

Instructivo para seguimiento e incidencia de casos de litigio internacional



Development Cooperation
Ministry of Foreign Affairs



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Agencia Española
de Cooperación
Internacional
para el Desarrollo





Instructivo para seguimiento e incidencia de casos de litigio internacional



Índice

1

**Breves pautas
sobre acciones
en ámbito
nacional e
internacional**

pág. 5

2

**Mecanismos de seguimiento al
cumplimiento de las decisiones
ante los sistemas universal
(ONU) e interamericano (OEA)
de derechos humanos**

pág. 8

3

**Comisión de
seguimiento**

pág. 11

4

Reparaciones

pág. 12

5

**Garantía de
no repetición**

pág. 13

Instructivo para seguimiento e incidencia de casos de litigio internacional

6

Articulación
combinada de
estrategias:
litigio y
monitoreo

pág. 15

7

Confiden-
cialidad

pág. 16

8

Incidencia
ante el Poder
Legislativo

pág. 17

9

Herramientas
Multiplicadoras

pág. 18

10

Los medios de
comunicación
masivos

pág. 19

11

Estado
de alerta
permanente

pág. 21







Instructivo para seguimiento e incidencia de casos de litigio internacional

Breves pautas sobre acciones en ámbito nacional e internacional¹

Este instructivo se plantea como complemento del *Instructivo para detección y selección de casos emblemáticos* (2009) y del *Instructivo para presentación de casos de litigio internacional* (2010) editados por el Programa de Litigio del Cladem.

El documento tiene como objetivo brindar algunas breves pautas que puedan inspirar, orientar y aportar a los procesos de:

-  **Diseñar estrategias y acciones para la optimización y potencial intervención en el seguimiento y en la incidencia de los casos de litigio internacional.**
-  **Fortalecer los niveles de incorporación y uso de los casos en acciones distintas en el ámbito internacional, regional y nacional.**
-  **Lograr el cumplimiento e implementación de las resoluciones internacionales.**
-  **Replicar y alcanzar otros objetivos y acciones varias a las que se puedan extender, potenciando el uso de estas resoluciones en otros casos y situaciones, a otros países y en toda la región.**

¹ Documento elaborado por Viviana Della Siega, comunicadora social, integrante del INSGENAR (Instituto de Género, Derecho y Desarrollo) y por María Gabriela Filoni, abogada, integrante de CLADEM Argentina (Rosario), en coordinación con el Programa de Litigio Internacional de CLADEM.

En los últimos años, se ha incrementado notoriamente el accionar de litigios internacionales en los sistemas de protección a los derechos humanos. El Cladem, en alianza con organizaciones nacionales e internacionales, viene actuando en ese sentido con la presentación y seguimiento de casos emblemáticos como parte de la intervención para promover la defensa de los derechos humanos de las mujeres. El esfuerzo que supone la preparación de estos casos debe estar acompañado por estrategias adecuadas que permitan potenciar al máximo un aprovechamiento integral con relación al reconocimiento y protección efectiva de los derechos de las mujeres y un avance en los estándares nacionales mediante la adecuación cada vez más ceñida a lo que establece el sistema internacional de derechos humanos.

Muchos de estos casos son paradigmáticos de las falencias que los Estados presentan a la hora de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas ante los sistemas universal o regionales de derechos humanos.² En razón de ello, una adecuada difusión constituye una alerta para los Estados que se ven enfrentados a reparaciones pecuniarias y a llamados de atención y, simultáneamente, va sentando las bases de medidas legislativas, administrativas y políticas así como de cambios culturales para garantizar la no repetición de hechos similares.

² El sistema universal se conforma en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas y, paralelamente, se han conformado los sistemas regionales europeo, interamericano, africano y más recientemente empieza a desarrollarse el asiático.

Ante un litigio internacional nos podemos encontrar ante diferentes etapas del proceso:

> Casos que cuentan con una sentencia, un dictamen o decisión con recomendaciones o un acuerdo de solución amistosa –según el sistema y órgano (corte, comité, comisión) ante el cual se haya presentado y resuelto el caso- que conlleva una serie de compromisos por parte del Estado demandado, y que debe dar lugar a un seguimiento riguroso por parte de las peticionarias para verificar el cumplimiento efectivo, en tiempo y forma, de las obligaciones debidas por el Estado.

> Casos que aguardan decisión de mérito, lo que no implica necesariamente una imposibilidad en la realización de acciones de difusión (es necesario analizar los criterios de confidencialidad de cada caso, dependiendo del sistema ante el que haya sido presentado).

> Casos que se encuentran a la espera de la decisión de admisibilidad, los que seguramente merecen mantenerse en reserva.

Resulta oportuno recordar que las obligaciones y deberes que asumen los Estados al suscribir un pacto o convención internacional son los de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, es decir, abstenerse de violar los derechos en ellos previstos y, al mismo tiempo, adoptar medidas positivas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y sin discriminación de ninguna índole.

Sin duda, cada caso ha de presentar sus propias características, pero podemos establecer lineamientos generales que deberán adaptarse a cada situación en particular. Lo que debe resultar evidente es que cada litigio, más allá de la reparación a la/las víctima/s, debe convertirse en una bandera para lo que podríamos denominar el “nunca más”. Esto es, la no reiteración de la violación a los derechos humanos por parte del Estado, por lo que cada litigio debe hacer magisterio y transformarse en una herramienta para la capacitación y sensibilización tanto para los funcionarios/as de todos los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y de todos los niveles (nacional, provincial o estadual y municipal) como para las mujeres como sujetos de derecho y para la sociedad en general.

