá sobre el presupuesto, la fecha de convocatoria a elección de los magistrados (de 7 a 11 jueces, uno por cada Estado Parte en el Estatuto), y el establecimiento de un mecanismo de seguimiento para garantizar que la ejecución de las resoluciones judiciales. En ese sentido, Aboul Naga advirtió que la independencia de los jueces, sus privilegios e inmunidades, se garantizan a través de diversas disposiciones en el Estatuto. Su selección se realiza por medio de votaciones secretas por un período de 4 años, con posibilidad de una reelección.

Enfatizó la ponente en que otro aspecto importante de la Corte son los temas relativos a las cuestiones de admisibilidad y jurisdicción (artículos 16 a 20 del Estatuto). La Corte tiene jurisdicción sobre los casos y los conflictos derivados de la aplicación e interpretación de la Carta Árabe de Derechos Humanos o de cualquier tratado árabe en el ámbito de los Derechos Humanos de los que los Estados Miembro son parte. Asimismo, el Tribunal tiene jurisdicción sobre cuestiones de admisibilidad (artículo 16).

Posteriormente, la ponente señaló las cuestiones de admisibilidad (artículo 18) que son: es una jurisdicción complementaria a la de los tribunales nacionales y no la sustituye; requiere de agotamiento de recursos internos; que el caso no haya sido llevado ante otro tribunal regional de Derechos Humanos y que el

caso se haya dado a conocer antes de que transcurran 6 meses de haber sido informado de la sentencia definitiva de un tribunal. Como bien apuntó la ponente, estas normas son bastante similares a las condiciones que se encuentran en los otros instrumentos regionales. Es decir, la Corte es una medida de última, una vez se hayan agotado todos los recursos internos.

Aboul Naga manifestó que las reglas de quién puede acudir ante la Corte (artículos 19 y 20) establecen lo siguiente: que los individuos no pueden presentar casos directamente, los Estados Parte pueden presentar un caso ante la Corte en nombre de sus ciudadanos y otras entidades que pueden presentar casos ante la Corte son ciertas organizaciones no gubernamentales que trabajen en el campo de los Derechos Humanos (artículo 19.2).

Además, se permite a los Estados no partes del Estatuto aceptar la jurisdicción de la Corte limitada a un caso determinado (artículo 20).

Al concluir, la ponente remarcó la necesidad de dar a la Corte Árabe de Derechos Humanos un cierto tiempo para consolidarse y establecer sus normas; probar su funcionamiento en los diversos casos a juzgar y ver qué mecanismo pondrá en marcha para garantizar el cumplimiento de sus fallos. Subrayó, igualmente, que serán los jueces de este Tribunal quienes ayudarán en el desarrollo de este órgano. Finalmente, Aboul Naga recalcó que cada tribunal o comisión es un reflejo de la evolución de los Derechos Humanos en su Región.

1.4. El Papel de las INDH en los Mecanismos Regionales de Derechos Humanos

En su ponencia Vladlen Stefanov realizó un repaso por el rol que desarrollan las INDH en los mecanismos regionales de protección de los Derechos Humanos de África, Europa y América.

La exposición inició por África, el ponente señaló que desde la adopción de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el 27 de junio de 1981, y la posterior creación de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el 2 de noviembre de 1987, las INDH se han convertido en socios clave y actores importantes para la ejecución del mandato confiado a la Comisión para promover y proteger los Derechos Humanos dentro de los Estados Partes. Stefanov apuntó que se hace referencia explícita a las INDH en el artículo 26 de

la Carta, que insta a los Estados Partes a "permitir el establecimiento y la mejora de las instituciones nacionales competentes encargadas de la promoción y protección de los derechos y libertades garantizados por la presente Carta". Por otra parte, destacó que entre las funciones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, según lo dispuesto por el artículo 45 de la Carta, se incluye el mandato de "alentar a las instituciones nacionales y locales interesadas en los Derechos Humanos y de los pueblos, y, en su caso, dar sus opiniones o hacer recomendaciones a los gobiernos."

Por tanto, para Stefanov, las INDH se han convertido en socios esenciales en la aplicación de la Carta en el ámbito nacional. Más aún si consideramos su condición de órganos independientes para promover y proteger los Derechos Humanos, así como asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales y regionales de los Estados a nivel nacional. Además, señaló que, el 31 de octubre de 1998, se adoptó la Resolución 31/98 sobre "Concesión Afiliado Especial de Estado para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en África". La importancia de esta Resolución es que las INDH tienen unas relaciones especialmente designadas como "afiliadas" a la Comisión. A diferencia de las organizaciones no gubernamentales que obtienen el estatuto de "observador".

Conforme la exposición del ponente, para la aplicación de esta Resolución, en el marco de cada Estado, las INDH elegibles deben: 1) estar debidamente establecidas en la ley, la Constitución o mediante decreto; 2) ser una INDH de un Estado Parte en la Carta Africana; 3) cumplir con los Principios de París; y 4) aplicar formalmente para ese Estado en la Comisión Africana.

El ponente señaló que la resolución otorga a las INDH afiliadas los siguientes derechos:

1. ser invitados a las sesiones de la Comisión Africana;
2. estar representados en las sesiones públicas de la Comisión y de sus órganos subsidiarios;
3. participar, sin derecho a voto, en las deliberaciones sobre los temas que son de interés para ellos; y
4. presentar propuestas que podrán ser sometidas a votación a solicitud de cualquier miembro de la Comisión.

A su vez, las INDH están obligadas a presentar informes a la Comisión cada dos años sobre sus actividades en la promoción y protección de los derechos

consagrados en la Carta. Así como también, a ayudar a la Comisión en la promoción y protección de los Derechos Humanos a nivel nacional.

Stefanov manifestó que el número de INDH que participan en las sesiones ordinarias de la Comisión se ha incrementado en los últimos años, llegando a ser alrededor de 20 por sesión. Del mismo modo, la cooperación y la interacción entre ambos actores se han fortalecido en varias áreas, como: la presentación de informes sombra y el suministro de información de carácter general a la Comisión; los procedimientos de quejas y el cumplimiento de las recomendaciones y conclusiones de la Comisión; las actividades de promoción llevadas a cabo conjuntamente o en colaboración; la publicación de los informes de la Comisión y otras publicaciones; la facilitación de las misiones de la Comisión en los Estados Partes y el apoyo a las INDH en virtud de las amenazas que pudieran recibir.

Según el ponente, este es un desarrollo sin precedentes en el contexto de un mecanismo regional de Derechos Humanos. Sin embargo, no ha desarrollado todo su potencial como se esperaba y el papel de las INDH en la Comisión sigue siendo básico.

En ese sentido, manifestó que en mayo de 2009 la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de África (NANHRI) encargó un estudio sobre el estado de la relación entre la Comisión y las INDH. Con el fin de analizar, revisar y hacer recomendaciones sobre esta asociación; y, para identificar los medios posibles para que las INDH y la Red sigan contribuyendo a la labor de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y viceversa. El estudio realizado recomendó el establecimiento de mecanismos para una mejor coordinación en los distintos ámbitos de la cooperación; explorar aún más el ámbito de aplicación del Estatuto y la asociación entre la Comisión y las INDH y su aplicación efectiva en la práctica.

A continuación, Stefanov hizo referencia al sistema europeo. Resaltó el trabajo realizado en la Unión Europea (UE) desde la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA). Conforme a lo manifestado por el ponente, la FRA trabaja en estrecha colaboración con los organismos de Derechos Humanos nacionales, a través de reuniones anuales y mediante la participación de los organismos seleccionados en el diseño e implementación de proyectos temáticos de FRA. Los organismos nacionales de Derechos Humanos contribuyen con su experiencia en los proyectos y hay un intercambio de

información regular con FRA. Agencia que también coopera con las INDH, con el Presidente de la Red Europea de las INDH y mediante la cooperación bilateral directa. Igualmente, se realizan reuniones anuales entre la FRA y las INDH y muchos miembros de las INDH Europeas (ENNHRI) presenten informes anuales a la FRA.

En esa línea, expuso que, por ejemplo en septiembre de 2014, se celebró una reunión temática conjunta entre la FRA, el Consejo de Europa, la Red Europea de Organismos de Igualdad (Equinet) y la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI), para discutir los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo. Reunión que dio lugar a actividades de seguimiento para las comunicaciones y el intercambio de información en cuatro áreas temáticas: control del retorno forzoso, las condiciones de detención y las alternativas a la detención, los niños migrantes no acompañados y la discriminación a los migrantes.

Para Stefanov el objetivo general de este tipo de plataformas temáticas es mejorar la coordinación, la cooperación y el intercambio de información entre las INDH y las estructuras nacionales y europeas.

Seguidamente, Stefanov se refirió a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) como organismo regional de trabajo sobre cuestiones de Derechos Humanos en Europa. Apuntó que la OSCE, a través de su Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) realiza actividades en materia de observación electoral, el desarrollo democrático, los Derechos Humanos, la tolerancia y la no discriminación, y el Estado de Derecho. El ponente destacó que en 2014 la OIDDH ha desarrollado con la ENNHRI una Academia de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos que reúne a funcionarios de 34 INDH de toda la Región.

Stefanov no dejó de lado la regulación del Consejo de Europa, que se realiza a través de su Comisionado para los Derechos Humanos. En ese marco, manifestó que el Consejo de Europa ha definido su cooperación con las estructuras nacionales de Derechos Humanos a través del Comisionado para los Derechos Humanos que ha desarrollado gradualmente un sistema de cooperación eficaz con ellos. Cooperación que tiene por objeto establecer un intercambio de información con el fin de mejorar las acciones recíprocas y comunes y para compartir información sobre las prácticas exitosas. Participan

de esta red las INDH, regionales, locales o temáticas, que se ajusten a los Principios de París y se rijan por los valores del Consejo de Europa.

Al concluir, recalcó que en América la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución AG / RES.2421 (XXXVII-O / 08), de 3 de junio de 2008, por la cual las INDH de los Estados miembros pueden: participar en las actividades de Derechos Humanos de los órganos, organismos y entidades de la OEA; proporcionar información y presentar información sobre los Derechos Humanos. Destacó también que, a través de la Resolución AG / RES.2448 (XXXIX-O / 09), de 4 de junio de 2009, la Asamblea General estableció los procedimientos administrativos que deben adoptarse con el fin de permitir la participación de las INDH acreditadas por el CIC con la clase "A" en la OEA.

1.5. Ombudsman, Perspectiva de Género y Sistemas Regionales

Mariana González Guyer señaló la importancia de contar con un espacio para dialogar sobre el enfoque de género en las INDH. Más allá de las competencias específicas de las Defensorías, resaltó el vínculo de éstas con los sistemas regionales de Derechos Humanos y el papel que pueden jugar en el fortalecimiento de éstos desde la difusión de los instrumentos internacionales y contribuyendo a la cultura de respeto de los derechos.

En ese marco, señaló que la incorporación de la perspectiva de género es uno de los conceptos que forman parte del trabajo de los organismos internacionales. Recordó que América Latina comienza a elaborar instrumentos de protección de los derechos de las mujeres desde la década de los 50, pero que con anterioridad las mujeres en cada Estado ya habían formado parte de diversas luchas por la incorporación de sus derechos.

Subrayó que el Derecho internacional de los Derechos Humanos no está exento de los prejuicios de género. Destacó que en caso de América Latina, la Comisión Interamericana de las Mujeres, constituida en 1928, es el único foro político hemisférico enfocado a los derechos de las mujeres y fue el primer órgano intergubernamental creado para defender los derechos de las mujeres.

Por otra parte, manifestó que desde la creación del SIDH, en 1948, se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Políticos de las Mujeres y reclamó que

aún está pendiente el efectivo cumplimiento de esta Convención, debido a que aún no hay igualdad en el acceso de las mujeres a cargos de decisión.

Seguidamente, la ponente resaltó la importancia de la Convención Belém do Pará y recordó que este instrumento es un hito clave en los derechos de la mujer y en la lucha contra la violencia de género en los ámbitos político, cultural, jurídico, social y económico.

Destacó igualmente que la CEDAW es también un instrumento fundamental para los derechos de las mujeres pero que no hace mención a la palabra violencia, maltrato, violación o abuso y fue el Comité de la CEDAW quien desarrolló este concepto como una forma de discriminación.

