

Título original: "The Inter-American Commission on Human Rights and Women, with Particular Reference to Violence", publicado en The Role of the Nation-State in the 21st Century. Human Rights, International Organizations and Foreign Policy. Essays in Honour of Peter Baehr, Monique Castermans-Holleman, Fried van Hoof & Jacqueline Smith (eds.), Kluwer Law International, La Haya (1998), pp. 117-134.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las Mujeres, con Particular Referencia a la Violencia*

Cecilia Medina

1. Introducción

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión), órgano adscrito tanto a la Organización de Estados Americanos (OEA) como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, posee un amplio mandato en el campo de los derechos humanos: se le han entregado funciones de promoción y poderes de supervisión de diferentes tipos en lo referente tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales. Este extenso mandato ha sido utilizado en forma adecuada por la Comisión: ha desarrollado mecanismos para investigar las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos y mecanismos para enfrentar las violaciones aisladas; ha generado criterios para evaluar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales; y ha desempeñado, en varias ocasiones, el papel de mediador en problemas políticos importantes que tienen un fuerte componente de derechos humanos¹. No obstante, las mujeres parecen haber estado ausentes de las preocupaciones de la Comisión. Durante muchos años, específicamente desde 1960 hasta 1994, la Comisión no estimó que la difícil situación de las mujeres de la región tuviera suficiente importancia como para incluirla en sus actividades de promoción y supervisión.

Se podría argumentar que la existencia de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) relevó a la Comisión del ejercicio de sus poderes en cuanto a los derechos de la mujer, pero eso sería un grave error. En primer lugar, porque la CIM – creada para lograr el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres en la región y cuyos poderes se ampliaron posteriormente para incluir otras áreas – tiene como objetivo el progreso de la situación de la mujer pero, a diferencia de la Comisión, carece de poderes de supervisión. Además, porque la CIM es un organismo intergubernamental, mientras que la Comisión está compuesta de expertos, y un organismo que opera sobre la base de integrantes que actúan en

* Artículo traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, y reproducido con la autorización expresa de Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands.

¹ Un análisis integral de las facultades y actividades de la Comisión aparece en C. Medina, *The Battle of Human Rights. Gross, systematic violations and the Inter-American system*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, en particular en los Capítulos IV y VI.

su capacidad individual tiene una ventaja considerable en relación con otro compuesto por miembros que representan a sus respectivos países.

Recientemente, los esfuerzos realizados por las mujeres y por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos se han concentrado en abordar el problema de la violencia física y psicológica contra las mujeres, distinguiéndola en principio de otras formas que se utilizan para mantener la subordinación de las mujeres, porque estiman correctamente que esta forma de violación de los derechos humanos de las mujeres es la más grave². Sin embargo, la violencia es la culminación, la manifestación más severa de la situación de subordinación en la cual se encuentran las mujeres. Se ejerce en contra de las mujeres porque son consideradas inferiores a los hombres y, efectivamente, están colocadas en una situación de subordinación. En verdad, la vida de la mujer transcurre en medio de la violencia, si se usa el término de manera amplia. A menudo, durante una parte importante de su vida las mujeres deben desempeñar labores que no desean hacer, debido a que son objeto de diferentes formas de agresión, o de una violencia sutil y a veces no tan sutil. Parece evidente, en consecuencia, que para poder abordar eficazmente la violencia ejercida contra las mujeres es vital enfrentar el problema de la situación general de las mujeres en la sociedad.

Prueba de la situación en que se encuentran las mujeres es la reacción de la sociedad ante la violencia física y psicológica propiamente tales. La violencia grave, y sobre todo la violencia física en general, no solamente la que va dirigida contra las mujeres, es un problema serio en el continente americano. Las estadísticas indican, por ejemplo, que en 1993 murieron cada día 1.250 personas a causa de la violencia en América Latina y las islas del Caribe³. Los gobiernos, los órganos legislativos, la comunidad en general, se preocupan enormemente por esta situación y estudian formas de enfrentar el problema ya que la violencia en general es repudiada claramente por la sociedad. Por el contrario, la violencia ejercida en contra de las mujeres no causa la misma preocupación. A menudo se la explica como una cuestión cultural e incluso es, a veces, aceptada. Sólo recientemente han comenzado los organismos internacionales a reaccionar frente al problema. Los mismos Estados, si bien están enfrentando la violencia física y psicológica al promulgar leyes específicas para encarar el problema, no han dado el primer paso para investigar a fondo el fenómeno a nivel nacional y se muestran muy reacios a realizar esfuerzos para modificar la cultura y así poner a las mujeres en una posición de mayor poder frente a los hombres, que es lo que las mujeres necesitan para poder liberarse de la violencia o por lo menos para reducir su intensidad.

Las personas subordinadas son candidatos de primer nivel para el maltrato y no es dable esperar que se encuentre una fórmula para erradicar la tendencia que muchos tienen de aprovecharse de los más débiles. En mi opinión, una forma importante de proteger a los débiles es fortaleciéndolos. Desde el punto de vista legal, uno es más fuerte cuando tiene la posibilidad de tener derechos y cuando existe una red de protección confiable que comienza a operar plenamente en cuanto esos derechos se violan. Por otra parte, desde un punto de vista

² El Artículo 1 de la Convención Interamericana sobre Violencia contra la Mujer establece que "...debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".

³ OPS, OMS, *Sociedad, Violencia y Salud*, Memorias de Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud, noviembre de 1994, Washington, 1996, p.3.

fáctico, la fuerza está vinculada a las percepciones y éstas están vinculadas a la cultura. Lograr que un sector de la población sea más fuerte implica hacer un esfuerzo por cambiar la percepción de la gente en general respecto de ese sector como también cambiar la percepción que el grupo en sí tiene respecto de sí mismo. Ambas tareas, la legal y la factual, son necesarias para lograr un cambio a favor de las mujeres que podría tener por resultado una disminución del nivel de violencia que ellas enfrentan, y es en relación con estas tareas que se debe evaluar a la Comisión. El desempeño de la Comisión se medirá no sólo con los parámetros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ sino también con los del tratado interamericano específico que aborda el tema de la violencia, a saber, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (la Convención sobre Violencia contra la Mujer)⁵.

La percepción que actualmente tienen las mujeres del sistema es que lo que se ha hecho hasta ahora en cuanto a investigación y acción ha sido realizado principalmente por ellas mismas o ha sido motivado por el impulso que ellas le han dado. Efectivamente, las mujeres han logrado que se incluya el asunto en el temario; ha llegado ahora el momento de que los Estados y los órganos interestatales sigan el ejemplo y actúen.

2. El Grado de Violencia en Contra de las Mujeres en América Latina y la Respuesta de los Estados

De las múltiples formas que puede tomar la violencia contra las mujeres, haré una breve descripción, usando tres ejemplos, de las formas más severas de violencia que ocurren en algunos países de la región, los asesinatos y las torturas perpetrados por agentes del Estado o por particulares dentro del hogar, y de la forma en que las autoridades han reaccionado ante estos hechos.