La experiencia que brinda cada caso se constituye en una oportunidad histórica para potenciar la defensa de los derechos humanos de las mujeres y poner los instrumentos y mecanismos internacionales al alcance de todas.

Resulta oportuno recordar que las obligaciones y deberes que asumen los Estados al suscribir un pacto o convención internacional son los de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, es decir, abstenerse de violar los derechos en ellos previstos y, al mismo tiempo, adoptar medidas positivas para

garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y sin discriminación de ninguna índole.

Ante una sentencia, recomendación o acuerdo de solución amistosa (o aún antes en determinados casos, por ejemplo, si el Estado se allanó y resultara pertinente) lo primero que se impone es su **difusión**, utilizando para ello medios de comunicación tradicionales y alternativos, páginas webs de las organizaciones de la sociedad civil que puedan estar involucradas en el tema, foros diversos a nivel nacional, regional e internacional, diferentes ámbitos institucionales, tales como judicatura, ministerio público, defensorías del pueblo, universidades, áreas de derechos humanos, etc., preservando –si fuera necesario- la identidad de las víctimas. Tenemos aquí un punto vital que debe ser tenido en consideración antes de cualquier abordaje y tiene que ver con acuerdos previos que se realice con las víctimas para determinar cuál es el grado de exposición que están dispuestas a tolerar. Si es menor de edad, resultará imprescindible preservarla. El respeto a su identidad y a las decisiones que adopten al respecto resulta incuestionable y es muy importante haber aclarado esta cuestión previamente a toda acción de difusión. Además se tiene que tener en cuenta que esta postura puede cambiar en el transcurso del tiempo y la adecuación a la decisión de las víctimas debe ser prioritaria.

Mecanismos de seguimiento al cumplimiento de las decisiones ante los sistemas universal (ONU) e interamericano (OEA) de derechos humanos

Al interior de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos cada órgano prevé formas de seguimiento al cumplimiento de las decisiones resultantes de los casos de litigio internacional, y es importante considerarlas para fines de acompañamiento y verificación de las posibilidades de intervenciones en esa etapa.

En el **sistema universal de derechos humanos**, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), vía de regla, cuando un Comité decide en un caso que hubo violación por el Estado Parte de los derechos que se le reconoce en el tratado, inicialmente invita al Estado a que presente información, en general, en un plazo de tres meses, sobre las medidas que ha adoptado para dar efecto al dictamen del Comité. Pero habrá variaciones y particularidades en las formas de seguimiento en acuerdo a cómo funcionan los diferentes Comités.

En el folleto informativo No. 07 (Rev.1)³ de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al tratar del procedimiento de denuncias presentadas en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, se indican algunas referencias y particularidades en cuanto al seguimiento de las decisiones en el Comité de

Derechos Humanos,⁴ el Comité contra la Tortura (CAT),⁵ el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)⁶ y el Comité para la Eliminación de la

⁴ Cuando el Comité decide que hubo una violación por el Estado de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, se lo invita a proporcionar información, dentro de un plazo de tres meses, sobre las medidas que ha adoptado para dar efecto al dictamen. Esta obligación se basa en el hecho de que el Estado, en virtud del art. 2 (3) del Pacto, se ha comprometido a garantizar un remedio efectivo por cualquier violación de sus derechos. Se le notificará al autor/a de la comunicación su respuesta para que pueda hacer comentarios. Es frecuente que el Comité indique cuál sería el remedio apropiado (por ej.: pago de una indemnización). Si el Estado no adopta las medidas apropiadas, el caso se remite a un miembro del Comité, el Relator Especial para el seguimiento de los dictámenes, para que considere qué nuevas medidas pueden adoptarse. El Relator Especial puede hacer peticiones específicas al Estado o reunirse con sus representantes para examinar las medidas adoptadas. A menos que, excepcionalmente, se elimine la información, ésta se publica junto con las medidas adoptadas por el Relator Especial en un informe anual sobre seguimiento.

⁵ Cuando el CAT considera que una medida de un Estado es o podría ser incompatible con sus obligaciones en virtud de la Convención, envía al Estado su dictamen con un pedido de información sobre su aplicación en el plazo de 90 días. Según el art. 112 (5) de su reglamento, el Estado está obligado a informar las medidas que haya adoptado de acuerdo con la decisión del CAT. A la luz de la información presentada, el Relator Especial del CAT para el seguimiento de los dictámenes adopta las medidas que puedan resultar apropiadas.

⁶ Es similar al CAT, pero cuando el CERD toma una decisión (llamada «opinión») sobre el fondo de una denuncia, suele hacer sugerencias y/o recomendaciones incluso si formalmente ha llegado a la conclusión de que no hubo violación de la Convención. Esas pueden ser generales o específicas, y se dirigen al Estado interesado o a todos los Estados Partes en la Convención. Según el art. 95 (5) de su reglamento, se invita al Estado a que informe oportunamente al CERD de las medidas que adopte de acuerdo con las sugerencias y recomendaciones. Al recibir la información, el Comité toma las medidas que considera adecuadas.

