

Aplicabilidad de la Convención de Belém do Pará: desarrollo jurisprudencial en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Tania Espinosa Sánchez*

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida también como “Convención de Belém do Pará”, fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1994, y ha conseguido 32 ratificaciones, siendo así el instrumento con el mayor número de ratificaciones en la región de las Américas.¹

A partir de ello puede desprenderse que la prioridad para la región era y es terminar con el problema de la violencia contra la mujer, su relación con la discriminación históricamente sufrida y la necesidad de adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla, según lo establecido en el preámbulo de la misma Convención.

Sin embargo, durante muchos años ello no se vio reflejado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ya que fue hasta el 2006, en la sentencia del *Caso Penal Castro Castro vs. Perú*,² que ese Tribunal se pronunció sobre violaciones al instrumento internacional que nos ocupa. Incluso el Juez Cançado Trindade al emitir su Voto Razonado manifestó su sorpresa respecto a que “a más de una década de la entrada en vigor de la Convención de Belém do Pará, la Comisión Interamericana no haya jamás, hasta [ese momento], buscado la hermenéutica de [la] Corte sobre dicha Convención, como esta última expresamente le faculta”.³

Esta tardanza por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte IDH se debió, en parte, a la falta de claridad en la redacción del artículo 12 de la Convención de Belém do Pará respecto de la competencia *ratione materiae* de la Corte IDH,⁴ al no referirse expresamente a la

* Subdirectora de Enlace con Instituciones Públicas y Dependencias Federales. Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

¹ Cfr. Corte IDH, *Caso DaCosta Cadogan vs. Barbados*, sentencia del 24 de septiembre de 2009, Serie C, núm. 204, Voto Razonado del Juez Sergio García Ramírez, párrafo 7.

² Cfr. Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, sentencia del 25 de noviembre de 2006, Serie C, núm. 160, párrafo 5 de la parte resolutive.

³ *Ibid.*, Voto Razonado del Juez Antonio Cançado Trindade, párrafo 67.

⁴ El artículo 12 de la Convención de Belém do Pará establece que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la CIDH peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado parte, y la CIDH las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la CADH, en el Estatuto y en el Reglamento de la CIDH.

posibilidad de llevar a cabo la tramitación de casos ante ese Tribunal. La desafortunada redacción del citado artículo 12 requirió interpretación del Tribunal,⁵ lo cual sucedió de manera exhaustiva hasta el 2009 en la sentencia del *Caso Campo Algodonero vs. México*.

La primera interpretación que al respecto realizó la Corte IDH, fue en el marco de la sentencia del ya citado *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, en la que la Corte IDH declaró la violación de derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en conexión con el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará.⁶ Aunque en esta sentencia el Estado peruano no interpuso excepción preliminar alguna sobre la competencia de la Corte IDH, los jueces Sergio García Ramírez y Antonio Augusto Cançado Trindade, en sus respectivos votos razonados buscaron fijar los motivos que la justificaran, bajo la lógica de que “sería inadmisibles y extraordinariamente peligroso para las personas que un órgano jurisdiccional pretendiese ‘construir’ a partir de su voluntad, la competencia que le parezca pertinente”.⁷

En lo que respecta al Voto Razonado del Juez Sergio García Ramírez, éste estableció cinco motivos por los cuales la Corte IDH es competente para pronunciarse sobre la aplicabilidad y aplicación de la Convención de Belém do Pará, respecto del artículo 7 de la misma. Esos motivos son los siguientes:⁸

1. “El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos opera a partir de un *corpus juris* en expansión, que se propone abarcar la más amplia protección de las personas...”⁹

2. “La atribución de facultades a los órganos de protección internacionales [...] no se sustenta en la simple voluntad de los órganos llamados a ejercerlas, sino en un marco normativo suficiente que constituye sustento de la función pública, garantía de seguridad para los participantes y límite al arbitrio de las autoridades”.¹⁰