La violencia documentada en contra de las mujeres, ejecutada por agentes del Estado, aparece en el informe de la Comisión de 1995 sobre Haití. El informe señala que mujeres de diferentes edades y condiciones, desde embarazadas hasta niñas de cinco años de edad, fueron víctimas de violencia sexual, particularmente después de 1993 y luego del fracaso de los Acuerdos de Governors Island. Era frecuente que se perpetraran violaciones en presencia de niños o de otros integrantes de la familia; a veces se obligaba a las mujeres a presenciar la violación o asesinato de una hija u otro miembro de la familia antes de ser violadas ellas mismas. Un caso informaba de un joven de 15 años que fue obligado a violar a su propia madre. También se golpeaba a las mujeres en el pecho y el abdomen, con el fin de provocar

⁴ La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. La Convención entró en vigencia el 18 de julio de 1978. A partir de abril de 1998, la Convención cuenta con 25 Estados Miembros. Trinidad y Tobago notificó su retiro de acuerdo con el Artículo 78 de la Convención Americana y dejará de ser Parte a contar de un año luego de dicha notificación.

⁵ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue suscrita durante la VI Asamblea Extraordinaria de Delegados a la Comisión Interamericana de Mujeres, el 19 de abril de 1994. El texto aparece en OEA/Ser.P, AG/doc. 3090/94, 10 de mayo de 1994. A partir de abril de 1998 cuenta con 27 Estados Miembros.

un aborto o eliminar sus posibilidades de procreación⁶. ¿Cómo reaccionaron las autoridades frente a esta situación? Aparte del hecho de que la vergüenza de las víctimas de la violación u otros abusos sexuales impedía a las mujeres realizar las denuncias respectivas,⁷ el informe de la Comisión del año 1995 da cuenta de que las mujeres haitianas rara vez denunciaban las violaciones u otras formas de tortura porque, muy a menudo, los actores y los investigadores del caso eran los mismos. En los excepcionales casos en que las mujeres denunciaban las violaciones cometidas por el Ejército o sus colaboradores, las autoridades las amenazaban con tomar represalias o sencillamente hacían caso omiso de la queja.

Otro ejemplo de violencia documentada a manos de agentes del Estado aparece en un informe de Human Rights Watch sobre Perú⁹. El informe señala que “[s]oldados del gobierno han usado la violación como herramienta para castigar, intimidar, coaccionar, humillar y degradar”, y que

“[a] pesar del grado de generalización del abuso, muy pocos policías, y un número aún menor de integrantes de las fuerzas de seguridad, han sido procesados, aun cuando los casos fueron denunciados a las autoridades pertinentes. Por el contrario, las pruebas demuestran que la policía y el ejército protegen activamente a los violadores de sus filas y a veces siguen ascendiéndolos, condonando sus crímenes en forma implícita”¹⁰.

Aunque parezca increíble que personal militar cometa violaciones “como parte de su deber” - ciertamente no es posible sostener que es un arma legítima en una guerra - la legislación de emergencia en el Perú le atribuye jurisdicción a los tribunales militares para este tipo de casos sobre la base de que forman parte de la realización de las funciones de los militares. En un caso sobre una masacre de civiles en el Perú, por ejemplo, el tribunal militar solamente sentenció a uno de los participantes involucrados en la violación y asesinato de mujeres y el cargo fue de “abuso de autoridad con desobediencia”¹¹. Las autoridades militares justifican estas acciones sobre la base de que:

“[e]stos muchachos están lejos de sus familias y sufren grandes tensiones debido a la naturaleza del combate (...) [y que] muchas de las mujeres que denuncian violaciones son subversivas que intentan dañar la imagen de las Fuerzas Armadas”.

Human Rights Watch informa que, de acuerdo con la información que ellos tienen, desde 1990 no se ha sancionado a ningún policía por violación¹².

⁶ *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser.L/V/II.88, Doc 10. rev., 9 de febrero de 1995, pp. 39-40.

⁷ *Ibidem*, p. 41.

⁹ Human Rights Watch, *The Human Rights Watch Global Report on Women's Human Rights* [Informe Global de HRW sobre Derechos Humanos de las Mujeres], Human Rights Watch, Nueva York, agosto de 1995.

¹⁰ *Ibidem*, p. 74.

¹¹ *Ibidem*, p. 80.

¹² Entrevista al General E.P. Petronio Fernández Dávila, Subsecretario de Derechos Humanos y Pacificación del Ministerio de Defensa, realizada por Human Rights Watch y reproducida en *Ibidem*, p. 75.

Un tercer ejemplo documentado de violencia contra mujeres, esta vez a manos de particulares, aparece en el informe de la misión a Brasil de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer¹³. Las cifras hablan por sí solas: de las víctimas de violencia física, el 88,8% eran dueñas de casa; la mayoría de las agresiones habían ocurrido en el hogar, particularmente aquellas dirigidas contra mujeres casadas de entre 18 a 29 años de edad¹⁴. Otra fuente proporcionó a la Relatora información señalando que se registraban a diario 336 casos de violencia en contra de las mujeres en Sao Paulo y que la mayoría eran cometidos por sus propios parientes o amigos¹⁵; que en 1995 se habían registrado 130.000 casos de violencia en contra de mujeres, y que se habían denunciado 50.000 casos entre enero y marzo de 1996¹⁶. Por último, una investigación de un académico había demostrado que, en Brasil, cada cuatro minutos una mujer es golpeada por un hombre¹⁷. A partir de sus entrevistas, la Relatora Especial tuvo la convicción de que las estadísticas existentes solamente revelaban la punta del iceberg¹⁸.

Las autoridades brasileñas parecieran estar preocupadas por el problema. Se han establecido delegaciones de policía especializadas en atención a la mujer (delegacia especializada de atendimento à mulher, o DEAM) en varias partes del país y se ha creado un Consejo de Estado para los Derechos de la Mujer, con particular énfasis en la violencia doméstica. El poder legislativo brasileño aprobó una asignación presupuestaria específica para este Consejo y se estableció una Comisión Parlamentaria de Investigación para examinar la cuestión de la violencia en contra la mujer. No obstante, la magnitud del problema demuestra que Brasil no está tomando todavía medidas suficientes. La carencia de recursos económicos, el sistema judicial y las reglas de procedimiento, así como la conducta de la policía, parecen ser los causantes de parte del problema. El informe de la Relatora Especial comienza con tres conmovedores casos de violencia y abuso que producen una sensación de impotencia e indignación en cuanto a la forma en que el sistema legal y la policía en particular reaccionaron ante ellos¹⁹. El poder judicial no funciona mucho mejor: según la opinión de un experto incluida en el informe, “sólo el 2% de los autores de violencia contra la mujer son efectivamente condenados y las sentencias en casos de violencia en el hogar suelen ser inferiores a un año”. El informe señala, asimismo, que “los miembros de la judicatura no juzgan un comportamiento delictivo, sino la función social que desempeñan tanto el autor como la víctima” de modo tal que si se presenta a una mujer como a “una buena ama de casa, sumisa y sexualmente inactiva”, las posibilidades de que su agresor sea condenado son mayores²⁰.

