

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y SU INFORME ESPECIAL EN DERECHOS DE LA MUJER: UNA NUEVA INICIATIVA PARA EXAMINAR EL ESTATUS DE LA MUJER EN LAS AMÉRICAS

Elizabeth A.H. Abi-Mershed*
Denise L. Gilman**

INTRODUCCIÓN

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el principal organismo de la Organización de Estados Americanos es la encargada de promover y proteger los derechos humanos en las Américas. Está compuesta por siete miembros, elegidos por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los Estados Miembros. Los comisionados ejercen sus funciones por cuatro años y pueden ser reelegidos una sola vez. Cada uno es elegido a título personal como experto en derechos humanos y en conjunto representan a todos los Estados Miembros. La CIDH fue creada en 1959, en la Quinta Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago, 1959). Aunque a la Comisión inicialmente se le otorgó un mandato vago para "promover los derechos humanos" y poderes débiles, el sistema continuó evolucionando de manera notable a través de las reformas de 1965, que fortalecieron su Estatuto. En dicha oportunidad se le otorgó formalmente competencia para recibir peticiones individuales alegando la violación de derechos protegidos en la Declaración Americana. Enmiendas a las cartas de la OEA en 1967, protocolo de Buenos Aires, fortalecieron aún más a la Comisión al elevar su estatus a órgano principal de la OEA. La adopción de la Convención Americana sobre derechos humanos en 1969, y su subsecuente entrada en vigor en 1978, marcaron una transformación fundamental en el sistema, al otorgarle, finalmente, bases en un tratado. La Comisión ejerce jurisdicción bajo la convención con respecto a los Estatutos Parte de la misma y bajo la Carta de la OEA y de la Declaración Americana con respecto de los

* Estadounidense. Obtuvo un Doctorado en Derecho por el Washington College of Law. Tiene una Maestría en Derecho Internacional y Comparado por la Universidad de Georgetown. En la Comisión Interamericana de Derechos Humanos examina la admisibilidad de las demandas y es responsable del monitoreo del estado de los derechos humanos en varios países miembros. Ha publicado: "La Organización de Estados Americanos y los Derechos Humanos en el Caribe"

** Estadounidense, Doctora en Derecho por la Escuela de Leyes de la Universidad de Columbia y abogada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

restantes Estados Miembros. La entrada en vigencia de la Convención también produjo la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sus modalidades esenciales para proteger los derechos humanos incluyen: la tramitación de peticiones individuales, alegando la violación de derechos humanos imputable a los Estados miembros; el monitoreo de la situación de los derechos humanos a través de toda la región, y la comunicación de sus conclusiones en los informes anuales y especiales que publica.

A lo largo de sus 37 años, la Comisión rara vez ha analizado las violaciones a los derechos humanos desde la perspectiva propia del género; esto se debe, presumiblemente, a muchos factores. Sin embargo, es suficiente señalar que cada vez es más evidente que el sistema interamericano de derechos humanos necesita preocuparse de manera más responsable de las violaciones a los derechos humanos contra la mujer. El marco internacional de los derechos humanos, actualmente existente, ofrece algunas fortalezas y debilidades para asegurar los derechos de las mujeres. El sistema interamericano de derechos humanos ofrece sus propias ventajas y limitaciones regionales. Mientras el discurso de los derechos en las Américas es vital y creciente¹, el derecho de los derechos humanos puede parecer un discurso distante y amorfo para un individuo cuyos derechos han sido violados. Sin perjuicio de las severas limitaciones que existen, el carácter vinculante de principios básicos de derechos humanos ha producido avances en la protección de los derechos de la mujer. El logro de las prioridades que han sido identificadas en los niveles internacionales y regionales, en la lucha por darle mayor poder a las mujeres, requerirá tanto la utilización de los mecanismos existentes como la creación de aproximaciones más receptivas a las violaciones sufridas por las mujeres².

A principios de 1994, la Comisión nombró a su miembro, Claudio Grossman, como Relator Especial sobre Derechos de la Mujer, otorgándole mandato para analizar e informar de las instancias tácticas y legales de discriminación en contra de la mujer dentro de los Estados Miembros de la OEA. Esta iniciativa fue una manifestación de su intención de renovar la

¹ Ver, R. Cook. *Women's International Human Rights Law: The Way Forward*. 15 HUM. RTS.Q. 230,232 (1993) (Destaca la percepción de abogados/as de derechos de la mujer de África y Asia, de que el discurso de los derechos puede ser una aproximación menos efectiva en esos contextos regionales.)

² Ver, *United Nations Fourth World Conference on Women: Declaration Platform for Action*. 35 I.L.M. 401 (1996) (Reafirma el compromiso internacional para lograr el goce pleno e igualitario de los derechos por las mujeres; crear mecanismo para dotar con poderes a la mujer; acelerar Nairobi; fortalecer estrategias de seguimiento del Plan de Acción de la Conferencia Regional de Mar del Plata).

atención, por parte de la OEA y de la Comisión, sobre la situación de los derechos de la mujer en el hemisferio y representa una oportunidad para que la Comisión aumente su rol en la promoción y protección del pleno ejercicio, por parte de las mujeres, de sus derechos humanos.

