

Derechos Humanos de la Mujer ¿Dónde estamos ahora en las Américas?*

Cecilia Medina**

1. Introducción

La "transversalización de la perspectiva de género"¹, como se conoce comúnmente a los esfuerzos sistemáticos para introducir la perspectiva de género, *inter alia*, en la aplicación de las normas de derechos humanos por parte de los órganos supervisores internacionales, tiene en la actualidad algunos años de existencia. En las Naciones Unidas, comenzó con la Declaración y Programa de Acción de Viena², que señaló en su párrafo 42 que "[l]os órganos de vigilancia creados en virtud de tratados deben incluir la cuestión de la condición de la mujer y los derechos humanos de la mujer en sus deliberaciones y conclusiones, utilizando datos concretos desglosados por sexo", y en el sistema interamericano, cuando la Asamblea General, el órgano político principal de la Organización de los Estados Americanos (OEA), solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión o la CIDH), que comenzara a considerar a la mujer en sus actividades³.

* Artículo traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, y reproducido con la autorización expresa de Nomiki Bibliothiki Group, Atenas.

** Profesora, Universidad de Chile; Co-Directora del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; Jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹ ECOSOC ha definido la transversalización de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*) en sus conclusiones acordadas 1997/2 de la siguiente manera: 'Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicancias para mujeres y hombres de cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres así como también de los hombres constituyan una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales de modo que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y la desigualdad no sea perpetuada. El fin último es alcanzar la igualdad de los géneros' (A/52/3). Esta definición es apropiada para describir lo que los órganos de supervisión internacional deberían hacer en el campo de los derechos humanos.

² A/Conf. 157/23 de 12 de julio de 1993.

³ AG/RES 1112 (XXI-0-91).

El propósito del presente artículo es ampliar un trabajo previo realizado por esta misma autora sobre el tema de la mujer y el sistema interamericano⁴, examinando si los esfuerzos por transversalizar la perspectiva de género dentro del sistema interamericano han dado frutos en la forma de demandas formales presentadas por mujeres ante la Comisión Interamericana. Naturalmente, no estoy interesada en las demandas que mujeres víctimas de violaciones a los derechos humanos han presentado ante la Comisión Interamericana cuando el género de la víctima no tiene relevancia para la respuesta del sistema. En lugar de ello, deseo explorar el número y la calidad de las demandas formales presentadas por mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en las cuales la perspectiva de género se encuentra presente, y analizar cómo la Comisión ha desarrollado dicha perspectiva en el manejo de esas demandas. Este trabajo también examinará el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte) en esta tarea, el que parece, *prima facie*, extremadamente modesto. Finalmente, se intentará sacar algunas conclusiones sobre la base de lo que se ha hecho hasta la fecha.

2. El sistema interamericano para la promoción y la protección de los derechos humanos

Una breve descripción del sistema debería comenzar explicando que existen dos mecanismos paralelos para la supervisión de los Estados con respecto a los derechos humanos en general en el continente. El primero de ellos, que data desde 1960, cuenta con un órgano de supervisión, la CIDH⁵, y un catálogo contra el cual se mide la conducta de los Estados: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁶. La Comisión actúa como un órgano de la OEA y tiene competencia para controlar el cumplimiento de esta Declaración por parte de la totalidad de los Estados miembros de la OEA. La verificación puede adoptar la forma de una revisión de una demanda individual, o la preparación de un informe con respecto a la situación general de los derechos humanos en un país específico o en relación a una materia específica⁷. La Comisión puede actuar *motu proprio*, lo que le permite tomar la iniciativa para tratar cualquier asunto que desee dentro de su competencia⁸. La Comisión es también un ente encargado de la promoción de los derechos humanos, debido a que su primera

⁴ Véase C. Medina, “The Inter-American Commission on Human Rights and Women, with Particular Reference to Violence”, en M. Castermans, F. van Hoof y J. Smith (eds.) *The role of the Nation-State in the 21st Century. Human Rights, International Organizations and Foreign Policy. Essays in Honour of Peter Baehr*, Kluwer Law International, La Haya, 1998, pp. 117 – 134.

⁵ La VIII resolución de la Quinta Asamblea de Consulta creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fundamentalmente como una entidad promocional. Para una historia de los comienzos de la Comisión, véase K. Vasak, *La Commission Interaméricaine des Droits de l’Homme*, Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, R. Pichon & R. Durand-Auzias, Paris, 1968, Tomo XXXV y Ana P. Schreiber, *The Inter-American Commission on Human Rights*, A. Sijthoff/Leyden, 1970. Sobre la Comisión desde su creación hasta 1987, véase C. Medina, *The Battle of Human Rights. Gross, systematic violations and the Inter-American system*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Holanda, 1998, capítulos IV y VI.

⁶ La Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, Bogotá, Colombia, 1948, adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Texto en Documentos Básicos (OEA/Ser.L/V/II.92, doc. 31 rev. 3, 1996).

⁷ Véase CIDH, Reglamento (efectivo desde el 1 de mayo de 2001), artículos 49 y 50 sobre peticiones individuales y 58 con respecto a informes por países.

⁸ *Ibidem*, artículo 24.

función es “estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América”⁹. Basada en esta facultad, la Comisión ha participado en el establecimiento de estándares y en capacitación. Finalmente, la Comisión sirve como un órgano consultivo para todos los Estados miembros de la OEA¹⁰.

El segundo mecanismo se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹. La Convención tiene un catálogo de derechos humanos (básicamente derechos civiles y políticos), y dos órganos supervisores: la misma Comisión mencionada anteriormente, y una Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida en 1978, cuando la Convención entró en vigencia. Ambas tienen la facultad de examinar demandas individuales de un modo similar al sistema europeo antes de que el Protocolo 11 entrara en vigencia¹². La Corte también tiene la facultad de emitir opiniones consultivas, ya sea con relación a la interpretación de la Convención u otros tratados sobre derechos humanos, o con respecto a la compatibilidad de las leyes nacionales con las obligaciones relativas a derechos humanos internacionales de los Estados miembros de la OEA¹³.

Otros tratados relativos a los derechos humanos establecen medios de protección adicionales. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, permite comunicaciones individuales para reclamar por violaciones a dos de los derechos en el Protocolo¹⁴; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura¹⁵ puede ser también controlada por la Comisión y la Corte, debido a que la prohibición de la tortura se encuentra ya establecida en el artículo 5 de la Convención Americana¹⁶; la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas¹⁷ señala explícitamente la posibilidad de presentar demandas individuales ante la Comisión y la Corte; y el artículo 12 de la Convención sobre Violencia contra la Mujer¹⁸ confiere a la Comisión la facultad de examinar comunicaciones

⁹ CIDH, Estatuto, artículo 18.a.

¹⁰ *Ibidem*, artículo 18.e.

¹¹ La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue adoptada en la Conferencia Interamericana Especializada de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Texto en Documentos Básicos, nota 6. A enero de 2002, la Convención tiene 24 Estados parte, ya que Trinidad y Tobago la denunció el 26 de mayo de 1998.

¹² Convención Americana, artículos 44 – 51 y 61 – 69.

¹³ *Ibidem*, artículo 64.

¹⁴ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” fue adoptado el 17 de noviembre de 1988 y entró en vigencia el 16 de noviembre de 1999. El Protocolo tiene, a enero de 2002, 12 Estados parte. Véase artículos 8 y 13.

¹⁵ La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura fue adoptada el 9 de diciembre de 1985 y entró en vigencia el 28 de febrero de 1987. A enero de 2002, tiene 16 Estados parte.

¹⁶ Véase artículo 16 de esa Convención. La Comisión y la Corte han seguido esta misma interpretación. Véase Corte IDH, Caso Paniagua Morales *et al*, sentencia del 8 de marzo de 1998, párrafo 136, y Caso Villagrán Morales *et al*, sentencia del 19 de noviembre de 1999, párrafos 239 al 252. También, el artículo 23 del nuevo Reglamento de la Comisión establece esta facultad.

¹⁷ La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas fue adoptada el 9 de junio de 1994 y entró en vigencia el 29 de marzo de 1996. A enero de 2002, tiene 11 Estados parte.