¹³ *Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, con inclusión de sus Causas y Consecuencias*, Sra. Radhika Coomaraswamy, Informe sobre la misión de la Relatora Especial al Brasil, sobre la cuestión de la violencia en el hogar] (en adelante Informe de la Relatora Especial sobre Brasil), 15-26 de julio de 1996, E/CN.4/1997/47/Add.2, 21 de enero de 1997.

¹⁴ Estos datos fueron tomados por la Relatora Especial de la Comisión Parlamentaria de Investigación: Informe Nacional a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer [Relatório geral sobre a mulher na sociedade brasileira]. Véase el Informe sobre Brasil de la Relatora Especial, *op. cit.*, (Nota N° 12), párrafo 18.

¹⁵ *Ibidem*, párrafo 19.

¹⁶ *Ibidem*, párrafo 20.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Ibidem*, párrafo 22.

¹⁹ *Ibidem*, párrafos 7-17.

²⁰ *Ibidem*, párrafo 75.

La situación objetiva no es mucho mejor en otros países²¹. Sin embargo, los Estados finalmente están reaccionando ante el problema y se han promulgado leyes especiales para hacer frente a la violencia intrafamiliar (y en consecuencia no solamente a la violencia dirigida contra las mujeres) por lo menos en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico y Uruguay. Las leyes son demasiado nuevas todavía como para que se las pueda evaluar pero, en general, sus inicios han sido difíciles. Los principales problemas parecieran tener relación con la falta de recursos necesarios para el personal y la infraestructura; la falta de capacitación en temas de género del personal que ya está trabajando en su puesta en práctica; y el hecho de que las leyes tienden a proteger a la familia como una unidad y no a la víctima de la violencia misma²².

En cuanto a la situación puramente legal, también es necesario tomar en cuenta que, en América Latina, los tratados ratificados automáticamente se convierten en parte del orden legal interno y por lo tanto, la Convención sobre Violencia contra la Mujer forma parte de dicho orden legal en la mayoría de los países de la región; en consecuencia, los tribunales nacionales pueden aplicar las disposiciones de la Convención cada vez que sean autoejecutables.

3. La Comisión, Normas Generales de Derechos Humanos y la Difícil Situación de las Mujeres

3.1. Introducción

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos está consciente de la necesidad de actuar en vista de la situación *de jure* y *de facto* de las mujeres. En la esfera de lo legal, el principio básico en el cual se basa la idea de los derechos humanos, establecido en todos los instrumentos de derechos humanos de naturaleza general²³, es el de la no discriminación, que

²¹ Véase, por ejemplo, Centro de Apoyo Aquelarre, *La violencia contra las mujeres en la República Dominicana*, Dinnys, Luciano Ferdinand, Santo Domingo, 1996; G. León (Directora de Investigación) *Del Encubrimiento a la Impunidad, Diagnóstico sobre Violencia de Género*, CEIME Ediciones, Ecuador, 1995; M. Ellsberg *et al*, *Confites en el Infierno, Prevalencia y Características de la Violencia Conyugal hacia las Mujeres en Nicaragua*, Asociación de Mujeres Profesionales por la Democracia en el Desarrollo, Unan-Leon y Universidad de Umea (publicado en inglés bajo el título *The Reality of Battered Women in Nicaragua*); Profamilia, *Violencia y los derechos humanos de la mujer*, Bogotá, 1992; Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, *El Derecho a Vivir sin Violencia, Propuestas de Mujeres y Acciones*, Colección de Salud de Mujeres/1, Santiago, 1996. Un cuadro del predominio del abuso en contra de las esposas en países seleccionados, entre los cuales se incluyen varios países americanos aparece en L.H. Heise, junto con J. Pitanguy y A. Germain, *Violence against Women. The Hidden Health Burden [Violencia contra las mujeres. La carga oculta de salud]*, 225 World Bank Discussion Papers, Banco Mundial, Washington, D.C., sin fecha, pp. 6-9.

²² Véase comentarios sobre algunas de las leyes en A. Dávila (Ed.) *Legislación Andina y Violencia contra la Mujer*. Vicepresidencia de la República, Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1996; *Boletín*, Red Feminista Latinoamericana contra la Violencia Doméstica y Sexual, ISIS Internacional N° 14 (diciembre de 1996) y N° 15 (marzo de 1997); y R.P. Sewall, A. Vasan y M.A. Schuler (Eds.) *State Responses to Domestic Violence [Respuestas del Estado ante la Violencia Doméstica]*, The Institute for Women, Law and Development, 1996.

²³ Carta de las Naciones Unidas, Artículos 1(3), 13, 55 y 76; Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 1; Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, Artículo 2(1); Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 2(2); Convención Europea para la Protección de los

prohíbe cualquier distinción en cuanto al disfrute del ejercicio de los derechos humanos basada, *inter alia*, en el género. Sin embargo, quienes redactaron los documentos principales de derechos humanos²⁴ quisieron asegurarse y establecieron explícitamente que el principio de no discriminación implicaba que los hombres y las mujeres merecían el mismo tipo de trato²⁵. Con esto, los redactores reconocían que preveían dificultades en la implementación de los derechos humanos para las mujeres y advertían al mundo que estimaban el problema de importancia suficiente como para recalcar el hecho de que las mujeres también eran seres humanos, por redundante que esto fuera.

La fijación de normas en el sistema interamericano no consideró la situación de las mujeres de manera tan explícita como se hizo a nivel universal²⁶. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (que presagiaba la discriminación en su solo título)²⁷ no incluía un lenguaje específico que pudiera contribuir a la lucha para superar la discriminación existente. No obstante esto, la Declaración reconoció los derechos como pertenecientes “a todas las personas” y estableció el derecho a la igualdad ante la ley sin distinción en cuanto al sexo²⁸.

Mediante la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959²⁹ y la aprobación del Estatuto de la Comisión³⁰ por parte del Consejo de la OEA, la Declaración Americana se convirtió en la norma para medir la conducta de los Estados pertenecientes a la OEA frente a las personas que estaban bajo su jurisdicción. La aprobación y entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue más allá al establecer un conjunto jurídicamente vinculante de derechos y deberes humanos para que los Estados Partes se comprometieran a

Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Artículo 14; Carta Africana de Derechos Humanos, Artículo 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 1(1).

²⁴ Me refiero al Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos aprobados mediante la Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1966. El primer Pacto entró en vigencia el 23 de marzo de 1976 mientras que el segundo comenzó a regir el 3 de enero del mismo año.

²⁵ El Artículo 3 de ambos Pactos establece que los Estados Partes de los Pactos asumen la obligación de garantizar la igualdad de los hombres y las mujeres en cuanto a gozar de los mismos derechos establecidos en los Pactos.

²⁶ Cabe destacar que se creó una Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) en 1928 al interior de la Unión Panamericana, lo cual muestra una preocupación notable respecto de la situación de la mujer en esa época. Sin embargo, los poderes otorgados a la CIM le impidieron llevar a cabo cabalmente su misión, de modo que para el logro de sus objetivos dependía y sigue dependiendo de los órganos políticos de la OEA, en la cual el trabajo de la CIM no ha logrado atraer la atención que merece, hecho que queda demostrado por el tipo de discusión que habitualmente tiene lugar cuando se presenta para discusión el Informe Anual de la CIM en las sesiones de la Asamblea General de la OEA.