El presente artículo revisa brevemente esta nueva iniciativa, a la luz de las oportunidades que abre para que la Comisión se haga cargo de este tema crítico de los derechos humanos. En la primera parte se describen brevemente algunos de los desarrollos a los que apunta esta nueva iniciativa. En la segunda parte se comenta el nombramiento y el mandato del Relator Especial. En la tercera parte, se indica la manera en que la nueva iniciativa de la Comisión puede servir como ímpetu para realzar su rol de proteger los derechos humanos de la mujer. Probablemente esta iniciativa sea capaz de renovar rápidamente aspectos del sistema de peticiones individuales de la Comisión y sus funciones de monitoreo para que estos mecanismos sean más efectivos en esta esfera. El artículo concluye con algunas reflexiones sobre la naturaleza del sistema, y sobre los retos que enfrentamos al trabajar para que los derechos humanos de la mujer sean protegidos de la manera más eficiente.

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA DE LA COMISIÓN EN LOS DERECHOS DE LA MUJER

La decisión de la Comisión de nombrar a un Relator Especial en el tema de Derechos de la Mujer surgió en el contexto de una serie de factores³. Los Estados Miembros de la OEA han identificado que es crucial para el sistema democrático del hemisferio⁴, que la mujer pueda gozar del pleno y libre ejercicio de sus derechos humanos. El acuerdo prioritario en el hemisferio de aumentar el ejercicio efectivo de la democracia es una condición esencial para lograr avances en el respeto de los derechos humanos. Al mismo tiempo, una democracia verdaderamente participativa no puede florecer hasta que cada segmento de la sociedad participe realmente en la vida nacional.

Tal como la OEA ha renovado su compromiso de mejorar el respeto de los derechos de la mujer -a través del trabajo de los Estados Miembros y de la Comisión Interamericana de la Mujer y de la adopción de la Convención

³ Un actor tiene que ver con el compromiso histórico de la OEA con el trabajo en favor de los derechos de la mujer. Éste llevó a las Convenciones Interamericanas sobre Nacionalidad de las Mujeres (Montevideo, Uruguay 1993) el *Granting of Political Rights to Women* (Bogotá, Colombia 1984).

⁴ Esto fue reconocido por los Estados Americanos en la Declaración de Principios de la Conferencia de las Américas (Miami, 1994) y reafirmado por la Asamblea General en la Declaración de Montrouis (Haití. 1995)

Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belem do Pará, 1994)- también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha aumentado su enfoque en la promoción y protección de los derechos de la mujer.

En 1993 la CIDH publicó un breve informe sobre la situación de los derechos de la mujer en el hemisferio. En él reconoció que, a pesar de que muchos gobiernos de los Estados Miembros estaban interesados en mejorar la situación de los derechos de la mujer, la discriminación constante impedía que las mujeres gozaran de manera completa e igualitaria de sus derechos humanos. La CIDH expresó su preocupación recomendando a los Estados Miembros que: "examinen su legislación para asegurar que ésta provea la totalidad de los derechos y de manera igualitaria a todos los que estén bajo su jurisdicción"; que consideren la ratificación de instrumentos relevantes de derechos humanos, en especial la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer; así mismo, que canalicen recursos adicionales para la protección de los derechos de la mujer. Una delegación de la Comisión participó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio 1993), y tomó especial nota de la prioridad acordada para asegurar el pleno e igualitario goce, por parte de la mujer, de sus derechos humanos, y del llamado a conformar amplios sistemas de aproximación que se preocupen del estatus y derechos humanos de la mujer.

En 1994, la CIDH proporcionó asistencia técnica a la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM) en la preparación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en Contra de la Mujer. Esa experiencia destacó la estrecha relación existente entre la manifestación específica de la violencia contra la mujer y el problema global de discriminación en contra de la mujer. Como lo destaca el texto de la Convención de Belem do Pará en su artículo 6, el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye entre otros:

- a) El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación y
- b) El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamientos y prácticas sociales y culturales, basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Cabe destacar que la Comisión, en años recientes, ha empezado a confrontar las violaciones a derechos humanos a causa del género a través de su sistema de denuncias individuales y sus funciones de supervigilancia. Por ejemplo, la CIDH actualmente se encuentra tramitando un par de denuncias individuales, una de las cuales alega discriminación en contra de la mujer en

conexión con temas de derechos laborales y familiares; la otra, se relaciona con el fenómeno de la violencia doméstica. De manera más general, durante sus visitas *in loco* y en el marco de algunos informes sobre situación de los derechos humanos en los países, la Comisión está otorgándole especial atención a la situación de los mismos respecto de la mujer. Por ejemplo, cuando se visitó Haití durante el último año del Gobierno *de facto*, se entrevistó con mujeres que habían sido víctimas de violaciones sexuales por motivos políticos e informó que ello constituía una violación de múltiples preceptos de la Convención Americana y otros instrumentos básicos sobre derechos humanos. La Comisión se encuentra actualmente comprometida a proteger los derechos de las mujeres desde distintos frentes; a través de ellos se ha percatado de que el estatus otorgado a la mujer por las legislaciones internas, en muchas ocasiones, actúa como un obstáculo para el libre y pleno ejercicio de sus derechos individuales.

