

Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador - Escrito de observaciones de la representantes

vie 28/01/2022 15:16

Guayaquil y Bogotá, 28 de enero de 2022

Doctor Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ref.: CDH-03-2019
*Observaciones al Informe de cumplimiento de la Sentencia presentado por el Estado
Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador*

Distinguido Dr. Saavedra,

El Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM-Guayaquil) y el Centro de Derechos Reproductivos, actuando como representantes de las víctimas en el caso Paola Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador, nos dirigimos a usted y por su intermedio, a la ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el objetivo de presentar nuestras observaciones a la comunicación del Estado de 4 de enero de 2022 en relación con el cumplimiento del punto resolutivo décimo primero de la Sentencia emitida el 24 de junio de 2020.

Quedo muy atenta a la confirmación de recibido.

Cordialmente,

Milagro Valverde

**CENTER *for*
REPRODUCTIVE
RIGHTS**

MILAGRO VALVERDE JIMÉNEZ (ella/she/her/hers)
Marshall Weinberg Global Legal Fellow, Latin America and the Caribbean
mvalverde@reprorights.org

Bogotá, Colombia
Mobile: +57 313 819 1730
Twitter: @ReproRightsLAC

Guayaquil y Bogotá, 28 de enero de 2022

Doctor Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ref.: CDH-03-2019

*Observaciones al Informe de cumplimiento de la Sentencia presentado por el Estado
Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador*

Distinguido Dr. Saavedra,

El Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM-Guayaquil) y el Centro de Derechos Reproductivos, actuando como representantes de las víctimas en el caso Paola Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador, (en lo sucesivo, “las representantes”) nos dirigimos a usted y por su intermedio, a la ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte” o “el Tribunal”), con el objetivo de presentar nuestras observaciones a la comunicación del Estado de 4 de enero de 2022 (en adelante “la comunicación” o “el escrito”), en relación con el cumplimiento del punto resolutivo décimo primero de la Sentencia emitida el 24 de junio de 2020 (en lo sucesivo, la “Sentencia” o el “Fallo”).

En su escrito, Ecuador alude que mediante el Oficio No. SDH-SDH-2021-0875-OF de 10 de noviembre, suscrito por la Máxima Autoridad de la Secretaría de Derechos Humanos, se remitió la invitación para que CEPAM-Guayaquil participe de “la revisión y validación” del primer borrador del Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia sexual en el ámbito educativo 2021-2025, y alegó no haber tenido respuesta de nuestra parte¹. El día de ayer, 27 de enero de 2022, se llevó a cabo una reunión solicitada por la Secretaría de Derechos Humanos con la Directora de Política Integral y Promoción de Derechos Humanos, la cual se convocó a través de correo electrónico de fecha 19 de enero de 2022².

Por ello, aprovecharemos la oportunidad para poner en su conocimiento los aspectos más importantes relacionados con la reunión sostenida el día de ayer entre las representantes y la Secretaría de Derechos Humanos de Ecuador, de cara a la implementación de la referida medida

¹ Comunicación del Estado de 4 de enero de 2022, págs. 1 y 2.

² Correo electrónico de 19 de enero de 2022, suscrito por la Directora de Política Integral y Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos.

de reparación. Finalmente, reiteraremos la importancia de que se tome en cuenta nuestra solicitud de participación en la Mesa Interinstitucional creada por el Estado para dar cumplimiento a la garantía de no repetición.