²⁷ La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada en 1948 en la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos, en Bogotá, Colombia, bajo la Resolución XXX de dicha Conferencia. El texto aparece bajo OEA, *Documentos Básicos en el Campo de los Derechos Humanos* (actualizado a mayo de 1996), OEA/Ser. L.V/II.92, Doc. 31 rev 3, 3 de mayo de 1996, original: español.

²⁸ Declaración Americana, Artículo II.

²⁹ La Comisión Interamericana fue creada por medio de la Resolución VIII de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (organismo de la Organización de Estados Americanos), aprobada en Santiago, Chile, en agosto de 1959.

³⁰ El Estatuto de la Comisión fue aprobado el 15 de mayo de 1960.

“respetar los derechos y libertades reconocidos [en la Convención] y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de (...) sexo...”³¹.

El catálogo de la Convención incluye derechos para las mujeres tan importantes como el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la personalidad jurídica. Además, formula todos los derechos en forma neutral, reconociéndolos para “todos” o para “cada persona”. En su Artículo 17, acerca de los derechos de la familia, recalca que los Estados deben respetar el principio de no discriminación al establecer las condiciones para contraer matrimonio y constituir una familia y obliga a los Estados a “tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo”. Por último, el Artículo 24 establece el derecho de igualdad ante la ley.

3.2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Como se señaló anteriormente, la Comisión cuenta con un amplio mandato en el campo de los derechos humanos, el que se ejerce principalmente por medio de dos mecanismos: el análisis de la situación general de los derechos humanos en un país, que se lleva a cabo realizando un informe sobre el país o mediante la inclusión de una sección especial en sus informes anuales, y el examen de casos específicos de violaciones a los derechos humanos, los cuales generalmente son iniciados por una víctima o por una persona o grupo en representación de la víctima como demandas individuales.

3.2.1. Informes

Desde sus inicios, la Comisión ha tenido la facultad de formular recomendaciones a los Estados en cuanto a la adopción de medidas progresivas a favor de los derechos humanos y de preparar aquellos estudios o informes que considere recomendables en el desempeño de sus deberes³². Haciendo uso de estas facultades, la Comisión ha preparado más de 40 “informes de países”³³ y ha supervisado la situación de la mayoría de los Estados de la OEA en sus informes anuales³⁴. Sin embargo, los derechos humanos de las mujeres, hasta fechas muy recientes, no han estado dentro del ámbito de los esfuerzos de la Comisión. Jamás en informe alguno incluyó la Comisión como una de sus preocupaciones la discriminación descarada contra las mujeres existente en todos y cada uno de los Estados Miembros de la OEA y ni una

³¹ Convención Americana, Artículo I.

³² Estatuto de la Comisión de 1960, Artículo 9, letras (b) y (c). El texto de dicho Estatuto aparece en CIDH, Documentos Básicos, OEA/Ser.L/V/II.3, 1 de diciembre de 1960.

³³ La Comisión ha preparado varios “informes de países” sobre Chile (4), Cuba (7), Guatemala (5) y Haití (7) además de informes sobre Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay. En lo referente a informes sobre países, véase C. Medina, “The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 15, N° 4, pp. 457-473.

³⁴ Véase, por ejemplo, la Sección IV del Informe Anual de 1978. OEA/Ser.L/V/II.47, Doc. 13 rev. 1, 29 de junio de 1979; el capítulo IV del Informe Anual de 1993 OEA/Ser.L/V/II.85, Doc. 8 rev. 11 de febrero de 1994; y el capítulo V del Informe Anual de 1996 OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev. 1, 14 de marzo de 1997.

sola vez realizó investigaciones de las evidentes violaciones de los derechos humanos establecidos ya sea en la Convención o en la Declaración, las que permanecieron impunes y sin reparación en dichos Estados cuando se daba el caso que las víctimas eran mujeres. Esto, a pesar de que muchas de las violaciones eran masivas y sistemáticas³⁵ y que muchas de ellas estaban firmemente establecidas en las leyes mismas³⁶.

En 1993, por primera vez, la Comisión se ocupó de la situación de las mujeres de la región, no por su propia iniciativa sino en cumplimiento de una recomendación de la Asamblea General de la OEA acerca del “Fortalecimiento de la OEA en materia de derechos humanos”³⁷. El tema fue abordado en una sección del informe anual³⁸ preparada, según la Comisión, sobre la base de

“la información suministrada por los Estados Miembros de la OEA, de conformidad con la solicitud que se les formuló (...) y con material de consulta e informes presentados por los Gobiernos a diversos foros de protección de los derechos humanos, especialmente a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) ...”³⁹.

En esa época, solamente siete Estados respondieron a la solicitud de la Comisión y la información que proporcionaron demostraba una clara discriminación en contra de las mujeres en todos los campos. La Comisión llegó a la conclusión que “aún existe desigualdad en lo que al *goce* de sus derechos se refiere” (énfasis agregado; CM) y recomendó a los Estados una serie de medidas para superar el problema, entre las cuales se contaba, por ejemplo:

“promocionar la creación de leyes especiales que le garanticen a la mujer la igualdad de derechos en cuanto al orden laboral, comercial y civil — herencia, matrimonio, divorcio, nacionalidad, patria potestad de los hijos ...”⁴⁰.

Esta recomendación específica sugiere que la Comisión estaba consciente de que la desigualdad era mayor que la mera discriminación de hecho, ya que existía en el otorgamiento o reconocimiento mismo de los derechos por el ordenamiento legal y, sin embargo, jamás se había pronunciado al respecto desde 1960 hasta la fecha del Informe Anual en cuestión.

Como se señaló en el Informe Anual de 1994, la Comisión decidió establecer en su 85o Período de Sesiones un grupo de trabajo para preparar un informe sobre la compatibilidad de la legislación nacional con la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el tema de

³⁵ Considérese que tan solo en Brasil (hasta hace poco) la defensa del honor del esposo podía eliminar la responsabilidad criminal por asesinar a una esposa adúltera. Véase Americas Watch, *Criminal Injustice. Violence against Women in Brazil*. [Injusticia Criminal. Violencia contra las mujeres en Brasil.] Americas Watch, Nueva York, 1991.

³⁶ Disposiciones que establecían la capacidad legal reducida de la mujer casada y la existencia del poder del marido sobre la propiedad y la persona de la esposa (potestad marital) eran hechos comunes en todos los Códigos Civiles de América Latina.

³⁷ AG/RES. 1112 (XXI-0/91).

³⁸ Véase *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992-1993*, OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 14, corr I, 12 de marzo de 1993, capítulo V, sección V.

³⁹ *Ibidem*, p. 252.

⁴⁰ *Ibidem*, pp 262 y 263.

las mujeres y, en particular, sobre la discriminación *de jure* en contra de las mujeres⁴¹, para lo cual nombró un Relator Especial sobre la Mujer, quien sería el encargado de dirigir el estudio⁴². En el mismo informe, la Comisión analizó también las decisiones tomadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Plan de Acción aprobado durante la Cumbre de las Américas, entre las cuales se encuentra la decisión de promover

“políticas para garantizar que las mujeres disfruten plena e igualmente de los derechos jurídicos en sus familias y sociedades, y para garantizar la eliminación de restricciones a su plena participación como votantes, candidatas y funcionarias por elección o por nombramiento”⁴³.