¹⁸ La Convención Interamericana para la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, fue adoptada en el mes de junio de 1994, y entró en vigencia el 5 de marzo de 1995. A enero de 2002, tiene 29 Estados parte. La Convención fue el resultado de una muy acertada iniciativa de organizaciones no gubernamentales de mujeres llevada a cabo dentro del marco de la CIM. Ella es,

que acusan la falta de cumplimiento por un Estado parte de las obligaciones establecidas en el artículo 7 de la misma. A pesar de que el artículo 12 no menciona la Corte, parece obvio, dado que dicha disposición señala que la Convención Americana dictará normas relativas a las comunicaciones, que la Corte no se encuentra excluida del proceso.

Un tercer organismo es la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), creada en La Habana, Cuba, en 1928, como resultado de un poderoso movimiento de mujeres que lucharon para tener un tratado sobre igualdad de derechos. La Comisión, establecida para realizar un estudio sobre la condición legal de la mujer en las Américas para la siguiente Conferencia Internacional de los Estados Americanos¹⁹, permaneció y es, hoy en día, una organización especializada permanente de la OEA a cargo de la promoción y protección de los derechos de la mujer y de proporcionar apoyo a los Estados miembros en sus esfuerzos para garantizar a la mujer el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales sobre una base igualitaria con los hombres²⁰. La CIM es un organismo inter gubernamental, no una comisión de expertos que actúan sobre la base de su capacidad personal, compuesta por 34 delegados permanentes, uno por cada Estado miembro, designado por sus respectivos gobiernos. A pesar de que la CIM es un órgano importante para los derechos humanos de la mujer, no es el propósito de este trabajo tratarla, ya que el enfoque aquí está centrado en la transversalización de la perspectiva de género dentro de los órganos generales de supervisión del sistema interamericano.

3. Las Mujeres, la Comisión y la Corte

Las Mujeres y la Comisión. El progreso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en favor de grupos postergados requiere de la confluencia de varios factores. Un factor es la existencia de normas internacionales que confieran derechos a todas las personas sin discriminación, lo que se ha logrado tanto a nivel universal como regional. Existen dos tratados internacionales, los Pactos, que confieren derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a todos los seres humanos²¹ y, a nivel regional, existen, según se explicó anteriormente, varios tratados sobre derechos humanos. Un segundo factor es la existencia de órganos facultados para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar estos derechos y que tengan la voluntad de ejercitar sus poderes sin discriminación de ningún tipo. La CIDH y la Corte se encuentran, en la actualidad, en el proceso de realizar este trabajo dentro del sistema, aunque les ha tomado tiempo percibir las violaciones a los derechos humanos de la mujer y actuar en consecuencia. El tercer factor dice relación con el

efectivamente, más que un tratado para enfrentar la violencia, ya que aspira a proteger todos los derechos humanos de la mujer.

¹⁹ La CIM fue establecida por una resolución de la Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos, La Habana, Cuba, 1928. Probablemente ella podría tener un impacto importante en el desarrollo de los derechos humanos de la mujer, pero resulta difícil estudiar y analizarlo. Por ejemplo, la resolución por la cual fue creada no se encuentra en ninguna compilación de documentos referidos a los derechos humanos. En realidad, ni siquiera se encuentra en el sitio *web* de la CIM.

²⁰ Estatuto de la CIM, artículo 2.

²¹ Los Pactos Internacionales fueron adoptados el 16 de diciembre de 1966. El Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles entró en vigencia el 23 de marzo de 1976, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 3 de enero de 1976.

comportamiento de los titulares de estos derechos, ya que el desarrollo de su respeto y garantía depende, en una medida importante, de que ellos sean ejercitados por las víctimas de violaciones de los mismos. Los factores segundo y tercero son dependientes el uno del otro. El mecanismo de las comunicaciones individuales se encuentra fundado en una especie de estimulación recíproca entre víctima y órgano de supervisión sin la cual no opera en forma plena: o el ente supervisor se encuentra sin material para ejercer sus facultades o, por el contrario, las mujeres que proveen este material y no reciben una respuesta apropiada se desalientan y discontinúan sus acciones.

Cuando se creó la Comisión en 1960, a pesar de que no tenía la facultad para tratar comunicaciones individuales, recibió muchas demandas de parte de individuos, todos hombres, quienes creían que los derechos humanos establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre estaban dirigidos a ellos, para ser ejercidos y disfrutados, y la Comisión reaccionó frente a esto de una forma muy positiva, creando, a través del manejo de estas demandas, un mecanismo para monitorear la situación general de los derechos humanos en países específicos y logrando obtener la facultad para revisar reclamos individuales formalmente. La actitud tanto de los individuos como de la Comisión dio inicio a un movimiento que, en conjunto con otros factores, tuvo su clímax en 1969 con la adopción por parte de la OEA de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²².

Parece que esta idea de recurrir a un órgano internacional en búsqueda de apoyo no cruzó la mente de las mujeres en dicha época. Es posible, también, que si uno o dos casos de violaciones de los derechos humanos de la mujer se hubiesen presentado ante la Comisión, habrían sido rechazados, debido a que la misma Comisión estaba compuesta por hombres que pueden no haber estado conscientes, en ese tiempo, de que los derechos humanos de la mujer podían ser violados en formas diferentes a aquellos de los hombres, y que una nueva lectura de los derechos (en comparación con la forma en que las libertades civiles eran usualmente interpretadas a nivel nacional) era necesaria para hacer realidad la idea de que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna” según se señala en el artículo II de la Declaración. Si éste fue el motivo de la inacción, aunque era sólo una suposición, está claro que las mujeres no la cuestionaron.

Por otra parte, por muchos años, la Comisión misma permaneció ajena a los derechos humanos de la mujer. Su amplio mandato, que le permitía examinar la situación de todos y cada uno de los derechos humanos en un país a su propia iniciativa²³, no fue utilizado para proteger los derechos humanos de la mujer sino hasta mediados de la década de los '90. La primera referencia a los derechos humanos de la mujer se encuentra en 1993, cuando la Comisión reconoció, en un informe anual, la falta de igualdad entre los hombres y las mujeres

²² Para una explicación completa de estos acontecimientos, véase C. Medina, *The Battle of Human Rights*, nota 5.

²³ La Comisión ha preparado varios “informes por país” sobre Chile (4), Cuba (7), Guatemala (5) y Haití (7), e informes sobre Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay. Sobre informes por país, véase C. Medina, “The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights”, en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 15, N° 4, págs. 457 – 473.

en el goce de los derechos humanos²⁴. Con posterioridad, se designó un Relator Especial sobre la Mujer²⁵ y la Comisión comenzó a incluir en los informes por país, una sección que trataba la situación de los derechos humanos de la mujer²⁶.

No se puede decir, sin embargo, que las mujeres permanecieron totalmente inactivas. La actitud de la Comisión no fue el resultado de una inspiración súbita. En realidad, fue la Asamblea General de la OEA la que instó a la Comisión en 1991, a través de la resolución AG/RES.1112 (XXI-0/91), a revisar la situación de los derechos humanos de la mujer en el continente. La misma Comisión señaló en su primer informe global con respecto a la condición de la mujer en las Américas²⁷ que la designación de un Relator Especial sobre la Mujer “fue motivada por la convergencia de una serie de factores”: la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), las etapas finales de la redacción de una convención interamericana para tratar el tema de la violencia contra la mujer, y la futura Cumbre de las Américas y la Cuarta Conferencia Mundial sobre los Derechos de la Mujer que tendría lugar en Beijing en 1995. Todos estos eventos, y la inclusión del tema de los derechos humanos de la mujer en algunos de ellos, fueron el producto del movimiento de mujeres. Podría decirse entonces, con justicia, que las acciones de las mujeres condujeron a un “despertar” de la OEA y la Comisión, y la pregunta es si las mujeres están haciendo ahora su parte en esta empresa recíproca para que el progreso se incremente de una nueva manera.