Por ello, para la ponente la Convención Belém do Pará reviste de mayor importancia pues introduce el concepto de violencia contra las mujeres y es la pauta para la elaboración de una nueva generación de leyes integrales y para el establecimiento de estándares jurídicos y políticas públicas a nivel nacional, regional e internacional.

Además, señaló que el proceso de la Declaración y Plataforma de Beijing fueron un marco para poner en marcha varios instrumentos específicos en la lucha contra la violencia de género.

Asimismo, González Guyer subrayó que a efectos de dar seguimiento a la aplicación de la Convención Belém do Pará se creó su Mecanismo de Seguimiento (MESECVI) que realiza rondas periódicas por país e informes hemisféricos, para lo cual creó un sistema de indicadores estructurales, de proceso y de resultado. Los resultados del último informe muestran avances, aunque también desafíos más allá de que existen países que no informan debidamente.

En esa línea, González Guyer insistió en que las INDH tienen un papel relevante a la hora de superar esos desafíos para la implementación de la Convención, entre otras cosas pueden:

- Elaborar informes sobre los avances y brechas a superar en sus Estados.
- Velar por que se posibilite la mayor participación posible en la elaboración de los informes.

- Utilizar los informes para realizar recomendaciones puntuales a los órganos de los Estados.
- Elaborar informes temáticos y declaraciones.

A continuación, apuntó que otra área importante en el SIDH son las Relatorías que ha ido creando la CIDH para dar atención a grupos caracterizados por su vulnerabilidad estructural. Describió la ponente que la Relatoría de las mujeres ha desarrollado una intensa actividad para apoyar a la CIDH en la protección de los derechos de las mujeres.

En esa línea, recalcó que las INDH tienen un ámbito de actuación importante a profundizar para colaborar mejor con las Relatorías en sus temáticas, incluida la desigualdad de género. Enfatizó en que el enfoque de género debe ser transversal en todas las Relatorías y que las INDH deben informar con perspectiva de género a todo el SIDH.

Por otra parte, González Guyer recordó que las Defensorías pueden contribuir a facilitar el acceso de las víctimas al SIDH, acceso que para las mujeres es complejo porque se deben enfrentar a situaciones de discriminación y estereotipos. Asimismo, anotó que las INDH pueden hacer más uso de la figura del *amicus curiae* ante el SIDH y dar seguimiento a la ejecución de las sentencias de la Corte.

No obstante, resaltó que para que las INDH tengan una adecuada interacción con el SIDH en la protección de los derechos de las mujeres, es fundamental que estas instituciones incorporen la perspectiva de género pues no están inmunes a la reproducción de estereotipos de género en sus actuaciones e informes.

En esa línea, para la ponente la única manera de superar la perspectiva patriarcal es desde la adopción de medidas específicas. Medidas destinadas no sólo a atender las violaciones de Derechos Humanos sino también para evitar que en el trabajo de la Institución se reproduzca la discriminación y las situaciones de desigualdad.

En ese marco, González Guyer sugirió que se debe aplicar la perspectiva de género de manera integral en las propias INDH, no sólo para trabajar de manera más eficaz en la defensa de los Derechos Humanos, también para que

las INDH sean ejemplares en el ejercicio de los derechos de quienes las integran.

Así, para González la incorporación de la perspectiva de género por parte de la FIO es un elemento fundamental, por lo que valoró muy positivamente la incorporación del tema en el Congreso. En ese contexto, se refirió al importante trabajo que realiza la Red de Defensorías de las Mujeres de la FIO desde 1996 en la defensa de los derechos de las mujeres y el intercambio de experiencias en la Región.

Concluyó sugiriendo que la FIO y las instituciones que la conforman deben profundizar esa línea de trabajo, para favorecer el mejor ejercicio de los derechos de todas las personas.

1.6. Experiencias de las INDH en los Sistemas Regionales y Clausura

En la sesión de la tarde las INDH expusieron sus distintas experiencias ante los sistemas regionales de Derechos Humanos.

En ese marco, Aurelio Veiga Rios, Procurador Federal de Derechos del Ciudadano de Brasil, expuso el caso Julia Gomes v. Brasil (Guerrilla de Araguaia) y la actuación de la Fiscalía Federal de los Derechos Humanos para el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana. El Procurador señaló que durante el seguimiento de esta sentencia se inició en su Institución un trabajo coordinado para la promoción de mecanismos de justicia transicional ante los crímenes ocurridos durante la Dictadura Militar. Luego de explicar el caso y la sentencia de la Corte, el Procurador brasileño señaló que con la sentencia en la Procuraduría surgió la necesidad de creación del Grupo de Trabajo Memoria y Verdad y del Grupo de Trabajo Justicia de Transición. Según señaló, el Ombudsman de Brasil tiene como uno de sus principales cometidos el seguimiento de la sentencia de la Corte, a fin de que el Estado realice todos los esfuerzos para determinar el paradero de las víctimas, actuación que fue fijada en la misma sentencia (párr. 262). Los grupos de trabajo han realizado recomendaciones al Estado para el efectivo cumplimiento de la sentencia. Por otra parte, Aurelio Veiga Rios enfatizó que en ese marco se ha puesto en evidencia cuatro tipos de delitos muy bien definidos y perpetuados por los agentes del Estado de la represión: el secuestro y la ocultación de cadáveres; la muerte y desaparición de personas; los homicidios en las grandes ciudades y los crímenes de tortura.

Seguidamente, Jorge Armando Otálora Gómez, Defensor del Pueblo de Colombia, explicó brevemente el procedimiento de la acción de tutela en Colombia y señaló que se presentan una gran cantidad de estas acciones por vulneraciones al derecho a la salud.

El Defensor colombiano destacó que existía un problema en la ejecución de las sentencias de los recursos de amparo cuando se producía un desacato a la sentencia de tutela y el ciudadano acudía nuevamente al juez para que determine el desacato a la sentencia pues no se establecía legalmente un plazo o término para dictar la resolución de desacato. Por lo que muchos amparos otorgados no se cumplían durante años, porque los jueces no resolvían las acciones de desacato. Ante ese problema, la Defensoría Delegada de Asuntos Constitucionales realizó un estudio del desacato, con el que se determinó que esa figura vulneraba normas constitucionales y del derecho internacional de los Derechos Humanos. Finalmente, la Defensoría presentó una demanda de inconstitucionalidad de la figura del desacato ante la Corte Constitucional de Colombia, demanda que motivó en jurisprudencia de la Corte IDH sobre la efectividad de los recursos judiciales y que fue aceptada por la Corte colombiana.

A continuación, el Defensor del Pueblo de Ecuador, Ramiro Rivadeneira Silva, realizó una exposición crítica de los sistemas regionales de Derechos Humanos debido a la dificultad de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

En ese sentido, manifestó que el Ombudsman ecuatoriano presentó una demanda contra España en el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, por un caso de vulneración del derecho a la vivienda de personas ecuatorianas. No obstante, la demanda se presentó por vulneración del derecho a la propiedad y del derecho a la intimidad pues el derecho a la vivienda no entra en la competencia del Tribunal, Asimismo, recalcó que en el marco del SIDH los DESC tampoco son directamente justiciables. Por tanto, para el Defensor ecuatoriano las INDH deben reflexionar sobre la indivisibilidad de los derechos y proponer mecanismos para hacer exigibles y justiciables los DESC en los sistemas regionales, utilizando para ello métodos de interpretación evolutiva de los derechos y del papel de los sistemas regionales.

Posteriormente intervino la Defensora del Pueblo de España, Soledad Becerril, quien describió que en Europa existen varios sistemas de protección de los Derechos Humanos. Destacó que en el ámbito de la Unión Europea la Carta de Derechos Fundamentales es de obligatorio cumplimiento luego de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y que ella refuerza la labor del Ombudsman. Igualmente, subrayó que en el marco del Consejo de Europa existe el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyas sentencias son plenamente acatadas por los Estados miembros. Asimismo, enfatizó en que en Europa existen otras instituciones relevantes para la protección de los Derechos Humanos, como la Agencia europea de Derechos Humanos y la Agencia GRETA contra la trata de personas, entre otras.

La última exposición estuvo a cargo de Jorge Miranda Jacob, Proveedor-Adjunto de Portugal, quien también se refirió al sistema europeo de promoción y protección de los Derechos Humanos y a la relevancia del papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como referente para las jurisdicciones nacionales en la afirmación de los Derechos Humanos. En esa línea, señaló que la falta de decisión judicial en un plazo razonable es una de las principales causas contra el Estado portugués ante el Tribunal Europeo.

El Congreso fue clausurado por el Presidente de la FIO, Raúl Plascencia Villanueva, quien resaltó el claro compromiso de las INDH en la defensa de los Derechos Humanos y en el ejercicio de las garantías establecidas para ello en los distintos sistemas nacionales, regionales y universales. Finalmente, agradeció la participación de los y las asistentes e invitó a todas las INDH a seguir trabajando conjuntamente e intercambiando buenas prácticas para sumar esfuerzos en la protección de los Derechos Humanos.

II. Compilación de las Ponencias Presentadas

2.1. The Inter-American System for the Protection of Human Rights and the Role of the Ombudsman

Christina M. Cerna¹

Introduction

I will be speaking about the inter-American system for the protection and promotion of human rights in the context of a congress on regional systems for protection of human rights and to a lesser extent the role of the Ombudsman.

Today, the world population is approximately 7 billion persons and there are currently regional human rights systems in Europe, the Americas, Africa and Asia and activity towards the creation of such a system in the Arab countries.

Chapter VIII of the UN Charter contemplates the formation of regional arrangements. Although there are many regional arrangements, such as NATO, the European Union, MERCOSUR, the Organization of Islamic Cooperation, etc. there are only four regional arrangements with human rights bodies: the African Union, the Council of Europe, the Organization of American States, the Association of South East Asian Nations and the soon to be created Arab Court within the League of Arab States.

The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) became legally binding with the adoption of the two United Nations' Covenants in 1966: the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; both Covenants entered into force in 1976. These instruments were imitated, and in some cases, ante-dated, by the regional human rights instruments listed above. The European Convention for

¹ Adjunct Professor at Georgetown University Law Center in Washington, DC; formerly Principal Specialist at the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States; retired Dec. 31, 2011 after 33 years of service. This presentation was made on October 2, 2014 at the XIX International Congress of the FIO in Mexico City.

the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was adopted in 1950 and entered into force in 1953; the American Convention on Human Rights was adopted in 1969 and entered into force in 1978; the American Declaration on the Rights and Duties of Man was adopted in May 1948, seven months prior to the adoption of the UDHR; the African Charter on Human and Peoples' Rights was adopted in 1981 and entered into force in 1986 and the ASEAN Human Rights Declaration was adopted on November 19, 2012.

All the regional bodies have adopted additional treaties or "Protocols" to deal with additional matters such as economic, social and cultural rights, the rights of women and children, the abolition of torture, etc.

Why do we need regional human rights bodies if we have the United Nations? The existence of regional human rights courts is the most important advance of the regional human rights bodies over the universal system. Individuals prefer to choose a regional forum over a UN human rights treaty body for the vindication of their rights because the respective court has the competence to issue a legally binding judgment that can order the state to change its legislation or administrative practice and to provide both pecuniary and moral reparations.

The UN treaty bodies are only empowered to issue "recommendations" which may be accepted or rejected by the State that has been declared to have violated human rights. As a consequence, the European Court has over 100,000 pending cases compared to the approximately 500 cases of *all* the UN treaty bodies. The inter-American Commission now receives approximately 2,000 petitions per year.

The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights

The Inter-American system for the protection of human rights is comprised of a seven member Commission and a Court of seven judges. The members of the Commission are elected by all thirty-five member states of the OAS for a four-year period and they may be re-elected only once. The Commission exercises jurisdiction over all the member states.

The seven judges of the Inter-American Court are elected only by the 23 states parties to the American Convention and they may exercise jurisdiction only over these states or others that expressly grant the Court jurisdiction to hear a case.

Which states comprise the inter-American system?

First, it should be pointed out that OAS member states assume different obligations. Currently, there is a three-tier set of obligations in the Inter-American system.

The first tier (comprising Antigua and Barbuda, Bahamas, Belize, Canada, Cuba, Guyana, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, St. Kitts and Nevis, Trinidad and Tobago, the United States and Venezuela) has assumed the fewest obligations undertaken by OAS member states. This tier includes the US and Canada and many of the English speaking islands in the Caribbean. These 12 countries have not accepted the American Convention, or as is the case with Trinidad and Tobago and Venezuela- they have denounced the Convention, and the Commission applies the American Declaration of the Rights and Duties of Man to them.