Esta decisión constituyó un incentivo significativo para que la Comisión incrementara sus actividades en lo referente a los derechos humanos de las mujeres.

En el Informe Anual de 1995 se incluyó un informe de avance en el cual la Comisión explica que en mayo de 1995 se realizó una Reunión de Expertos para brindarle asesoría al Relator Especial en la preparación y distribución de un cuestionario que le permitiera recopilar información sobre las leyes nacionales y las prácticas en el área de los derechos humanos de las mujeres⁴⁴. Se incluyó otro informe de avance en el Informe Anual de 1996: durante el período correspondiente al informe, se realizó una nueva Reunión de Expertos y se completó el cuestionario, el cual fue distribuido a los Estados Miembros de la OEA. Once Estados ya habían respondido el cuestionario y la Comisión había decidido enviarlo también a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales⁴⁵.

Resulta sorprendente que la acción emprendida por la Comisión en 1995 haya sido tan dilatoria, particularmente porque la Comisión ha actuado en forma tan concreta y rápida en el caso de otras violaciones a los derechos humanos. Y se requiere para esto acción concreta y rápida de la Comisión, particularmente porque ella es el único órgano interamericano que cuenta con facultades para supervisar la conducta de los Estados Miembros de la OEA. Podría pensarse que un plan que hubiera dejado a cargo de la Comisión Interamericana de Mujeres el llevar a cabo la investigación y los estudios y dejara en manos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la fiscalización, habría sido más fructífero. Al fin y al cabo, la división del trabajo es un procedimiento bastante útil y conocido para enfrentar eficazmente los problemas. Habría sido también más eficaz que la Comisión hubiera comenzado por incluir en todos los informes de países (o en los informes anuales si se examina la situación de los Estados específicos) una sección sobre la discriminación contra las mujeres basada en la documentación presentada por la Comisión de Mujeres. Por otra parte, aun cuando la colaboración entre ambas Comisiones no pudiera funcionar de inmediato, investigar la discriminación legal es un asunto relativamente simple y no pareciera requerir de un grupo de

⁴¹ Véase el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994*, OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995, p. 11.

⁴² Véase el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995*, OEA/Ser.L/V/II.91, doc. 7 rev., 28 de febrero de 1996, p. 237.

⁴³ Informe Anual de 1994, *op. cit.*, (Nota N° 40), p. 231.

⁴⁴ Véase Informe Anual de 1995, *op. cit.*, (Nota N° 41).

⁴⁵ *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95, doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997, pp. 751-754.

trabajo y un cuestionario. Hay temas esenciales que son fáciles de verificar en los Códigos Civiles y Criminales, tales como la capacidad legal, el régimen de propiedad dentro del matrimonio, el divorcio, la violación, el aborto, el adulterio, que permitirían a la Comisión emitir una opinión en cuanto a la incompatibilidad de las normas legales con la Convención Americana. En cuanto a las consecuencias *de facto* de la situación de las mujeres, existen estudios de investigación de múltiples fuentes que permitirían que la Comisión documentara un caso de incumplimiento de la obligación de los Estados de “garantizar” el pleno disfrute de los derechos humanos. El camino que se escogió es, no me cabe duda, sumamente frustrante para las mujeres que estaban esperando desde el año 1960 que la Comisión se diera cuenta de sus problemas de derechos humanos, dado que el mensaje transmitido por la Comisión significaba que las mujeres debían esperar nuevamente (¿quizás por años?) para que los Estados respondieran a las preguntas de la Comisión y para que la Comisión actuara en consecuencia.

Esto no significa que las actividades diseñadas por la Comisión no son valiosas. La preparación y envío de un cuestionario señala a los Estados que la situación de los derechos humanos de las mujeres constituirá uno de los objetivos de la Comisión. Asimismo, el cuestionario, en cuya elaboración participaron las mujeres de manera importante, contiene una lista significativa de temas que, por su mera formulación, aclaran para los Estados el alcance y la envergadura de la consecuencia que tienen para las mujeres los derechos humanos tanto en la Declaración Americana como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante lo anterior, el envío del cuestionario no debiera haber sido anunciado como única reacción de la Comisión a un olvido tan largo y se podría haber preparado y enviado sin perjuicio de iniciar una fiscalización inmediata de la conducta de los Estados al respecto.

La aparente incomodidad de la Comisión de abordar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, que afortunadamente está desapareciendo paulatinamente, se aprecia en su declaración en el Informe Anual de 1994; allí la Comisión manifiesta su profunda preocupación por el “humillante fenómeno de las violaciones y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad contra mujeres detenidas” y anuncia que preparará informes especiales sobre aquellos Estados respecto de los cuales el número y la gravedad de las denuncias y demás información que reciba la Comisión justifique el estudio de este fenómeno. La declaración es importante, pero es notable que la Comisión aparentemente limitara la investigación no en general a las violaciones atribuibles a la responsabilidad del Estado sino *únicamente a las violaciones perpetradas por personal de las fuerzas de seguridad* y, más aún, sólo cuando la cantidad y severidad de los casos señalados en la información o en las denuncias lo hiciera aconsejable. Indudablemente, este es un requisito apropiado para un informe especial, pero no es una condición necesaria para que la Comisión ejerza sus amplios poderes.

Afortunadamente, la Comisión pareciera haber extendido la fiscalización a una mayor serie de circunstancias que lo que era dable esperar. Un análisis minucioso de las actividades realizadas por la Comisión con posterioridad al Informe Anual de 1994 muestra que existe una sección sobre la violencia contra las mujeres y el abuso sexual en un informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití bajo el título “Repercusiones de la represión”⁴⁶.

⁴⁶ Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, *op. cit.*, (Nota N° 6), p. 39.

Allí la Comisión afirma que las violaciones perpetradas por militares o personal policial y sus colaboradores civiles, con la autorización o la tolerancia de las autoridades ilegales, constituye una violación de: (i) los Artículos 5 y 11 de la Convención Americana⁴⁷; (ii) la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; (iii) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y (iv) la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer⁴⁸. Según la Comisión, se puede calificar como tortura tanto la violación como el intento de la misma⁴⁹ y, cuando se utiliza como un arma para producir terror en la población, como fue el caso en Haití, constituye un crimen de lesa humanidad de conformidad con el Derecho Internacional Consuetudinario⁵⁰. En lo que se refiere a las consecuencias, la Comisión reconoce que la violación puede transmitir el VIH como también producir una situación sumamente difícil para las víctimas quienes, aparte de sufrir la violación, deben enfrentar la reacción negativa de la comunidad que tiende a ver a las víctimas de la violación como seres humanos que “han perdido la honra”⁵¹.