3. [...] Ese *corpus juris* no se ha valido de una sola fórmula para atribuir facultades de conocimiento a los órganos internacionales de control y supervisión, sino que ha utilizado textos diferentes que deben ser analizados a la luz del conjunto en el que se inscriben y del ordenamiento en el que figuran, tomando en cuenta el objeto y fin...¹¹

4. Para conocer el límite de conocimiento de un órgano en supuestos específicos, “habría que considerar, en sus casos, las reservas o limitaciones a la competencia que hubiesen formulado los Estados”.¹²

5. “La interpretación debe atender a las previsiones del artículo 29 de la CADH, acoger el criterio *pro personae* propio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, favorecer la plena eficacia del tratado en atención a su objeto y fin y

⁵ Cfr. Voto Razonado del Juez Antonio Cançado Trindade, párrafo 72.

⁶ Este artículo establece que los Estados partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

⁷ *Caso del Penal Miguel Castro Castro*, Voto Razonado del Juez Sergio García Ramírez, párrafo 15.

⁸ *Ibid.*, párrafo 32.

⁹ *Ibid.*, párrafo 32, a.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 32, b.

¹¹ Cfr. *ibid.*, párrafo 32, c.

¹² Cfr. *ibid.*, párrafo 32, d.

contribuir a la afirmación y fortalecimiento del Sistema Interamericano en esta materia”.¹³

En este sentido, el Juez Cançado Trindade funda y motiva la competencia básicamente en las razones siguientes:

1. Al igual que el Juez Sergio García Ramírez, se refiere a las diferentes fórmulas utilizadas en los distintos instrumentos interamericanos para atribuir competencia de pronunciamiento sobre las mismas a la Corte IDH, señalando que “las referidas Convenciones sectoriales interamericanas no son uniformes en sus respectivas cláusulas atributivas de jurisdicción, *lo que no ha impedido a esta Corte de pronunciarse, hasta la fecha, sobre dos de ellas*: la Convención Interamericana contra la Tortura y la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas”.¹⁴

2. El artículo 12 de la Convención de Belém do Pará, explicando que el mismo procuró agregar que la CIDH considerará las peticiones de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la CADH y en el Estatuto y el Reglamento de la CIDH, de tal forma que entre las normas para la consideración de peticiones, se encuentra la establecida en el artículo 51.1 de la CADH, que prevé expresamente el envío por la CIDH de casos que no hayan sido solucionados por ésta, a la Corte IDH para su decisión.¹⁵

3. A diferencia del Juez Sergio García Ramírez, el Juez Antonio Augusto Cançado Trindade hace referencia al necesario análisis de género, bajo la Convención de Belém do Pará, dándole a la misma el debido efecto útil.¹⁶

Sin duda estas explicaciones, aunque limitadas, representaron un gran paso para el litigio de casos ante la Corte IDH, quedando sentado un precedente importante para el futuro desarrollo de la jurisprudencia referente a violaciones de la Convención de Belém do Pará.

Más adelante, la Corte IDH nuevamente realizó pronunciamientos sobre la Convención en comento, en los casos *Ríos y otros*, y *Perozo y otros*, ambos *vs. Venezuela*, en los cuales se estableció que “a pesar de que los representantes no alegaron la violación de la referida Convención de Belém do Pará en el momento procesal oportuno, la Corte se pronunciar[í]a acerca de es[e] alegato”.¹⁷ En ambas sentencias, la Corte IDH no conoció de las violaciones alegadas a ese instrumento; sin embargo, ello sucedió así por la falta de aportación de pruebas por parte de los representantes de las víctimas, para acreditar violaciones a los derechos humanos de las mujeres y no por la falta de competencia de la Corte IDH.

¹³ *Ibid.*, párrafo 32, e.

¹⁴ *Caso del Penal Miguel Castro Castro*, Voto Razonado del Juez Antonio Augusto Cançado Trindade, párrafo 70.

¹⁵ Cfr. *ibid.*, párrafo 73.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Corte IDH, *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*, sentencia del 28 de enero de 2009, Serie C, núm. 194, párrafo 276, y Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, sentencia del 28 de enero de 2009, Serie C, núm. 195, párrafo 290.