The second tier comprises the 23 member states that have become parties to the American Convention (Argentina, Barbados, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Suriname and Uruguay), and the third tier comprises the 20 countries (Argentina, Barbados, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Suriname and Uruguay) that have taken the additional step, under Article 62(1) of the American Convention, of accepting the compulsory jurisdiction of the Inter-American Court.

Since most of the 12 non-parties to the American Convention are English-speaking (the US, Canada and much of the English speaking Caribbean) the Court has evolved as a Latin-American, rather than an inter-American, institution.

The Commission can find that a member state has violated either the American Declaration or the American Convention. But for a case to be transmitted to the

Court, by the Commission or by a State party (which rarely happens), the State must be a party to the Convention and must have accepted the Court's contentious jurisdiction. In reality, the Commission controls the Court's case load. For example, cases against the US can only be decided by the Commission since the US is not a party to the American Convention.

The fact that not all states are subject to the same obligations (as is the case in the European system, where a state *must* become a party to the European Convention in order to become a member state of the Council of Europe) has given rise to a great deal of criticism of the inter-American system, and in part, gave rise to the denunciation of the American Convention by Venezuela in 2012.

The original 21 OAS member States were Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, United States, Uruguay and Venezuela. Of the original 21 members, only the United States and Cuba have failed to become a party to the American Convention on Human Rights.

Cuba is also a special case. In 1962, the OAS adopted a decision to exclude the Government of Fidel Castro from participation in the Organization. The Charter of the OAS does not provide for the expulsion of any member state. The Cuban Government, which officially identified itself as "Marxist-Leninist", was held "incompatible" with the principles and purposes of the inter-American system. At the OAS General Assembly in June 2009, held in Honduras, the 47 year suspension of Cuba was lifted although Cuba has shown no signs of interest in returning to the OAS.

The "principles" of the OAS are set forth in Article 3 of the OAS Charter and include the promotion of "the effective exercise of representative democracy." Consequently, it is a contradiction of the inter-American system that the military governments that dominated the region in the 1960s-70s and the early 1980s (such as Trujillo in the Dominican Republic, Duvalier in Haiti, Pinochet in Chile, Stroessner in Paraguay, the Generals in Argentina and Brazil, etc.) were not considered to have violated the principles of the OAS Charter and were not excluded from participation as was the Government of Fidel Castro.

How does the inter-American system for the protection of human rights function?

Periods of Sessions

The Commission does not work full-time. It holds two regular periods of sessions per year (March/April and October/November) and special sessions as needed. Regular sessions are held at the Commission's Headquarters in Washington DC or at a different location with the consent of, or at the invitation of, a member State.

Thematic and case hearings

During its regular sessions, the Commission holds hearings both on individual cases and on issues (thematic hearings) of interest to non-governmental organizations (NGOs). These hearings are streamed live on the internet and videos of the hearings can be seen at a later date. Each member of the Commission is a Rapporteur for several countries and for one or more thematic issues.

Rapporteurships

In the 1990s, the Commission began to create Rapporteurships to give special attention to certain issues such as freedom of expression, conditions of detention, citizen security and economic, social and cultural rights.² The Commission also created Rapporteurships to focus on vulnerable groups, such as children, women, indigenous peoples, migrant workers, afro-descendants, human rights defenders and the internally displaced. Each Rapporteurship is headed by a member of the Commission, except for the Rapporteurship on Freedom of Expression, which is headed by a staff member, who works exclusively on this issue. Rapporteurships are financed by monetary donations from observer governments or from private donors such as foundations. These Rapporteurships permit the Commission to promote reforms in areas of concern in the hemisphere and to organize seminars and conferences throughout the region. These promotional funds (US\$ 4,7 million) comprised almost half (49%) of the Commission's budget of \$9,7 million for 2013.

² The existing Rapporteurships were established in the following years: 1) Indigenous peoples (1990), 2) Rights of women (1994), 3) Rights of migrants (1996), 4) Freedom of expression (1997), 5) Rights of the child (1998), 6) Human Rights defenders (2001), 7) Persons Deprived of Liberty (2004), 8) Rights of Afro-Descendants and against Racial Discrimination (2005), 9) rights of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex persons (2011), and the 10) Unit on Economic, Social and Cultural Rights (2012).

On-site visits (1959-1989)

During the first three decades of the Inter-American Commission's existence (1959-1989), when the hemisphere was still dominated by military dictatorships, the Commission's work focused on carrying out on-site visits. Military governments impeded the functioning of the judiciary and individuals seeking to denounce human rights violations were unable to exhaust domestic remedies at the local level. The Commission was authorized by its Statute to hold sessions in any OAS member state and over time was able to transform its displacement into a monitoring mechanism *in situ*. Following the on-site visit, the Commission prepares a report in Spanish and English on the visit, or it may report on the visit in its Annual Report to the General Assembly or to a Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs. The Commission has carried out over 45 on site visits and issued country reports on those visits over the last three decades. Its most recent report is a 483 page Fourth Report on Colombia that was released on August 28, 2014.

The processing of individual complaints (1989-present) before the Inter-American Court

The second stage in the evolution of the inter-American human rights system was from 1989 to the present, and focused on the processing of individual petitions and the submission of cases to the Court. Pursuant to Article 44 of the American Convention, any person, or group of persons, or any nongovernmental organization legally recognized in one of more OAS member states may file a petition with the Commission denouncing violation(s) of rights set forth in the American Convention. In 1988, the Court issued its first judgment in a contentious case, known as *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, a case involving a forced disappearance in Honduras. Over the last 25 years, the Court has decided approximately 200 cases.

The role of the human rights Ombudsman

A human rights Ombudsman is uniquely situated to present individual/ group petitions to the Commission; to request precautionary measures; to disseminate information about the work of the inter-American system at the local level; to follow-up in-country of compliance with judgments of the Inter-American Court

and to provide information to the Commission about the situation of human rights in the country.

In my view the work of the human rights Ombudsman is collaborative with the work of the Commission. Many years ago I worked closely with Jorge Santistevan, the *Defensor del Pueblo* in Peru and his assistance was crucial to our understanding of the human rights situation in the country at the time. The Ombudsman of Bolivia, for example, presented the case of the victim, Ticona-Estrada to the inter-American system and litigated the case as the representative of the victim before the Inter-American Court. The judgment of the court was rendered on November 27, 2008. An Ombudsman is also strategically placed to present a request for precautionary measures from the Commission.

Precautionary measures

Article 25 of the Commission's Rules of Procedure provides for the issuance of precautionary measures. In serious and urgent situations the Commission may, on its own initiative or at the request of a party, request that a State adopt precautionary measures to prevent irreparable harm to persons or to the subject matter of the proceedings in connection with a pending petition or case, as well as to persons under the jurisdiction of the State concerned, independently of any pending petition or case.

The measures may be of a collective nature to prevent irreparable harm to persons due to their association with an organization, a group or a community with identified or identifiable members. As a result, the number of precautionary measures granted does not reflect the number of persons protected by their adoption, since many of the precautionary measures issued by the Commission protect more than one person and in certain cases groups of persons such as communities or indigenous peoples.

In recent years between 400-450 requests for precautionary measures were received per year. In 2013, 400 requests were received but only 26 were granted, a small fraction of those requested.

Individual petitions

The Commission currently receives about 2,000 petitions per year. For 2013 the greatest number of petitions (660) came from Mexico, which demonstrates the current confidence in the system on the part of Mexican nationals. Despite the fact that the Commission receives approximately 2,000 petitions per year only 15%-20% are accepted for processing and approximately 85% are rejected for failure to meet admissibility requirements.

Requirements of the admissibility of a petition

The requirements for admissibility are set forth in article 46 of the American Convention and include: 1) the exhaustion of domestic remedies; 2) the six-months rule (that the petition be lodged within 6 months from the date of notification of the final judgment); 3) duplication- (that the petition is not pending in another international proceeding for settlement); 4) characterization – (that the facts characterize a violation of the American Convention or Declaration).

There are, of course, denial of justice exceptions to these requisites. If the domestic law does not afford due process for the protection of the right(s) that have been alleged violated, then domestic remedies need not be exhausted; if the party has been denied access to remedies under domestic law or has been prevented from exhausting them or if there has been an unwarranted delay in rendering a final judgment under the domestic remedies. In Europe, for the past 25 years, more than half of all cases have involved the issue of unreasonable delay in rendering a final judgment at the domestic level.

Merits reports

The Commission has never approved more than 40 reports on the merits in any one year and in recent years the numbers are between 15-25 merits reports annually. If the respondent State does not comply with the Commission's recommendations in the merits report and the State is a party to the American Convention and has accepted the compulsory jurisdiction of the Inter-American Court then the Commission will send the case to the Court for litigation. The Commission controls the Court's workload, but it has never sent more than 23 cases per year to the Court. In 2013 the Commission submitted 11 cases to the Court.

Which human rights does the inter-American system focus on?

The human rights protected by the inter-American system are primarily civil and political rights and when confronted with issues involving economic and social rights, such as the right to education or the right to health, which are not justiciable under the Protocol of San Salvador, the Commission has devised innovative interpretations of civil and political rights to deal with these issues.³

State responsibility under international human rights law

Under international human rights law a state is responsible 1) for the acts and omissions of its agents; 2) for the failure to prevent violations and 3) for the failure to investigate, prosecute and punish violators of human rights.

A state party to the American Convention is required to “ensure” the free and full exercise of the rights recognized by the Convention to every person subject to its jurisdiction.

This obligation implies the duty of states parties to organize the governmental apparatus, and, in general, all the structures through which public power is exercised, so that they are capable of juridically ensuring the free and full enjoyment of human rights. As a consequence of this obligation, the states must prevent, investigate and punish any violation of human rights recognized by the convention and moreover, if possible, attempt to restore the right violated and provide compensation as warranted for damages resulting from the violation.

Forced disappearances

The first judgment issued by the Inter-American Court was the case of *Velasquez Rodriguez v. Honduras* (July 29, 1988).⁴ Manfredo Velasquez was a 35 year old graduate student, married with four children. He was the leader of a socialist student union. On September 12, 1981, he was abducted by seven heavily armed men in the parking lot of a movie theater in downtown Tegucigalpa. Two of the abductors were identified as officers in the Honduran Army. He was pushed into an unmarked white Ford and never seen again. Pursuant to sworn testimony he was taken to a clandestine detention center, tortured and killed.

³ See e.g. *Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, September 8, 2005.

⁴ All judgments of the Inter-American Court can be found on the Court's website: <http://www.corteidh.or.cr>.

His family filed a writ of habeas corpus with the court to no avail. A fellow detainee, who was in detention with Manfredo Velasquez, testified that Manfredo had been killed on the orders of Col. Lopez Grijalba, the Director of DNI. When the family sought information about Manfredo's whereabouts they were told that he was not in detention. Col. Lopez Grijalba promised to investigate but no investigation was ever carried out.

Any detention of an individual by law enforcement personnel that is not carried out pursuant to law is considered "arbitrary" and in violation of Article 7 of the American Convention. In addition, incommunicado detention is considered a presumptive violation of the prohibition on cruel and inhuman treatment. Article 5 of the American Convention sets forth the prohibition on torture and cruel, inhuman and degrading treatment.

Right to Life

It is important to underline that although it was never directly shown that Manfredo Velasquez was physically tortured, his kidnapping and imprisonment by governmental agents were considered by the Inter-American Court to constitute a failure of Honduras to fulfill the duty imposed by the American Convention "to ensure" (i.e. to take the steps to guarantee) the right to physical integrity. The guarantee of physical integrity, pursuant to Article 5 of the Convention, requires states parties to take reasonable steps to prevent situations that violate the rights protected.

The Inter-American Court applied the same reasoning to the right to life set forth in Article 4 of the Convention. The context in which the disappearance of Manfredo Velasquez occurred and the lack of knowledge seven years later about his fate created a reasonable presumption that he had been killed.

Prison conditions

In the case of *Lori Berenson v. Peru* (November 25, 2004), the Inter-American Court held that the conditions of imprisonment in the Yanamayo Prison, Located at 3,8000 meters above sea level, where Lori Berenson had been kept in a regime of continuous solitary confinement for one year, in a small cell, without ventilation, natural light or heating, with inadequate food and deficient sanitary

facilities violated Article 5 of the American Convention and constituted cruel, inhuman and degrading punishment.