II. ELECCIÓN Y MANDATO DEL RELATOR ESPECIAL

En el contexto de este desarrollo a nivel internacional y regional, y teniendo en consideración que los efectos de la discriminación en contra de la mujer habían sido constatados en su propia práctica, la Comisión decidió que era necesario adoptar medidas específicas para hacerse cargo de este problema de manera comprensiva. El actual Presidente de la Comisión, el Decano Claudio Grossman, fue elegido Relator Especial sobre los Derechos de la Mujer por el pleno de la CIDH durante su 85° período de sesiones. Dicha elección se efectuó con el objeto de que estudiase la manera en que la legislación y práctica de los Estados Miembros, que afecta a los derechos de la mujer, se encuentran en concordancia con las obligaciones prescritas por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵. El objetivo de este estudio, ahora en su fase inicial, es identificar y analizar instancias de discriminación *de facto* y *de jure* contra la mujer dentro de los Estados Miembros. Este estudio podrá ser usado por la Comisión para formular recomendaciones con el propósito de ayudar a que los Gobiernos de los Estados Miembros mejoren su conformidad con sus obligaciones de derechos humanos. Esta es la primera vez que la Comisión ha emprendido un estudio comprensivo sobre el estatus de los derechos de la mujer en el hemisferio.

⁵ Ver, "Informe de Progreso sobre el Proyecto para Promover y Proteger el Derecho de la Mujer del Hemisferio a estar Libre de Discriminación". En: *Informe Anual del CIDH 1995*, OEA/SER.L/V/II.91, doc. 7 rev., del 28 de febrero, 1996, pp.236 a 239.

La Declaración Americana y la Convención Interamericana garantizan la protección de ciertos derechos humanos para todos los individuos⁶. El estudio del Relator Especial analizará en detalle cómo cumplen los Estados con ese amplio compromiso, y considerará tanto las normas relevantes de la legislación doméstica como la forma en la que éstas son aplicadas e interpretadas, al evaluar la extensión en la que las mujeres gozan, en el hemisferio, de los derechos reconocidos en la Convención y Declaración. El proyecto encara la discriminación en contra de la mujer desde la perspectiva de la letra y del espíritu de la ley. La legislación y/o la práctica del Estado puede dificultar que las mujeres disfruten de sus derechos en relación con asuntos como el estatus marital o los derechos de propiedad. El sistema legal puede dificultar el derecho de las mujeres para disfrutar de igual acceso a la educación y servicios de salud, a empleo y condiciones justas de trabajo, y de participar en la toma de decisiones en la esfera pública. La violencia contra la mujer, el trato que se le da a la mujer en la prensa y en el sistema judicial criminal, -así como la necesidad de mecanismos efectivos para remediar violaciones a los derechos de la mujer- están entre los asuntos que deberán ser revisados. Al examinar la situación de la mujer en el hemisferio, también se requiere tomar en cuenta las circunstancias de la mujer en situaciones especialmente vulnerables por su estatus o condición.

El Informe del Relator Especial enfocará primordialmente la pregunta acerca de la manera en que la legislación y la práctica nacional se apegan a las normas de derechos humanos, contenidas en la Declaración Americana y Convención Interamericana. También se considerarán otros instrumentos del sistema interamericano en la medida en que ayuden a interpretar los derechos establecidos en los principales instrumentos. Por ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁷. El estudio también tomará en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer, que apoya las normas de igualdad de la Declaración Universal.

⁶ Estos instrumentos se encuentran reimpresos en: *Documentos Básicos Perpetuando los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano* (en adelante *Documentos Básicos*; actualizado hasta septiembre de 1995) OEA/SER.L.V./II. 90, doc 31 rev. 2,22 de septiembre, 1995.

⁷ *Ibíd.* En: 109,69,83, 99,87.

El estudio intenta hacer un uso completo de todas las oportunidades que existen para la interacción en la promoción y protección de los derechos de la mujer. La Comisión espera que la participación conjunta de representantes gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de intercambiar y hacer llegar información, fomente oportunidades futuras de colaboración a nivel nacional y regional. Dentro de la OEA, este proyecto proveerá de oportunidades adicionales para la cooperación entre la CIDH y la Comisión Interamericana de la Mujer. Es importante destacar que este estudio del Relator Especial deriva directamente del mandato de la CIDH para promover y proteger los derechos humanos en las Américas, y para monitorear la conformidad de los Estados Miembros con sus obligaciones contraídas bajo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El mandato CIDH, como organismo principal de la OEA, es distinto al de la Comisión de la Mujer de la OEA, el cual no tiene la misma competencia para evaluar situaciones y hacer recomendaciones a los Gobiernos de los Estados Miembros dirigidas a asegurar el cumplimiento de sus obligaciones⁸. El Relator Especial consultó con la CIM y su Secretaría Ejecutiva, acerca del proyecto, y compartirá información y el resultado de sus estudios con su agencia hermana. Expertas designadas por la CIM han tenido y seguirán teniendo un rol importante en el desarrollo del estudio.

El proceso ha sido diseñado para obtener información de los sectores que más saben acerca de cómo la legislación y la práctica de los Estados Miembros están afectando a las mujeres. Adicionalmente, la metodología del estudio ha sido diseñada para ser flexible y receptiva a las prioridades identificadas, a través del proceso, por aquellos que proveen de información relevante. La metodología tiene la intención de crear un proceso que no sólo produzca información, sino también un mecanismo de intercambio de datos, preocupaciones y puntos de vista.