Otro desarrollo muy reciente apunta a un cambio positivo en las actividades de la Comisión en lo que se refiere a las mujeres. Se ha publicado un informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador que contiene una sección sobre los derechos humanos de las mujeres ecuatorianas⁵². Dicho informe demuestra lo que la Comisión podría haber hecho anteriormente: utilizando información proveniente de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, del Estado mismo y de su propia investigación, la Comisión describe algunos de los problemas de las mujeres ecuatorianas en el campo de los derechos humanos, declara que la situación equivale a la violación de algunas de las disposiciones de la Convención Americana y formula recomendaciones a Ecuador, cuya puesta en práctica puede fiscalizar posteriormente en su informe anual.

3.2.2. Demandas Individuales

En el área de las comunicaciones individuales, cabe señalar que la Comisión tiene (y ha tenido) la facultad, en virtud de sus Reglamentos, de iniciar un caso *motu proprio*⁵³ pero nunca la ha ejercido para examinar casos de violaciones de los derechos humanos de mujeres. En general, las mujeres mismas han ignorado la posibilidad de recurrir al sistema interamericano para presentar demandas por violaciones específicas o sistemáticas de sus derechos humanos y aquéllas que pueden haber sabido de la existencia del sistema quizás han sentido desconfianza acerca del resultado de este tipo de acción. Por esto, las mujeres han comenzado a hacer uso del derecho de queja ante la Comisión sólo recientemente. A su vez, ésta ha tratado algunos de estos casos de una manera que podría servir para poner fin a las reiteradas violaciones de los derechos humanos de las mujeres.

⁴⁷ *Ibidem*, párrafo 129, p. 43.

⁴⁸ *Ibidem*, párrafo 130, p. 43.

⁴⁹ *Ibidem*, párrafo 134, p. 45.

⁵⁰ *Ibidem*, párrafo 135, p. 45.

⁵¹ *Ibidem*, párrafos 124 y 125, p. 41.

⁵² OAS/IACHR/ *Report on the Situation of Human Rights in Ecuador* [Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador], OEA/Ser.L/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

⁵³ Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (aprobado por la Comisión el 8 de abril de 1980 y modificada en 1985, 1987, 1995 y el 3 de mayo de 1996), Artículo 26(2).

*El caso 10.506, X e Y contra Argentina*⁵⁴ examina la ley y la práctica en Argentina en cuanto a las revisiones vaginales que se le realizan a mujeres que visitan establecimientos penitenciarios. La Sra. X y su hija Y, una niña de 13 años, fueron sometidas a estas revisiones al visitar al esposo de la Sra. X (padre de Y), encarcelado en la Unidad N° 1 del Servicio Federal Penitenciario. Esta era una práctica común a la cual se sometía a todas las mujeres que deseaban tener contacto personal con un prisionero (y no verlo solamente a través de un vidrio). La Sra. X se quejó a la Comisión de que estas revisiones eran un menoscabo para su dignidad y la de su hija (violación del Artículo 11 de la Convención Americana); constituían una sanción denigrante aplicada a personas que no habían sido condenadas ni siquiera acusadas de delito alguno (violación del Artículo 5(3) de la misma Convención); y eran discriminatorias en contra de las mujeres (violación del Artículo 24 de dicha Convención).

La Comisión concordó con las demandantes porque, entre otros defectos, la medida “no era necesaria en una sociedad democrática”. Además, en un hecho que cabe destacar, encontró una violación al Artículo 19 de la Convención porque el Estado no había tomado en cuenta los intereses superiores de la niña al someter a una muchacha de 13 años a inspecciones vaginales. Extrañamente, no se emitió pronunciamiento alguno acerca de la posible discriminación, dado que se deduce del informe de la Comisión que solamente se sometía a mujeres a estas revisiones y no a los hombres. Lamentablemente, el caso no fue enviado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que podría haber otorgado a la opinión de la Comisión el beneficio del apoyo de una decisión judicial, podría haber permitido que la Corte desarrollara jurídicamente un punto importante sobre los derechos de las mujeres en general, y podría haber otorgado una reparación adecuada a las demandantes.

Un segundo ejemplo es el *Caso 10.970, Mejía v. Perú*,⁵⁵ en el cual la Comisión declaró que la demanda era admisible sobre la base de hechos (el secuestro del esposo de la demandante por personal militar) que ya habían sido tratados por la Comisión.⁵⁶ La nueva demanda se refería a las violaciones cometidas en contra de la demandante misma, debido a que ella había sido violada dos veces por un militar mientras se producía el secuestro. En cuanto al agotamiento de los recursos domésticos, la Comisión llegó a la conclusión de que no existían remedios que agotar en el caso de las víctimas de abusos sexuales perpetrados por los militares en vista de que las demandas en contra de ellos no eran procesadas y, si lo eran, los militares siempre eran absueltos. Este hecho, junto con otros factores, como por ejemplo la dificultad de presentar evidencia y la actitud social hacia las víctimas de violación, daba por resultado que la mayoría de los casos de violación jamás se denunciaban. Basándose en el fondo del asunto, la Comisión determinó que, de acuerdo con toda la evidencia presentada por la demandante y a partir de la información proporcionada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, por Human Rights Watch y por Amnistía Internacional acerca de la práctica sistemática del abuso sexual de las mujeres por parte de los militares, se podía presumir que eran verdaderos los hechos sobre los cuales basaba su caso la denunciante. Posteriormente, la Comisión analizó si estos hechos constituían una violación de los derechos

⁵⁴ Informe N° 38/96 del 16 de octubre de 1996, publicado en el Informe Anual de la Comisión de 1996, *op. cit.*, (Nota N° 44).

⁵⁵ Informe N° 5/96, publicado en el Informe Anual de la Comisión de 1995, *op. cit.*, (Nota N° 41).

⁵⁶ Véase *Caso 10.466*, aparentemente no publicado.

humanos establecidos en la Convención Americana, llegando a la conclusión de que violaban los Artículos 5 y 11 de la misma. La Comisión determinó, asimismo, que se había producido una violación del derecho internacional en general, invocando para ello los Artículos 27 y 147 de la Cuarta Convención de Ginebra, Artículos 76 y 85(4) del Protocolo I Adicional de las Convenciones de Ginebra (ambos para conflictos armados internacionales), el Artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra y el Artículo 4(2) del Protocolo II Adicional de las Convenciones para conflictos armados internos⁵⁷. Por último, la Comisión determinó que Perú había violado el Artículo 25 de la Convención Americana, leído en forma conjunta con el Artículo 8 de la misma, porque no le otorgaba un remedio efectivo a la víctima y recomendó que el Estado (i) realizara una investigación inmediata, exhaustiva e imparcial de los hechos del caso con el fin de identificar a los responsables de las acciones y castigarlos en la forma correspondiente y (ii) compensara a la Sra. Martín de Mejía por los daños. Lamentablemente, el caso no fue presentado a la Corte por la Comisión.

Un tercer caso, esta vez una acusación de discriminación, fue declarada inadmisibile por la Comisión, pero no sobre la base de la materia de la demanda sino porque la denunciante no era una víctima ni se presentaba en representación de una víctima. Luego, no ha habido hasta ahora un pronunciamiento de parte de la Comisión acerca de lo que constituye la igualdad entre hombres y mujeres⁵⁸.