I. Preocupación preliminar: La comunicación del Estado no atiende al cumplimiento de la Sentencia

La comunicación de la Secretaría de Derechos Humanos de fecha 10 de noviembre de 2021, refleja elementos preocupantes sobre el alcance de la participación real que el Estado pretende proporcionar a las víctimas y sus representantes en la formulación e implementación de este punto resolutivo. Si bien el Estado tuvo contacto con una de las organizaciones representantes, específicamente con CEPAM-Guayaquil, la comunicación **no estuvo dirigida a invitarnos a participar en la Mesa Interinstitucional vinculada con el cumplimiento de la garantía de no repetición ordenada en la Sentencia, sino con nuestra participación en una capacitación.** En efecto, en el indicado oficio³, se informa que “la Secretaría de Derechos Humanos es la institución coordinadora de la Mesa Interinstitucional para la construcción de la política pública para la erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo, misma que da seguimiento al cumplimiento de la medida 11 de la Sentencia” y en ese sentido se limita a solicitar el “apoyo para el desarrollo de una capacitación específica abierta a funcionarios públicos y sociedad civil que sea impartida en el primer semestre del año 2022”, sin detallar ninguna información adicional al respecto⁴.

Asimismo, mediante el referido oficio se informa que “el primer borrador del (sic) Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia sexual en el ámbito educativo 2021-2026, ser[ía] culminado en diciembre de [ese] año”, por lo que se invita a que CEPAM-Guayaquil “sea partícipe activa en la **revisión y validación** del documento, proceso que se llevará a cabo desde enero de 2022” (el resaltado no es parte del texto original). Es decir, de la comunicación del Estado se desprende que únicamente ha considerado la participación de las representantes específicamente en la “revisión y validación” “fugaz” de una política pública ya elaborada en su totalidad por el Estado, sin la participación de las organizaciones representantes u otros actores a los que hace referencia la Sentencia del caso.

En este sentido, no se refleja o no puede interpretarse de la lectura de la invitación señalada que se proponga una participación activa de las representantes en su diseño y formulación, excluyendo a esta representación de etapas propias de la construcción de una política pública y que son cruciales del proceso. De hecho, incluso a la fecha, las representantes desconocen el contenido de la Estrategia. Asimismo, la comunicación enviada por parte del Estado tampoco

³ Oficio No. SDH-SDH-2021-0875-OF de 10 de noviembre, suscrito por la Máxima Autoridad de la Secretaría de Derechos Humanos, Anexo 1 a la presente comunicación.

⁴ Oficio No. SDH-SDH-2021-0875-OF de 10 de noviembre, suscrito por la Máxima Autoridad de la Secretaría de Derechos Humanos, Anexo 1 a la presente comunicación.

establece o alude a una invitación que tenga como fin invitar a las representantes a ser parte de la Mesa Interinstitucional, con el fin de tener una participación en ésta.

Con ello, las representantes reiteramos la necesidad de nuestra participación en forma genuina y colaborativa dentro de la Mesa Interinstitucional y puntualizamos cordialmente que nuestra intención no es la de ser una barrera para el avance en el cumplimiento en esta medida, sino que, por el contrario, consideramos que desde nuestra experiencia en la materia, podemos aportar mucho para que la implementación se dé cabalmente, atendiendo a todos los elementos dispuestos por la Corte en su Fallo.

II. La reunión sostenida entre las representantes y la Secretaría de Derechos Humanos

En atención a la invitación de la Secretaría de Derechos Humanos de sostener una reunión exploratoria, el día de ayer, jueves 27 de enero de 2022, las organizaciones representantes tuvimos una reunión con la Directora de Política Integral y Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos, Claudia Balseca Endara⁵.

En dicha reunión, se comunicó que la Secretaría de Derechos Humanos ostenta un rol coordinador con otras instituciones para dar cumplimiento al punto resolutivo décimo primero de la Sentencia. En ese sentido, la mencionada funcionaria expuso que se realizó un proceso de construcción de la política pública necesaria para la implementación de la reparación, para lo cual fue instaurada una Mesa Interinstitucional, conformada exclusivamente por diversas instituciones estatales, tales como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Pública, la Fiscalía, la Subsecretaría de la violencia contra las mujeres, entre otras. Asimismo, indicó que a partir del trabajo de dicha Mesa se preparó un primer borrador para ser presentado a las organizaciones representantes de las víctimas y así poner en su conocimiento “qué es lo que puede ofrecer el Estado”.