Ha tomado, y tomará aún más tiempo, para que las mujeres ejerzan sus derechos en forma plena, ya que para usar los mecanismos de supervisión las mujeres deben primero conocer sus derechos. Más aún, deben superar el sentimiento de que, aunque los derechos humanos existen para todos los seres humanos, éstos no son para ellas sino para “el resto”; y finalmente deben percibir que tiene algún sentido ejercerlos. Por lo tanto, la internalización del derecho a ejercitar todos sus derechos no sólo requiere el conocimiento: parece estar conectado profundamente con, *inter alia*, la percepción del valor de sí misma, y, además, con una cantidad bastante importante de coraje. No siempre es fácil desafiar el orden establecido, y cuando uno lo hace, tiene que ser capaz de soportar las consecuencias. Para esto, es necesario un respaldo adecuado para ayudar a desarrollar en las mujeres las capacidades necesarias para asumir su propia defensa, emocional y económicamente, de modo que su autoestima también se desarrolle sobre una base sólida. Se requiere también la realización de acciones dirigidas hacia la promoción de un cambio cultural en el resto de la sociedad que liberará a las mujeres de la posición subordinada en la cual ellas han sido colocadas durante tanto tiempo. Es principalmente la responsabilidad de los Estados proporcionar este apoyo, pero ello no ocurre con frecuencia en nuestro continente, de modo que la tarea deberá ser fortalecida en forma importante por los organismos internacionales de derechos humanos y por la sociedad civil dentro de cada Estado. Ambos tienen un papel muy importante que

²⁴ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992 – 1993 (OEA/Ser.L/V/II.83, doc 14, rev., 1, 12 de marzo de 1993), Capítulo V, sección V.

²⁵ En su sesión N° 85, en 1994, la Comisión designó como Relator Especial sobre la Mujer a uno de sus miembros, Claudio Grossman.

²⁶ Para una descripción más detallada de las actividades de la Comisión con respecto a la mujer hasta comienzos de 1998, véase C. Medida, *op. cit.*, nota 4.

²⁷ CIDH, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas (OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998). Original: Castellano.

desempeñar en el área de la educación y capacitación de la mujer y en la cooperación en los esfuerzos para cambiar los patrones culturales que subyacen tras la discriminación.

Luego del vuelco positivo en la primera mitad de la década de los '90, la Comisión comenzó a ejercer sus facultades para promover y proteger los derechos humanos de la mujer. En lo que concierne a la revisión de la situación general de los derechos humanos en sus Informes Anuales, la Comisión preparó informes de progreso con respecto a la situación de la mujer en los Informes Anuales de los años 1995 y 1996²⁸. En el Informe Anual del año 1997, se incluyó en el capítulo VI un Informe más sustancial sobre la Situación de la Mujer en las Américas²⁹ donde se describió el marco legal e institucional interamericano, recalcando el principio de la no discriminación y examinando la escasa jurisprudencia del sistema que trata las materias de género. En el Informe Anual del año 1998 se incluyó un informe de cuatro páginas de progreso sobre la mujer que no agregó mucho a aquello que ya había sido escrito en el informe del año anterior³⁰. En el Informe Anual del año 1999, a solicitud de la CIM, la Comisión incluyó un análisis jurídico acerca de la compatibilidad con el principio de no discriminación de las medidas de acción afirmativa diseñadas para promover la participación política de la mujer³¹. El Informe Anual del año 2000, el último informe publicado, no trata el tema de la mujer³².

La Comisión ha sido más consistente en la preparación de informes sobre países. Comenzando con el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití de 1995³³, no ha dejado de incluir un capítulo referido a la mujer en todos los informes generales por país que han seguido a dicho Informe³⁴.

²⁸ CIDH, Informe Anual 1995 (OEA/Ser.L/V/II.91, Doc. 7 rev., 28 de febrero de 1996), e Informe Anual 1996 (OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997). Más detalles sobre esto se pueden encontrar en C. Medina, *op. cit.*, nota 4.

²⁹ CIDH, Informe Anual 1997 (OEA/Ser.L/V/II.98, doc. 6 rev., 13 de abril de 1998). Este mismo Informe fue publicado posteriormente en forma independiente, casi *verbatim*, bajo la denominación CIDH, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas (OEA/Ser.L/V/II.100, doc. 17, 13 de octubre de 1998).

³⁰ CIDH, Informe Anual 1998 (OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 6 rev., 16 de abril de 1999), Volumen II.

³¹ El análisis está en el Capítulo VI del Informe Anual 1999 de la Comisión (OEA/Ser.L/V/II.106, doc. 3 rev., 13 de abril de 2000).

³² CIDH, Informe Anual 2000 (OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril de 2001).

³³ CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití [Informe Haití 1995] (OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 10 rev., 9 de febrero de 1995).

³⁴ Véase CIDH, 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), Capítulo XI; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil (OEA/Ser.L/V/II.97, doc. 29 rev. 1, 29 de septiembre de 1997), Capítulo VIII; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (OEA/Ser.L/V/II.100, doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998), Capítulo IX; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999), Capítulo XII; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana (OEA/Ser.L/V/II.104 doc. 9 rev. 1, 7 de octubre de 1999), Capítulo X; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú (OEA/Ser.L/V/II.106, doc. 59 rev., 2 de junio de 2000), Capítulo VII; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay (OEA/Ser.L/V/II.110, doc. 52, 9 de marzo de 2001), Capítulo VIII; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala (OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 21 rev., 6 de abril de 2001), Capítulo XIII.

Finalmente, la Comisión ha comenzado a examinar demandas individuales³⁵, para lo cual el impulso de agentes externos, ya sea las propias víctimas o alguien que presenta una denuncia en su representación, es, como se ha señalado anteriormente, esencial³⁶. Si uno estudia los Informes Anuales de los años que siguen a la designación del Relator Especial, lo que marcó el comienzo del esfuerzo desplegado por la Comisión para incorporar la perspectiva de género, el número de casos encontrados que se refieren a esta perspectiva es todavía muy pequeño: i) no hay casos relativos a la discriminación del género en el Informe Anual de 1994³⁷; ii) en el Informe Anual de 1995³⁸ existen nueve informes examinados en el fondo³⁹, de los cuales uno trata de violación a manos de miembros de las fuerzas armadas⁴⁰; iii) en el Informe Anual de 1996⁴¹, de seis decisiones de inadmisibilidad, una trata de discriminación en la organización de hipódromos municipales en Costa Rica⁴², y de 16 informes examinados en el fondo, dos tratan de materias relacionadas con género: uno examina la práctica de inspecciones vaginales de mujeres visitantes a una cárcel en Argentina⁴³, y el otro trata de una violación a manos de agentes del Estado en Guatemala⁴⁴; iv) en el Informe Anual de 1997, 22 casos fueron declarados admisibles, de los cuales uno trató el tema de la discriminación en el matrimonio⁴⁵, y de 23 informes examinados en el fondo, ninguno se relacionó con discriminación de género; v) en el Informe Anual de 1998, hubo 34 decisiones de admisibilidad, ninguna de ellas relativa a discriminación sobre la base del género⁴⁶, y de 25 informes examinados en el fondo, ninguno se relaciona con la perspectiva de género; vi) en el Informe Anual de 1999 hubo 26 decisiones de admisibilidad, de las cuales tres trataban, respectivamente, de discriminación en la participación política⁴⁷, discriminación en el tratamiento en prisión debido a orientación sexual⁴⁸, y violación a manos de miembros de

³⁵ El Reglamento de la Comisión permite el inicio de un caso individual por iniciativa propia de la Comisión. Se ha escrito mucho sobre el procedimiento para tratar las comunicaciones individuales. Véase, por ejemplo, de este autor, *The Battle of Human Rights*, nota 7; “The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: Reflections on a Joint Venture”, en *Human Rights Quarterly* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU.) (1990), N° 4; págs. 439 – 464. “The Right of Individual Petition Before the Inter-American Commission on Human Rights: Some Problems of Law and Practice”, en *Training Course on International Human Rights Law for Judges and Lawyers from South America, Selected Lectures* (C. Medina, editor), SIM Especial N° 13, 1993, págs. 158–182. Véase también, H. Faúndez, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999, Segunda edición.

³⁶ Convención Americana, artículo 44. Cualquier persona o grupo de personas, o cualquier entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más de los Estados miembros de la OEA puede hacer peticiones a la Comisión.

³⁷ Informe Anual 1994 (OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 9, rev., 17 de febrero de 1995).

³⁸ Informe Anual 1995, nota 28.

³⁹ En ese tiempo la Comisión solía emitir decisiones de admisibilidad frecuentemente.