Como se mencionó *supra*, fue en noviembre de 2009, que la Corte IDH desarrolló los criterios citados, establecidos tanto en la sentencia del *Caso Penal Miguel Castro Castro* como en sus votos razonados. Esto sucedió en virtud de la excepción preliminar *ratione materiae* interpuesta por el Estado mexicano en la *Caso Campo Algodonero vs. México*, en cuya respuesta la Corte IDH al dictar su fallo, además de reiterarse competente, desarrolló una profunda interpretación a partir del artículo 12 de la Convención citada, llegando a las siguientes conclusiones:

I. La regla general de competencia expresa y el criterio literal de interpretación

La Corte IDH estableció que de acuerdo con la redacción del artículo 12 de la Convención de Belém do Pará, al hacer alusión a las normas y requisitos de procedimiento para la presentación y consideraciones de peticiones estipulados en la CADH, en el Estatuto y en el Reglamento de la CIDH, en ningún momento se excluye de su aplicación las normas y requisitos de procedimiento para las comunicaciones individuales. En este sentido, la Corte IDH estipuló que:

El artículo 51 de la Convención Americana y el artículo 44 del Reglamento de la Comisión se refieren expresamente al sometimiento de casos ante la Corte cuando ocurre incumplimiento de las recomendaciones del informe de fondo al que se refiere el artículo 50 de la Convención Americana. Asimismo, el artículo 19.b del Estatuto de la Comisión establece que entre las atribuciones de la Comisión está la de “comparecer ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos previstos en la Convención”, por lo que parece claro que el tenor literal del artículo 12 de la Convención de Belém do Pará concede competencia a la Corte.¹⁸

II. Interpretación sistemática

Bajo el presente rubro, la Corte IDH realizó un análisis de las fórmulas de competencia establecidas en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP, artículo XIII)¹⁹ y en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST, artículo 8),²⁰ respecto de las cuales

¹⁸ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 205, párrafo 40.

¹⁹ El artículo XIII de la CIDFP establece que para los efectos de la presente Convención el trámite de las peticiones o comunicaciones presentadas ante la CIDH en que se alegue la desaparición forzada de personas estará sujeto a los procedimientos establecidos en la CADH, y en los Estatutos y Reglamentos de la CIDH y de la Corte IDH, incluso las normas relativas a medidas cautelares.

²⁰ El artículo 8 de la CIPST establece que “los Estados partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente. Asimismo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados partes garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal. Una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del respectivo Estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá ser sometido a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado”.

se ha pronunciado sobre su violación, utilizando los trabajos preparatorios ante la posible ambigüedad de los textos. Al respecto, la Corte IDH manifestó que:²¹

1. “La Convención Belém do Pará hace mención aún más explícita que la CIPST a la jurisdicción de la Corte, puesto que alude expresamente a las disposiciones que permiten a la Comisión enviar dichos casos a la Corte”.²²

2. “Nada en el artículo 12 apunta hacia la posibilidad de que la Comisión Interamericana aplique el artículo 51 de la Convención Americana de manera fragmentada [...]. Ninguna norma de la Convención Americana ni el artículo 12 de la Convención Belém do Pará prohíben que un caso sea transmitido al Tribunal, si la Comisión así lo decide. El artículo 51 es claro en este punto”.²³

3. “La competencia asignada a la Comisión por el inciso f del artículo 41 convencional abarca los diversos actos que culminan en la presentación de una demanda ante la Corte para recabar de ésta una resolución jurisdiccional. Este artículo se refiere a un ámbito en el que se actualizan las atribuciones tanto de la Comisión como de la Corte, en sus respectivos momentos”.²⁴

4. “El Tribunal reitera que haber conferido competencia a la Corte según la Convención Americana es garantizar que en los eventos en los que se establezca un sistema de peticiones, de ser pertinente, se garantice el control judicial de la Corte en la materia”.²⁵