³ Documento disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev.1sp.pdf>

Discriminación contra la Mujer (CEDAW).⁷

En el **sistema interamericano de derechos humanos**, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), vale destacar, en relación al seguimiento de las decisiones sobre los casos, lo previsto por los dos órganos que lo integran: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

En cuanto a la CIDH, una vez publicado un informe sobre un acuerdo de solución amistosa o sobre una decisión de fondo de un caso en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como *solicitar información a las partes* y *celebrar audiencias*, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.⁸ La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones.⁹

En ese marco, además de brindar a la CIDH las informaciones que periódicamente suele pedir a las partes, una de las intervenciones que puede resultar oportuna, a criterio de las peticionarias, es solicitar a la Comisión la realización de una audiencia de seguimiento (y posteriormente reuniones de trabajo) sobre el cumplimiento de un acuerdo de solución amistosa o de las recomendaciones de una decisión de mérito.¹⁰

⁷ Según el procedimiento de seguimiento establecido en el art. 7 del Protocolo Facultativo a la CEDAW, el Estado deberá enviar al Comité, en un plazo de seis meses a partir de la fecha en que recibió la decisión y las recomendaciones de éste, una respuesta por escrito en la que explique con detalle todas las medidas que haya adoptado al respecto. El Comité podrá invitar al Estado a presentar más información sobre la situación general de la aplicación de los derechos reconocidos por la Convención en el Estado, ya sea directamente o por medio de su siguiente informe periódico al Comité.

⁸ Cf. artículo 48 (1), Reglamento de la CIDH <http://www.cidh.org/Basicos/Spanish/ReglamentoCIDH.htm>

⁹ Ídem, artículo 48 (2). En sus informes anuales disponibles en la web <http://www.cidh.org/anual.esp.htm>, en el capítulo sobre el sistema de peticiones y casos individuales, la Comisión suele dedicar un ítem específico al "Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH".

¹⁰ Cf. artículo 64, Reglamento de la CIDH <http://www.cidh.org/Basicos/Spanish/ReglamentoCIDH.htm>. En la página web de la CIDH <http://www.cidh.org/Prensa/periodossesiones.htm> se mantiene actualizada las informaciones sobre los períodos de sesiones anuales de la Comisión, los plazos para presentar solicitudes de audiencias y reuniones de trabajo, y a quien deben estar dirigidas, con indicación de los medios y direcciones (fax/correo electrónico o postal) por los cuales pueden ser enviadas.

La CIDH decidirá sobre dicha solicitud y la realización de una audiencia o reunión de trabajo entre peticionarias, Estado y comisionados/as podrá contribuir al proceso de lograr avances en el cumplimiento de los acuerdos y recomendaciones en el ámbito local, así como, entre otros aspectos, buscar obtener pronunciamientos relevantes desde la Comisión ante los incumplimientos verificados. En ese sentido, se puede mencionar ejemplos de algunos resultados obtenidos con ese tipo de intervención:

a. En el caso sobre violencia doméstica contra las mujeres de Maria da Penha contra Brasil (Informe No 54/01),¹¹ solo después de la solicitud de las peticionarias y realización de una audiencia de seguimiento junto a la CIDH, en su periodo de sesiones de marzo del 2002, es que se logra la conclusión definitiva del proceso criminal contra el agresor de Penha en el ámbito interno, por el doble intento de homicidio que la dejó parapléjica. Igualmente, en octubre del mismo año, luego de una reunión de trabajo junto a la CIDH, se logra la detención del agresor que se encontraba dando clases en una universidad pública del país.

¹¹ Informe de fondo resultante del caso presentado por Maria da Penha, CEJIL y CLADEM. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/women/Brasil12.051.htm>

b. En el caso de Mamérita Mestanza contra Perú (Informe 71/03),¹² luego de una reunión de trabajo solicitada por las peticionarias y celebrada en octubre del 2010, la CIDH emite en su comunicado de prensa¹³ que recibió información sobre la prescripción de la acción penal para la investigación de la esterilización forzada de la que fueron víctimas más de 2.000 mujeres durante el gobierno de Alberto Fujimori. La CIDH condenó esta situación de impunidad y recordó que en el acuerdo de solución amistosa firmado el 10 de octubre de 2003, el Estado se había comprometido a individualizar y sancionar debidamente a los responsables.¹⁴

En cuanto a los casos que hayan llegado a la Corte IDH y luego sido objeto de una sentencia, la supervisión de su cumplimiento (al igual que de otras decisiones del Tribunal) se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes, así como de las observaciones de la CIDH a éstos. La Corte podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento. Podrá también requerir peritajes e informes que considere oportunos. Cuando lo considere pertinente, el Tribunal podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones. Una vez que cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de lo resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes.¹⁵

Otra posibilidad es que, también en la fase de supervisión de cumplimiento de la sentencia, terceras personas o instituciones ajenas al litigio pueden intervenir presentando un escrito de *amicus curiae*,¹⁶ lo que brinda una oportunidad de participación directa a organizaciones, universidades, redes ciudadanas etc. para facilitar a la Corte IDH el acceso a mayores elementos para la evaluación del cumplimiento de la sentencia.

¹² Informe sobre acuerdo de solución amistosa resultante del caso presentado por DEMUS, CLADEM, APRODEH, CRLP (actual CRR) y CEJIL. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/women/Peru.12191sp.htm>

¹³ Comunicado de Prensa 109/10: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/109-10sp.htm>

¹⁴ Ver también Anexo del Comunicado <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/109a-10sp.htm>

¹⁵ Cf. Artículo 60, Reglamento CortelDH http://www.corteidh.or.cr/regla_esp.pdf

¹⁶ Cf. Artículo 44 (4), Reglamento CortelDH http://www.corteidh.or.cr/regla_esp.pdf

Comisión de seguimiento

Cuando las condiciones y las relaciones así lo permitan, puede ser de gran utilidad, la creación de una “Comisión de Seguimiento” conformada por representantes de las partes del caso, tanto autores como demandados, a efectos de incentivar, colaborar y vigilar el cumplimiento del petitorio y/o de las recomendaciones del dictamen. Esto dependerá del estado de la causa y de las relaciones entre las partes.

