



Convertir los compromisos internacionales relativos a los derechos humanos en realidades nacionales: El papel de los Parlamentos y su contribución al mecanismo del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas



Seminario para parlamentarios de América Latina organizado por la Unión Interparlamentaria y la Asamblea General del Poder Legislativo de Uruguay en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Montevideo, 15 – 16 de julio de 2014

Radisson Victoria Plaza Hotel

Conclusiones y recomendaciones

132 participantes incluidos parlamentarios y funcionarios parlamentarios, representantes de las instituciones nacionales de derechos humanos, de organizaciones de derechos humanos – ONG y de la sociedad civil procedentes de 16 países de la región, se reunieron en el Radisson Victoria Plaza Hotel, en la ciudad de Montevideo, los días 15 y 16 de julio de 2014.

El seminario se desarrolló en seis sesiones compuestas de presentaciones seguidas de debates.

I. Poner fin a la violencia contra la mujer: de las palabras a los hechos

Tanto las panelistas como los participantes señalaron distintos aspectos en los que se puede incidir y que contribuyen a eliminar la violencia contra la mujer. Estos se definen en:

- Armonizar la legislación nacional de los Estados con la Convención sobre la eliminación de cualquier forma de discriminación contra la mujer (CEDAW) y su protocolo, ratificados por todos los países participantes. Hay que aceptar que el derecho no es neutral, por lo que es necesario sancionar leyes con un piso que dé garantía y seguridad para cumplir con el objetivo.
- Entender las causas estructurales de la violencia contra la mujer. El desafío es la paridad: la igualdad es el derecho; la equidad es el mecanismo.
- Realizar el seguimiento de cómo sus países se ajustan a la convención en el día a día en relación con la legislación en materia de protección de las mujeres.
- Legislar adecuadamente y velar por la aplicación de las leyes aprobadas.
- Incorporar un enfoque de género en las políticas públicas de manera integral.
- Asegurar el acceso a la Justicia de las víctimas de violencia. Luchar contra la impunidad. Penalizar no es todo, pero es muy importante que se haga, y es preciso contar con una adecuada tipificación del delito. Está bien castigar la violencia contra la mujer por parte de su pareja. Pero es muy importante ampliar el castigo a los ámbitos fuera de la pareja a fin de incluir a otros y otras, así como a los agentes del Estado.

- Crear bancos de datos. Profundizar en la elaboración de estadísticas a fin de evaluar qué está pasando, seleccionando indicadores adecuados que permitan medir los diversos tipos de violencia y discriminación. “Hay que hacer visible lo invisible. Hagamos visible la violencia contra las mujeres”.
- Crear mecanismos de prevención y de alerta frente a situaciones en las cuales puede haber violencia.
- Es necesario cambiar los patrones culturales que están dificultando enfrentar el problema de la violencia contra la mujer, por lo cual se estima fundamental encarar el tema desde la educación, no sólo de niños y niñas, sino de hombres y mujeres para aprehender las nuevas masculinidades. Hay que educar para el cambio.
- Además hay que prestar atención a patrones que están cambiando, promoviendo nuevas formas de violencia y discriminación. Cabe mencionar la explotación comercial y no comercial de niños, niñas y adolescentes, que está en aumento y requiere respuestas concretas.
- Por otra parte, la participación política de la mujer ha generado una nueva forma de discriminación que se ha denominado “acoso político”. Al respecto se recomienda trabajar dentro de los Parlamentos para cambiar esta realidad, de modo que hombres y mujeres se traten con respeto y se emplee un lenguaje adecuado al referirse a temas de violencia y discriminación. Se destaca el ejemplo de Costa Rica, en cuyo Parlamento se presentó una propuesta para la reforma de su reglamento con ese objetivo.
- Retomar las recomendaciones a los Parlamentos en ocasión del Seminario sobre Violencia de Género realizado en 2010 en Cuenca, Ecuador, con la participación de la Unión Interparlamentaria y el Parlamento de ese país, porque mantienen su vigencia.
- Por último, destacar las buenas prácticas para superar las diferencias. Es importante contar con los conocimientos de una legislación marco, los antecedentes comunes para sancionar la violencia y la trata de personas. Las organizaciones internacionales no sólo deben servir para la reflexión sino para pasar de las palabras a los hechos y avanzar en una legislación común. Se debe lograr el compromiso de los tres Poderes, no sólo para la aprobación de las leyes derivadas de las convenciones sino también en la dinámica del día a día.