⁴⁰ Caso 10.970, Raquel Martín de Mejía contra Perú, Informe N° 5/96.

⁴¹ Informe Anual 1996, nota 28.

⁴² Caso 11.553, Emerita Montoya González contra Costa Rica sobre inadmisibilidad N° 48/96.

⁴³ Caso 10.506, X e Y contra Argentina, Informe 38/96.

⁴⁴ Caso 10.526, Diana Ortiz contra Guatemala, Informe 31/96.

⁴⁵ Caso 11.435, María Eugenia de Sierra contra Guatemala, Informe sobre admisibilidad N° 28/98.

⁴⁶ Un caso se ocupó de una infracción al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, pero la materia no era en esencia un asunto de género, ya que trató de la tortura a manos del Servicio de Seguridad de Perú y la falta de protección judicial, similar a casos en los cuales las víctimas eran hombres. Véase caso 11.756, Leonor La Rosa Bustamante contra Perú, Informe sobre admisibilidad N° 54/98.

⁴⁷ Caso 11.307, María Merciadri de Morini contra Argentina, Informe sobre admisibilidad N° 102/99.

⁴⁸ Caso 11.656, María Lucía Álvarez Giraldo contra Colombia, Informe sobre admisibilidad N° 71/99.

las fuerzas armadas⁴⁹, en tanto que de los 30 informes examinados en el fondo, ninguno tenía relación con la perspectiva de género⁵⁰; vii) en el Informe Anual de 2000⁵¹, hubo 35 decisiones de admisibilidad, de las cuales una trató de la esterilización forzada⁵² y una segunda trató de la negativa a otorgar nacionalidad a hijos de madres que son nacionales del país en cuestión⁵³, y de 23 informes de fondo, uno se relacionó con la falta de protección contra la violencia doméstica⁵⁴, otro es el Informe que examinó en el fondo el caso María Eugenia de Sierra contra Guatemala, con respecto a la discriminación en el matrimonio⁵⁵, y un tercero es el Informe que examinó en el fondo el caso Ana, Beatriz y Celia González Pérez, sobre violación⁵⁶.

La Corte. A diferencia de la Comisión, la Corte no puede actuar a menos que se le solicite. Sólo puede conocer de casos contenciosos una vez que los procedimientos seguidos ante la Comisión Interamericana han finalizado y únicamente si la Comisión o un Estado presenta el caso ante la Corte. Para emitir opiniones consultivas, depende de solicitudes de los Estados o de los órganos de la OEA mencionados en el capítulo X de la Carta de la OEA, entre los cuales se encuentran la CIM y la CIDH. Ha habido sólo una solicitud de opinión consultiva por parte de un Estado relativa a la discriminación sobre la base del género⁵⁷. Por el contrario, ni la CIM ni tampoco la Comisión han, en ocasión alguna, solicitado una opinión consultiva a la Corte con respecto al grado y alcance de los derechos humanos en la Convención Americana para cubrir las muchas formas en las cuales los derechos humanos de la mujer son infringidos en este continente. Dichas solicitudes podrían conducir a una nueva lectura de los derechos en la dirección seguida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que especificó para los Estados las varias situaciones en la vida diaria de la mujer que deberían quedar cubiertas por los derechos humanos que se establecen en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁸. Ningún caso en el cual la perspectiva de género se encuentra involucrada ha llegado a la Corte, con la excepción de uno en el cual la Corte encontró que los hechos no habían sido probados⁵⁹.

Es, efectivamente, desafortunado que el sistema aún no se encuentre operando plenamente para los asuntos de la mujer. La Comisión no puede ser culpada por tener pocos casos provenientes de mujeres víctimas de violaciones a los derechos humanos debido a su

⁴⁹ Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez contra México, Informe sobre admisibilidad N° 129/99.

⁵⁰ Existe un informe relativo al trato desigual en el proceso de elecciones de Susana Higuchi, mujer del entonces presidente Fujimori, pero los argumentos no se refieren a discriminación de género (Caso 11.428, Susana Higuchi Miyagawa contra Perú, Informe N° 119/99).

⁵¹ Informe Anual 2000, nota 32.

⁵² Caso 12.191, María Mamérita Mestanza Chavez contra Perú. Informe sobre admisibilidad N° 66/00.

⁵³ Caso N° 12.189, Dilcia Yean y Violeta Bosica contra República Dominicana, Informe sobre admisibilidad N° 28/01.

⁵⁴ Caso 12.051, María da Penha contra Brasil, Informe 54/01.

⁵⁵ Caso 11.625 (decisión de admisibilidad en nota 35), Informe 4/01.

⁵⁶ Caso 11.565 (decisión de admisibilidad en nota 39), Informe 53/01.

⁵⁷ Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. "Propuesta de modificación la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización". Para el contenido de la opinión, véase más adelante.

⁵⁸ Refiero al lector al Comentario General N° 28 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Igualdad de Derechos entre el Hombre y la Mujer", adoptado en el mes de marzo de 2000 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.10).

⁵⁹ Corte IDH, caso Loayza Tamayo, sentencia del 17 de septiembre de 1997, párrafo 58.

género, pero podría ser criticada por no enviar los pocos casos que recibe a la Corte de modo que los derechos humanos de la mujer pudieran ser fortalecidos por sentencias jurídicamente obligatorias para los Estados partes en un caso.

4. Progreso en materias sustantivas

La actividad de la Comisión y la Corte, y la participación de las mujeres en ella, ha dado como resultado un progreso en las materias sustantivas en la transversalización de la perspectiva de género. La Comisión comprende claramente que la posición subordinada de la mujer en la sociedad es la causa de la totalidad de las violaciones a los derechos humanos de la mujer⁶⁰ y ha vinculado en forma consistente las violaciones específicas con la situación general de discriminación contra la mujer. También ha enfatizado que no es suficiente tener disposiciones legales que establezcan la igualdad entre el hombre y la mujer, sino que se debe realizar un esfuerzo serio para cambiar el patrón cultural que permite esta discriminación en la práctica y debe existir legislación que prohíba la discriminación por cualquier motivo⁶¹. De esta manera, la prevención y sanción deben estar siempre presentes. En sus actividades relacionadas con la mujer, la Comisión ha analizado varios problemas específicos de los derechos humanos de la mujer. Los desarrollos, en mi opinión, más importantes serán examinados aquí⁶².

Discriminación en el orden jurídico. Desde un comienzo, y luego que resolvió tratar asuntos de género, la Comisión ha señalado la necesidad de ajustar las disposiciones legales a la prohibición de la discriminación en todas las esferas. En este empeño, ha interpretado el principio empleando todo el desarrollo que ha tenido en el ámbito internacional: aparte de los tratados mismos, ha invocado la jurisprudencia de los entes creados por tratado universales, tales como el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (*CEDAW*), y la investigación y los trabajos doctrinarios llevados a cabo por entidades internacionales o privadas. La Comisión se ha pronunciado con respecto a la discriminación en el derecho civil⁶³, laboral⁶⁴ y penal⁶⁵, manteniendo siempre posiciones progresistas. Un análisis detallado de los derechos a la igualdad y a vivir libre de discriminación puede encontrarse en el capítulo VI del Informe Anual del año 1999. Allí la Comisión sigue los argumentos y el razonamiento desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte y Comisión Europea, el Comité *CEDAW* y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el sentido de que únicamente una diferencia en el trato que persigue un fin legítimo y que es proporcional a la obtención del objetivo puede ser justificado de conformidad con el derecho internacional⁶⁶.

⁶⁰ Esta posición estaba ya clara en su primer informe global sobre la condición de la mujer en las Américas. Ver notas 27 y 29.

⁶¹ Todos los informes por país mencionados en la nota 34 contienen esta idea.

⁶² Sólo las decisiones examinadas en el fondo serán consideradas en la presente sección.

⁶³ Véase Informe sobre Guatemala 2001, nota 34, párrafos 21 y 22, págs. 231 – 232.

⁶⁴ Véase *Ibidem*, párrafo 24, pág. 232.

⁶⁵ Véase Informe sobre Ecuador 1997, pág. 122; Informe sobre Brasil 1997, párrafo 9, pág. 135; Informe sobre Guatemala 2001, párrafo 25, pág. 233, todos en la nota 34.