En algunas situaciones puede ocurrir que no sea necesario esperar que el órgano expida la decisión correspondiente para empezar a cumplimentar la agenda reparatoria. Hay casos en los que habiéndose allanado el Estado y, aún sin dictamen, es posible a través de un acuerdo escrito celebrado entre las partes, autores y demandados, dar comienzo al cumplimiento de las reparaciones solicitadas por las peticionarias.¹⁷ En ese caso, se puede aprovechar ese mismo convenio para establecer la creación de la “Comisión de Seguimiento”, la composición de la misma y es muy importante tener bien establecidos los *plazos* en los que se estimarán los cumplimientos a los efectos de poder hacer un seguimiento preciso de cada punto

del petitorio. Es necesario evitar las postulaciones ambiguas, sin términos, objetivos o tiempos precisos, que pueden quedar en meros actos de deseo de los gobiernos pero sin llegar a hacerse efectivos y sin posibilidad de reclamo de incumplimiento si no tienen un plazo preestablecido.

En cualquier caso, pero en particular en aquellos casos en los que, como consecuencia de una decisión, se inicie un proceso penal de investigación y sanción a los responsables por las violaciones ocurridas, se deberá considerar si y cuándo es necesario exigir al Estado medidas especiales de protección de las víctimas, defensoras, organizaciones civiles intervinientes, ya que en relación a éstas se pueden generar o agravar situaciones de amenazas y riesgos en virtud de actores civiles y/o funcionarios gubernamentales que serán procesados y que pueden tener contacto con sectores de poder de gran influencia.

¹⁷ Eso ha ocurrido, por ejemplo, en el marco del caso LNP, que trata de discriminación de género y etnia en el sistema de justicia acaecido en la provincia Chaco, Argentina, el cual fue presentado por INSGENAR y CLADEM ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el año 2007 (Comunicación 1610/07). LNP es una joven indígena que fue violada en octubre de 2003, a los 15 años, por 3 jóvenes «criollos» del pueblo y pese a que en el juicio se prueba el acceso carnal por la fuerza, son todos absueltos en un proceso plagado de irregularidades, prejuicios de género y discriminación étnico-racial.

Reparaciones

Cuando se determinen pago de indemnizaciones, compensaciones por daños y el reintegro de gastos y costas, deberá verificarse el cumplimiento efectivo de los mismos, en tiempo y forma, exigiendo su concreción en los casos de demoras injustificadas. Esta exigencia puede concretarse a través de notas, entrevistas personales, llegando a los medios de comunicación luego de haber agotado los pasos previos. No siempre es conveniente la utilización de los medios masivos como primera vía, ya que resulta positivo - y prueba de buena fe - dar la oportunidad al Estado de enmendar su falta.

Cuando se establezca una reparación simbólica - solicitud de perdón a la/las víctima/s, acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por las violaciones de derechos humanos por parte del Estado, publicación de la decisión en medios locales y nacionales, construcción de monumentos en homenaje a las víctimas, etc. - resulta conveniente que las peticionarias puedan dar seguimiento a la planeación de los mismos a los efectos de garantizar el contenido y la forma de esta reparación, los que deben respetar lo establecido en la decisión y, muy especialmente, tener en especial consideración los sentimientos de las víctimas y/o sus familiares.

Es habitual que las decisiones no se agoten en la reparación personal de las víctimas y/o sus familiares, sino que se establezcan obligaciones para el Estado, relacionadas a medidas de prevención a incidir en cambios más estructurales a nivel del país, como

leyes y políticas públicas en distintos campos de los derechos humanos, destinadas a la no repetición de las violaciones. Tales medidas pueden implicar, a modo de ejemplo: reformas legislativas, con la derogación de normas vigentes o la sanción de nuevas leyes, elaboración de protocolos de atención, programas y cursos de capacitación a agentes públicos de diferentes sectores, confección de estadísticas diferenciadas por sexo, campañas a través de los medios de comunicación, puesta en marcha de servicios integrales para las víctimas de similares violaciones a sus derechos, establecimiento de recursos adecuados para garantizar el goce efectivo de los derechos, entre muchísimas otras.

Recordemos que para el derecho internacional las reparaciones incluyen cinco tipos de medidas: restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición.

Garantía de no repetición

La garantía de no repetición no refiere solamente a la víctima sino a cualquier otra persona, de allí que probablemente las medidas que se imponen para el cumplimiento de esta exigencia sean las que requieran mayor esfuerzo de seguimiento por parte de las peticionarias, incluso con mayor grado de movilización de distintos actores sociales en acciones de presión nacional, regional o internacional para la exigibilidad de su implementación.

Resulta más sencillo para un gobierno, vía de regla, pagar una indemnización que producir los cambios profundos que aseguren la plena vigencia de los derechos humanos. A modo de ejemplo, en el sistema interamericano las reparaciones que en general suelen tener mayor nivel de cumplimiento por parte de los Estados son las relativas a la indemnización económica y, en segundo lugar, la reparación simbólica; el cumplimiento es mucho menor en relación a acciones de justicia local y a las garantías de no repetición.