II. Eliminar la discriminación y la exclusión de los pueblos indígenas y los afrodescendientes

Los participantes señalaron la importancia de la pluriculturalidad y de los mecanismos de identidad e integración cultural.

Se destacaron la importancia de la participación de la sociedad civil para tener un diálogo de construcción conjunta, así como el papel de los medios de comunicación que deben corregir algunos aspectos evitando la estigmatización y profundización en la discriminación contra los pueblos indígenas.

Se entendieron que se realizaron avances en la legislación para la consulta por el consentimiento previo libre e informado.

Se recomendó:

- Sensibilizar al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y a la sociedad civil, a fin de lograr un compromiso serio para luchar en conjunto por el derecho de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En particular a los parlamentarios porque su rol es fundamental a la

hora de acciones que promuevan esos derechos, así como una mejor distribución de responsabilidades y recursos.

- Discutir sobre una definición de multiculturalidad a fin de comprender sus implicaciones para lograr mejor sus desafíos, reconociendo que estamos ante una democracia incompleta con déficits en su calidad. Si bien hay discursos inclusivos y marcos normativos, es importante que se concreten acciones que nos indiquen cómo avanzar en este tema, haciendo hincapié en la educación.
- Insistir en la lucha por la identidad y la promoción de políticas universales y acciones afirmativas para reparar y restituir los derechos de los pueblos indígenas.
- Formular un compromiso para que la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas, que se celebrará en Nueva York, no signifique un retroceso ni un estancamiento.
- Volver a escribir la historia para tener en cuenta a los pueblos indígenas y afrodescendientes, mediante un nuevo pacto social que señale igualdad entre hombres y mujeres, la multiculturalidad y el pluralismo como elementos fundamentales.
- Hacer un llamado para que nuestras acciones apunten a que en el año 2025 podamos tener sociedades libres de discriminación racial y de discriminación de género.
- Reconocer en las Constituciones la existencia de los pueblos originarios indígenas y afrodescendientes. Que esto sea considerado conjuntamente con el tema de la violencia de género como parte de los objetivos de desarrollo del milenio y del proceso post 2015.
- Impulsar una revolución en materia educativa para combatir los estereotipos, los prejuicios, la xenofobia y el racismo, para lo cual la labor de los Parlamentos es de vital importancia, en tanto a ellos les compete aprobar los Presupuestos Nacionales, en los que se debería asignar una partida clave para lograr una educación inclusiva, multicultural y pluralista. Ese es el eje vertebral del programa del milenio post 2015, para que juntos y juntas podamos cumplir con el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todos los seres humanos nacemos libres en dignidad y en derechos".

III. La función de los parlamentos en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel nacional

Se recomendó implicar al parlamento en la cuestión de los derechos humanos:

- Focalizar el tema de los derechos humanos de modo que sea prioritario y adquiera un lugar central en la agenda parlamentaria, teniendo presente el valor de la progresividad, porque el desarrollo de los derechos humanos va de menos a más; alcanzada una norma, siempre se puede dar un paso adicional. A nivel internacional, la principal fuente para lograr esa agenda es seguir las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU). También se cuenta con las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el ámbito nacional son importantes los informes emitidos por el Poder Ejecutivo y por las Comisiones temáticas de derechos humanos del Parlamento. Es importante contar con informes periódicos.
- Instaurar procedimientos acelerados con el fin de promulgar la legislación necesaria para proteger a las personas vulnerables y conseguir que se haga justicia.
- Fomentar el funcionamiento de comisiones parlamentarias fuertes que se dediquen exclusivamente al tema de los derechos humanos, más allá de que existan otras que también aborden el tema desde otra perspectiva, porque es la mejor forma de promover los derechos humanos desde el Parlamento y resulta un lazo adecuado con los organismos internacionales en la materia. A esos efectos, debería ampliarse el mandato de

estas Comisiones, impulsar la representatividad dentro de las mismas, formar a los parlamentarios en la temática, establecer mecanismos de autoevaluación a efectos de medir la eficacia del trabajo de estas Comisiones, buscar mecanismos transparentes, como la celebración de audiencias públicas, colgar información en las páginas web de los parlamentos y encontrar formas de integrar los compromisos internacionales, así como de informar a la Comisión Internacional en Ginebra.