4. La Comisión y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

La situación de la mujer descrita en la Sección 2 del presente artículo parece suficientemente grave como para demostrar la necesidad de que exista acción estatal e interestatal para enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres. Como se señaló anteriormente, los Estados han comenzado a enfrentar el asunto mediante la promulgación de leyes específicas sobre la violencia contra las mujeres o sobre la violencia intrafamiliar. Por su parte, la comunidad internacional en la región ha reaccionado a través de la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

4.1. Los Derechos de la Mujer y las Obligaciones de los Estados

La Convención sobre Violencia contra la Mujer es más que un limitado conjunto de reglas para hacer frente a la violencia física y psicológica contra las mujeres, dado que sigue la lógica de este trabajo, es decir, que para enfrentar la violencia es indispensable trabajar para lograr un cambio en la cultura de la región. Prueba importante en este sentido se encuentra en la enumeración de los derechos de las mujeres. La Convención establece el derecho de las

⁵⁷ La Comisión profundizó en la aplicación al caso del Artículo 5 de la Convención Americana. En tal sentido, llegó a la conclusión de que en el caso de la Sra. Martín de Mejía, Perú ha cometido tortura, debido a que están presentes los tres elementos de la tortura: (i) se trató de un acto que causó daño y sufrimiento mental y físico a la víctima; la acción fue realizada con la intención de castigarla personalmente y de intimidarla dado que, antes de violarla se le dijo que se le estaba buscando por subversiva; (iii) el acto fue perpetrado por un agente del Estado, un miembro de las fuerzas de seguridad. En cuanto al Artículo 11, la Comisión determinó correctamente que la violación es una violación inadmisibile del derecho al respeto al honor y dignidad de la persona.

⁵⁸ Véase la decisión de inadmisibilidat relativa al *Caso 11.553, Montoya v. Costa Rica*, en el Informe Anual de la Comisión de 1996, *op. cit.*, (Nota N° 44), p. 124.

mujeres de estar libres de violencia tanto en el ámbito público como en el privado (Artículo 3), especificando que dicho derecho comprende (entre otros) el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (Artículo 6). Asimismo, la Convención reitera, en sus Artículos 4 y 5, inmediatamente después de la declaración del derecho de la mujer a tener una vida libre de violencia, otros derechos humanos, tales como el derecho a la libertad de asociación y el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas, transmitiendo la idea de que el respeto de estos derechos influye en el problema de la violencia contra las mujeres. Prueba adicional de esta posición se halla en la sección sobre los deberes de los Estados de adoptar medidas, en forma progresiva, destinadas a modificar los patrones sociales y culturales de conducta de hombres y mujeres.

Para abordar ahora el problema específico de la violencia física y psicológica, la Convención tiene un rasgo muy importante, el de señalar en detalle los derechos que están en juego en el problema de la violencia y los deberes de los Estados Partes al respecto. El Artículo 4 reitera que toda mujer tiene el derecho, *inter alia*, (i) a que se respete su vida y a que se respete su integridad física, psíquica y moral; (ii) el derecho a no ser sometida a torturas; (iii) el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; (iv) el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; y (v) el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos. A su vez, el Artículo 5 reitera que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Asimismo, la Convención adopta la posición de que la violencia ejercida contra la mujer impide y anula el ejercicio de dichos derechos, recalando así la interdependencia de todos los derechos humanos.

Los derechos señalados en los Artículos 4 y 5 ya están incluidos en el catálogo de la Convención Americana, pero a menudo se leen sin tener conciencia del significado que tienen respecto de las mujeres. Después de la Convención, los Estados ya no tienen excusa para leerlos en forma errónea como ha sucedido con tanta frecuencia.

La Convención aclara el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en cuanto a diversos aspectos de los deberes de los Estados Partes en el área de la violencia en contra de las mujeres. El primero tiene que ver con el hecho de que a partir de ahora será más fácil para que una mujer se queje del incumplimiento del Estado en cuanto a reaccionar adecuadamente frente a un caso de violencia. Hasta la fecha, los académicos han avanzado la idea de que el incumplimiento sistemático del Estado de proteger a las mujeres de la violencia sería equivalente a una violación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Velázquez Rodríguez constituyó la principal base para esta proposición⁵⁹, que implica, naturalmente, que para poder

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de Velázquez Rodríguez*, Fallo emitido el 29 de julio de 1998, Serie C, N° 4. Véase al respecto C. Medina "Towards a more effective guarantee of the enjoyment of human rights by women in the Inter-American System" en R. Cook (Ed.), *Human Rights of Women, National and International Perspectives*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994, pp. 532-571.

reclamar por la inacción del Estado frente a la violencia sufrida por una mujer, ésta tiene que demostrar que hay un patrón de omisiones. El Artículo 7 de la Convención, leído junto con el Artículo 12, sin embargo, pareciera sugerir otra posibilidad. Mediante el Artículo 7, los Estados asumen la obligación de “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”. A su vez, el Artículo 12 otorga a cualquier persona o grupo de personas el derecho de presentar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del Artículo 7 de la Convención. Esto significa que una mujer tiene derecho a presentar una queja por la forma en que su propio caso fue manejado al interior del Estado y por la falta de debida diligencia en el mismo. A pesar de que se podría llegar a esta conclusión recurriendo a las obligaciones sobre derechos humanos de los Estados en los tratados de naturaleza general, la precisión que se hace en la Convención sobre Violencia contra la Mujer sirve para aclarar la situación.

El segundo aspecto dice relación con la eliminación, por el artículo 7, de la progresividad a la que alude el Artículo 8(b) respecto de la adopción de medidas para modificar las prácticas legales o consuetudinarias; el artículo 7 establece que, cuando estas prácticas respaldan la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer, deben ser modificadas de inmediato.

En cuanto al tercer aspecto, la Convención también señala las consecuencias del deber de los Estados de garantizar los derechos de la mujer a la vida y a la integridad personal. Si bien se puede deducir de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos⁶⁰ la idea de que los Estados deben prevenir y proteger a la mujer en lo referente a estos derechos, resulta más seguro para las mujeres el disponer de una descripción detallada de lo que los Estados deben hacer, como se señala en las letras (c), (d) (f) y (g) del Artículo 7.

4.2. *El papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Una disposición importante de la Convención es el Artículo 12, que otorga a cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental el derecho de presentar una denuncia o queja ante la Comisión Interamericana acerca de las violaciones de las obligaciones de los Estados señaladas en el Artículo 7⁶². Dichas denuncias deben ser tramitadas por la Comisión de conformidad con las reglas que rigen para las comunicaciones interpuestas de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos o conforme a las reglas que rigen los Estatutos y Reglamentos de la Comisión, dependiendo de si el Estado contra el cual se recurre de queja es o no es un Estado Parte de la Convención Americana. La Comisión, por lo tanto, tiene facultad para examinar un caso y emitir un informe señalando si se ha incurrido en una violación del Artículo 7; si considera que hay una violación, formulará

⁶⁰ Véase al respecto, T. Buergenthal, “To Respect and to Ensure: State Obligations and Permissible Derogations”, en: L. Henkin (Ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Columbia University Press, 1981, pp. 72 y 77-78.