Las violaciones a los derechos humanos tienen que ver mucho más con modos operativos por parte del Estado que por desviaciones de alguno de sus agentes y/o funcionarios; revelan patrones de conducta instalados en el aparato institucional. Por lo tanto, para buscar asegurar que las medidas impuestas para la no repetición - el "nunca más", anteriormente mencionado - realmente se concreten, resulta

aconsejable, siempre que sea posible, planificar reuniones multisectoriales con los distintos ministerios y/o secretarías responsables de adoptar las medidas, concretar las transformaciones y llevar adelante las políticas públicas. Al respecto, es conveniente que cada reunión culmine en actas-compromiso en las que queden claramente reflejados **los términos de cómo, cuándo y con qué recursos humanos, técnicos y financieros se van a realizar las medidas**, a quiénes convoca, en fin, todo lo que revele una idea precisa de efectivo cumplimiento.

Es probable que las organizaciones peticionarias - siempre de vasta experiencia en la defensa de los derechos humanos de las mujeres - tengan una perspectiva mucho más acabada y mayor conocimiento con relación a los cambios que deban producirse y a las acciones que deban concretarse. Es, en ese sentido, donde tienen mucho para aportar.

Recordemos aún que, dadas las condiciones en cada caso, crear un ámbito favorable, no confrontativo, también puede producir mejores resultados que enfrentamientos estériles. La idea es actuar con firmeza, precisión pero en un clima de cooperación.

En esas reuniones o encuentros seguramente se podrán detectar a aquellos/as funcionarios/as con mejor predisposición y capacidad de asumir en mayor profundidad los compromisos. Sin embargo, muchas veces también se revelan prácticas gatopardistas (es decir, se hace cambiar algo, pero en realidad nada se modifica), entonces habrá que direccionar una especial atención mediante llamadas, cartas, reuniones más personalizadas, para lograr que estos agentes motoricen las transformaciones necesarias.

Cuando se advierte negligencia absoluta por parte del Estado para cumplir con los dictámenes deberá recurrirse a medidas más contundentes. A modo de ejemplo, en el caso KL contra Perú,¹⁸ en cinco años de seguimiento y reuniones sostenidas con los órganos responsables para dar cumplimiento al dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Estado no ha sido capaz de responder con la implementación de ninguna de sus obligaciones.¹⁹ Las organizaciones de mujeres, luego de reiterados pedidos formales de información al Ministerio de Salud sobre las acciones que realizara para cumplir con el dictamen del Comité, decidieron presentar una demanda de amparo²⁰ para que esa instancia responda de inmediato, y bajo responsabilidad, sobre la aprobación de un protocolo para facilitar el acceso al aborto terapéutico a las mujeres en los servicios públicos de salud.

¹⁸ En el caso KL contra Perú ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en que la víctima es representada por DEMUS, CLADEM y CRLP (actual CRR), se demanda al Estado por obligar a la joven a llevar adelante un embarazo y dar a luz un feto anencefálico, negándosele el aborto terapéutico que es legal en este país. KL tuvo denegado, por hospital público, el derecho al aborto terapéutico, y pese el riesgo para su vida y su salud, dio a luz a una niña que vivió solamente 4 días, periodo en que debió amamantarla. Luego de la muerte de su hija, se sumió en estado de profunda depresión.

¹⁹ El 2010, pasados 5 años del dictamen, el Estado no había cumplido las obligaciones y recomendaciones derivadas del mismo, vale decir: la publicación del dictamen del Comité, la indemnización de KL como recurso efectivo de reparación por las violaciones de sus derechos cometidas y la aprobación del protocolo para acceso al aborto terapéutico como medida de no repetición, evitando que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

²⁰ Demanda presentada por Demus – Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y Movimiento Manuela Ramos.

Esta presentación es potenciada por una serie de actividades de solidaridad y exigibilidad, articuladas e impulsadas desde el ámbito local²¹ y regional en el marco de los cinco años de incumplimiento del dictamen de KL: declaraciones de apoyo y artículos periodísticos de personalidades, cartas de solicitud para audiencias con las embajadas de Perú en los países de la región, manifestaciones ante el Ministerio de Salud, el Congreso y el Consejo de Ministros de Perú, entre otras.

Este trabajo supone una coordinación previa en la que se establezcan claramente los objetivos y las ideas-fuerza que se han de transmitir, sin fisuras y enfocadas claramente sobre las metas propuestas.

Cuando se advierte negligencia absoluta por parte del Estado para cumplir con los dictámenes deberá recurrirse a medidas más contundentes. A modo de ejemplo, en el caso KL contra Perú, en cinco años de seguimiento y reuniones sostenidas con los órganos responsables para dar cumplimiento al dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Estado no ha sido capaz de responder con la implementación de ninguna de sus obligaciones.

²¹ Se han articulado, entre otras organizaciones, básicamente a partir del punto focal peruano de la Campaña 28 de Septiembre por la Despenalización del Aborto en América Latina, Cladem Perú y el Grupo Impulsor de la Campaña por un Convenio Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos.

Articulación combinada de estrategias: litigio y monitoreo

La articulación combinada de estrategias de litigio y monitoreo se puede revelar positiva en las acciones de seguimiento e incidencia para potenciar avances en el proceso de cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales. Pero, más allá de la instancia y/o etapa en la que se encuentre un litigio, puede ser articulado con una acción de monitoreo, a fin de darle mayor visibilidad.