Military jurisdiction

Retired military officials are civilians and cannot be tried in a military court

The Inter-American Court held in *Cesti Hurtado v. Peru* (September 29, 1999) that a retired military official is a civilian and cannot be tried in a military court.

Gustavo Cesti Hurtado was a retired military official working as a civilian contractor with the Peruvian military when he was charged with fraud and detained in a military prison. His lawyer sought and obtained an order for his release by filing a writ of habeas corpus in an ordinary civilian court, but the military would not release him. He sought redress before the inter-American system which held that the military proceedings against him must be annulled and that the state must provide reparations for the violation of his rights.

The purpose of habeas corpus is not only to guarantee personal liberty and humane treatment but also to prevent disappearance or failure to determine the place of detention and, ultimately, to ensure the right to life.

The problem of impunity

In a number of countries in the Americas the Codes of Military Justice provide that members of the military are to be tried in military courts. These are called the “impunity” cases because, in general, the military courts fail to investigate or prosecute serious human rights violations committed by military officials. In response, the inter-American system has evolved its doctrine that gross human rights violations carried out by members of the security forces are not military offenses committed in the line of duty (*delitos de función*) and must be tried in civilian courts, especially if the victim is a civilian.

The practice of self-judging has led to impunity which fosters the chronic repetition of human rights violations and renders defenseless the victims and their families. The failure of military courts to investigate military personnel for human rights violations has resulted in *de facto* impunity in many countries, as well as the *de jure* impunity that has been conferred by amnesty laws.

Mexico and military jurisdiction

Despite Mexico's constitutional prohibition on military jurisdiction extending beyond "the crimes and offenses against military discipline," Article 57 of the Mexican Code of Military Justice extended military jurisdiction to cover crimes of ordinary jurisdiction when they were committed by members of the military. In the case of *Radilla Pacheco v. Mexico* (November 23, 2009), the Inter-American Court held that the Mexican military was responsible for his forced disappearance in 1974, and that the government (i.e. the military courts) had failed adequately to investigate the crime. The Court ordered Mexico to modify its Code of Military Justice in order to make it "compatible with international standards," in particular, not to allow military courts to try cases of human rights violations.

In 2010, the Inter-American Court issued two further judgments involving the rape of two indigenous women by members of the military. In *Fernandez Ortega v. Mexico* (August 30, 2010) and *Rosendo Cantu v. Mexico* (August 31, 2010), Mexico acknowledged its international responsibility before the Court for violation of the due process/access to justice provisions of the American Convention for failing to submit the criminal investigations of the rapes to the appropriate civilian authorities. The violation was considered especially serious by the Court since the investigations had remained within the military justice system even after the Court notified its judgment in the case of *Radilla Pacheco*.

On July 6, 2011, the Mexican Supreme Court ruled that Mexican courts are required to comply with the Inter-American Court's judgment in *Radilla Pacheco* and the Mexican Government stated that it would respect the Supreme Court's ruling. On August 12, 2011, the prosecutor's office notified Ines Fernandez Ortega and Valentina Rosendo Cantu that the rape and torture investigations had been handed over to the Attorney General's office and that the cases would now be prosecuted in civilian courts.

Argentina and the abolition of military jurisdiction

Rodolfo Correa Belisle v. Argentina (Friendly Settlement Report Nº 15/10) and *Arguelles et al. v. Argentina* are two cases that led to the abolition of military jurisdiction in Argentina, not just for civilians but, more interestingly, for members of the military.

The case of *Correa Belisle* was resolved by a friendly settlement and it is public, whereas the second case, *Arguelles et al. v. Argentina*, is still pending before the Inter-American Court. In an attempt to resolve both cases by means of a “friendly settlement” rather than a merits decision of the Commission or a judgment of the Court, in 2007, Argentina abolished its military jurisdiction for members of the military.⁵

Amnesty law cases

Although the I/A Commission declared amnesty laws incompatible with a State’s obligations under the American Convention as early as 1992, States did not begin to take this seriously until the I/A Court issued its first decision on the matter in the *Barrios Altos v. Peru (March 14, 2001)* case in 2001.⁶

In *Barrios Altos*, the Court held that all amnesty provisions are incompatible with the American Convention because they are intended to prevent the investigation and punishment of those responsible for serious human rights violations. They are prohibited because they violate non-derogable rights recognized by international human rights law.

On June 14, 2005, the Argentine Supreme Court, basing itself on the decision of the I/A Court in the *Barrios Altos* case, held its own two amnesty laws, known as the “*Punto Final*” and the “*Obediencia Debida*” laws to be unconstitutional.

Counter-indications to the abolition of military jurisdiction

The trend in international human rights law is clearly to restrict military jurisdiction to a narrow scope, whereby it applies to military officials who have committed military offenses in the line of duty. The trend of States in the region, however, is not all in one direction.

Recently, since 2010, both in Peru and Colombia attempts were made to expand military jurisdiction to cover all military personnel for all crimes. In Peru it

⁵ *Arguelles et al. v. Argentina* was not resolved by the friendly settlement because the petitioners and the state could not agree on the amount of reparations to be paid for the violations.

⁶ Subsequently the Court held amnesty laws to be without effect in Chile (*Almonacid-Arellano et al. v. Chile*, September 26, 2006), Brazil (*Gomez Lund et al. (Guerrilha do Araguaia) v. Brazil*, November 24, 2010) and Uruguay (*Gelman v. Uruguay*, February 24, 2011).

succeeded, but in Colombia, in 2013, it was declared unconstitutional by the Constitutional Court.

In Colombia however, another draft law (Bill No. 85 –Senate- of 2013) has been presented to restructure and expand the scope of the jurisdiction of the military and police courts. In response, on September 29, 2014, twelve UN Special Procedures mandate-holders protested against the possible adoption of this law to the Colombian government.

Assessment of the strengths and weakness of the inter-American system

Strengths

On September 11, 2001, the OAS adopted the Inter-American Democratic Charter, in Lima, Peru, which in Article 1 affirms that: “The peoples of the Americas have a right to democracy and their governments have an obligation to promote and defend it. Democracy is essential for the social, political, and economic development of the peoples of the Americas.”

The personal assessment of this long-time observer is that the strengths of the system have to do with the democratization of the hemisphere. When I joined the OAS in 1979 many of the countries had military governments. One could not apply a human rights treaty or the rule of law to states that did not have independent judiciaries and where people could be picked up in the middle of the day or night and “disappeared.” The work of the inter-American system in delegitimizing these governments because of the documentation of human rights violations committed against their own people had a profound effect on the region and furthered democratization to the extent that in 2001 the OAS could proclaim “a right to democracy.”

Weakness

The great weakness of the inter-American system is its failure to achieve universal ratification or accession to the American Convention on the part of the member states of the OAS. The fact that one-third of the OAS member states are not parties to the American Convention on Human Rights, have not accepted the compulsory jurisdiction of the Inter-American Court and generally ignore the decisions of the Inter-American Commission, is the system’s greatest

weakness. Venezuela's denunciation of the American Convention, which became effective on September 10, 2013, complained about the different levels of obligations on the part of the OAS member states. In particular, it complained about the Commission's repeatedly taking cases against Venezuela to the Inter-American Court, as compared to its lack of oversight regarding violations in some English speaking countries.

Conclusion

The inter-American system, like the European, African and now the ASEAN, is a work in progress. The Commission is going through a lengthy reform process and has been working closely with civil society and the OAS member states to reach consensus on the proposals being discussed. It is the nature of the system that it must always be fine-tuned to keep up with the changing times and mores. What is the minimum standard of decency in a civilized society changes as our values evolve. Once upon a time, in the Middle Ages, torture was legal around the world, today that is no longer the case. No system has managed to eradicate human rights violations, the best we can do is to slowly make progress in the struggle for the general recognition of rights.

2.2. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Ombudsman

Carmen Comas-Mata⁷

Hasta hace poco más de medio siglo, la protección de los derechos de los individuos se hallaba confiada a instancias nacionales. Aunque los derechos humanos, inherentes a la dignidad humana, tenían pretensión de universalidad, las proclamaciones contenidas en las cartas nacionales de derechos sólo podían hacerse valer a través de instrumentos de protección nacionales.

Pero ¿qué ocurre cuando se producen transgresiones procedentes del mismo personaje que tiene a su cargo proteger al ciudadano y amparar sus derechos y libertades? O mejor dicho: ¿quién custodia al custodio?

Tras los grandes conflictos bélicos del siglo XX se vio la urgente necesidad de dotar a los seres humanos con defensas que trascendieran las fronteras nacionales. La clave está en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU: el olvido o menosprecio de los derechos humanos ha determinado atropellos insoportables, que no debieran reproducirse jamás.

Así surge el Derecho internacional de los derechos humanos, en el que los individuos se convierten en titulares de derechos que comprometen a la comunidad internacional y vinculan, frente a ésta, al Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran.

En Europa, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950, en el ámbito del Consejo de Europa, crea una jurisdicción internacional competente para juzgar a los Estados signatarios por posible violación de los derechos establecidos en el Convenio. Esta jurisdicción la ejerce el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Tribunal lo compone el mismo número de jueces que Estados Parte en el Convenio, actualmente 47. Son elegidos por la Asamblea Parlamentaria del

⁷ Jefa de Gabinete del Defensor del Pueblo de España.

Consejo de Europa a partir de una lista de tres nombres propuesta por cada Estado. Se eligen por un mandato no renovable de 9 años.

El Tribunal solo puede actuar si se ha agotado la vía judicial nacional. Se ha hablado mucho del principio de subsidiariedad, que significa que la principal responsabilidad para asegurar el respeto de los derechos recogidos en la Convención, recae sobre todo en las autoridades nacionales más que en el Tribunal Europeo de derechos. El recurso al Tribunal se produce porque fallan las soluciones a nivel nacional. Resulta pues, esencial el papel de las Instituciones Nacionales de DDHH, ya que tenemos un gran potencial para mejorar la situación de los derechos humanos en nuestros países.

La demanda ha de presentarse en el plazo máximo de seis meses desde la última decisión judicial, normalmente del Tribunal Constitucional.

La legitimación para intervenir la ostenta cualquier persona física o jurídica, contra el Estado que haya violentado sus derechos.

Tras la aprobación del Protocolo 14 al Convenio Europeo de DDHH (que entró en vigor en 2010), se permite la intervención de terceros: “En interés de una buena administración de justicia, el Presidente del Tribunal podrá invitar a cualquier Alta Parte Contratante que no sea parte en el asunto o a cualquier persona interesada distinta del demandante, a que presente observaciones por escrito o a participar en la vista” (artículo 36.2 CEDH).

El *amicus curiae* permite la intervención de personas o de ONGs en causas judiciales con una trascendencia social que supera las particularidades del caso. La presentación de un escrito de *amicus curiae* no otorga calidad de parte a quien lo presenta, y la opinión vertida en el amicus no tiene efectos vinculantes para el tribunal.

En el marco del CIC, España trabaja en el Grupo Europeo de INDH que se ha ocupado de esto y ha intervenido tres veces como *amicus curiae*.

El Grupo Europeo de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI) ha establecido unas áreas prioritarias y materias de especial interés que determinan el interés para intervenir ante el Tribunal: Derechos de las personas con discapacidad, Protección de datos, Asilo e Inmigración y Estado de Derecho y Contraterrorismo.

ENNHRI es un grupo representativo de 35 INDHs de países miembros del Consejo de Europa, de los que 22 tienen estatus A ante el CIC de Naciones Unidas. El grupo ha intervenido hasta ahora en tres ocasiones ante el Tribunal. Ello nos ha permitido a las instituciones que lo integramos a participar en una reflexión jurídica que sustenta una opinión o una sentencia, y por tanto, ser actores de derecho internacional. La opinión cualificada de las INDH aporta elementos valiosos al análisis que ha de hacer el TEDH, con lo que cumplimos un papel muy relevante que en mi opinión habría que desarrollar más.

Por su parte, el artículo 36.3 de la Convención permite al Comisario Europeo de DDHH del Consejo de Europa intervenir siempre, ya sea remitiendo comentarios o incluso tomando parte en la sesión oral. El Comisario es uno de nuestros Partners más importantes, por lo que las INDHs siempre podríamos actuar a través de él ante el Tribunal, aunque este no nos hubiera invitado.