III. Interpretación teleológica

La Corte IDH analizó el propósito de las normas involucradas, determinando para ello el objeto y fin del tratado. En ese sentido, señaló que el objeto y fin de los tratados internacionales de derechos humanos es, por un lado, la protección de los derechos humanos de los individuos y, por el otro, significa la creación de un orden legal en el cual los Estados asumen obligaciones en relación a los individuos bajo su jurisdicción.²⁶

En cuanto al propósito de las normas determinó que

[...] el fin del sistema de peticiones consagrado en el artículo 12 de la Convención Belém do Pará es el de fortalecer el derecho de petición individual internacional a partir de ciertas precisiones sobre los alcances del enfoque de género [...]. En consecuencia, la existencia de un sistema de peticiones individuales dentro de una convención de tal tipo, tiene como objetivo alcanzar la mayor protección judicial posible, respecto a aquellos Estados que han admitido el control judicial por parte de la Corte.²⁷

²¹ Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, párrafo 53.

²² *Ibid.*, párrafo 52.

²³ *Ibid.*, párrafo 54.

²⁴ *Ibid.*, párrafo 55.

²⁵ *Ibid.*, párrafo 57.

²⁶ Cfr. *ibid.*, párrafo 62.

²⁷ *Ibid.*, párrafo 61.

IV. Principio del efecto útil

En la presente sentencia la Corte IDH reiteró lo establecido en su primer fallo sobre el fondo, es decir, en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, específicamente en su párrafo 30, señalando que es una finalidad inherente a todo tratado alcanzar el efecto útil. “Ello es aplicable a las normas de la Convención Americana relacionadas con la facultad de la Comisión de someter casos a la Corte [siendo] ésta una de las normas a la que remite la Convención Belém do Pará”.²⁸

V. Criterio complementario de interpretación: los trabajos preparatorios de la Convención Belém do Pará

Después de desarrollar las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena), la Corte IDH llevó a cabo el desarrollo de los medios de interpretación complementarios establecidos en el artículo 32 del mismo instrumento.

Toda vez que el mencionado artículo 32 señala la utilización de los medios de interpretación complementarios cuando el resultado de la aplicación del artículo 31 de la Convención de Viena hubieren dejado un sentido ambiguo u oscuro o hubiere conducido a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable, la Corte IDH señaló que no era necesario recurrir a los mismos, es decir, para esta Corte bastó con la aplicación de los medios generales para confirmar su competencia.

Sin embargo, de igual forma señaló que llevaría a cabo el desarrollo de los medios de interpretación complementarios, específicamente el análisis de los trabajos preparatorios de la Convención de Belém do Pará a fin de dar respuesta a los alegatos del Estado mexicano.

De ahí que después de analizar los trabajos preparatorios del Tratado para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31 de la referida Convención de Viena, la Corte concluyó que dichos trabajos “son completamente insuficientes como fundamento sólido para desechar la interpretación realizada al artículo 12 de la Convención de Belém do Pará”.²⁹

Fue así como la Corte IDH dio un paso histórico en lo que respecta a la justiciabilidad del derecho de las mujeres de la región a vivir libres de violencia, plasmando en la jurisprudencia la competencia expansiva que le otorga el artículo 12 de la Convención de Belém do Pará, en relación con el 7.

Es de resaltar como una cuestión novedosa, que en la sentencia del *Caso Campo Algodonero vs. México*, la Corte IDH no sólo haya reiterado y profundizado sobre la evolución de su competencia material, sino que también la haya limitado. Los representantes de las víctimas solicitaron a la Corte IDH conocer de violaciones a la Convención de Belém do Pará, respecto del artículo 7 en conexión con los artículos 8 y 9 del instrumento, argumentando “la relación direc-

²⁸ *Ibid.*, párrafo 65.