Tenemos antecedentes que dan cuenta de la eficacia de esta combinación de estrategias. En el caso de litigio anteriormente mencionado sobre violencia doméstica contra las mujeres, de Maria da Penha contra Brasil, cuando ya se había pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su decisión de fondo del año 2001, se incidió con la presentación de un informe alternativo específico e intervención oral sobre el caso ante el Comité CEDAW,²² lo que fuertemente impactó y contribuyó para que, en el año 2003, el Comité recomendara al gobierno de Brasil elaborar una ley específica sobre la materia. De allí resultan avances para la elaboración y adopción de la Ley 11340/2006 sobre violencia doméstica contra la mujer, conocida precisamente como Ley Maria da Penha.

Estrategia similar fue adoptada por las organizaciones que llevan adelante los casos LNP²³ y LMR²⁴ contra Argentina. En esa ocasión, cuando aún no ha habido pronunciamiento del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas fueron presentados datos y/o *dossiers* sobre los casos como anexos de los informes alternativos enviados tanto a este Comité como al Comité CEDAW, lo que influyó positivamente en las recomendaciones que estos organismos hicieron al país el año 2010.

²² Informe presentado por AGENDE, CEJIL y CLADEM, como información adicional al informe alternativo presentado por la sociedad civil al Comité. Entre otros aspectos, se destaca que el incumplimiento de las recomendaciones pendientes de la CIDH en el caso representaban violaciones a la Convención CEDAW y a la Recomendación General No. 19 del Comité.

²³ Cf. nota 17.

²⁴ El caso LMR contra Argentina fue presentado, el año 2007, al Comité de Derechos Humanos de Naciones por CLADEM, INSGENAR y ACDD (Católicas por el Derecho a Decidir). LMR es una joven con discapacidad mental que tiene denegado, por hospitales públicos, el derecho de realizar aborto legal por embarazo resultante de violación practicada por su tío, a pesar de que existe, incluso, autorización de la justicia; pero tiene que recurrir al circuito clandestino para hacerlo.

Confidencialidad

Si bien esta vinculación de estrategias entre litigio y monitoreo la recomendamos como altamente positiva, es muy importante previo a la publicación del caso en los informes alternativos o su difusión por cualquier otro medio, tener en cuenta la etapa en la que se encuentra el mismo en atención a la **confidencialidad** que requiere el proceso en alguna de sus etapas, de acuerdo al Comité donde haya sido presentado si hablamos del sistema universal o la Comisión o Corte si fuera en el sistema interamericano. No obstante, en casos como LNP y LMR, si bien se encontraban en etapa de confidencialidad al momento de su publicación, los mismos ya habían sido dados a conocer públicamente por el Estado demandado, por lo que fue posible publicarlo.

Incidencia ante el Poder Legislativo

Si entre las recomendaciones se establece la necesidad del Estado de adecuar las leyes nacionales a la normativa internacional de derechos humanos, lo que puede exigir la sanción de nuevas normas, no basta con la decisión del Poder Ejecutivo (cuando ésta exista) para la concreción de dicho compromiso. Éste puede enviar un proyecto de ley al Poder Legislativo (ya sea el Congreso Nacional o las Legislaturas Estadales, Provinciales, etc.) pero luego debe darse el debate para su aprobación. Es importante poder incidir sobre el contenido del proyecto de ley y la tramitación del mismo.²⁵

Se requiere entonces una estrategia especialmente direccionada a los/as legisladores/as. Conviene en estos casos elaborar y difundir una carta modelo de apoyo a la iniciativa para remitirla a cada uno/a de los/as congresistas; solicitar entrevistas y acercarlos una carpeta con los argumentos que fundamentan el proyecto, recordando siempre que las obligaciones asumidas al suscribir un pacto o convención de derechos humanos lo son tanto para todos los niveles del Estado (nacional, estadual/provincial y municipal) como para todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Asimismo se pueden, entre tantas otras acciones, usar las peticiones *online* y también organizar mesas en lugares de gran afluencia de público para recolectar firmas de adhesión a la nueva norma que se quiere impulsar. La entrega de las planillas firmadas puede dar lugar a un acto frente al Congreso. La participación y movilización de

la ciudadanía, las intervenciones urbanas, la puesta en la escena pública, apela y compromete a los/as actores políticos.

²⁵ A modo de ejemplo, se menciona brevemente, en cuanto a ese aspecto, el proceso de incidencia para lograr la Ley Maria da Penha. Entre 2002 y 2004, un Consorcio de ONGs feministas (Advocaci, Agende, Cfemea, Cepia, Cladem, Themis) y especialistas de varias áreas temáticas, trabajaron en una propuesta de anteproyecto de ley relativa a la violencia doméstica y familiar contra las mujeres, incorporando la larga experiencia acumulada por el movimiento brasileño de mujeres sobre el tema. Por Decreto Presidencial, la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM) constituye un Grupo de Trabajo Interministerial, en el cual participa el Consorcio, para trabajar sobre la propuesta. En noviembre de 2004, la SPM presenta el proyecto de ley al Congreso Nacional, y el Consorcio se manifiesta públicamente en los puntos que considera positivos, pero también en aquellos con los cuales está en desacuerdo. Se constituyen articulaciones entre la sociedad civil, el Poder Legislativo y Ejecutivo, que debaten el proyecto de ley en seminarios y audiencias públicas en las 5 regiones del país, lo que lleva a la elaboración de un proyecto sustitutivo, que es aprobado y sancionado en agosto de 2006, resultando en la Ley 11.340 (Ley Maria da Penha).