La otra institución que juega un rol especial en llevar a cabo este proyecto es, sin duda, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El IIDH ha sido involucrado en el diseño y desarrollo del estudio del Relator Especial desde que éste fue nombrado. Algunas de estas contribuciones se encuentran detalladas en la sección que explica la metodología del proyecto. El

⁸ La CIM es un Órgano especializado de la OEA. Posee autonomía técnica en la determinación de sus políticas y programas de trabajo, con las limitaciones establecidas en su Estatuto. También actúa como órgano consultivo de la OEA. Está compuesto por un número de Delegados Principales equivalente al número de Estados Miembros, cada uno es nombrado por y representa a su Gobierno. La Asamblea de Delegados determina las políticas y programas de acción de la CIM.

IIDH ha estado buscando proyectos destinados a profundizar la comprensión del fenómeno relacionado con la construcción social del género y su relación con los derechos humanos de la mujer y del hombre; también ha ejecutado actividades que apuntan a capacitar a abogados de derechos humanos en la utilización del Sistema Interamericano de derechos humanos como mecanismo para proteger los derechos de la mujer. La última función tiene especial importancia con respecto a la Comisión, porque las abogadas de derechos de la mujer rara vez tienen acceso a los mecanismos del sistema interamericano.

Más allá de los resultados específicos del estudio del Relator Especial y las recomendaciones de la Comisión a los Estados Miembros, este proceso fue diseñado para incrementar la conciencia acerca de los puntos de vista existentes en el sistema interamericano de derechos humanos para promover y proteger los derechos de la mujer. Asimismo para fortalecer las relaciones de trabajo entre entidades relevantes, gubernamentales y no gubernamentales, y la Comisión. Por ejemplo, dentro del sistema interamericano de derechos humanos, el proceso de peticiones individuales y las funciones de monitoreo de la Comisión deben ser utilizados mayormente para que constaten los obstáculos con los que se encuentran las mujeres al tratar de ejercer sus derechos.

Claramente, la responsabilidad para garantizar el cumplimiento y protección de derechos individuales, descansa en primer lugar y principalmente en los gobiernos de los Estados Miembros. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente, especifican el compromiso de los Estados Miembros de la OEA de respetar y proteger el ejercicio de los derechos establecidos.

III. LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER

El mandato de la Comisión es proteger y promover los derechos humanos. El nombramiento del Relator Especial sobre derechos de la mujer elevó la pregunta acerca de como el sistema, como un todo, podía ser utilizado y ser más receptivo a violaciones a los derechos humanos propias del género. Es importante que los temas concernientes a los derechos de las mujeres no sean tratados de manera aislada sino por el contrario, que sean incorporados al trabajo cotidiano de la Comisión.

Con respecto al tema de la igualdad, la Convención Americana sobre Derechos Humanos se basa sobre el principio de no discriminación e igual protección de y ante la ley. Cada Estado Parte se compromete a "respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de (...) sexo"⁹. Donde un derecho reconocido no se encuentra protegido, el Estado Parte está obligado a adoptar medidas legislativas o de cualquier otra índole, necesarias para darle efecto legal interno a dicho derecho. La Declaración Americana prescribe que "todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de (...) sexo (...) ni otra alguna".

A mayor abundamiento, la Convención Americana protege un conjunto de derechos civiles y políticos, entre los cuales están: el derecho a ser reconocido como persona ante la ley, a la vida, a ser tratado con dignidad, a estar libre de la esclavitud, a la libertad personal, a un juicio justo, a estar libres de leyes con efecto retroactivo, a la privacidad, a la libertad de conciencia y religión, pensamiento y expresión, reunión y asociación, a la vida familiar, al nombre, especial protección de los menores, a la nacionalidad, a la propiedad privada, al derecho de circulación y residencia, a participar en el gobierno, a la igualdad ante la ley y la protección judicial¹⁰.

Mientras que sólo algunos de estos derechos han sido interpretados y aplicados por los órganos del Sistema Interamericano con un enfoque de género¹¹, cada uno de ellos tiene la potencialidad, ya sea por sí mismo o en

⁹ La discriminación está prohibida por motivos de: "raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier condición social". La Convención Americana también protege el derecho a la igualdad por y ante la ley (artículo 24); requiere que los Estados Partes adopten "medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges" durante el matrimonio y en caso de disolución (artículo 17) y prohíbe la aplicación discriminatoria de medidas de emergencia durante la suspensión de garantías (artículo 27).

¹⁰ La Declaración Americana también reconoce una serie de derechos civiles y políticos, aunque sus disposiciones son menos desarrolladas y difieren en ciertos aspectos de las de la Convención: Por ejemplo, no existe ningún derecho explícito al nombre consagrado en la Declaración, o a estar libre de leyes con efecto retroactivo, aunque puedan estar incluidas implícitamente en otros derechos reconocidos.

¹¹ Dos ejemplos del tratamiento que la Comisión ha dado a la violencia en contra de la mujer son discutidos más adelante. El caso de *María Elena Loayza contra Perú*, actualmente pendiente ante la Corte, también eleva el problema de la violencia propia del género. La Comisión ha terminado de tramitar otro tipo de caso (pronto a publicarse) que trata sobre las revisiones vaginales a las que son sometidas las mujeres en las prisiones para poder tener contacto íntimo con un prisionero. También se puede ver las atas de la nota 15 en relación con jurisprudencia sobre discriminación.

combinación con otros derechos, para proporcionar protección específica a los derechos de la mujer. Por ejemplo, como será analizado más adelante, el derecho a un trato digno y la prohibición de la tortura han sido aplicados en casos que se refieren al uso sistemático de violaciones sexuales como forma de tortura. El derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos, ya sea directamente o a través de representantes elegidos, en conjunto con la obligación del Estado de proteger todos los derechos de forma no discriminatoria, puede ser interpretado en el sentido que exija al Estado adoptar medidas que faciliten las candidaturas de mujeres en puestos de elección popular.

