

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y SU RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER: UNA INICIATIVA PARA FORTALECER LA CAPACIDAD DE LA MUJER PARA EJERCER SUS DERECHOS LIBRE Y PLENAMENTE

*Elizabeth A. H. Abi-Mershed**

INTRODUCCIÓN

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”) es el órgano principal de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”) encargado de promover y proteger los derechos humanos en las Américas¹. Especialmente a partir del nombramiento de su Relator Especial sobre los derechos de la mujer en 1994, la Comisión ha desarrollado su potencial para responder a las violaciones de los derechos humanos por causa y con consecuencias específicas de género².

* Especialista Principal de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA). Las opiniones expuestas pertenecen a la autora y no necesariamente coinciden con las de la Comisión, la OEA o la SG/OEA.

1 Para un resumen de los aspectos principales del sistema y los órganos de supervisión, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véase, *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano* (en adelante “*Documentos Básicos*”), OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 31 rev. 4, 1º de julio de 1998, págs. 4 - 17, también disponible en la red de internet en el sitio <http://www.cidh.org>.

2 La Comisión ejerce una variedad de funciones en cumplimiento de su mandato, incluyendo el fomento de la concientización en materia de derechos humanos, el monitoreo de la situación de estos derechos en cada Estado miembro de la OEA, las observaciones *in loco*, el examen de denuncias individuales de violaciones a los derechos

También en 1994, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA") adoptó y abrió para su firma y ratificación la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante "la Convención de Belém do Pará"). Este importante adelanto sumó un nuevo elemento para mejorar la capacidad del sistema regional de protección para responder a las barreras que impiden a la mujer el ejercicio libre y pleno de sus derechos humanos. Este artículo presenta un breve análisis sobre la Relatoría Especial de la Comisión sobre los derechos de la mujer y su primer estudio e informe, como un componente importante dentro del marco de los enfoques que ofrece el sistema para proteger y promover los derechos de la mujer.

I. NOMBRAMIENTO DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y SU MANDATO

Durante su octogésimo quinto período ordinario de sesiones, celebrado en febrero de 1994, la Comisión nombró al Comisionado Claudio Grossman para actuar como Relator Especial sobre los derechos de la mujer. En ese acto le confirió el mandato de analizar e informar en qué medida las leyes y prácticas de los Estados miembros de la OEA, relacionadas con los derechos de la mujer, observan las obligaciones consignadas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La iniciativa de crear esta Relatoría tuvo su origen en una convergencia de factores. En primer lugar, como órgano principal de la OEA que tiene a su cargo la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas, las acciones conducentes a asegurar que la mujer puede disfrutar plenamente sus derechos, en pie de igualdad, constituyen una parte integral del mandato de la Comisión. A través de sus actividades normales de protección, la Comisión había tomado conciencia en forma creciente sobre las variadas formas en las cuales ciertas leyes y prácticas continúan impidiendo a la mujer el ejercicio pleno y libre de sus derechos en el ámbito nacional. Además, se inspiró en el compromiso histórico de la OEA a favor de la promoción de los derechos de la mujer³, así como los desarrollos

humanos protegidos, la preparación de estudios e informes, la fijación de normas y la formulación de recomendaciones a los Estados miembros para la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos. A través de relatorías especiales, la Comisión puede priorizar un tema que requiera atención especial. La Comisión actualmente cuenta con relatorías sobre los derechos de la mujer, los pueblos indígenas, los trabajadores migratorios, los desplazados internos, los niños, la situación carcelaria y la libertad de expresión en la región.

3 La OEA y su precursora, la Conferencia Internacional Americana, comparten un legado histórico a favor de la promoción y fomento de los derechos de la mujer. En 1928, por ejemplo, durante la Sexta Conferencia de Estados Americanos (La Habana, Cuba), se

recientes en el campo de derechos humanos al nivel regional y mundial⁴. Cabe mencionar que, a nivel regional, los Estados miembros de la OEA han identificado la habilitación de la mujer en el goce del libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos, y de su participación plena en la vida y desarrollo nacional como elemento prioritario. Este acuerdo de fomentar la participación femenina en el ejercicio efectivo de la democracia es una condición esencial para lograr avances en el respeto de los derechos humanos. Igualmente, una democracia verdaderamente participativa no puede florecer hasta que el sector femenino de la sociedad participe de forma efectiva en la vida nacional.

El resultado del estudio del Relator es el *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, que fue publicado en su primera versión en el *Informe Anual* de la Comisión de 1997, y en su versión final, con anexos adicionales, como un informe especial en 1998⁵. Se trata del primer estudio comprensivo que la Comisión ha emitido sobre la condición de la mujer en el hemisferio. Como se explica más adelante, con base en el análisis del Relator, la Comisión adoptó una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros de la OEA destinadas a mejorar el cumplimiento de sus obligaciones regionales e internacionales. Más urgentemente, la Comisión recomendó a los Estados tomar las medidas necesarias para erradicar cualquier norma que discrimine a la mujer de manera inmediata de modo de asegurar que, a más tardar en el año 2000, tales desigualdades sean eliminadas.

creó la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante "la CIM"), el primer organismo intergubernamental del mundo que se estableció con el objetivo de asegurar los derechos de la mujer. Véase, en general, CIM, "Un Siglo de Lucha por los Derechos de la Mujer en las Américas: la CIM Conquista lo Prometido", [panfleto] Washington, D.C., abril de 1995; *Historia de la Comisión Interamericana de Mujeres: 1928-1997*, Washington, D.C., 1990.