⁶⁶ Véase Informe Anual 1999, nota 31, Capítulo VI, secciones B y C.

Un caso en el cual la discriminación legal fue analizada es el de María Eugenia Morales de Sierra. Este caso también constituye una prueba de la influencia recíproca entre las acciones de mujeres que reclaman por la violación de sus derechos y la reacción de la Comisión. Luego de agotar los recursos domésticos, la señora Sierra presentó una demanda ante la Comisión denunciando que varias disposiciones del Código Civil de Guatemala infringían la prohibición de discriminación respecto del goce de los derechos establecidos en los artículos 11, 17 y 24 de la Convención Americana. Entre otros, el artículo 109 confería al marido la facultad de representar a la unión matrimonial; el artículo 131 facultaba al marido para administrar los bienes conyugales; el artículo 110 establecía la obligación de la esposa a asumir el cuidado de los hijos menores y del hogar; el artículo 113 prescribía que una mujer casada sólo podía ejercer una profesión o mantener un empleo si esto no iba en perjuicio de su papel como madre y dueña de casa, y el marido podía prohibir estas actividades. El Estado no disputó la sustancia de las acusaciones, pero argumentó que se estaban adoptando medidas para hacer el Código Civil de Guatemala compatible con las obligaciones internacionales, que consistían en la preparación de un proyecto de ley para modificar el Código; sobre esa base objetó sin éxito la admisibilidad de la demanda por la falta de agotamiento de los recursos domésticos⁶⁷. El Tribunal Constitucional de Guatemala, habiendo sido llamado a pronunciarse con respecto a la constitucionalidad de estas disposiciones, encontró que todas ellas eran constitucionales, fundado en que la certeza y la seguridad jurídicas aconsejaban algunas de las disposiciones; otras se justificaban constitucionalmente por la necesidad de salvaguardar el papel de la madre y proteger a los hijos. La Comisión rechazó estos argumentos señalando que las disposiciones objetadas “institucionalizan desequilibrios en los derechos y deberes de los esposos”, y establecen “una situación de dependencia *de jure* en el caso de la mujer y crean un desequilibrio insuperable en la autoridad conyugal dentro del matrimonio”⁶⁸. El caso, que después de un prolongado proceso fue declarado admisible en marzo de 1998, se dilató hasta el mes de enero de 2001, mientras el Estado intentaba corregir las incompatibilidades en el Código Civil con las disposiciones de la Convención Americana. Muchos de los cambios fueron efectuados, según se menciona en el Informe de Guatemala de 2001⁶⁹. La demanda de la señora Sierra fue entonces un conveniente comienzo de una campaña para cambiar las disposiciones discriminatorias para todas las mujeres en Guatemala y dio a la Comisión el impulso que requería para solicitar este cambio.

La Corte ha efectuado su única incursión en la discriminación legal fundada en el sexo en una opinión consultiva. Ejerciendo esta jurisdicción, la Corte emitió una opinión con respecto a la compatibilidad con la Convención Americana de un proyecto de ley que modificaba la Constitución de Costa Rica en el área de nacionalización⁷⁰. Ese Estado consultó a la Corte si una disposición que otorgaba “a una mujer extranjera que [contrae matrimonio] con un costarricense” una consideración especial para obtener la nacionalidad costarricense se encontraba en conformidad con los artículos 17, 20 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷¹, dado que el mismo privilegio no estaba contemplado para un hombre

⁶⁷ Véase Informe 28/98, nota 45.

⁶⁸ Informe 4/01, nota 56, párrafo 43.

⁶⁹ Informe sobre Guatemala 2001, nota 63.

⁷⁰ OC-4/84, nota 57.

⁷¹ El artículo 17 establece la “protección a la familia”, aunque incluye la igualdad dentro del matrimonio para el hombre y la mujer; el artículo 20 trata del “derecho a la nacionalidad”; y el artículo 24, de la “igualdad ante la ley”.

extranjero que contraía matrimonio con una mujer costarricense. El gobierno explicó que este sistema estaba fundado en el principio de la unidad familiar y pretendía cumplir con un objetivo en torno a dos ideas: i) todos los miembros de una misma familia deberían tener la misma nacionalidad; y ii) es el marido el que detenta la autoridad conyugal y paternal y, por lo tanto, su nacionalidad debería prevalecer⁷². La Corte resolvió que “[d]e este modo, el privilegio femenino para la obtención de la nacionalidad se presenta como una consecuencia de la desigualdad conyugal”⁷³. Finalmente, dado que el artículo 17 instruye al Estado 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”, y el artículo 24 dispone la igualdad ante la ley, la Corte concluyó que “no se justifica y debe ser considerada como discriminatoria la diferencia que se hace entre los cónyuges en el párrafo 4 del artículo 14 del proyecto para la obtención de la nacionalidad costarricense en condiciones especiales por razón del matrimonio”⁷⁴.

Violencia contra la mujer. La Comisión ha dado un lugar prominente al problema de la violencia contra la mujer. Luego de un tímido comienzo en su Informe Anual de 1994⁷⁵, avanzó en el Informe sobre Haití de 1995⁷⁶, cuando analizó, por una parte, en detalle las consecuencias físicas, psicológicas y sociales de la violencia sexual contra la mujer en una situación de conflicto armado y, por otra, la caracterización jurídica de este fenómeno. La Comisión sostuvo que consideraba que “las violaciones sexuales constituyen no sólo un tratamiento inhumano que atenta contra la integridad física, psíquica y moral, bajo el artículo 5 de la Convención, sino además una forma de tortura según el artículo 5(2) del citado instrumento”⁷⁷.

La Comisión ha adoptado una posición muy progresista en el campo de la violencia contra la mujer. En sus informes ha incluido: todas las formas de violencia, desde la violencia estatal hasta la doméstica; los factores legales así como también culturales que inciden en la violencia; la necesidad de protección judicial apropiada, lo que implica no sólo legislación a este respecto sino también capacitación de jueces, policías y otros operadores legales; la necesidad de prevención; y la necesidad de asistencia a las mujeres maltratadas a través de comisarías especiales, albergues, y otros. Unos pocos ejemplos siguen a continuación.

En el Informe sobre Ecuador del año 1997, la Comisión examinó brevemente la violencia doméstica, la violación y el acoso sexual. Un punto importante analizado por la Comisión fue la definición del delito de violación en Ecuador la que, como ocurría en muchos otros países, requería que la víctima opusiera resistencia “y arriesgue su vida o su integridad física para poder satisfacer la definición de delito”. La Comisión también puso énfasis en el problema de la falta de protección judicial y en la necesidad de dictar medidas de prevención y

⁷² Esto a pesar de la existencia de la Convención de Montevideo sobre la Nacionalidad de la Mujer del 26 de diciembre de 1933, cuyo artículo 1 establece que “No se hará distinción alguna, basada en el sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica”.

⁷³ OC-4/84, nota 57, párrafo 64.

⁷⁴ *Ibidem*, párrafo 67.

⁷⁵ Informe Anual 1994, nota 37, pág. 219.

⁷⁶ Informe sobre Haití 1995, nota 33.

⁷⁷ Informe Anual 1995, nota 28, pág. 43.

de apoyo a las mujeres maltratadas⁷⁸. El Informe sobre Brasil del año 1997 también analizó la violencia física, incluyendo los así llamados crímenes de honor, y la falta de protección judicial para las mujeres víctimas de violencia doméstica⁷⁹. El Informe sobre México agregó el problema de la violación marital y la inserción forzada de elementos intrauterinos⁸⁰. El Informe sobre Colombia del año 1999 analizó la violencia contra la mujer en el conflicto armado interno y, notablemente, introdujo en la sección sobre violencia los problemas que enfrentan las mujeres colombianas en el área de la salud reproductiva, mencionando la consecuencia de la alta mortalidad maternal como resultado, entre otras causas, de la tipificación criminal del aborto aún en el caso de un embarazo producto de una relación sexual violenta o abusiva o de una inseminación artificial forzada⁸¹. El Informe sobre Perú del año 2000 continuó refiriéndose a problemas de salud reproductiva dentro de la sección sobre violencia, probablemente debido al hecho de que un fenómeno ocurrido en ese país era la esterilización forzada, particularmente entre las mujeres indígenas. La Comisión también mencionó otra situación que muestra cuán profundamente se encuentra enraizada la idea en los países latinoamericanos de que las mujeres no deben tener derecho a opinar respecto a la decisión de ser madres: me refiero al hecho de que a menudo las mujeres son maltratadas en los organismos de salud pública, especialmente, pero no exclusivamente, aquellas mujeres que llegan luego de un aborto incompleto practicado en forma privada⁸². El Informe sobre Guatemala del año 2001, al igual que el Informe sobre Paraguay del mismo año, no trata de la salud reproductiva dentro de la sección sobre violencia, pero, sin embargo, vincula la capacidad de las mujeres para controlar los nacimientos con su derecho a la integridad personal⁸³.