De alguna manera y en virtud del carácter fundamental que tienen las provisiones sobre igual protección y no discriminación en la Convención Americana, es sorprendente el hecho de que existan pocos casos individuales que versen directamente sobre estos hechos¹². Existe alguna jurisprudencia en los informes sobre países y en otro tipo de informes especiales, sin embargo, hay pocos casos que traten el tema de manera general y aún menos sobre la situación de la discriminación en contra de la mujer. Sin perjuicio de lo anterior, recientemente la Comisión ha comenzado a desarrollar alguna jurisprudencia importante con respecto a la situación de la violencia en contra de la mujer involucrando trato inhumano o tortura con causas y/o consecuencias propias del género. Este desarrollo se discute aquí para mostrar la forma en que se ha involucrado al sistema en la protección de los derechos de la mujer. Al mismo tiempo, se busca provocar una reflexión acerca de cómo el sistema puede abarcar otras áreas en las cuales la mujer no goza de manera plena e igualitaria los derechos garantizados.

El Sistema Interamericano y la Violencia en contra de la Mujer

Un Área prioritaria en los derechos humanos es asegurar el derecho que la mujer tiene a estar libre de todo tipo de violencia. Sin embargo, sólo recientemente ha sido explorada la extensión en que la violencia propia del género, especialmente cuando ha sido perpetrada por actores privados, cae

¹² Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-4/84, "Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización", de 19 de enero, 1984, Ser. A N° 4, en los Párr. 52-67 (en relación, con el derecho de la mujer de estar libre de discriminación en relación con la modificación propuesta que establecía beneficios en favor del esposo pero no para la mujer.) La Corte consideró el derecho a la igual protección por y ante ley en el artículo 24 y la prohibición de la aplicación discriminatoria de la Convención del artículo 1.1 al establecer que los Estados Partes estaban obligados a "mantener sus leyes libre de regulaciones discriminatorias" y siguió la perspectiva de la Corte Europea de Derechos Humanos al determinar que las diferencias en el trato eran discriminatorias cuando no tenían "una justificación objetiva y razonable".

dentro de la competencia del derecho internacional de los derechos humanos. La propia Comisión está comenzando apenas a tratar el uso de la violencia perpetrada y sufrida en formas propias del género. Hasta la fecha, los resultados han sido, a veces, muy efectivos; mientras que en otras oportunidades, lo han sido menos.

El trabajo de la Comisión al informar sobre el uso sistemático de la violencia en contra de la mujer durante el gobierno *de facto* en Haití, sirve como ejemplo de una aproximación firme dentro del contexto de las funciones de monitoreo de la Comisión¹³. Es importante destacar que esta situación específica fue dada a conocer a la Comisión por ONGs e individuos que aportaron gran cantidad de información y testimonios como argumentos legales, proporcionando de este modo una visión crítica de dicha situación.

Durante su visita *in loco* a Haití, en mayo de 1994, la Comisión entrevistó a mujeres que habían sido violadas y abusadas sexualmente por miembros del ejército, policías y grupos paramilitares. ONGs que trabajaban en Haití proporcionaron en esta oportunidad mayor información, al igual que la Misión Civil de la OEA y ONU.

La Comisión informó que entre las víctimas había desde mujeres embarazadas hasta niñas de 5 años. Asimismo indicó que las violaciones y abusos fueron dirigidos en su contra porque apoyaban la formación de instituciones democráticas en Haití, o porque sus esposos, padres, hijos u otros miembros masculinos de la familia propagaban ideas políticas contrarias al gobierno *de facto*. Algunas mujeres fueron repetidamente violadas y otras lo fueron en presencia de sus familias con el objeto de aterrorizarlos. La Comisión informó que algunas mujeres de Cité Soleil fueron violentadas por el solo hecho de que dicha área era conocida como partidaria del Presidente Aristide. Las mujeres raramente denuncian estos crímenes ya sea por temor a represalias, o porque efectivamente, aquellas que denunciaron, fueron objeto de represalias. La Comisión destacó que el uso de la violencia sexual, junto con la vergüenza que la sociedad puede imponer a la víctima, subrayan "la importancia de reconocer claramente la violencia sexual como una seria violación a los derechos humanos".

¹³ La Comisión viajó a Haití cinco veces durante el régimen de facto y emitió un número de informes especiales y comunicados de prensa. Durante la visita de la Comisión en 1994, se esforzó especialmente en investigar un número considerable de denuncias en el sentido que la violencia contra la mujer se estaba usando como un instrumento de represión. Los resultados de esta investigación fueron publicados por la Comisión en febrero de 1995, en: *Informe Sobre la Situación de Derechos Humanos en Haití*. OEA/Ser.L/V/n. 88, Doc. 10 rev., 9 de febrero de 1994.