Pero no es oro todo lo que reluce, si se me permite la expresión. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se enfrenta a una situación muy difícil por lo que se refiere al incremento permanente de su carga de trabajo. Llegan cada año unas 50.000 demandas, porque muchos ciudadanos consideran al TEDH como la última instancia jurisdiccional. Más del 90% de las demandas presentadas ante el Tribunal están manifiestamente mal fundadas, y por consiguiente son inadmisibles. Esos miles de quejas originan un problema estructural.

Se buscan soluciones para evitar el colapso. Así, el mencionado Protocolo 14, en vigor desde el 1 de junio de 2010, pretende garantizar la eficacia a largo plazo del Tribunal:

- restringiendo los criterios de admisibilidad (es necesario que exista un “perjuicio importante”)
- Permitiendo que un único juez, en lugar de tres, declare inadmisibles aquellas demandas que lo sean claramente.
- También se permitió que hubiera casos repetitivos, en los que actúa como referente un “caso piloto” y se facilita la tramitación porque se da la misma solución a todos ellos.

Pese al Protocolo 14, sigue existiendo una necesidad urgente de reducir la carga de trabajo del TEDH, sin que este proceso implique hacer peligrar el acceso de quien desee presentar una demanda bien fundada.

Únicamente a través de una reducción del número de peticiones se podrá garantizar la eficacia a largo plazo del TEDH y la calidad de sus sentencias, lo que le permitirá seguir desempeñando su papel vital en Europa a la hora de proteger los derechos inalienables y las libertades fundamentales.

En septiembre de 2011, la Institución del Defensor del Pueblo organizó en coordinación con la Secretaría General del Consejo de Europa una Mesa Redonda en Madrid con Defensores del Pueblo e INDH de los estados miembros, para ampliar la cooperación en el contexto del denominado "Plan de Acción Interlaken" de apoyo al sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que subrayaba la necesidad de fortalecer al Tribunal de Estrasburgo como garante de los derechos fundamentales.

No se trataba tan solo del problema de la ejecución de las sentencias, del que hablaré ahora, sino de solucionar la enorme brecha entre los casos planteados y los resueltos, que debilita la posición institucional y la credibilidad social del Tribunal. Se concluyó que el TEDH debe otorgar una rápida respuesta a casos bien fundados, para lo que es indispensable acabar con el colapso existente.

Los defensores e instituciones análogas podemos ayudar ofreciendo adecuada información sobre la admisibilidad de los casos a potenciales recurrentes, para evitar la frustración de las inadmisiones a trámite (que como he dicho, son la inmensa mayoría de los casos que llegan al Tribunal).

En la reunión se llegó a hablar de crear en nuestras instituciones un apartado en la web, o incluso designar a algún funcionario para que se hiciera de filtro ante posibles demandantes, asesorándoles sobre las posibilidades que pudiera tener su demanda de llegar a buen puerto. Se trataría así de evitar la frustración y muchas veces la ruina de personas que no van a ver satisfechas sus aspiraciones.

Finalmente, solo alguna de las oficinas de Ombudsman europeo ha optado por establecer este sistema (Finlandia). La mayoría no nos hemos atrevido porque los riesgos son claros: podemos convencer a alguien de que desista de la presentación de su demanda por tener observada una línea jurisprudencial que es contraria a la pretensión esgrimida, y posteriormente que esa línea sea

variada por el tribunal, con lo que quedaríamos en una posición delicada delante del ciudadano.

El segundo problema al que nos enfrentamos es el del efecto vinculante de las SSTEDH. No es esta una cuestión pacífica para la doctrina (¿qué primaria, una sentencia del TC español o una contraria del TEDH?), pero en la práctica, hoy en día, se considera que estas Sentencias tienen carácter vinculante. Hablaré después del famoso caso Parot.

No fue así siempre. En el año 1996, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación al Ministerio de Justicia para que realizara las modificaciones legislativas adecuadas a fin de dar efectividad interna de forma plena a las sentencias dictadas por el TEDH, cuando en las mismas se impute al Estado español la violación del Convenio Europeo. Dentro de esas modificaciones legislativas también se propuso que se regularan los cauces procesales para dar cumplimiento a este tipo de resoluciones. La Recomendación fue rechazada.

Una de las personas que acudió al Defensor del Pueblo en aquel tiempo había obtenido una sentencia favorable del TEDH en 1999 y pudo constatar la inexistencia de vías para hacer efectiva dicha sentencia, porque padeció un verdadero “calvario” procesal. Se trataba de un trabajador de RTVE, que había sido despedido. El despido había sido declarado procedente por todas las instancias nacionales. Finalmente el TEDH declaró el despido improcedente y obligaba a RTVE a readmitirle o a pagarle una indemnización en consonancia. No lo consiguió.

A finales del año 2000, el Defensor del Pueblo reiteraba la Recomendación no atendida al Ministerio de Justicia, porque tras cuatro años desde que se efectuó la citada recomendación, había aumentado el número de sentencias condenatorias al Estado español y los ciudadanos afectados, aun contando con un pronunciamiento favorable del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, carecían de la vía procedimental oportuna para beneficiarse de ese pronunciamiento favorable. La Recomendación fue de nuevo rechazada.

Actualmente, la ausencia de normativa para la ejecución, al igual que hace veinte años, subsiste en España. El texto del Proyecto de Código Procesal Penal presentado en 2013 por un Grupo de Expertos designado por el Gobierno considera motivo de Recurso de revisión de sentencias (art. 623):

“e) Cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hubiese declarado la violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, siempre que dicha vulneración haya sido relevante o determinante de la condena”.

Pero este Código no ha sido presentado al Parlamento y parece retirado de la agenda de la Legislatura.

Recientemente, tras la denominada STEDH Parot, cuyo fallo ha obligado a España a excarcelar a un buen número de terroristas, parece que no quedan dudas en ningún sector acerca de la ejecutividad de estas sentencias.

Los Estados se comprometen a acatar las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos en que sean parte (art. 46 CEDH). La supervisión de ello corresponde al Comité de Ministros del Consejo de Europa, en el que están representados todos los estados miembros, que velará por su ejecución. Dicho Comité está asistido por el Departamento de Ejecución de sentencias.

La fase de ejecución de las sentencias comprende el examen de las medidas adoptadas por los Estados para llevar a cabo la ejecución de las sentencias que declaran que ha existido una violación del Convenio. Dicha ejecución comprende no sólo el pago de las cantidades a las que haya podido ser condenado el Estado demandado, sino también la adopción de medidas, de carácter individual o general, destinadas a restablecer, si es posible, la integridad del derecho vulnerado y evitar que persistan los efectos de dicha vulneración. El Comité de Ministros adoptó una serie de reglas para regir la vigilancia de la ejecución de las sentencias. Mediante la Regla número 9 titulada “Comunicaciones al Comité de Ministros”, dicho Comité podrá recibir cualquier comunicación de organizaciones no gubernamentales así como de Instituciones de Derechos Humanos en relación a la ejecución de sentencias (art. 46. 2 de CEDH). Las NHRI ocupan un lugar muy destacado para informar al Comité si se han ejecutado las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo o se van a ejecutar.

Se diferencian del Estado y de las ONG al ser organismos independientes cuyo objetivo es la promoción y la protección de los derechos humanos (Principios de Paris). Además las NHRI desempeñan una función muy relevante porque pueden detectar las deficiencias estructurales que dificultan la ejecución de las

sentencias del Tribunal Europeo en sus correspondientes Estados. En el caso de los Ombudsman, esto es fácilmente observable a través de las quejas.

De nuevo el ENNRHI se ha involucrado y ha puesto a disposición de sus miembros una plantilla para que las INDH podamos comunicar nuestra visión independiente al Comité de Ministros sobre el estado de ejecución de la STEDH. En este documento las INDH debemos identificar la violación del Convenio, informar si a nuestro juicio el plan de acción del Estado es suficiente para acatar la sentencia (tanto por lo que se refiere a medidas individuales como generales) y finalmente sugerir medidas o futuras acciones que el Estado deba dar para dar cumplimiento a la STEDH.

Termino ya. Las INDH deben estar pendientes de los movimientos internacionales en la protección de los derechos humanos, de manera sistemática, completa y puntual. Es importante que en la elaboración de sus resoluciones utilicen los criterios fijados por los organismos internacionales, sobre todo los jurisdiccionales, y ello porque, en palabras de Sergio García Ramírez, “fortalecen al órgano de tutela interna con el escudo y añado yo, con el prestigio, que provee el ordenamiento internacional, y contribuyen a la trascendencia de éste en el espacio al que debe llegar: la efectiva protección de los derechos de todas las personas.

2.3. The Arab Court of Human Rights

Dareen H. Aboul Naga⁸

Before I start talking about the newly established Arab Court of Human Rights I would like to underline a few points that are pertinent to understanding the how's and why's of the setting up of this new judicial body.

It is to be noted that the Charter of the League of Arab States was written and adopted in 1944 based on the principles and concepts of the League of Nations ie. the first generation of international organizations. At that time the concepts and ideals of human rights had yet to find their place within the realm of international law. Independence from Imperialism, foreign occupation and protection of state sovereignty, as well as presenting a unified regional front to overcome threats of war, were the primary interest for states during that time period.

It is in light of the above that one should read the Charter of the League of Arab States, for then it becomes understandable as to why the Charter lacks any mention of human rights. This does not mean however, that no action has been undertaken since 1944 in the field of human rights within the League. Article 2 of the Charter states that the purpose of the League is to strengthen the ties between the member states and to coordinate its political strategies, with the purpose of achieving cooperation between them and preserving their independence and sovereignty, and overseeing generally the well being of the Arab Countries.

Applying this article, various steps were undertaken by the League to incorporate human rights within its framework. In 1968 the Arab Permanent Committee on Human Rights was established with the primary mandate of following and reporting on Israeli violations of human rights, and with time that mandate was widened to include other topics related to human rights, such as the right to life, endorsing the culture of human rights, as well as assisting Arab governmental and non-governmental organizations and institutions working in the field of human rights to attain observer status within the Committee.

⁸ Oficial a cargo de Asuntos Jurídicos del Gabinete del Secretario General de la Liga de los Estados Árabes.

In 2004 the League adopted the Arab Charter on Human Rights, to which 15 member states have acceded to (Jordan, UAE, Bahrain, Algeria, Saudi Arabia, Sudan, Syria, Iraq, Palestine, Lebanon, Kuwait, Libya, Qatar, and Yemen). Within the framework of the Arab Charter on Human Rights the Arab Human Rights Commission was established with a mandate (similar to the Universal Periodic Review UPR) of receiving country reports on the human rights situation in the state party members countries. The Commission also makes recommendations in the light of its own studies of those country reports and shadow reports. These recommendations are then presented to the Foreign Affairs Ministerial Council of the League of Arab States.

However, realizing that the League of Arab States with all its mechanisms and bodies represents in our modern day the first generation of international and regional organizations, and thereby lags behind its sister-organizations; and for it to comply with its duties towards the Arab people and nation- as outlined in article 2 of the Charter of the League- changes had to be made. Specific steps were taken to rejuvenate the League's organizational structure, and supply it with the necessary tools to enable it to execute its tasks efficiently and expediently, in light of the current needs of the Arab nation after the Arab Spring.

During its Ministerial Level Meeting on 13/9/2011 resolution 7372 was adopted setting the guidelines for the general reform and development of the League of Arab States. Within that context a committee headed by former Minister Lakhdar Ibrahim was established with the mandate of presenting a report to the next summit containing suggestions for the best measures to be taken, that when applied will permit the League of Arab States to take its place alongside its sister organizations, catch up with the rest of its brethren and join the 21st century and its generation of international organizations, allowing it thereby to fulfill its role as necessary in light of the current needs in these turbulent times. For as times and people change, so do their needs and requirements.

Many reforms and changes were suggested relating to the structure of the League, the revitalization of its organs, treaties etc. One of the areas that have attained attention was the field of human rights. His Majesty the King of Bahrain HH Hamad Bin Eissa Al Khalifa proposed the establishment of an Arab Court of Human Rights within the framework of reforms being undertaken and studied by the League. (Res. 7372, 13/9/2013). This proposal was then endorsed and adopted by the Foreign Affairs Ministerial Council of the League of Arab States at the Summit in Doha by res. 573 26/9/2013.

This resolution declared the support and agreement of the Member States to the establishment of an Arab Court of Human Rights and charged a committee of legal experts from member states to prepare a draft Statute and present it to the next ministerial meeting.