Herramientas multiplicadoras

Es importante potenciar, a nivel nacional, el uso efectivo y la difusión de la jurisprudencia internacional lograda y de la experiencia que se ha ganado con los casos de litigio, que puedan ser relevantes no sólo para el seguimiento e incidencia de los mismos, sino para aplicación en otros casos y situaciones similares en cada país de la región.

Difusiones de publicaciones, artículos o boletines sobre la experiencia de los casos, las decisiones y su seguimiento²⁶ y/o la creación de páginas web;²⁷ el uso de la jurisprudencia de los casos en escritos de *amicus curiae* presentados en litigios a nivel nacional o internacional, así como en talleres y seminarios para públicos especializados o en general pueden ser, entre otras, algunas de las herramientas a ser utilizadas con potencial efecto multiplicador.

En particular, la publicación de un *dossier* o libro narrando todas las etapas del proceso de litigio y los logros obtenidos constituye una herramienta valiosísima para, por un lado, visibilizar el trabajo

Los contenidos de esos materiales pueden ser adaptados y dirigidos en presentaciones para diferentes públicos

realizado y por otro, como material de capacitación que se puede multiplicar en paneles, seminarios, talleres, cursos, foro diversos. Los contenidos de esos materiales pueden ser adaptados y dirigidos en presentaciones para diferentes públicos. Se habla desde la práctica, el hecho concreto, la vida misma y esto tiene una fuerza extraordinaria, de proyecciones impensables.

La narración de cada caso se convierte de esta manera en una experiencia educativa y en un modelo a seguir y coadyuva al reconocimiento y defensa de los derechos de las mujeres, así como a instalar la convicción de que los instrumentos y mecanismos del sistema de protección de los derechos humanos, tanto universal como regional, pueden y deben ser aprovechados.

²⁶ A modo de ejemplo, se puede mencionar las publicaciones: Campo Algodonero - Análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano (Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C./CLADEM, 2010) y Caso LNP. Discriminación por género en el sistema de justicia en casos de violencia sexual (INSGENAR/CLADEM, 2010).

²⁷ Para propiciar el debate y la acción en torno al seguimiento de la sentencia al caso Campo Algodonero, por ejemplo, ha sido creada la página web: www.campoalgodonero.org.mx

Los medios de comunicación masivos

En la actualidad debemos reconocer que los medios de comunicación mediatizan la realidad de modo tal que “lo que no está en los medios no existe”; más aún, en muchos casos van marcando la agenda pública, de manera que, más allá de las consideraciones que podamos tener de ellos, no podemos dejar de valorar el impacto que generan en la opinión pública y en el efecto que producen sobre los poderes del Estado y sus agentes.

Hoy existen numerosas alternativas - sitios web, medios *online*, blogs, redes sociales, entre otras - que tienen una importante cobertura y deben ser aprovechadas. Pero los medios tradicionales tienen una masividad insoslayable y es conveniente acudir a ellos aunque no siempre respondan con la amplitud que esperamos. Si bien la gente se informa especialmente a través de radio y televisión, éstos se nutren de los medios gráficos para armar su programación. Los/as periodistas radiales y televisivos abrevan en los diarios matinales aunque es habitual que, al mismo tiempo, las salas de redacción y los estudios de radio tengan los canales de noticias en continuo encendido.

Se recomienda a toda organización civil elaborar una lista de datos con los medios de comunicación locales y nacionales para que, llegado el momento, pueda dar cuenta de la acción que realiza. En la medida de lo posible, además de los e-mails de los medios de comunicación, se debe completar dicha lista con correos de programas y de periodistas, así como sus teléfonos. Establecer relaciones más permanentes, en lugar de contactos ocasionales, es de gran utilidad a la

hora de lograr la difusión de la información pretendida. Una forma de establecer estas relaciones consiste en estar disponible, al momento de que se recibe una invitación a conceder entrevistas, a participar de un programa así como cuando sólo se requiere mayor información de datos. Los temas relacionados con mujeres ocupan cada vez más espacios y los/as comunicadores necesitan contar con personas y/u organizaciones que puedan orientarlos en ese sentido, pues estos temas en algunos casos terminan siendo no publicados (o apareciendo de manera parcial), porque los/as periodistas no cuentan con una agenda de contactos adecuada para consultar respecto de ellos. De allí la importancia de formar *Voceras del Caso*, asegurando que varias personas estén preparadas para presentar el caso ante la prensa, así como distribuir información de calidad y autorizada.

Esta práctica nos va señalando a los/as periodistas afines a nuestro quehacer y debemos recurrir especialmente a ellos/as al momento de asegurarnos que trascienda aquello que tenemos para compartir.

Gacetillas de prensa

Debemos tener muy en claro que lo que nos preocupa a nosotras no necesariamente le interesa a los medios. Por eso, muchas veces, habrá que encontrar recursos para provocar el interés de la prensa a cubrir un evento o tema al cual queremos dar visibilidad.²⁸

Recordemos aún que los programas reciben centenares de correos diariamente y que los eliminan muy fácilmente. Por eso, la mejor manera de trabajar en este sentido, es remitiendo la información a todos los medios/programas/periodistas, pero luego llamar telefónicamente a aquellos que sabemos tienen mejor predisposición para transmitir la información que nos interesa difundir. Asimismo, es necesario cuidar de no enviar a los/as comunicadores/as correos que no contengan información a ellos (por ejemplo las "cadenas"), puesto que así se corre el riesgo de éstos terminen siendo señalados como correo basura. En todas las gacetillas resulta conveniente dar uno o más teléfonos de contacto.