En resumen, ha habido una clara apertura de la Comisión al problema de la violencia. ¿Han hecho uso de ella las mujeres? No lo suficientemente como para provocar un cambio duradero y masivo. Un primer caso relacionado con violación es el caso de Raquel Martín de Mejía contra Perú⁸⁴, donde la Comisión concluyó que el repetido abuso sexual al cual Raquel Mejía fue sometida a manos de miembros de las fuerzas armadas constituyó, en primer lugar, una infracción a las disposiciones del artículo 5 de la Convención Americana que constituía tortura, ya que la violación le había causado sufrimiento físico y mental a manos de funcionarios públicos con el objeto de castigarla e intimidarla debido a que supuestamente había apoyado a la organización guerrillera conocida como Sendero Luminoso; en segundo término, esos actos constituyeron una infracción a las disposiciones del artículo 11 de la Convención, debido a que la violación es un “atropello deliberado a su dignidad”. La Comisión se explayó en esto, igualando con ello la violación en el contexto de la lucha contra el terrorismo que el gobierno peruano estaba llevando a cabo, con el tratamiento del abuso sexual en los artículos 27 y 147 de la Cuarta Convención de Ginebra, en los artículos 76 y 85.4

⁷⁸ Informe sobre Ecuador 1997, nota 34, pág. 122.

⁷⁹ Informe sobre Brasil 1997, nota 34, párrafos 20 – 27, págs. 138 – 140 (versión en castellano).

⁸⁰ Informe sobre México 1998, nota 34, párrafos 619 – 629, págs. 141 – 144.

⁸¹ Informe sobre Colombia 1999, nota 34, párrafos 35 – 39 y 47 – 54, págs. 328 – 329 y 331- 332 (versión en castellano).

⁸² Informe sobre Perú 2000, nota 34, párrafos 18 – 26, págs. 185 - 188 (versión en castellano). La misma situación está presente en Paraguay (Informe sobre Paraguay 2001, nota 34, párrafos 42 – 44, págs. 121 – 122 (versión en castellano)).

⁸³ Informe sobre Guatemala 2001, nota 34, párrafo 34, pág. 236 (versión en castellano).

⁸⁴ Informe 5/96, Caso 10.970. Véase Informe Anual 1995, nota 28.

del Protocolo Adicional I de las Convenciones de Ginebra de 1949, en el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra y finalmente en el artículo 4.2 del Protocolo II Adicional a dichas Convenciones. Hay que tener en consideración que la importancia de este caso reside no sólo en el hecho de la clasificación de la violación como tortura, sino también en la clara posición con respecto a la responsabilidad del Estado cuando la violación ocurre a manos de agentes de dicho Estado⁸⁵. Desafortunadamente, la Comisión no envió este caso a la Corte.

Un segundo caso revisado por la Comisión es el de María Elena Loayza Tamayo, también presuntamente violada por agentes del Estado peruano mientras se encontraba detenida durante un juicio por sospecha de terrorismo. Este caso fue enviado a la Corte por la Comisión con la conclusión, *inter alia*, de que Perú había infringido la disposición del artículo 5 de la Convención por las acciones de funcionarios públicos que la habían violado mientras se encontraba detenida. La Corte no encontró que los hechos constitutivos de violación habían sido probados y por lo tanto no se explayó sobre este punto⁸⁶.

La Comisión tuvo la oportunidad de aplicar el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará, que establece que los Estados deben “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”⁸⁷, en un caso, María da Penha Maia Fernandes contra Brasil⁸⁸. Lo que hace a este caso interesante es que el Estado fue encontrado responsable por las acciones cometidas por un actor privado, debido a la falta de respuesta a estos eventos por parte de los agentes del Estado. María da Penha fue objeto de violencia doméstica por años durante su convivencia marital; esto culminó en un intento de homicidio en 1983, como consecuencia del cual la víctima quedó irreversiblemente paraplégica y con otros problemas de salud. Unos pocos días después de la agresión, la víctima solicitó una investigación judicial. En septiembre de 1984, la Oficina del Fiscal Público presentó cargos contra el agresor, el señor Heredia Viveiros, y se inició un juicio penal público. El caso languideció durante ocho años hasta que un jurado finalmente lo encontró culpable de agresión e intento de homicidio, y lo condenó a una pena de prisión de 15 años, reducida a 10

⁸⁵ Es interesante que la comunicación con que se inició este caso, junto con señalar que los derechos de la señora Mejías habían sido violados, reiteró una comunicación anterior que contenía acusaciones de arresto, tortura y la posterior desaparición del señor Fernando Mejías y solicitó a la Comisión un nuevo Informe sobre dichas acusaciones, en relación a las cuales la Comisión había ya encontrado que Perú había violado los artículos 4 y 7 de la Convención (Ver Caso 10.466, Fernando Mejía y Aladino Melgarejo contra Perú, Informe N° 83/90, en CIDH, Informe Anual 1990 – 1991, OEA/Ser.L/V/II.79 rev. 1, doc. 12, 22 de febrero de 1991). El Estado solicitó a la Comisión declarar el nuevo caso inadmisibile, pero la Comisión interpretó los artículos 47 de la Convención y 39.1 de su Reglamento en forma restrictiva, de este modo permitiéndose a sí misma declarar la parte de la comunicación que trataba de las violaciones de los derechos humanos del señor Mejías inadmisibile y aquella de la Señora Mejías, admisible (Informe 5/96, sección V.A.1).

⁸⁶ Corte IDH, Caso Loayza Tamayo, sentencia del 17 de septiembre de 1997, párrafo 58.

⁸⁷ Esta es la cristalización de la interpretación de la Corte del artículo 1 de la Convención Americana, efectuada en su famosa sentencia en el caso Velásquez Rodríguez, que trató una desaparición presumiblemente a manos de agentes del Estado en Honduras (sentencia del 29 de julio de 1988, Corte IDH, serie C, N° 4). En esa sentencia la Corte sostuvo que los Estados tenían la obligación de prevenir e investigar las violaciones a los derechos humanos incluso si ellos eran el resultado de acciones de actores privados. El Estado tenía que ejercitar “debida diligencia” para prevenir (párrafos 172 y 174) y tenía que llevar a cabo una investigación seria y la búsqueda de la verdad de una forma efectiva, “pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado” (párrafo 177).

⁸⁸ Informe 54/01, nota 54.

años. De acuerdo a la víctima, ocurrieron irregularidades de procedimiento que permitieron una apelación que después de tres años dio como resultado que el caso fuera enviado en el mes de mayo de 1994 nuevamente al tribunal de primera instancia. En marzo de 1996 el agresor fue nuevamente sentenciado y condenado a 10 años y 6 meses de cárcel. Una nueva apelación mantenía el caso pendiente hasta abril de 1997, es decir, alrededor de 15 años después de ocurridos los hechos. El peticionario también indicó que en el año 2002 la pena quedaría sin poder aplicarse, debido a que el plazo de prescripción correspondiente no permite que ésta se aplique luego de que hayan transcurrido veinte años desde la perpetración del crimen. Finalmente, la víctima sostuvo que ésta no ha sido una situación aislada, sino que es parte de un patrón de impunidad en casos de violencia doméstica. Las acusaciones entonces involucraron infracciones a los derechos de la Convención Americana a un juicio justo (artículo 8), protección judicial (artículo 25) e igualdad ante la ley (artículo 24), y falta de cumplimiento con la obligación del Estado de aplicar debida diligencia para prevenir, investigar e imponer sanciones por violencia contra una mujer (artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará).