La Comisión concluyó que esta violencia dirigida en contra de la mujer tenía "un solo propósito: crear un clima de terror entre la gente que apoya a Aristide". La Comisión consideró las definiciones interamericanas y de Naciones Unidas de tortura al determinar que esta violencia sexual no sólo era una violación al derecho de la integridad física, sino también una forma de tortura. Se infligía sufrimientos físicos y mentales con el objeto de castigar a las mujeres por su militancia o asociación con gente considerada militante o con el objeto de disuadirlos de cualquier esfuerzo para resistir al régimen. El informe de la Comisión señala que esta forma de violencia sexual es una expresión brutal de la discriminación en contra de la mujer. Más aún, habiendo destacado que durante el régimen *de facto* esta práctica no era azarosa o aislada sino "extendida, abierta y común", la Comisión determinó que representaba "un arma de terror" que era "un crimen en contra de la humanidad bajo el derecho internacional consuetudinario."

El ejemplo más importante de los casos individuales de la Comisión respecto de la violencia en contra de la mujer es el de Raquel Mejía en contra del Perú¹⁴. El caso se refiere a la intimidación, abuso y violación de la víctima por un soldado en conjunto con el secuestro de su marido por personal militar; a ambos se les acusó de "ser subversivos".

Luego que su marido fue llevado por los militares (y posteriormente asesinado), el soldado volvió para violarla nuevamente. Ante la reticencia del Gobierno de proporcionar información sobre los hechos, la Comisión tomó en consideración la posición de los peticionarios, sustentada por informes de cuerpos no gubernamentales e intergubernamentales, acerca del uso de las violaciones en contra de mujeres por miembros de las fuerzas de seguridad en áreas bajo la ley de emergencia. La Comisión encontró que la víctima no contaba con un recurso efectivo para obtener una investigación imparcial y la sanción de los responsables. La Comisión analizó las causas y consecuencias propias del género de las violaciones cometidas en contra de Raquel Mejía y concluyó que su derecho a un trato digno y a no ser sometida a torturas había sido violado. A igual conclusión llegó respecto a su derecho a la privacidad y a su derecho a la protección judicial. En el contexto del derecho humanitario la Comisión reiteró que, bajo la Convención de Ginebra y sus Protocolos, una violación cometida individualmente constituye un crimen de guerra, y que una violación practicada a gran escala y de manera sistemática, constituye un crimen en contra de la humanidad.

¹⁴ Véase, *Informe Anual de la CIDH 1995, supra*. Informe N^B 5/96, caso 10.970,1 de marzo 1996. p. 168.

Mientras que la Comisión en otros casos ha sido ambigua y ambivalente al tratar con violaciones a los derechos humanos propios del género, sus informes durante el gobierno *de facto* de Haití, y sus análisis y conclusiones en el caso de Raquel Mejía en contra de Perú, son ejemplos significativos de su aproximación al tema de la violencia en contra de la mujer como una violación propia del género en la forma en que ella es consumada, sufrida y de sus consecuencias. Estos ejemplos demuestran el potencial que existe para el trabajo futuro en esta esfera.

Desarrollo de los Estándares Establecidos: Convención Belem do Pará

Los estándares del Sistema Interamericano de derechos humanos han evolucionado para proporcionar normas claras para la definición de las violaciones a los derechos humanos propias del género. El más importante, el derecho de la mujer a estar libre de toda violencia, ha sido definido en la esfera interamericana por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, que fue adoptada en junio de 1994, y la cual se encuentra vigente y ha sido ratificada por 22 Estados Miembros. La elaboración y entrada en vigencia de esta Convención representa un logro destacable; sin embargo, el desafío actual es la implementación y cumplimiento de la misma.

Un método para garantizar y darle cumplimiento, contemplado en la Convención de Belem do Pará, es la legitimación activa para que los peticionarios puedan presentar denuncias individuales a la CIDH por violaciones a los principios obligatorios (aquellos establecidos en el artículo 7) sujetándose al procedimiento de la CIDH. Debe destacarse que la Convención de Belem do Pará es en gran parte, si no totalmente, una elaboración e interpretación más explícita de garantías ya existentes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es extremadamente valiosa al proporcionar una definición interamericana de violencia contra la mujer, así mismo al especificar las obligaciones que tienen los Estados Miembros de promover y proteger el derecho de las mujeres de estar libres de violencia. Sin embargo, es una elaboración cuyos cimientos se encuentran en derechos fundamentales reconocidos por la Convención Americana y la Declaración Americana, a saber, el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, psíquica y moral y a estar libre de torturas; el derecho a la libertad personal, a la protección de la vida privada y familiar; a la protección igualitaria de, y por la ley, y a tener acceso a la protección judicial.

Es en el área de implementación y ejecución del derecho de la mujer a estar libre de toda violencia donde se debe y puede, hacer más en los distintos niveles (incluyendo a la Comisión). Obviamente existen muchas estrategias para llevar a cabo estos desafíos, incluyendo la de presentar casos individuales ante la CIDH en relación con la violencia contra la mujer. Aunque la CIDH es competente en virtud de la Convención Americana, la Declaración y ahora la Convención de Belem do Pará para tramitar denuncias que satisfacen los requisitos exigidos, las violaciones más típicas del género rara vez, si es que alguna, han sido presentadas a la Comisión.

Estrategias para una implementación más efectiva

La violencia contra la mujer se encuentra definida en la Convención de Belem do Pará como: "cualquier acción o conducta, que, basada en su género, cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". La violencia contra la mujer se reconoce expresamente como un fenómeno que afecta todas las esferas de la vida de la mujer: puede que surja en su hogar, vida familiar o privada; puede que se presente en el trabajo, o a nivel comunitario; o puede comprometer la acción del Estado. Penetra todos y cada uno de los sectores de la sociedad.