Believing in the saying of striking while the iron is hot, the League of Arab States wasted no time and called out for experts in the field of human rights to convene and form a committee mere weeks from the adoption of the resolution, as the work of the legal committee was to be presented to the next ministerial meeting in March 2014. It was also a priority for the Secretary General that the project of the Human Rights Court would see the light as soon as possible.

The first thought that went through the minds of the experts was what type of document should this Statute be: an additional protocol to the Arab Human Rights Charter or an independent document. And should it be obligatory or not? This thought was related to how to legally introduce the Court into the system of the League. One answer was through article 52 of the Arab Charter on Human Rights, which permits a party to the Charter to propose additional optional protocols.

A comparative study was made between the various regional human rights court systems, to see which model would be most suitable to emulate. In light of the studies made, it was noted that to have a fully functioning and well tiered human rights system not only was there a need for the establishment of an Arab Court of Human Rights, but existing mechanisms and treaties needed to be modified and brought up to speed, including the Charter of the League of Arab States and the Arab Charter of Human Rights, as non contain any reference to a judicial mechanism.

The solution for many was the establishment of a Court within an optional additional protocol. However, considering the limited number of states that have ratified the Statute and the apprehension that the Court like the Charter on Human Rights might take years to enter into force if coupled with the Charter, made many suggest leaving this question to the very end.

The process of reaching an agreement on the final text that was presented just last month to the Arab Ministers to be adopted was a long and difficult process. First a draft was made by the independent legal experts (with the gracious

assistance of the UNHCHR). This draft was then presented to the legal committee of the League of Arab States, where all members of the League are represented. It was reworked and rewritten and discussed to the minute detail and finally -after long hard work of the legal department of the League of Arab States taking the requirements and needs and amendments of all member states into consideration- an agreement was reached on a final text. It is that text that was then adopted in September 2014.

Before discussing the details of the adopted Statute, I believe it pertinent to mention that every text, resolution, treaty or agreement, just as in the United Nations and all other regional organizations and institutions that are composed of more than one entity, reflects the interests and needs -on the level of the lowest common denominator- of that entity as a whole.

Having said that, I would like to discuss not the Statute as a whole, but some of its most important aspects, starting with the preamble, which sets the premises on which the Court is based on.

The preamble begins with a statement affirming the belief of the members of the League of Arab States in the value and importance of human rights and its protection. Further, it states that the relevant regional (Arab region) human rights treaties to which state parties are members of, inclusive the Arab Charter on Human Rights, represent a legal framework of the human rights to be applied to the people of the Arab Region. Finally it states that the establishment of the Court is essential towards achieving the purpose and aims of the Arab Charter on Human Rights.

Generally, a preamble is a declaration by the drafter of the text of the object and purpose of the drafters for that text in general, and it is meant to aid in the interpretation of any ambiguities within the text to which it is prefixed. It has been held by some however, that a preamble is not an essential part of a text, and it neither enlarges nor confers powers. Taking this into consideration, it is valuable to note the following: Reading through the text of the Statute one finds no direct reference to the law to be applied, except within the preamble.

At first glance some might interpret this to be limiting to the ability of the judges. Some might read it to be that the judges are left with little if no guidelines as to which laws to apply, while others might find that the judges are limited to just applying the Arab Charter on Human Rights (a Charter in itself in much need of

revision). However, a more careful reading allows for a different interpretation. First of all, the preamble -as previously stated- is a guideline, an assist in interpretation. Further, the preamble states that the relevant Arab treaties on human rights and the Arab Charter on Human Rights are “a” framework not “the” framework ie. not the only framework to be applied, but just one possible framework. Moreover, there is a certain principle under international law, one that I particularly believe in more, that was presented for the first time in 1927 by the judges of the Permanent Court of International Justice in the Lotus Case, and has become known as the Lotus principle. It was applied in that case in relation to issues of sovereignty, stating that as long as there is no clear legal prohibition then a state is free to act and this action is considered legal. Applied to this situation, the absence of a clear statement, as to which law is to be applied, leaves the door open to the judge to apply his own discretion and his judicial activism, when considering which law he will apply.

Having said that, it should be noted that even if the judge would limit himself to the Arab Charter of Human Rights, the Charter itself refers to the Universal Declaration of Human Rights and the ICCPR and ICESCR, which in turn are the basis of all international human rights instruments.

Next, I would like to talk about the position of the Court within the League's system, its jurisdiction, question of admissibility and finally possible future amendments to the Court Statute.

Article 2, lays out the positioning of the Court within the system of the League of Arab States and sets it up as an independent judicial organ within the League of Arab States. It states clearly that the Arab Court of Human Rights is established within the League as an independent judicial body with the purpose of supporting the wish of the member states to enforce their obligations related to human rights and freedoms.

This article clarifies that although the Court has ties to the Arab Charter of Human Rights it is not a mechanism of that Charter but an independent body possibly comparable to a limited degree to the relation between the International Criminal Court and the United Nations. It will be seen, upon the revision done to both the Charter of the League of Arab States and the Arab Charter on Human Rights, how exactly it will be tied into the framework of the League. But thus far it is established as an independent judicial body.

The Rules and procedures to be applied will be adopted by the General Assembly of the Court, which will be comprised of one representative of each state party to the Statute. In addition to setting the rules and procedures of the Court the assembly will decide on the budget, when it shall convene, election of judges (7 up to 11 judges one for each state party to the Statute), and setting up a follow up mechanism to ensure to enforcement of the judgments.

The independence of the judges, privileges and immunities are ensured through various stipulations in the Statute. Their selection is done through secret ballots. Each is elected for 4 years with the possibility of a single re-election. In addition article 15 states that the judge precedes with his duties with neutrality and independence. Further, paragraph 2 of the same article prohibits holding a judge accountable for any judgments rendered or opinions given during his tenure, thereby protecting judges from retribution or questioning at any later date.

Another important aspect of the court lies in how it handles the questions of admissibility and jurisdiction. These have been covered by articles 16-20 of the Statute.

The jurisdiction of the court was as well a matter that underwent a long debate. Whether the court is a court of appeal or not, and will it override national court decisions, how will that impact the sovereignty and value of domestic court decisions, will it be complementary to national court, etc.

Finally, after long debates it was decided. Article 16 states that the court has jurisdiction over cases and disputes arising from the application and interpretation of the Arab Charter on Human Rights or any Arab treaty in the field of human rights to which the States Party are party to. The court also has the jurisdiction over questions of admissibility.

Article 17 deals with the matter of temporal jurisdiction, clarifying that the cases brought before the Court have a temporal limitation. The court can only look into cases that arise after its Statute has entered into force for the State Party in question.

The question of admissibility is then handled by article 18, which states the following:

Jurisdiction of the court is complementary to that of domestic courts and does not replace it, and the court may not accept cases if:

1-domestic measures have not been exhausted

- 2- the case has been brought before another regional human rights court
- 3- the case is brought forth after 6 months of being informed of the final ruling by a court.

These clauses are rather similar to the clauses found in the other regional instruments, as they ensure that the Court is a measure of last resort after all domestic measures have been exhausted. Ensuring thereby, that member states have the possibility of resolving any infractions internally before there is a need to resort to a regional mechanism. At the same time it gives the relevant entities a means of seeking a rectification of a violated right if no other means is possible.

The right as to who may resort to the court as well has been a hot topic of debate. And finally articles 19 and 20 set the rules for that:

Individuals have as yet no right to bring a case directly before the Court. However, a state party can present a case before the Court on behalf of its citizen. Another entity that may bring cases before the Court are certain non governmental organization working in the field of human rights. Paragraph 2 of article 19 states that :

A state upon acceding or ratifying or at any later date can accept that a non governmental organization working in the field of human rights and is certified in the country whose citizen is complaining of having his rights infringed on can resort to the court on behalf of the individual.

In addition to that article 20 permits non state parties to make declarations accepting the jurisdiction of the Court whether it be a blanket declaration or limited to a certain case.

Many will and already have criticized the Statute of the Court for not having a provision permitting individuals to directly bring cases before the Court. Yet again, as much as this is a point that could be taken against the Court especially if compared to the European Court of Human Rights, there are other regional Courts which have similar situations, such as the soon to come into force African Court of Justice and Human Rights, which will only allow individuals and NGOs direct access to the Court upon a declaration made by a state party. The Inter- American Court on Human Rights does not permit direct interaction

either. So it is only the European Court of Human Rights which allows for individuals to directly bring cases before it.

It should be noted that this in itself, although it is not what some have wished for, could be a small blessing in disguise. The European Court of Human Rights has suffered from a tremendous backlog having cases take years to be seen and has been strongly criticized for it.

Giving the Arab Court of Human Rights some time to establish itself and set up its rules and regulations and try its hand at judging various cases and seeing what mechanism it will set up to ensure to enforcement of its judgments is necessary. A new born should learn to crawl, then walk, then run, before it should be requested and expected to win a race in the marathon of human rights protection.

And this door of development is left open in article 34 of the Statute as it permits any state party or the Court to make amendments to the Statute and it is up to the General Assembly of the Court to decide upon the suggested amendments. And these amendments enter into force once the General Assembly of the Court has agreed to it and 2/3 of the member states have ratified it.

It is going to be the judges of this court who will help in the development of this organ and it is in their hands that will stand the future of human rights and the cases that will come before them.

As a final note I would like to remind all present that human rights mechanisms and their effectiveness are a reflection of the people, governments and nations they represent. If these nations are human rights oriented and have the intent of moving forward strongly in that direction, this will be reflected in the mechanism and texts they adopt and establish in that context. Each court or commission is a reflection of the development of human rights in its region. It is up to each people to move forward in this regard, to ensure the development of human rights on the grass root level. And everything else will have to follow suit.

2.4. The Role of NHRIS in Regional Human Rights Mechanisms

Vladlen Stefanov⁹

Africa

Since the adoption of the African Charter on Human and People's Rights on 27 June 1981 and subsequent establishment of the African Commission on Human and People's Rights on 2 November 1987, national human rights institutions (NHRIs) have been identified both as key partners and important actors for the implementation of the mandate entrusted to the Commission to promote and protect human rights within States Parties.

Explicit reference is made to the NHRIs in Article 26 of the Charter, which urges the States Parties to "allow the establishment and improvement of appropriate national institutions entrusted with the promotion and protection of the rights and freedoms guaranteed by the present Charter". Moreover, the functions of the African Commission on Human and People's Rights, as provided by Article 45 of the Charter, include encouraging national and local institutions concerned with human and people's rights.

NHRIs, therefore, have become essential partners in the implementation of the Charter at the national level. This goes along with their status as independent bodies with a broad mandate to promote and protect human rights as well as ensure the implementation of international and regional obligations of the State at the national level. On 31 October 1998, a benchmark Resolution 31 (XXIV) 98 on Granting Special Affiliated Status to National Human Rights Institutions in Africa, was adopted.

Under the Status, eligible NHRIs should: 1) be duly established by law, constitution or by decree; 2) be a national institution of a state party to the African Charter; 3) conform to the Paris Principles; and 4) formally apply for status in the African Commission.

⁹ Chief, National Institutions and Regional Mechanisms Section, Office of the UN High Commissioner for Human Rights.

The resolution grants the affiliated NHRIs:

- the rights to be invited to sessions of the African Commission;
- be represented in public sessions of the Commission and its subsidiary bodies;
- participate, without voting rights, in deliberations on issues which are of interest to them; and
- to submit proposals which may be put to the vote at the request of any member of the Commission.

In turn, NHRIs enjoying the Status are required to submit reports to the Commission every two years on their activities in the promotion and protection of the rights enshrined in the Charter; and to assist the Commission in the promotion and protection of human rights at national level.

The number of NHRIs participating in the Commission's regular sessions has increased in recent years to reach around twenty NHRIs per session. Similarly, the cooperation and interaction between both actors has been strengthened in various areas, including:

- shadow reporting and provision of general information to the Commission;
- complaints procedure and enforcement of Commission's recommendations and findings;
- promotional activities carried out jointly or in partnership; publication of Commission's reports and other publications;
- facilitation of Commission's missions in the States Parties; and support to NHRIs under threats.

The significance of this Resolution is that NHRIs have a specially designated relationship with the Commission. Unlike NGOs who are granted "observer" status, NHRIs enjoy "affiliate" status with the Commission.