Fue relativamente fácil para la Comisión concluir que la demora en este caso constituía una infracción a las disposiciones de los artículos 8 y 25 de la Convención. Luego de establecer que los tribunales habían dejado de emitir una sentencia definitiva durante 17 años, lo que había conducido a la clara posibilidad de que el agresor quedara impune de manera definitiva, impidiendo además que la víctima pudiera recibir una indemnización compensatoria, el Informe señala en palabras muy fuertes que “las decisiones judiciales internas en este caso presentan una ineficacia, negligencia u omisión por parte de las autoridades judiciales brasileñas y una demora injustificada en el juzgamiento de un acusado”⁸⁹. También le fue relativamente simple llegar a la conclusión de que se habían infringido las disposiciones del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, porque era evidente que los hechos demostraban que el Estado no había ejercido la debida diligencia en la tramitación de la demanda de la víctima.

Lo importante de este caso para el avance de la transversalización de la perspectiva de género fue el que la Comisión dio una base sólida y sustancial para sostener que había una violación del artículo 24, sobre igualdad ante la ley. La Comisión podría haber razonado que un caso de demora en impartir justicia podía no ser, en principio, atribuible a una discriminación. Sin embargo, decidió analizar la posibilidad de que la forma en que este caso había sido manejado por el poder judicial era algo que ocurría en forma constante en Brasil. Probar este punto apoyaría la conclusión de discriminación sobre la base de género y despejaría la idea de que la demora era solamente un caso aislado que podía ocurrir con relación a cualquier caso; esto a su vez permitiría a la Comisión solicitar a Brasil la adopción de medidas para tratar el fenómeno de una forma global. Para probar el punto, la Comisión hizo uso de su propio informe sobre la situación general de los derechos humanos en Brasil⁹⁰ y de otros informes preparados por entidades privadas en Brasil⁹¹. Apoyándose en la información provista en ellos, la Comisión concluyó que la tolerancia de la violencia doméstica por parte de los órganos del Estado no se limitaba a este caso y que el Estado no

⁸⁹ *Ibidem*, párrafo 44.

⁹⁰ Informe sobre Brasil 1997, nota 34.

⁹¹ Véase, por ejemplo, párrafos 48 y 49 del Informe 54/01.

había cumplido con sus obligaciones de prevenir la violencia y procesar y condenar al agresor. La Comisión, entonces, vinculó esta conducta con la situación general de la mujer, anotando que “[e]s una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer” (párrafo 55), y que “esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos” (párrafo 56). Consistente con este amplio enfoque, la Comisión, en sus recomendaciones, solicita al Estado continuar expandiendo el proceso de reformas que pondrá término a la tolerancia de la violencia doméstica en Brasil, mediante, *inter alia*, la capacitación del poder judicial y la policía especializada, la simplificación de los procedimientos judiciales penales, la creación de mecanismos alternativos para tratar la violencia doméstica, y el incremento en el número de comisarías especiales para tratar este problema.

La Comisión dio así una respuesta adecuada a la demanda y usó su propio trabajo anterior para promover el derecho de la mujer a no ser torturada o tratada de manera cruel, inhumana o degradante. Una vez más, es desafortunado que el caso no haya ido a la Corte, impidiendo, de esta forma, que el sistema emitiera un pronunciamiento que, además de ser legalmente obligatorio para el Estado, podría haber establecido una reparación adecuada para esta infracción, lo que podría haber disuadido futuras violaciones de este tipo.

Un último caso en el tema de la violencia es el caso de Ana, Beatriz y Celia González Pérez, tres jóvenes mujeres indígenas (de 20, 18 y 16 años de edad), detenidas ilegalmente, golpeadas y violadas varias veces por personal militar después de haber sido capturadas por éste en la zona de Chiapas para ser interrogadas bajo la sospecha de pertenecer al EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional). Los eventos tuvieron lugar en junio de 1994⁹². El caso de las tres hermanas fue transferido a la Oficina del Fiscal Público para la Justicia Militar⁹³, debido a que fue considerado una acusación de infracción a la “disciplina militar”. El Fiscal, según las demandantes, carecía de voluntad para proceder contra los miembros de la fuerza militar que habían perpetrado las acciones; como consecuencia de ello, la investigación fracasó y nada fue hecho en cinco años. En este caso, el Estado negó la veracidad de la acusación de violación, y argumentó que el personal militar había actuado dentro de sus facultades y había cumplido con su obligación de proteger al pueblo mexicano mediante el arresto de las mujeres. Más aún, el Estado argumentó que los reclamos no podían ser investigados plenamente “debido a la falta de cooperación por parte de las víctimas”, quienes habían rehusado comparecer ante el Fiscal Militar y someterse a otro examen ginecológico más⁹⁴. Citando jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en el caso Celebici, la Comisión señaló que la violación y las demás formas de agresión sexual se

⁹² Caso 11.565 (Informe sobre admisibilidad en la nota 49), Informe 53/01, en el Informe Anual 2000, nota 32, párrafos 18 – 21.

⁹³ El Fiscal Público para la Justicia Militar depende de la Secretaría de Defensa Nacional; por lo tanto, no es un ente independiente e imparcial (Véase Informe sobre admisibilidad 129/99), nota 49, párrafo 11).

⁹⁴ Los peticionarios argumentaron que las tres mujeres estaban tan asustadas que había tomado tiempo incluso conseguir que ellas comparecieran ante las autoridades civiles ya que, con el fin de llegar a la oficina de éstas, tenían que cruzar varios puestos militares. Con respecto al examen ginecológico, las tres habían sido examinadas por una doctora y a había sido necesario darles apoyo psicológico para que pudieran soportar el procedimiento (*Ibidem*, párrafo 12 e Informe 53/01, nota 92, párrafos 33 – 37).

encuentran expresamente prohibidas en conformidad con el derecho internacional, reiterando que la violación es una forma de tortura bajo ciertas circunstancias⁹⁵. Sobre la base de los testimonios de las tres hermanas, un certificado médico no objetado señalando que la violación había efectivamente ocurrido, y otra evidencia que no se explicitó, la Comisión encontró que, aparte de las infracciones a las disposiciones del artículo 7 (derecho a la libertad personal), los artículos 5 (derecho a la integridad personal) y 11 (protección de la honra y de la dignidad) de la Convención habían sido infringidos⁹⁶.

La Comisión realizó un buen trabajo en este caso, a pesar de que es lamentable que no haya profundizado en el hecho de que los procedimientos a nivel local habían sido realizados por un cuerpo militar que carecía de independencia y probablemente también de imparcialidad, infringiendo de esta forma también el artículo 8 de la Convención.

No es posible verificar si muchos otros casos con relación a este tema han sido enviados a la Comisión, dado que la primera oportunidad en que los casos son publicados es en la etapa de la admisibilidad. Para los fines del análisis de la extensión y el alcance del derecho a no ser torturado o a no ser tratado de una forma cruel, inhumana o degradante, estos casos han sido suficientes para que la Comisión haga un trabajo acabado. Sin embargo, puede ser que sean necesarios muchos casos más, y contra muchos más Estados, antes de que las autoridades tomen la prohibición contenida en el artículo 5 seriamente. Es el trabajo de las mujeres proporcionarlos.

Salud reproductiva. El progreso logrado en esta materia merece especial atención. No debería olvidarse que la Convención opera en un continente donde la iglesia católica prevalece, y que la Iglesia ha hecho no únicamente del aborto sino también, a menudo, de toda forma de planificación familiar, un tema importante dentro de sus actividades en el ámbito de los derechos humanos internacionales⁹⁷. Este es un continente en el cual muchas formas de aborto constituyen actos criminales⁹⁸, y donde hay leyes que impiden que las mujeres empleen ciertas formas de control de natalidad, tales como la esterilización, sin el consentimiento del marido y sin dar cumplimiento a variados requisitos (una cierta edad, por ejemplo, o una cierta cantidad de hijos). Además, la actitud de los Estados en los países latinoamericanos es a menudo la de desechar la participación de la mujer en las decisiones relativas al control de la natalidad. Es entonces importante que la Comisión adopte una posición progresista en la defensa del derecho de la mujer a decidir cuántos hijos desea tener y cuánto tiempo esperar entre cada hijo.