La violencia propia del género puede incluir una violación, violencia doméstica, prácticas tradicionales, acoso sexual, abusos sexuales, tráfico de mujeres, prostitución forzada y otras violaciones. Una posible explicación acerca de por qué no se han presentado casos individuales ante la Comisión, sea porque la violencia propia del género en contra de la mujer usualmente es efectuada por actores privados en lugar de agentes del Estado y generalmente ocurre en el contexto del hogar o la familia. Por largo tiempo estas esferas se ubicaron más allá del alcance de la supervisión nacional e internacional por considerarse "asuntos privados".

La Comisión aún no ha publicado un caso sobre el punto, puesto que son pocos los peticionarios que han denunciado directamente la violación. Sin embargo, el Sistema Interamericano de derechos humanos tiene la capacidad para conocer casos donde exista responsabilidad pública al no dar el Estado respuesta a la violencia "privada", como puede ocurrir en el caso de la violencia doméstica.

Un componente central para la implementación y el cumplimiento del derecho de la mujer a estar libre de toda violencia, es la determinación de cuándo una violación propia del género provoca la responsabilidad del Estado. Donde los agentes del Estado cometan actos de violencia en contra de la

mujer, está claro. Un análisis del fenómeno de la violencia doméstica ilustrará cuándo y hasta qué extensión la conducta de actores privados puede generar la responsabilidad del Estado y por qué la distinción privado y público no es un criterio decisivo.

Bajo el derecho internacional e interamericano de los derechos humanos, los derechos humanos son inherentes a la persona por el solo hecho de ser humanos. Este hecho genera dos tipos de obligaciones para el Estado, como lo establece el artículo 1 de la Convención Americana: el Estado es responsable de respetar y garantizar los derechos de los individuos. Esto significa que el Estado debe asegurarse de que sus agentes se abstengan de conductas violatorias de derechos y libertades protegidas. La obligación de "respetar" genera responsabilidad del Estado por cualquier violación cometida por sus agentes¹⁵. Además, el Sistema Interamericano de derechos humanos reconoce la obligación de tomar ciertas medidas para asegurar que los individuos se encuentren protegidos de otras conductas que violen sus derechos. Como lo explicó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Velásquez Rodríguez*:

"(...) en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público (...) No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado (...) puede ver comprometida su responsabilidad por efecto de una lesión de esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haber identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en términos requeridos por la Convención"¹⁶.

Por lo tanto, la obligación de "garantizar" los derechos protegidos exige que el Estado: 1) tome pasos razonables para prevenir las violaciones a los derechos humanos; 2) investigue con la debida diligencia cualquier violación que ocurra; 3) persiga el procesamiento y sanción de los responsables; 4) asegure la existencia de recursos adecuados y efectivos y una adecuada compensación para las víctimas de las violaciones.

¹⁵ "(...)es un principio de Derecho Internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno". Caso *Velásquez Rodríguez*, Sentencia 29 de julio de 1988, Ser. C N° 4, par. 170.

¹⁶ *Caso Velásquez Rodríguez*, id, par. 172

Aún cuando no se ha aplicado, la obligación del Estado de adoptar medidas preventivas y responder con la debida diligencia cuando las violaciones son cometidas en la esfera privada, se aplica también al derecho de la mujer a su integridad física y psíquica y a estar libre de toda forma de violencia. El definir los contornos de "medidas razonables" y "debida diligencia" requeridos en el caso de la violencia doméstica, no será una tarea fácil. Los abogados y abogadas deberían considerar seriamente la presentación de casos estratégicos ante la Comisión (y eventualmente ante la Corte) con el objeto de iniciar este proceso.

Obviamente, existe una serie de estrategias que deben ejecutarse para lograr la protección del derecho de la mujer a estar libre de toda violencia; los casos individuales representan un aspecto de lo que puede ser una aproximación integral del problema. El análisis de casos individuales y su resolución ayudarán a definir el contenido de los derechos. En el caso de la violencia en contra de la mujer, los casos individuales representan una forma de desmenuzar una construcción compleja de derechos y obligaciones interrelacionados; asimismo, permite aplicar derechos específicos a hechos específicos. Es importante que al definir este derecho, éste sea interpretado y aplicado de manera tal que responda a las necesidades sustantivas de los individuos. Casos exitosos demuestran a los individuos afectados que sus peticiones son legítimas y motivan a las personas a demandar sus derechos. La noción de que una demanda es judicialmente viable fortalece el estatus de una demanda como título de derecho. Quizás la evolución más radical en el pensamiento sobre los derechos humanos dentro de los últimos 50 años, es el hecho de que los individuos han comenzado a considerar ciertos reclamos básicos como títulos de derecho. Un elemento fundamental en esta evolución ha sido la emisión de sentencias en contra de los gobiernos infractores.