- Crear dentro del parlamento un entorno que propicie el respeto y la promoción de los derechos humanos de los parlamentarios, de forma que los propios miembros del parlamento den ejemplo a la hora de promover los derechos humanos.
- Organizar debates parlamentarios sobre aspectos que exigen consulta pública y sensibilización de la población acerca de cuestiones pertinentes de derechos humanos, con miras a organizar debates al respecto en las circunscripciones electorales.
- Organizar reuniones periódicas de capacitación para los parlamentarios y el personal del parlamento sobre las cuestiones de derechos humanos.
- Realizar un seguimiento, incorporando a las prácticas políticas de nuestros países un espacio de información periódica del Poder Ejecutivo al Parlamento y en particular ante la Comisión de Derechos Humanos, para dar cuenta de lo ocurrido en el ámbito de sus atribuciones durante ese período en materia de derechos humanos para que el Parlamento tenga información actualizada y precisa a efectos de cumplir su función.
- Continuar impulsando la cooperación interparlamentaria y el análisis conjunto de estos temas, a fin de tener en cuenta las recomendaciones e incorporar a las realidades nacionales soluciones exitosas en otros países.

IV. Los parlamentos como parte de un sistema nacional de derechos humanos más amplio

El parlamento es una de las entidades nacionales más importantes en la promoción de los derechos humanos. Para ser más eficaces, los parlamentos deben conectarse, preferentemente a través de acuerdos institucionales claros, con otros organismos que tengan conocimientos especializados en materia de derechos humanos. Los parlamentos también pueden utilizar sus poderes constitucionales para contribuir a la instauración de un entorno jurídico que permita el funcionamiento eficaz de las instituciones y los defensores de los derechos humanos.

Se recomendó:

- Resaltar la importancia de las comisiones nacionales de derechos humanos y de las defensorías del pueblo en la acción legislativa, generando proyectos de normativa por iniciativa propia o por mandato legal. Para cumplir con su rol, es fundamental que estas últimas cuenten con la debida autonomía. Gracias a la cooperación, las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular las comisiones nacionales de derechos humanos, pueden contribuir a sensibilizar a los parlamentarios y a proporcionarles formación sobre las cuestiones relativas a los derechos humanos. De igual modo, pueden presentar sus informes anuales al parlamento para que sean debatidos en el plenario. Las enmiendas y las propuestas de los parlamentarios en relación con dichos informes pueden redundar en una mayor eficacia de las instituciones nacionales.
- Promover el accionar conjunto de la ciudadanía y las instituciones públicas en materia de derechos humanos, ya sea a modo de cooperación o de consulta. La sociedad civil, por su proximidad a la población y sus conocimientos específicos sobre todos los aspectos de los derechos humanos, debe trabajar con el parlamento. En su condición de canal de información y transmisión, puede ayudar a difundir entre la población las leyes

promulgadas y, a su vez, mantener al parlamento informado sobre la repercusión de éstas en la práctica. Las observaciones y propuestas de la gente, una vez transmitidas al parlamento, pueden generar y nutrir proyectos de ley destinados a mejorar la situación de los derechos humanos.

- Apostar a la educación en valores en derechos humanos como forma de sensibilizar a los pueblos – en particular los jóvenes – en estos temas y así permitir los cambios necesarios.

V. Información general sobre el mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) y espacios para la participación de los parlamentos

El parlamento está llamado a desempeñar un papel destacado, ya que la mayoría de las recomendaciones formuladas por los mecanismos de derechos humanos, en particular el EPU, le incumben directamente.