Igualmente, se comunicó que el próximo 31 de enero y 1 de febrero del año en curso se llevará a cabo un proceso consultivo por parte del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, para contar con la perspectiva de la niñez sobre esa propuesta. Estas consultas se estarían llevando a cabo para **revisar** la propuesta estatal.

Debe destacarse que esta representación de las víctimas no tenía conocimiento de las acciones que se están realizando por parte del Estado, excluyendo la posibilidad de contribuir activamente al proceso de consultas que se están llevando a efecto. Insistimos en que ninguna de las partes

⁵ Acta No. 001, de la reunión celebrada entre la Secretaría de Derechos Humanos y las representantes el 27 de enero de 2022, Anexo 2 a la presente comunicación. Este anexo corresponde al acta preparada y remitida por la Secretaría de Derechos Humanos, cuyo contenido es breve y refleja únicamente parte de la reunión. Las representantes no formamos parte de la elaboración de esta acta, por lo que en el presente capítulo desarrollaremos más detalles de la reunión celebrada.

que participó en dicha reunión tenía conocimiento alguno sobre cuáles organizaciones estaban siendo consultadas, y definitivamente, no tomaron en cuenta la perspectiva de la representación de las víctimas en este proceso de socialización. A la fecha, **la representación de las víctimas no tiene conocimiento alguno sobre las acciones que se están llevando a cabo para cumplir con este punto resolutivo**, a pesar de las afirmaciones estatales.

Más allá de ello, la representante de la Secretaría de Derechos Humanos fue clara al sostener que el objetivo de esa reunión era “revisar” en conjunto la propuesta de política pública planteada por el Estado “previo a su implementación”. Revisar un documento ya elaborado, en papel, con el único objetivo de hacer observaciones, no constituye una participación efectiva en el cumplimiento de la sentencia.

En dicha reunión, se acordó, entre distintos aspectos, que la Directora de Política Integral y Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos consultaría, con distintas autoridades, sobre la posibilidad de incorporar a la representación de las víctimas en las distintas etapas del proceso de diseño de las medidas que se adoptarán para dar cumplimiento al punto resolutivo décimo primero. También se comprometió a que nos invitaría a una próxima reunión con la Mesa Interinstitucional en la que las autoridades podrían “presentar” las acciones que han llevado a cabo para avanzar en el cumplimiento del punto resolutivo en cuestión, sin que eso signifique participación permanente. Este último aspecto, por sí solo, no asegura una participación efectiva y plena de la representación de las víctimas en todas las etapas del ciclo de políticas públicas (identificación de nodos críticos, diseño, implementación y evaluación) dirigido al cumplimiento de la Sentencia.

III. La necesidad de que las organizaciones representantes participen en la Mesa Interinstitucional creada por el Estado

Las representantes reiteramos que desde el inicio de la supervisión del cumplimiento de la Sentencia hemos insistido, de manera permanente, en la necesidad de ser parte de la Mesa Interinstitucional, en los términos que dispuso la sentencia de la Corte Interamericana. Más allá de lo que expresamente establece la decisión, las organizaciones representantes pueden contribuir desde la experiencia en temas de género y educación sexual integral, y desde nuestro interés en que la política pública que se construya sea idónea para dar cabal cumplimiento integral a cada una de las disposiciones requeridas por la Corte.

Reiteramos que nuestra intención es ser parte activa del proceso de cumplimiento de esta garantía de no repetición, más allá de un simple rol de observadoras y comentaristas de los acuerdos alcanzados desde y por las instituciones del Estado. Por ello, consideramos indispensable que se nos tome en cuenta no sólo para la revisión de la política pública, sino también para su **diseño y formulación**, etapa que se ha llevado a cabo desde una Mesa Interinstitucional, integrada totalmente por las instituciones estatales.