La Comisión incluyó la noción de los derechos reproductivos ya en 1994, cuando preparó el cuestionario que fue enviado a los Estados para recoger información acerca de la situación de la mujer: a) bajo el título “Derecho a la vida”, el cuestionario incluyó una solicitud de información con respecto a: la tasa de mortalidad y morbilidad femenina y

⁹⁵ El Informe también cita, en este respecto, las palabras de la Corte Europea de Derechos Humanos y del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura (Informe 53/01, párrafos 45 y 48).

⁹⁶ *Ibidem*, párrafos 27 y 54.

⁹⁷ Recuérdese, por ejemplo, la posición del Vaticano en la discusión sobre el Estatuto de la Corte Penal Internacional, y su fuerte oposición a la inclusión del embarazo forzado como un crimen en el Estatuto.

⁹⁸ Un caso extremo es Chile, donde incluso el aborto para salvar la vida de la madre, permitido desde 1935 en el Código Sanitario, ha sido prohibido desde la década de los años 80.

mortalidad maternal, y las principales causas para estas cifras; número promedio de nacidos vivos por mujer; y porcentaje de mujeres que reciben atención prenatal; b) bajo el título “Derecho a la integridad personal” se hicieron preguntas relativas al consentimiento informado de las mujeres en los tratamientos médicos; la esterilización obligatoria; la permisibilidad de la interrupción voluntaria del embarazo bajo ciertas circunstancias; los obstáculos legales y culturales para que las mujeres tengan acceso a atención de salud, incluyendo la planificación familiar; los métodos anticonceptivos más comunes; y las campañas educativas con relación a VIH/SIDA⁹⁹.

Las ideas contenidas en este cuestionario fueron desarrolladas en el Informe sobre Colombia del año 1999, en el Informe sobre Paraguay del año 2001 y en el Informe sobre Panamá del año 2001. A menudo, según se ha explicado anteriormente, se trazó un vínculo entre la violencia y la violación de los derechos reproductivos.

Nuevamente la pregunta a ser formulada es si las mujeres se han motivado para someter ante la Comisión demandas individuales en esta área. Pareciera haber sólo un caso en esta materia, el caso de María Mamérita Mestanza Chávez contra Perú en relación a la pérdida de vida como consecuencia de una esterilización forzada, la que se encuentra en la etapa de haber sido declarada admisible¹⁰⁰. La víctima, la señora Mestanza, fue, según la demanda, objeto de acoso por parte de un centro de salud pública en un esfuerzo por esterilizarla, aparentemente como parte de una campaña de esterilización de mujeres pobres, indígenas y rurales llevada a cabo en Perú. En consecuencia, este fue uno más de un número importante de casos. La demanda señala que finalmente se obtuvo el consentimiento de parte de la víctima a través de la coerción y ella fue sometida a cirugía para realizarse una ligadura de trompas. Los procedimientos quirúrgicos fueron realizados sin ningún examen médico previo y como consecuencia de ello, y de la falta de cuidados posteriores a la cirugía, la señora Mestanza falleció¹⁰¹. El marido de la víctima presentó una demanda y el Fiscal Provincial presentó cargos criminales: el juez desestimó la solicitud señalando que no había fundamentos para la apertura de una investigación¹⁰². El Estado admitió que había habido una asesoría inadecuada e informó a la Comisión que los directores del centro de salud y los coordinadores de los Programas de Salud Reproductiva habían sido encontrados “administrativamente responsables”, que se había iniciado una investigación criminal, la que se había sido suspendida en conformidad con una resolución de la Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia. Había entonces “*res judicata*” con respecto a la decisión de no abrir una investigación criminal. El Estado explicó, además, que la acción iniciada por el señor Salazar había sido dirigida a definir la responsabilidad por actos de negligencia médica y no a efectuar una determinación con respecto a la “esterilización forzada”; por lo tanto, los recursos domésticos no habían sido agotados en ese respecto y la petición debería ser considerada inadmisibile¹⁰³. La Comisión resolvió que, dado que el señor Salazar había presentado una demanda ante el Fiscal en relación con la muerte de la víctima por crímenes contra su vida,

⁹⁹ El cuestionario puede ser encontrado en el Informe de la CIDH sobre la Condición de la Mujer en las Américas, nota 29.

¹⁰⁰ Informe 66/00, nota 52. A pesar que ésta es sólo una decisión con respecto a admisibilidad, pensé que valía la pena mencionarla debido a la importancia de la materia.

¹⁰¹ *Ibidem*, párrafos 3 – 6.

¹⁰² *Ibidem*, párrafo 7.

¹⁰³ *Ibidem*, párrafos 9 y 10.

cuerpo y salud, y dado que su demanda había sido rechazada de manera definitiva, los recursos domésticos sí habían sido agotados y la comunicación era por lo tanto admisible.

La decisión de este caso¹⁰⁴ dará a la Comisión la oportunidad de efectuar un análisis en detalle con respecto a la esterilización forzada en Perú que ha afectado a muchas mujeres, dado que ésta fue una política de gobierno masiva, obligatoria y sistemática¹⁰⁵.

Existe una necesidad urgente de contar con más casos relativos a la salud y derechos reproductivos. Este es un tema clave en la lucha de las mujeres por la igualdad y la independencia.

5. Conclusiones

La difícil situación en la que se encuentran las mujeres en las Américas ha mejorado en los últimos años; de la absoluta invisibilidad, las mujeres han llegado a ser vistas y escuchadas, y algunas veces sus agravios han sido reparados. Sin embargo, la situación sigue sin ser satisfactoria. La duración de esta dificultad constituye la evidencia de lo que se expresó anteriormente con relación a cuán difícil es promover los derechos humanos de grupos en desventaja, y cuán esencial es dilucidar cómo operar para alcanzar el fin deseado.

Dos conclusiones que he expuesto en un trabajo anterior deberían ser repetidas aquí. La primera es que es muy necesario que la Comisión envíe los casos de cualquier forma de discriminación de género a la Corte; de otra forma las mujeres se verán privadas de un importante instrumento para la promoción de su causa. La segunda es que ha llegado el momento de que las mujeres apuren el proceso a través de la presentación de demandas individuales basadas en violaciones específicas de modo que una masa crítica de decisiones logre el resultado. La necesidad de reiteración muestra que no se ha alcanzado mucho progreso en estos cuatro años y apunta hacia la importancia de algo que fue señalado anteriormente: el trabajo de los Estados, entidades internacionales y organizaciones privadas en la siempre importante pero difícil tarea de dar poder a las mujeres en todo sentido de la palabra es un trabajo prioritario. A menos que esto sea realizado cabalmente, los derechos humanos de la mujer permanecerán retrasados por un largo tiempo más.

En esta etapa, se puede decir con justicia que los temas de la mujer se encuentran en la agenda y que la universalidad ha sido de inmensa importancia en la aceleración del proceso de promover sus derechos humanos. El papel jugado por los órganos supervisores internacionales, y en este continente por la CIDH, ha sido fundamental. La Comisión no sólo ha comenzado a enfrentar el tema de los derechos humanos de la mujer en una sección sobre la

¹⁰⁴ Con posterioridad a la preparación de este artículo, el caso terminó por una solución amistosa, que fue precedida por el reconocimiento por Perú de su responsabilidad internacional (Ver Informe N° 71/03 de 10 de octubre de 2003) (Nota de autora).

¹⁰⁵ CLADEM, una organización no gubernamental regional de mujeres, ha documentado 243 casos de violaciones a los derechos humanos en el programa anticonceptivo quirúrgico llevado a cabo en Perú. Véase Informe sobre admisibilidad, párrafo 3.

mujer, sino que también ha intentado integrar la perspectiva de género en todas las áreas¹⁰⁶. Este esfuerzo debería ser incrementado. Cuando llegue el momento en que no haya una sección sobre la mujer en un informe sobre la situación general de los derechos humanos en un país, sino que las violaciones a los derechos humanos de la mujer sean integradas a través de las secciones de los variados derechos humanos que están siendo examinados, entonces será propio decir que la transversalización de la perspectiva de género se ha completado.

¹⁰⁶ Véase, por ejemplo, el Informe sobre Guatemala 2001, nota 35, Capítulos XI sobre pueblos indígenas y XIV sobre personas desplazadas debido al conflicto armado. Yo no he tratado este tema en este trabajo debido a las limitaciones de espacio.