La conferencia de prensa

La conferencia de prensa es un recurso muy valioso por la capacidad de llegar simultáneamente a distintos medios de comunicación, pero exige que el tema que la convoca deba ser **realmente** importante. Requiere un trabajo previo de convocatoria personal a periodistas que puedan asegurar su asistencia. A las conferencias no asisten los/as conductores/as de programas, sino los/as reporteros/as, es decir, aquellos/as que cubren las notas fuera de estudios o salas de redacción.

El lugar, día y hora de realización no es un tema menor. El lugar debe ser accesible y cómodo, el día no debe colindar con otros eventos importantes y el horario no

debe coincidir con la hora de salida de los noticieros. El mejor momento suele ser el de la mañana (pero no demasiado temprano, puesto que las redacciones de los diarios comienzan a poblarse a media mañana), ya que da tiempo suficiente para la edición en los casos de la televisión y ser retransmitida en distintos programas en los casos de radio.

La conferencia de prensa es un recurso muy valioso por la capacidad de llegar simultáneamente a distintos medios de comunicación, pero exige que el tema que la convoca deba ser **realmente** importante

Además de la información brindada en la conferencia, es conveniente contar con carpetas con material adicional para aquellos/as reporteros/as que quieran profundizar sobre el tema. Sin embargo, recordemos que el mundo de la información es rápido y fugaz y no es común que periodistas dediquen demasiado tiempo a la lectura, por lo que aquello que deseamos que se difunda debe ser expresado en la conferencia, con claridad y con datos precisos.

La convocatoria debe realizarse un par de días antes y reconfirmar su concreción el mismo día para evitar el olvido, ya que la agenda periodística es nutrida y se compite con muchas otras actividades simultáneas que se producen el mismo día y a la misma hora. Una vez realizada la conferencia se deberá contar con el listado de medios presentes, de forma tal que, si se cree conveniente, se podrá enviar una carpeta al medio que no concurrió.

²⁸ Por ejemplo, cuando se presentó el libro sobre el caso LNP (Argentina), en lugar de enviar una gacetilla titulada "Presentación del libro", se tituló "Inédito pedido de perdón en nuestro país". Por supuesto que, en el contenido de la gacetilla luego se mencionaba sobre el pedido de perdón en el caso, manteniendo la credibilidad de la información, pero alcanzando el objetivo de difusión, en la prensa, del evento de presentación del libro.

Estado de alerta permanente

Es muy importante el seguimiento permanente del caso y estar muy atentas a su desarrollo en nivel internacional o nacional. A veces las comunicaciones de los órganos pueden no ser tan fehacientes como lo son en la justicia local, por lo que, en la medida de lo posible, es útil tener algún contacto directo para el seguimiento. Si no se puede viajar a la sede del Comité o Comisión del caso, tratar de aprovechar si alguna compañera lo hace para que intente ver el expediente y/o obtenga cualquier información adicional. Incluso es importante vigilar periódicamente la página web de los órganos internacionales para dichos efectos.


Por otro lado, también debemos estar atentas a las repercusiones del caso en todo momento, de modo tal que podamos capitalizar las mismas a nuestro favor. Para ello debemos hacer un seguimiento muy celoso de los medios de comunicación, especialmente los cercanos a la zona referida al caso, como asimismo del Diario o Boletín Oficial de la Provincia/Estado en el que haya ocurrido el hecho. Pueden surgir cuestiones tanto positivas como negativas que debemos conocer. Por ejemplo, puede haberse procesado a algún funcionario involucrado en la violación de que se trate aún cuando no se lo haya previsto,²⁹ haberse otorgado otra reparación a la víctima,³⁰ etc.

Estas son, todavía, situaciones muy raras en que, por diversos motivos, algunas iniciativas puedan partir del propio Estado demandado y aparecer excepcionalmente como actos positivos y/o espontáneos, pero es preciso no olvidar que sólo surgen con posterioridad a las peticiones de denuncia y acciones de presión en ámbito nacional e internacional, por lo que es perfectamente lícito apropiarse de estos logros y tomarlos como una conquista obtenida gracias a la intervención del litigio, sin la cual no hubieran sido posibles. Lo cierto es que los Estados no actúan espontáneamente, y los logros alcanzados con los casos de litigio internacional a corto, mediano y largo plazo, siempre serán resultado de las acciones y movilizaciones de seguimiento e incidencia, bajo la presión ejercida tanto en el ámbito nacional como internacional.

²⁹ En el caso LNP contra Argentina, las peticionarias se enteraron por el Boletín Oficial de la Provincia del Chaco, del 13 de setiembre 2010, que la Dirección de Sumarios había iniciado un sumario al médico interviniente en la revisión de la niña por haber violado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³⁰ En el mismo caso, el Gobierno del Chaco decidió otorgarle un terreno y construir una casa a la víctima. La misma ya está entregada. Esta reparación no estaba incluida en la agenda reparatoria presentada por las peticionarias.

Diciembre 2010



Instructivo para
seguimiento e
incidencia de casos
de litigio internacional

Diciembre 2010