Partiendo de la idea de que los derechos humanos son una cuestión interdisciplinaria que exige una gestión integradora y que el EPU es un mecanismo en que participan todos los interesados, los participantes formularon diversas recomendaciones para mejorar la participación de los parlamentos, con la cooperación de esos interesados, en las tres etapas del proceso del EPU, a saber, la preparación del informe nacional, la presentación del informe al Consejo de Derechos Humanos y la aplicación de las recomendaciones del Consejo:

- Dar cumplimiento de la resolución adoptada por el Consejo en junio de este año, por la que se invita a que los parlamentos estén representados formalmente en todas las instancias del proceso del EPU.
- Formar parte del proceso de consulta nacional y en la preparación del informe nacional, participando en el análisis de los retos y alcances realizados en materia de derechos humanos del Estado, así como en la identificación de buenas prácticas para abordar problemáticas específicas desde una perspectiva de derechos humanos y poner a discusión el proyecto de informe nacional antes de ser remitido al Consejo en el marco del proceso del EPU.
- Participar con miembros de la delegación oficial en el diálogo interactivo durante el examen del Grupo de Trabajo del EPU en Ginebra (Suiza).
- Contribuir a la definición de la posición del Estado en relación a las recomendaciones y a su seguimiento.
- Participar en la preparación del informe a mediano término.
- Colaborar en actividades de diseminación de información, por ejemplo, de buenas prácticas expuestas en la participación de otros parlamentos.
- Crear un espacio en cada parlamento para sensibilizar a los nuevos parlamentarios en materia de derechos humanos e informarlos sobre el mecanismo del EPU.
- Diseñar el marco jurídico que refleje las obligaciones de derechos humanos que son vinculantes para el país y posibilite su aplicación; el parlamento puede usar esa prerrogativa para dar efecto a algunas de las recomendaciones del EPU, teniendo en cuenta que los compromisos emanados trascienden los períodos de gobierno.

VI. Estudios de prácticas relativos a la participación de los Parlamentos en el EPU

Se abordaron los casos (de Uruguay y Paraguay) de países, explicando cómo se realizaron las consultas para la elaboración, preparación y presentación del informe nacional y cómo se aplicaron las recomendaciones del EPU, entendiendo que es algo que incumbe a los tres Poderes del Estado. Se examinó, en particular, la participación del parlamento en ese proceso y su interacción con otros organismos con funciones en la esfera de los derechos humanos a nivel nacional.

Se recomendó:

- Generar sistemas de información adecuados, lo que implica la adopción de indicadores estructurales sobre el proceso y sobre los resultados, que den cuenta del desarrollo de las políticas públicas en materia de derechos humanos.
- Presentar el informe nacional por parte del Estado, en consulta con la sociedad civil organizada, pero sin perder independencia.
- Crear las estructuras institucionales necesarias para dar cumplimiento al EPU en sus distintas etapas y velar para que las prácticas institucionales sean acordes a las obligaciones que se contraigan.
- Aprovechar la instancia del EPU para recibir información de parte de los expertos independientes que participan en ella, así como para solicitar la cooperación internacional a fin de reforzar las políticas en materia de derechos humanos que así lo requieran.
- Promover la participación en los EPU de los otros países como forma de profundizar en sus realidades, conocer cómo han abordado sus recomendaciones y como una “fuente de ideas”.
- Elaborar una compilación de documentación y prácticas efectivas sobre la contribución de los parlamentos en el cumplimiento de los compromisos internacionales de derechos humanos, dentro del marco del EPU.
- Solicitar a la UIP y a Naciones Unidas que apoyen y promuevan la participación formal de los parlamentos nacionales en todo el proceso del EPU, de modo que la misma no sea discrecional.

Se hizo hincapié en dos desafíos:

- Seguir de cerca las recomendaciones emanadas y ya consolidadas en el EPU.
- Dar amplia difusión al EPU a fin de que sea de público conocimiento y no una herramienta sólo para conocedores de cada país, porque en él están contenidos los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de derechos humanos.