La participación activa de la representación de las víctimas contribuye a los intereses de la implementación de la Sentencia⁶. El diálogo directo entre representantes de las víctimas y las autoridades que toman decisiones facilita el cumplimiento del Fallo, como en reiteradas ocasiones ha demostrado y reflejado la experiencia de la Corte en las audiencias privadas de supervisión de cumplimiento de Sentencia⁷. No es constructivo esperar que el rol de esta representación de víctimas se limite a remitir observaciones a la política pública ya diseñada desde la perspectiva del Estado, cuya responsabilidad por otro lado fue determinada en la Sentencia motivo de esta supervisión, cuando lo ideal es que al menos se intente avanzar en una propuesta consensuada y que contribuya a generar el impacto transformador que desea alcanzar el Fallo de la Corte.

Si bien las representantes valoramos la solicitud de reunión efectuada por la Secretaría de Derechos Humanos, es importante advertir que las reuniones sostenidas con instituciones del Estado no equivalen ni sustituyen nuestra eventual participación en la Mesa Interinstitucional. Como fue reconocido por la Directora de Política Integral y Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos, **es precisamente en esa Mesa donde se toman las decisiones respecto a la creación e implementación de la política pública**. De modo que las reuniones convocadas fuera de esa Mesa tienen como función simplemente informar los acuerdos tomados en ella, pero no hacernos parte de esos acuerdos. Ejemplo de ello fue justamente la reunión del 27 de enero de 2021, en el que se nos comunicaron las acciones de “consulta” que se estarían llevando a cabo sobre su propuesta política pública, sin que ni siquiera se proporcionara información completa sobre las personas invitadas a esta consulta, dado que es otra institución la que está a cargo de esta.

Finalmente, es importante destacar que de la información recibida en dicha reunión no se desprende que en la referida Mesa estén participando otros organismos internacionales expertos en el tema, tales como el MESECVI y la Comisión Interamericana de Mujeres, de conformidad con lo recomendado en la Sentencia. Al respecto, reiteramos la necesidad de que Ecuador incluya a las dos organizaciones representantes del presente caso, organizaciones de la sociedad civil que representen intereses de niñas, niños y adolescentes, así como las organizaciones internacionales como MESECVI o la Comisión Interamericana de Mujeres en la Mesa Interinstitucional a efectos de que podamos participar no sólo en la revisión y evaluación de la política pública, sino también **desde su formulación y diseño**.

⁶ Ver, por ejemplo: *Caso Tenorio Roca y otros Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 2020, Considerando 13 y Punto Resolutivo 4.

⁷ Ver, por ejemplo: *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2018 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2020, págs. 56 y siguientes.

IV. Ratificación de pretensiones del escrito de observaciones presentado en diciembre de 2021

Tal y como señalamos en nuestro escrito de observaciones presentado en diciembre de 2021, la información proporcionada por el Estado hasta el momento, en relación con el cumplimiento de la garantía de no repetición ordenada en el punto resolutivo décimo primero de la Sentencia, **es insuficiente para determinar los avances en su implementación**. En particular, como mencionamos en esa ocasión, Ecuador:

- i) ha hecho referencia a políticas públicas iniciadas previo a la emisión del Fallo,
- ii) ha presentado información respecto de políticas públicas que no están relacionadas con lo ordenado por la Corte,
- iii) ha sido indiferente al mandato del Tribunal respecto a la necesidad de participación de las víctimas, mecanismos internacionales y las niñas, niños y adolescentes en la formulación de políticas públicas, y
- iv) no ha presentado ningún tipo de respaldo probatorio respecto de las acciones normativas, institucionales y presupuestarias para la efectiva implementación de las medidas.

No obstante, a pesar de haber expuesto esa serie de problemas identificados en la información aportada por el Estado ecuatoriano y luego de haber reiterado nuestro interés en participar en la Mesa Interinstitucional para apoyar e impulsar el cumplimiento efectivo e integral de esta reparación, no se han adoptado medidas tendientes a incorporar a esta representación en dicha Mesa, contrario a lo que afirma el Estado en su comunicación.