This unprecedented development in the context of a regional human rights mechanism, however, does not seem to have fully capitalized its potential as

expected. Sixteen years after the adoption of the resolution on the status of affiliated institution, the role of NHRIs in the Commission remains basic.

In May 2009, the Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI) commissioned a study on the state of the relationship between the Commission and NHRIs with a view to analyse, review and make recommendations on this partnership, and to identify some of the many possible means for NHRIs and the Network to further contribute to the work of the African Commission on Human and Peoples' Rights as partners in progress, and vice versa.

The study underlined that the meaning and importance of the affiliate relationship between NHRIs and the Commission was not fully understood and had not been fully explored by either party. Besides the five categories of rights and responsibilities attached to the Affiliate Status that are prescribed by the Resolution, the Affiliate Status has not been further clarified, and NHRIs granted this Status do not have a detailed understanding of the nature and extent of their rights and responsibilities towards the African Commission as a result of the Status. Similarly, the Commission does not make much use of its relationship with NHRIs and seems equally not to have a clear idea of what the relationship between itself and its affiliates should entail. Consequently, it was recommended to further explore the scope of the Affiliate Status and the partnership as a whole between the Commission and NHRIs and their effective application in practice.

The establishment of mechanisms for better coordination in the various areas of cooperation has also been suggested.

Europe

The European Union (EU) Fundamental Rights Agency (FRA)

FRA works closely with national human rights bodies through annual meetings and by involving selected bodies in the design and implementation of FRA thematic projects. National human rights bodies contribute their expertise to projects and there is a regular exchange of information with FRA. It also cooperates with NHRIs with the Chair of the European Network of NHRIs and through direct bilateral cooperation. Annual meetings also take place between FRA and the NHRIs. Many European NHRIs members of ENNHRI submit annual reports to FRA.

In September 2014, a joint thematic meeting (with FRA, the Council of Europe, the European Network of Equality Bodies (Equinet) and the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) was held to discuss rights of migrants and asylum seekers. The meeting resulted in follow-up activities for communications and information exchange in four thematic areas: monitoring forced return; conditions of detention and alternatives to detention; unaccompanied and separated migrant children; and discrimination of migrants.

The general aim of such thematic platforms is to enhance coordination, cooperation and exchange of information between national and European level institutions and structures. Establishing such thematic platforms was one of the agreed follow-up activities during a conference of European and national human rights bodies which took place in October 2013 in Vienna.

Many European NHRIs members of ENNHRI submit annual reports to FRA.

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)

OSCE is another regional body working on human rights issues within Europe. OSCE, through its Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) is active throughout the OSCE area in the fields of election observation, democratic development, human rights, tolerance and non-discrimination, and rule of law. In 2014, ODIHR has developed with ENNHRI, an Academy for National Human Rights Institutions.

The NHRI Academy brings together mid-level and senior staff from 34 National Human Rights Institutions (NHRIs) from across the wider Europe region. It will provide practical training on how to address particular challenges that NHRIs face in their work and how to fulfill their role of promoting and protecting human rights more effectively.

Council of Europe through its Commissioner for Human Rights

Council of Europe has defined its co-operation with national human rights structures (i.e. Ombudsmen and National Human Rights Institutions). This cooperation is done through the Commissioner for Human Rights who has gradually developed an effective co-operation system with them, to foster the

implementation of European human rights standards, in conformity with his mandate and other Council of Europe instruments.

While respecting the independence of all those involved, the co-operation aims to establish a continuous exchange of relevant information in order to improve reciprocal and common actions and to share information about successful practices. Partners of this network are national, regional, local or thematic institutions which comply with the Paris Principles and abide by the Council of Europe's values.

The Commissioner defends his partners' independence, facilitates their activities in the field of human rights, and supports their empowerment. Where such human rights structures do not exist, the Commissioner offers technical assistance to establish them. He also promotes consultation within the network by regular round tables and ad hoc meetings.

Americas

The OAS General Assembly adopted Resolution AG/RES.2421 (XXXVII-O/08), of 3 June 2008, by which NHRIs of member states may (i) participate in the human rights activities of the organs, agencies and entities of the OAS as well as (ii) provide input and submit information on human rights related items.

Through Resolution AG/RES.2448 (XXXIX-O/09), of 4 June 2009, the General Assembly established the administrative procedures to be adopted in order to allow the participation of NHRIs accredited by the ICC with "A" status in OAS political bodies dealing with human rights related issues.

According to these procedures, representatives of ICC accredited NHRIs wishing to participate in OAS meetings dealing with human rights matters are able to register with the OAS General Secretariat, shall be provided with all relevant information and may take the floor to speak after member states.

The Permanent Council was to report to the General Assembly on the implementation of the Resolution AG/RES.2448 (XXXIX-O/09), which was subject to the availability of financial resources.

2.5. Ombudsman, Perspectiva de Género y Sistemas Regionales

Mariana González Guyer¹⁰

En primer lugar deseo agradecer la invitación a la FIO y a su Red de Defensorías de Mujeres para exponer en este Congreso. Es un honor y una responsabilidad, ya que pertenezco a una Defensoría que se ha conformado e incorporado a la FIO en 2012, por lo que se trata de una de las instituciones más jóvenes de la región.

Constituye un hecho muy importante contar con un espacio para analizar las tareas de los Ombudsman (o Defensorías del Pueblo, Consejos de Derechos Humanos, Procuradurías, como se denominan en nuestros países) y su vinculación con los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, desde la perspectiva de género.

En la presente exposición me estaré refiriendo la relación de las Defensorías del Pueblo con el Sistema Interamericano fundamentalmente. En lo que involucra a la perspectiva de género, subrayo el hecho de que si bien esta perspectiva está presente en la mayoría de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y también en el interamericano, somos conscientes que aún queda un importante trecho por recorrer para su verdadera aprehensión e implementación. De aquí el interés de poder profundizar en el rol de las Defensorías de la región en esta tríada.

Más allá de las competencias específicas de las diferentes Defensorías de la región, hay aspectos comunes que las definen: la promoción, respeto y defensa de los derechos humanos; y la vigilancia y colaboración con el estado para que éste actúe de acuerdo a derecho. En ambos aspectos el sistema internacional tiene también competencias y existen vínculos con las Defensorías del Pueblo que pueden y deben estrecharse aún más¹¹.

¹⁰ Directora de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (web: inddhh.gub.uy)

¹¹ El Ombudsman ante el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Secretaría Técnica de la FIO. Mimeo, Ciudad de México, 22 de noviembre del 2000.

Desde las Defensorías existen las posibilidades y las potencialidades para apoyar el fortalecimiento del sistema interamericano y para promover los derechos humanos de las mujeres a través de la difusión de los contenidos de los instrumentos internacionales, contribuyendo a una cultura de respeto y promoción de los derechos de las mujeres, que incluya una mayor vinculación con las Relatorías y la valoración y difusión de los informes de la Comisión Interamericana (CIDH) y de las sentencias de la Corte (Corte IDH). Se debe tener en cuenta que la incorporación de la perspectiva de género en los informes de la Corte es uno de los conceptos que informan su trabajo¹².

Cabe recordar que América Latina comienza a elaborar instrumentos y mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos finalizada la segunda guerra mundial, creando en 1948 la Organización de Estados Americanos (OEA) y aprobando la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que sufrirá luego cambios y modificaciones¹³. Desde la década del 50 estos mecanismos comienzan a funcionar como sistema complementario y subsidiario a los sistemas judiciales existentes en cada uno de los estados.

Sin embargo, previo a la instalación y consolidación de los mecanismos de derechos humanos en la región, las mujeres -con diferentes niveles de fuerza y presencia- han estado presentes con sus luchas por la reivindicación y la incorporación de sus derechos en la agenda. Se debe subrayar que, como se ha mostrado en diferentes análisis y estudios, el derecho internacional de los derechos humanos no puede entenderse como una rama del derecho que esté exento de prejuicios de género. En este sentido, la incorporación de los derechos de las mujeres ha sido producto una larga lucha para revertir el androcentrismo del derecho, que ha contribuido a la reproducción de las desigualdades¹⁴.

¹² "... la Comisión considera que en el contexto de la protección de los derechos de toda persona bajo la jurisdicción de los Estados americanos, es fundamental dar atención a las poblaciones, comunidades y grupos históricamente sometidos a discriminación. En forma complementaria, otros conceptos informan su trabajo: el principio pro homine – según el cual la interpretación de una norma debe hacerse de la manera más favorable al ser humano - , la necesidad de acceso a la justicia, y la incorporación de la perspectiva de género a todas sus actividades". En: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>

¹³ En 1978, momento de dictaduras en varios países de la región, se aprueba la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, que se irá ratificando paulatinamente.

¹⁴ Amorós, Celia. *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Ed. Anthropos. España. 1991. Citado por Medina Ciceri, Rosana en : "La prevención y protección ante situaciones de violencia hacia mujeres, niños, niñas y adolescentes en relaciones afectivas." En prensa, Revista del CEIJ, Montevideo.

En el caso de las Américas, la conformación de la Comisión Interamericana de las Mujeres (CIM) se estableció en 1928 y se constituyó en el único foro político hemisférico para el derecho de las mujeres. Fue el primer órgano intergubernamental creado con el fin de defender los derechos de las mujeres, y funciona como foro de debate y de formulación de políticas promotoras de la igualdad de género que continúa su trabajo hasta la actualidad¹⁵.

Desde la propia conformación del Sistema Interamericano y muy tempranamente, en 1948, se aprueba la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a las Mujeres¹⁶. Esta Convención, que incorpora explícitamente el principio de igualdad entre hombres y mujeres, resuelve que “el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo”, considerando el principio de justicia y que “ha sido una aspiración reiterada de la comunidad americana equilibrar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos políticos”.

Esta Convención y su cumplimiento constituye todavía un deber en la región: la efectiva igualdad no se ha traducido aún en el acceso de las mujeres a cargos de decisión. Actualmente sólo 3 países de la región tienen presidentas mujeres, lo que representa el 14%. A nivel del Poder Legislativo, Nicaragua constituye la excepción, con una mayoría de mujeres. Pero en el resto de los legislativos de los países el porcentaje de mujeres va del 41% en Ecuador, hasta el 8% en Panamá.

Otra Convención que destaca entre las más importantes aprobadas en el marco del Sistema Interamericano en relación a los derechos de las mujeres es Belem do Pará, para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer¹⁷ de 1994, que este año cumple 20 años de su aprobación. La misma marcó un hito fundamental, y no sólo para la región. Coloca la violencia contra las mujeres en su diversidad como una violación de sus derechos humanos y la enfrenta desde diferentes ámbitos: político, jurídico, social, económico y cultural.

Sin duda la Convención de Belem do Pará es el instrumento más estratégico y relevante de la región, y debe ser comprendido como parte de un proceso que

¹⁵ <http://www.oas.org/es/cim/nosotros.asp>

¹⁶

https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Concesion_Derechos_Politicos_a_la_Mujer.pdf

¹⁷ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

ha sido impulsado fundamentalmente por los movimientos de mujeres de las Américas. Es la Convención que introduce el tema de la violencia contra las mujeres a partir de un instrumento internacional de avanzada, no sólo en la región sino en el mundo. La CEDAW, que fue aprobada después de 30 años de trabajo en 1979 (y entra en vigor 3 años después), siendo un instrumento fundamental en lo que hace a los derechos de las mujeres, no hace alusión sin embargo, a la palabra violencia, maltrato, violación o abuso. La CEDAW define “discriminación contra la mujer como toda distinción, exclusión, o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio por parte de las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.” Desde nuestra percepción la definición de discriminación implica lo que hoy podemos considerar como una forma de violencia.

Pero será solamente en 1992, 13 años después de su aprobación, que el Comité de la CEDAW desarrolle el concepto de violencia como una forma de discriminación.

Belem do Pará marcó la pauta para una nueva generación de leyes integrales. En este marco fue y continúa siendo clave para el establecimiento de estándares jurídicos a nivel nacional, regional e internacional: para la formulación de políticas públicas y planes nacionales; para la puesta en marcha de campañas de información y sensibilización; para el desarrollo de servicios especializados de atención; para el apoyo y acompañamiento a las víctimas, junto con otras iniciativas¹⁸. El proceso de la Declaración y la Plataforma de Beijing que tuvieron lugar un año después de la aprobación de la Convención, operaron también como un marco que coadyuvó a la puesta en marcha de varios de los instrumentos específicos contenidos en Belem do Pará para la lucha contra la violencia contra las mujeres.