²⁹ *Ibid.*, párrafo 73.

ta del artículo 9 con el artículo 7 de [la] Convención, en razón de una interpretación *pro personae* del artículo 12 y del principio del efecto útil”.³⁰

En ese contexto la Corte IDH aceptó parcialmente la mencionada excepción preliminar interpuesta por el Estado mexicano, declarándose incompetente para conocer de las violaciones a los artículos 8 y 9, manifestando que “a partir del principio de interpretación más favorable no se puede derivar un enunciado normativo inexistente [como] la integración de los artículos 8 y 9 al tenor literal del artículo 12”.³¹

Como se ha demostrado, el caso mexicano abrió la puerta a la Corte IDH para desarrollar el sentido y el alcance de una norma tan relevante como lo es el artículo 12 de la Convención de Belém do Pará, mismo que brinda seguridad jurídica a las mujeres de la región respecto de la exigibilidad de respeto y garantía a sus derechos en un contexto libre de violencia por motivo de su sexo, ante la falta de justicia al interior de sus países, considerando “que la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres quedan en la impunidad, perpetuando la aceptación social de este fenómeno”.³²

Resulta cuestionable que la Corte IDH no hubiere realizado este desarrollo con anterioridad, teniendo oportunidad para ello tres años antes en la sentencia del multicitado *Caso del Penal Miguel Castro Castro*. Aunque ello se pudiera explicar bajo la falta de cuestionamiento del Estado peruano sobre la competencia de la Corte IDH para realizar el pronunciamiento respectivo, se considera que no bastó con que la Corte se pronunciara sobre violaciones a la Convención de Belém do Pará para dejar clara su competencia sobre dicho instrumento, prueba de ello es el posterior cuestionamiento por parte del Estado mexicano.

Es por ello que se aplaude la claridad y contundencia con la que se pronunció en el *Caso Campo Algodonero*, siendo ya evidentes los beneficios que trae consigo el comportamiento progresivo de la Corte IDH en la conformación de su jurisprudencia. Éstos han sido evidentes en el litigio del Estado mexicano ante la Corte IDH, ya que en la audiencia pública del *Caso Valentina Rosendo Cantú*, celebrada en mayo de 2010, México externó su voluntad de retirar la excepción preliminar que hubiere interpuesto respecto de la incompetencia de la Corte IDH para conocer sobre violaciones a la Convención de Belém do Pará, fundamentando su decisión en los estándares ya fijados por la Corte IDH en el *Caso Campo Algodonero*.

El papel de la Corte IDH, como máximo órgano impartidor de justicia en materia de derechos humanos en el continente, comprende el romper paradigmas y no dejar lugar a dudas sobre la posibilidad que ofrece el Tribunal, en este caso a las mujeres, para pasar de una igualdad *de jure* a una igualdad *de facto*, de tal forma que los derechos establecidos en el cuerpo de un tratado internacional pasen a formar parte de una realidad del Estado en contra del cual se dicta la sentencia, y de la región, al fijarse los más altos estándares en la materia.

³⁰ *Ibid.*, párrafo 78.

³¹ *Ibid.*, párrafo 79.

³² CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20 de enero de 2007, párrafo 294.

Son las sentencias de la Corte IDH uno de los caminos a través de los cuales se logra transformar las estructuras sociales y avanzar al interior de los Estados en pro de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres, pudiendo éstas constituirse como una forma de presión para los Estados a fin de apresurar la superación de situaciones violatorias a los derechos humanos, muchas de ellas documentadas incluso en los informes realizados y publicados por la CIDH, a través de la reparación integral del daño.

La Corte IDH tiene sin duda un gran reto ante el largo periodo de tiempo que tomó el adelanto expuesto en el presente trabajo, es decir, superar la falta de claridad relativa a su competencia respecto de la Convención de Belém do Pará, se espera que en los casos que le sean presentados en lo sucesivo con alto contenido de género, adopte una postura progresista en los novedosos temas para la Corte IDH, que aquejan cotidianamente a las mujeres de las Américas. La ocasión en que se podrá verificar esta progresividad será en las próximas sentencias de los casos *Inés Fernández Ortega* y *Valentina Rosendo Cantú*, ambos, vs. México, en las que por vez primera el Tribunal se pronunciará sobre casos de violación sexual.