Por ello, reiteramos el llamado a que el Estado incluya en su Mesa Interinstitucional a las dos organizaciones representantes, a organizaciones representantes de los intereses de niñas, niños y adolescentes y a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos expertos en el tema, tales como el MECSEVI y la Comisión Interamericana de Mujeres. Consideramos que el trabajo en conjunto entre todos estos mecanismos puede impulsar a que se desarrolle una política pública modelo para la región y que sea adecuadamente implementada en Ecuador. Por ello estimamos que es fundamental el diálogo **desde la formulación y el diseño** de las políticas públicas.

Por otra parte, recordamos que en la Sentencia se identificó que en Ecuador existe un contexto generalizado de violencia, acoso y abusos sexuales en las instituciones educativas, en que se encuentran normalizadas estas conductas y carecen de medidas de prevención de esta clase

actos, incluyendo, hasta ahora, la ausencia de educación sexual integral⁸. Por lo tanto, es crucial que la política pública prevea en su diseño curricular algunas de las temáticas que se consideraron básicas para garantizar una educación sexual y reproductiva integral que sirva como herramienta para la detección de casos de violencia sexual contra niñas, niños o adolescentes, a saber: el entendimiento de las implicancias de las relaciones sexuales y afectivas (incluyendo la temática del consentimiento) y el ejercicio de las libertades respecto a sus derechos sexuales y reproductivos⁹.

No obstante, al no tener acceso a la estrategia desarrollada por el Estado, desconocemos de qué se trata y si contempla el diseño e implementación de una política de educación sexual integral que atienda a los estándares sentados en la Sentencia, la cual es trascendental en el cumplimiento de la garantía de no repetición. De lo contrario, no sería posible obtener registros estadísticos que atiendan a la realidad y a partir de ello diseñar las rutas necesarias para abordar el problema de contexto identificado en la Sentencia. En efecto, si no se cuenta con esta política de educación sexual integral, las niñas, niños y adolescentes seguirán sin contar con las herramientas necesarias para entender las implicaciones de las relaciones sexuales y afectivas, así como identificar la violencia sexual, tal como fue el caso de Paola.

V. Petitorio

En virtud de las consideraciones expuestas, esta representación solicita respetuosamente a la Honorable Corte que tenga en cuenta las observaciones presentadas y, en consecuencia:

1. Declare pendiente de cumplimiento la medida de reparación ordenada en el punto resolutivo décimo primero de la Sentencia.
2. Solicite al Estado que incluya en la Mesa Interinstitucional – en todas las etapas del proceso de diseño hasta la implementación de las políticas públicas que se dispongan para cumplir con el punto resolutivo décimo primero- a las representantes del presente caso, a organizaciones de la sociedad civil representantes de niñas, niños y adolescentes, así como a mecanismos internacionales de protección de derechos humanos como MESECVI o la Comisión Interamericana de Mujeres a efectos de que podamos avanzar – en conjunto- en el cumplimiento de esta garantía de no repetición orientada a evitar que casos como el de Paola vuelvan a ocurrir en el futuro.
3. Solicite a Ecuador que, en el informe requerido por la Corte en el punto resolutivo quinto de la Resolución de Supervisión de Cumplimiento de 23 de septiembre de 2021, se refiera

⁸ Caso *Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párr. 44 y siguientes.

⁹ Corte IDH, Caso *Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador*, párr. 139.

CENTRO *de* DERECHOS REPRODUCTIVOS



a los distintos aspectos a los que se ha hecho alusión en el presente escrito y en aquel remitido por las representantes el 2 de diciembre de 2021.

Atentamente,

Catalina Martínez

Centro de Derechos Reproductivos

Lita Martínez

CEPAM - Guayaquil