Recientemente, en agosto del 2013, en el Consenso de Montevideo, adoptado en la 1ª Conferencia Regional de Población y Desarrollo de América Latina¹⁹, los gobiernos acordaron reafirmar el compromiso y la voluntad política de la región de combatir y eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres, y promover activamente la sensibilización sobre la implementación de

¹⁸ OEA CIM. Declaración de Pachuca. www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionPachuca-ES.pdf

¹⁹ http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-monsenso_montevideo_pyd.pdf

la perspectiva de género en los aplicadores de políticas. Este compromiso es importante también como ratificación de la vigencia de la problemática, ya que a 20 años la Convención sigue presentando retos y desafíos en todos los países de la región. Desde la realidad de nuestras Defensorías sabemos que la problemática aún golpea fuertemente a las mujeres y niñas de nuestros países, y sobre la cual nos cabe actuar desde nuestras competencias en tanto constituye una grave violación a los derechos humanos de las mujeres.

Recordemos que Belém do Pará es un instrumento que fortalece el marco jurídico internacional sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Afirma que la violencia contra las mujeres es una violación de sus derechos humanos; que la violencia impide el ejercicio de otros derechos fundamentales; reconoce el derecho a una vida libre de violencia; y define la violencia contra las mujeres como “cualquier acción o conducta que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado”.

La violencia contra las niñas y las mujeres constituye una ofensa a la dignidad humana, socava el desarrollo de los países, genera inestabilidad en las sociedades e impide el progreso hacia la justicia y la paz²⁰. La Convención insta a los Estados Parte a adoptar leyes y políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y dispone que los estados actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, donde quiera que ella ocurra.

A efectos de dar seguimiento a la aplicación de la Convención, en el año 2004 se creó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI²¹), que también forma parte del Sistema Interamericano. Este mecanismo surge a partir del primer análisis que realiza la CIM a los 5 años de aprobada la Convención. Se entendió que la Convención no estaba dando los resultados esperados y que se requería de un mecanismo especializado para dar seguimiento a su aplicación y funcionamiento.

El MESECVI constituye una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, funciona en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas. Está integrado por una

²⁰ OEA CIM. Declaración de Pachuca. Op.cit.

²¹ <http://www.oas.org/es/mese cvi/>

Secretaría Técnica, un Comité de Expertas, la Conferencia de Estados Parte y la Sociedad Civil. Realiza rondas periódicas por país e informes hemisféricos. Para el seguimiento ha creado un sistema de indicadores de estructura, de proceso y de resultado a partir del cual recoge información y elabora sus informes.

El Segundo Informe Hemisférico²² se publicó en 2012 y sus resultados muestran avances, pero también importantes desafíos. Hay varios indicadores además, sobre los cuales hay países que no informan, lo que hace que la información no logre ser completa. De este Informe surge que poco más del 50% de los países de la región cumplen con la mayor parte de la Convención, aunque sólo 8 adoptaron leyes integrales de violencia contra las mujeres. El Informe destaca – entre un conjunto de desafíos- que en algunos países de la región se confunde aún la violencia contra las mujeres con la violencia doméstica o violencia familiar; que aún persisten brechas en lo que hace a la responsabilidad del estado y sus agentes por la violencia; hay brechas en la tipificación de la violación sexual dentro del matrimonio o las uniones de hecho; hay debilidades para prevenir y sancionar el feminicidio; pocos países sancionan la violencia sexual como arma de guerra; la mayoría de los países no cuenta con disposiciones respecto a la violencia obstétrica; la mayoría de los países admite los motivos terapéuticos para la interrupción legal del embarazo, pero no hay acuerdo en cuanto al alcance y consideran la violencia sexual en forma muy limitada; algunos países utilizan métodos de conciliación o mediación para la resolución extrajudicial de casos de violencia doméstica. Una de las debilidades más extendidas entre los países es la falta de monitoreo y evaluación de resultados e impactos de los planes nacionales y de los servicios especializados. La información también es escasa e incompleta en lo que hace a los presupuestos asignados para enfrentar la problemática.

Resulta obvio que la violencia aún se refleja, con sus diferentes manifestaciones, cotidianamente en la vida de las mujeres de nuestros países. La consagración formal de medidas legislativas indudablemente ha contribuido, pero sin embargo las mismas aún no resultan suficientes. La brecha que existe entre la vida de las mujeres y los derechos consagrados sigue siendo demasiado grande.

Las Defensorías del Pueblo tienen un rol importante en la superación de los desafíos señalados en el Segundo Informe Hemisférico respecto a la efectiva implementación de la Convención. Algunos de los aportes en este sentido pueden materializarse en la elaboración de informes dando cuenta de los

²² <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf>

avances y brechas a superar; en velar para que se habilite la mayor participación posible en la elaboración de los informes de los diferentes países; utilizando los informes de las rondas país para realizar recomendaciones a los ejecutivos, los legislativos y el poder judicial; tomando insumos de los informes de las rondas para la elaboración de informes temáticos y declaraciones; incorporando las observaciones y las brechas detectadas como líneas de trabajo.

Otra área importante de trabajo dentro del Sistema Interamericano lo constituyen las Relatorías Temáticas que ido creando la Comisión desde 1990²³. Las mismas se establecen para dar atención y seguimiento a los grupos, comunidades y pueblos que se caracterizan por su situación de vulnerabilidad y de discriminación histórica. Las Relatorías buscan fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la CIDH.

Actualmente funcionan 10 relatorías, que han sido establecidas en diferentes momentos. Su instalación muestra también el ingreso de los derechos de los diversos colectivos en la agenda internacional. La primera relatoría es la de Derechos de los Pueblos Indígenas, que se instaló en 1990. Después se irían conformando la Relatoría de Derechos de las Mujeres (1994); Derechos de los Migrantes (1996); Relatoría Especial para la Libre Expresión (1997); Derechos de la Niñez (1998); Relatoría de Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos (2001); Derechos de las Personas Privadas de Libertad (2004); Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005); la Unidad sobre los DESC (2012); y de Derecho de Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (2014). Varias de estas Relatorías Temáticas comenzaron funcionando como Unidades Especiales y más tarde se convirtieron en Relatorías.

La Relatoría de los Derechos de las Mujeres²⁴ viene realizando una intensa labor de apoyo a la Comisión en la tarea de protección de los derechos de las mujeres mediante la publicación de estudios temáticos; la asistencia en la formulación de jurisprudencia en esta materia dentro del sistema de casos individuales (se presentan casos y peticiones que se analizan en sesiones abiertas o en audiencias temáticas); el apoyo en investigación de temas que afectan los derechos de las mujeres en países específicos de la región mediante visitas e informes.

²³ www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp

²⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/>

Uno de sus principios fundamentales, sobre los que informa, es la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la planificación e implementación de las políticas públicas y en la toma de decisiones de los estados miembro.

Las Defensorías del Pueblo tienen un ámbito de articulación importante y a profundizar con las Relatorías. En lo vinculado a las temáticas relacionadas a la desigualdad de género, la Relatoría de los Derechos de las Mujeres como relatoría especializada, es un espacio al que las Defensorías pueden suministrar información para los informes país que se realizan; pueden participar en las audiencias temáticas; pueden impulsar temas y problemáticas en las audiencias y relatorías. Las Defensorías cuentan con valiosa información de primera mano, que pueden aportar a la labor de la Relatoría y colaborar para el avance de los derechos de las mujeres.

Dada la intersectorialidad de las discriminaciones, y que las mujeres son al menos el 50% de la población, es necesario que el enfoque de género se incorpore a la totalidad de las relatorías. Las Defensorías pueden suministrar información sobre el estado de situación de los derechos de las mujeres de grupos y comunidades específicas, a efectos de que sean incorporados en los diferentes informes y en las visitas que realizan los/as Relatores/as a los países.

Si se considera la Corte Interamericana, las Defensorías pueden cumplir un rol importante para instruir un caso y en la acumulación de pruebas para la determinación de los hechos. En los casos de vulneración y violación de los derechos de las mujeres, sabemos que el acceso de las víctimas a los recursos no es fácil ya que operan discriminaciones y estereotipos, y desde las Defensorías se puede colaborar en este campo. Los informes del Sistema Interamericano han detectado las dificultades específicas de las mujeres para el acceso a la justicia, que se incrementan aún más cuando se intersectan otras discriminaciones.

Existen experiencias de Defensorías que han litigado casos ante el Sistema. El caso de Bolivia en 2008 es un ejemplo. La Corte valoró positivamente la participación de la Defensoría en el entendido que fortalecía la tutela general de los derechos humanos²⁵. En el voto razonado los jueces valoraron positivamente

²⁵ Oscar Parra Vera. "El Sistema Interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza. Algunas líneas de trabajo para las Defensorías del Pueblo". En Cuadernos Electrónicos Nº 5 Derechos Humanos y Democracia.

la participación de la Defensoría como “actor emergente”. Manifiestan que “El Ombudsman constituye –junto con otros actores- un actor emergente de singular importancia cuya actuación en el foro internacional, que deberá ser cada vez más frecuente e intensa, contribuirá significativamente a mejorar las condiciones para el efectivo acceso a la justicia de personas que difícilmente podrían llegar a la Comisión y a la Corte Interamericanas. El hecho de que en los últimos 10 años se haya afirmado la decisión de construir instituciones de esta naturaleza, que ya funcionan en alrededor de 15 países miembro del sistema, constituye un hecho de especial relevancia para la protección de los derechos humanos, no sólo en el plano interno sino también en el internacional.”²⁶

La solicitud de medidas cautelares; el seguimiento de sentencias; el uso de la jurisprudencia en las recomendaciones; la presentación de *amicus curiae*, son mecanismos que deben ser profundizados. Argentina ha sido un caso que ha utilizado el recurso del *amicus curiae*. Hay temáticas sobre las cuales las Defensorías de los países de la región han avanzado y cuentan con investigación sistemática, o respecto de las cuales consideran oportuno manifestar su opinión. Estas iniciativas pueden colaborar a que la reparación sea lo más integral posible, y pueden contribuir al debate ampliando los elementos de juicio a través del aporte de argumentos y opiniones.

Para que las Defensorías del Pueblo actúen de manera sinérgica con los diferentes órganos e instancias del Sistema Interamericano en la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres y en la incorporación de la perspectiva de género en sus informes y casos, es fundamental que ellas mismas tengan incorporada esta perspectiva. Debemos ser conscientes que como instituciones de defensa y promoción de los derechos humanos no estamos inmunes a la repetición de estereotipos de género en nuestro accionar y en nuestros análisis. La cultura patriarcal también permea a nuestras instituciones, y la manera de superar esta mirada es a través de la adopción de medidas explícitas. No sólo para atender correctamente las violaciones que se denuncian, sino también para evitar que en nuestros espacios de trabajo se reiteren relaciones de desigualdad que reproducen discriminaciones.

Debemos aplicar la perspectiva de género de manera integral en nuestras propias instituciones, no sólo para trabajar de manera más eficaz y eficiente en

²⁶ Oscar Parra Vera. Op.cit.

la defensa de los derechos humanos de las personas, sino para que nuestros lugares de trabajo sean ejemplares en el ejercicio y respeto a los derechos de quienes las integramos. En este sentido es inevitable señalar los desafíos: actualmente poco más de una cuarta parte de las Defensorías de la región tiene mujeres como Defensoras.

La incorporación de la perspectiva de género por parte de la FIO es un elemento fundamental en este sentido, y valoramos muy positivamente la inclusión del tema en este Congreso. Sin duda, la propia Red de Defensorías de Mujeres, que trabaja desde el 1996 para consolidar la defensa y exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres, y que ha favorecido el intercambio de experiencias y la transferencia de recursos e información entre las instituciones de Ombudsman, ha cumplido un papel muy importante en el fortalecimiento de ésta perspectiva en las instituciones y en la FIO en su conjunto. La actual implementación del 2do Taller de fortalecimiento de capacidades institucionales para transversalizar el enfoque de género, que se desarrolla en el marco del Proyecto Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (PROFIO) con la cooperación de la GIZ, muestra también la creciente valoración de la temática.

Aspiramos que la FIO y cada una de las instituciones que la componen continúen profundizando en esta línea de trabajo que no dudamos redundará en el efectivo ejercicio de derechos de todos y todas los/as habitantes y en una mejor vida de todos/as.