Para el Estado, especialmente para aquellos responsables de diseñar e implementar políticas públicas que se relacionan con la violencia en contra de la mujer, la aproximación basada en casos le sirve para constatar las exigencias fundamentales que deben ser tomadas en consideración. Las decisiones emitidas en casos individuales pueden poner sobre aviso a los Estados sobre obligaciones prioritarias que no pueden ser pospuestas o suspendidas. Los casos individuales no siempre implican necesariamente una relación contradictoria con las preocupaciones del gobierno. Ha habido ocasiones donde el propio gobierno ha llamado la atención de la CIDH sobre una situación particular. Más aún, en años recientes la CIDH ha estado usando su competencia para facilitar arreglos amistosos entre las partes produciéndose beneficios para ambas. En algunos casos, dignos de destacar, los gobiernos han empezado a ver el mecanismo de las denuncias individuales

como una herramienta útil para hacerse cargo y resolver problemas particulares.

En razón de que la violencia contra la mujer surge a raíz de relaciones desiguales de poder entre el hombre y la mujer, y dado que surge de todo un sistema de relación de género, es evidente que una estrategia basada en la presentación de casos individuales debe ser integrada a un esfuerzo mayor para desafiar las formas en que las relaciones de género y roles de género son articulados en nuestras sociedades. La Convención de Belem do Pará es muy clara al reconocer que la violencia contra la mujer es tanto causa como consecuencia de otras violaciones a los derechos humanos.

La violencia contra la mujer es un problema penetrante y sistemático que amenaza a la mujer de múltiples formas y actúa negando la dignidad humana. Es una violación a los derechos humanos que se encuentra reconocida dentro del sistema interamericano de derechos humanos. Dentro del hemisferio, la extensión de la forma en que las mujeres son sistemáticamente privadas de sus derechos humanos, es cada vez más evidente, sin que ello implique, necesariamente, que los sistemas sociales y legales se estén ajustando de conformidad con esta constatación. Una serie de gobiernos de los Estados Miembros de la OEA están buscando nuevas iniciativas para hacerse cargo de la violencia contra la mujer -por ejemplo, la promulgación de una nueva legislación, la creación de estaciones de policía dotadas de personal femenino, entrenadas para ser receptivas en casos de violencia contra la mujer y el inicio de programas de capacitación de agentes públicos para sensibilizarlos a los temas del género-. El desarrollo positivo que está ocurriendo en las esferas políticas y legales del hemisferio, junto con progresos dentro del sistema interamericano de derechos humanos, han abierto, por sí mismos, un espacio adecuado para la acción.

CONCLUSIONES

En un artículo de 1994, la profesora Cecilia Medina destacó que:

"El fracaso de los órganos de supervisión del sistema interamericano para ocuparse de las violaciones de los derechos humanos de la mujer no se debe a la falta de disposiciones legales, sino a la reticencia de aplicarlas y al hecho de que las mujeres no acuden a ellos. Para revertir dicha situación las mujeres debieran hacer un esfuerzo en ese sentido"¹⁷.

¹⁷ C. Medina, "Towards a More Effective Guarantee of the Enjoyment of Human Rights by Women in the Inter American System". En: *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, p. 257,270,1994.

La situación está comenzando a cambiar debido a los esfuerzos de abogados y abogadas que se encuentran trabajando para mejorar la situación de los derechos de la mujer y proponiendo nuevas iniciativas a los Estados Miembros y órganos del Sistema Interamericano. Claramente, lograr avances en la protección de los derechos de la mujer requiere el esfuerzo y participación de todos los sectores. El hecho que 34 Estados Miembros de la OEA estén representados por Gobiernos elegidos democráticamente, abre un nuevo espacio para la Comisión y la Corte para trabajar con ellos en la resolución de problemas de derechos humanos.

El nombramiento por parte de la Comisión de un Relator Especial y su estudio sobre el estatus de la mujer en las Américas, son manifestaciones positivas de la creciente preocupación, tanto al interior de la región como de la Comisión, de que aumentar las posibilidades de que la mujer goce total e igualitariamente de sus derechos humanos es una prioridad objetiva. La iniciativa por parte de la Comisión está diseñada para acrecentar el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus obligaciones dentro del sistema e indicar la forma en que la discriminación en contra de la mujer le impide el goce de otros derechos básicos y la participación plena en la vida nacional.

El estudio del Relator Especial no apunta solamente al fenómeno de la violencia en contra de la mujer, pero esta clase de violación es, necesariamente, un tema importante en el proyecto. La violencia contra la mujer es una manifestación de la discriminación, y puede ser a la vez una causa y una consecuencia de otras violaciones a otros derechos humanos. En la situación de la violencia doméstica, por ejemplo, la falta de sanciones en contra de los responsables puede ser un factor que contribuye a un patrón de abuso. La violencia contra la mujer puede llevar a otras violaciones, por ejemplo, el fracaso de las autoridades para distribuir equitativamente el acceso a la salud puede causar que se les niegue atención médica a mujeres que han sido objeto de violencia doméstica, o los mecanismos judiciales pueden ser tan inapropiados que pueden negarle protección frente a futuros abusos.

Cabe destacar, para terminar, que los siete miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos están comisionados para representar colectivamente a todos los Estados Miembros de la OEA. Sin embargo, en los 37 años desde su creación, solamente tres mujeres han sido elegidas como miembros. En el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1979, sólo una mujer ha fungido como jueza. Los candidatos para la Comisión y la Corte son propuestos por los Estados Miembros de la OEA y los Estados Partes de la Convención, respectivamente. Ha existido poca presión

para asegurar que en este proceso se propongan mujeres calificadas, o para asegurar que la preocupación por temas del género sea un criterio de selección.