⁶² El Artículo 7 contiene obligaciones de aplicación inmediata para hacer frente a todos los actos que impliquen violencia física o psicológica en contra de las mujeres, de acuerdo con la definición de violencia que se establece en el Artículo 1.

las recomendaciones pertinentes al Estado para que éste dé reparación a la víctima y ponga su ordenamiento jurídico interno de acuerdo con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Cabe señalar que debido a la definición de violencia establecida en el Artículo 1, la Comisión cuenta con un amplio mandato para hacer frente a la violencia que se produce en la esfera privada cuando el Estado no la enfrenta adecuadamente.

Es lamentable que la Convención no haya señalado claramente el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a estas denuncias, con lo cual limitó la posibilidad de la Corte de pronunciarse en relación a casos que se presentan en contra de los Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por la aplicación de los Artículos 61 y 62 de la misma. Habría sido preferible que todos los casos iniciados en virtud de la Convención sobre Violencia contra la Mujer pudieran haber llegado a la Corte⁶³.

El Artículo 11 de la Convención sobre Violencia contra la Mujer otorga a los Estados Miembros y a la Comisión Interamericana de Mujeres el derecho de solicitar a la Corte Interamericana una opinión consultiva sobre la interpretación de la Convención. La disposición aclara el derecho, pero es necesario destacar que, independientemente de la disposición, todos los Estados y la CIM tenían ya el derecho a solicitar estas opiniones a la Corte, de acuerdo con el Artículo 64 de la Convención Americana según la interpretación dada por la Corte misma en su Opinión Consultiva N° 1⁶⁴.

La Comisión no ha recibido caso alguno hasta ahora en que se alegue la violación de esta Convención. Sería de suma importancia que las mujeres comenzaran a utilizar este derecho al tenor del Artículo 12, porque permitiría a la Comisión especificar el grado y los contenidos de los derechos en la Convención y ordenar la adopción de medidas concretas que los Estados deberían tomar en cuanto a la violencia contra la mujer. No hay que olvidar, sin embargo, que, al interpretar las obligaciones de los Estados emanadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión puede recurrir a la Convención sobre Violencia contra la Mujer incluso ante Estados que no son parte de la misma. Esta es una práctica antigua y establecida de la Comisión que recurre a todos los instrumentos internacionales al ejercer sus funciones de supervisión.

5. Conclusión

La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos se ha demorado en comenzar a supervisar la conducta de los Estados en lo referente a los derechos humanos de las mujeres. Está claro que, anteriormente, la Comisión no realizaba sus funciones ni utilizaba sus facultades de manera no discriminatoria frente a las mujeres. La cultura también ejerce su

⁶³ Es igualmente importante señalar que, en vista de que los derechos involucrados en el fenómeno de la violencia en contra de las mujeres son derechos contenidos en el catálogo de la Convención Americana o en la Declaración Americana, nada impide a la víctima de presentar una comunicación en la que especifique que lo está haciendo en virtud de estos instrumentos y no en virtud de la Convención sobre la Violencia contra la Mujer, si resulta más provechoso para ella.

⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos “*Otros Tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Series A N° 1.

influencia sobre la comunidad internacional y los organismos internacionales⁶⁵. Sin embargo, lo que es importante ahora es que se ha producido un cambio y que la Comisión está comenzando a modificar sus prácticas pasadas. El hecho de que la Comisión utilice su peso para apoyar la lucha de las mujeres sólo puede tener resultados positivos para esta batalla.

La Comisión pareciera haberse concentrado en el campo de la violencia y especialmente en la violación como consecuencia de la represión política y ha anunciado la posibilidad de preparar informes especiales sobre aquellos Estados en los que el “número y la gravedad de casos que aparecen en la información o en las denuncias así lo amerite”⁶⁶. Pareciera, sin embargo, que la tarea de la Comisión de investigar las instancias de violación - independientemente de quién haya sido el violador - y, en términos más generales, el problema de la violencia ejercida contra las mujeres, es un problema urgente que no puede depender de la cantidad de denuncias o de información que se presente ante la Comisión. Actualmente, es posible, con toda la información ya publicada por las organizaciones no gubernamentales o por los organismos intergubernamentales (tales como el Banco Mundial)⁶⁷ preparar un informe especial sobre la violencia en contra de las mujeres que podría incluir la violación y cómo se trata el tema a nivel nacional⁶⁸. La Convención sobre Violencia contra la Mujer será un instrumento poderoso para la Comisión en esta tarea.

Es comprensible que la Comisión haya puesto un énfasis especial en el problema que implica la violencia física grave contra la mujer dado que esto constituye una violación atroz de los derechos humanos de la mujer. No obstante, ella debería tomar en cuenta el hecho de que la violencia física o psicológica grave en contra de la mujer es el resultado del lugar que ocupa en la sociedad y que, por lo tanto, es preciso abordar otras violaciones a los derechos humanos con el mismo espíritu y la misma urgencia. El cuidado preferencial frente a las violaciones más severas no debiera impedir la supervisión de otro tipo de violaciones de derechos humanos de las mujeres, que existen abundantemente en el continente y que claramente tienen una fuerte influencia en el grado en que ocurre la violencia en contra de las mujeres. Además, ayudaría a la tarea general de tratar de erradicar la discriminación contra la mujer – una tarea en la cual la Comisión debe desempeñar un papel importante – aun si, al examinar las violaciones más severas, la Comisión hiciera las conexiones necesarias entre la violencia ejercida contra la mujer y la necesidad de un cambio cultural radical⁶⁹. El informe sobre Ecuador, señalado anteriormente, es un paso en la dirección correcta. Es de esperar que la Comisión continúe con este avance de manera regular.

⁶⁵ Cabe señalar que en pocas ocasiones la Comisión ha contado con mujeres entre sus integrantes. Actualmente, los siete miembros de la Comisión son hombres, como también lo son los siete integrantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁶⁶ Véase el Informe de Haití 1995, *op. cit.*, (Nota N° 6).

⁶⁷ Véase, por ejemplo, World Bank Discussion Paper, *op. cit.*, (Nota N° 20).

⁶⁸ Considere, por ejemplo, lo que podría haber hecho o podría hacer todavía la Comisión sobre la base del impresionante informe preparado acerca de la violencia en contra de la mujer en Brasil por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias. Respecto del informe sobre Brasil, véase la Sección 2, *supra*.

⁶⁹ En el informe de la Comisión sobre Haití, por ejemplo, pareciera que las recomendaciones – que el Estado debiera investigar denuncias de violación y que el sistema judicial debiera cambiar – no abordan esta materia. Es necesario recordar a los gobiernos, una y otra vez, que se requiere un cambio cultural para que la violencia contra las mujeres disminuya.

En el examen de las demandas individuales, la Comisión ha hecho mucho por avanzar la problemática de la mujer y ahora le toca a las mujeres dirigirse a la Comisión para darle la oportunidad de desarrollar la interpretación de los derechos establecidos en los instrumentos interamericanos. En este sentido, sería de suma importancia que la Corte tuviera la oportunidad de apoyar con su autoridad la decisión de casos de violaciones de derechos humanos de mujeres y está exclusivamente en manos de la Comisión que esto suceda.