- 4 Esta iniciativa siguió a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) que reclamó la aplicación de criterios sistemáticos integrados para tratar la condición jurídica y social de la mujer y sus derechos humanos. Coincidió con los tramos finales de la preparación de la Convención de Belém do Pará, que reconoce el vínculo integral que existe entre la discriminación y la violencia por razón de género. También previó las decisiones de la Cumbre de las Américas (Miami, 1994), donde los Estados de la región manifestaron su compromiso prioritario de "fortalecer las políticas y los programas que mejoren y amplíen la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida política, social y económica", y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre los Derechos de la Mujer (Beijing, 1995).
- 5 El Informe está publicado en CIDH, *Informe Anual de la CIDH 1997*, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 6 rev., 13 de abril de 1998, pág. 1023; y como separata, *Informe de la CIDH sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998. Además, el Informe está disponible en la red de internet en el sitio <http://www.cidh.org>.

Aparte del Informe y las recomendaciones, la iniciativa tuvo como objeto despertar la conciencia sobre los métodos que existen en el ámbito interamericano para promover y proteger los derechos de la mujer y para ampliar las relaciones de trabajo entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales pertinentes y la Comisión. Mientras se avanza con esta Relatoría, la Comisión continuará fomentando la promoción de los recursos que ofrece el sistema regional, y cómo pueden ser invocados respecto de las violaciones de los derechos humanos con causas y consecuencias específicas de género, en especial, el problema prioritario de la violencia contra la mujer.

II. EL ESTUDIO DEL RELATOR ESPECIAL Y EL INFORME DE LA COMISIÓN

El Relator Especial presentó su estudio, elaborado sobre la base de la información proporcionada por varios Estados miembros de la OEA, unas organizaciones intergubernamentales, y varios actores de la sociedad civil, y la Comisión aprobó su Informe el 6 de marzo de 1998, durante su 98 período ordinario de sesiones. El Capítulo I presenta, en términos generales, el marco institucional y jurídico del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de los mecanismos que se pueden utilizar para encarar deficiencias en el ámbito nacional que limitan la capacidad de la mujer de ejercer sus derechos. Revisa brevemente los principios de no discriminación y de igual protección que constituyen un fundamento de los instrumentos constitutivos del sistema⁶, y pone atención especial en las disposiciones de la Convención de Belém do Pará que redefinen el derecho interamericano sobre derechos humanos y permiten aplicarlo con una orientación concreta de género⁷. Asimismo, examina brevemente los mecanismos de protección que ofrece el sistema y la forma en que se aplican a los derechos de la mujer, específicamente, el sistema de casos individuales; la jurisprudencia del sistema en relación con cuestiones de género; las actividades de monitoreo,

6 La Convención Americana es la fuente principal de obligación para los 24 Estados que son Partes; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece los derechos que el resto de los Estados miembros de la OEA se compromete a observar a la luz de sus obligaciones conforme a la Carta de la OEA. Véase, *engeneral*, Corte I.D.H., Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, Ser. A N° 10, párrafos 38-47. Estos instrumentos básicos han sido complementados por otros instrumentos de derechos humanos de carácter específico. Véase, *Documentos Básicos, supra*, que incluye los textos de los tratados adoptados y abiertos para la ratificación.

7 No obstante que es el instrumento más reciente del sistema, la Convención de Belém do Pará ha merecido mayor número de ratificaciones, y actualmente cuenta con 28 Estados Partes. Véase, *Documentos Básicos, supra*, que contiene información sobre el estado actual de las ratificaciones de cada instrumento.

visitas *in loco* e informes especiales; los informes temáticos y la competencia de la Comisión para formular recomendaciones a los Estados miembros de la OEA.

A continuación, el Capítulo II examina las actividades del Relator Especial en la preparación del estudio y el Informe y se explica la metodología utilizada en el proyecto. La investigación se realizó principalmente mediante un cuestionario especializado elaborado a fin de recabar los datos necesarios de fuentes gubernamentales y no gubernamentales. Para desarrollar el proyecto y formular este cuestionario, el Relator inició un proceso de consultas con varios expertos, quienes también analizaron en forma preliminar la información recogida.

El proceso de recoger información, principalmente a través del cuestionario, se orientó a identificar leyes o prácticas discriminatorias en relación con cada uno de los derechos básicos protegidos en el sistema interamericano. En otras palabras, se concentró en la relación entre el derecho de la mujer a vivir libre de discriminación y su capacidad para ejercer plenamente los otros derechos y libertades fundamentales reconocidos en el sistema, con una serie de preguntas específicas respecto a cada derecho. En relación con ciertos temas, la Comisión solicitó estadísticas desde 1990 hasta 1996 para analizar el contexto de la situación. Este cuestionario fue enviado a los Estados miembros de la OEA y a más de 100 organizaciones no gubernamentales de todo el hemisferio, y fue contestado por 19 Estados y dos organizaciones no gubernamentales. La Relatoría también contó con información proporcionada por la Organización Panamericana de Salud, en relación especialmente con su trabajo a favor de equidad de género en materia de salud y desarrollo humano; el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de su Unidad de la Mujer en el Desarrollo, que impulsa programas dedicados al papel de la mujer en la sociedad civil y el tema de la violencia contra la mujer; y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que suministró información y colaboró en una medida importante durante la elaboración del proyecto por intermedio de su programa Género y Derechos Humanos.

En el Capítulo III se enuncian las conclusiones iniciales del Relator Especial basadas en la información recogida, organizada en torno a un conjunto de aspectos centrales, entre ellos: las garantías institucionales y jurídicas a nivel nacional; la cuestión de la capacidad jurídica; el derecho de participar en los asuntos y funciones públicos del país, incluido el derecho de presentar candidaturas en las elecciones; el derecho a la vida, a la integridad física y a una vida libre de violencia; el derecho a la educación; y el derecho a igual protección de la ley y la prohibición de la discriminación. En la sección que trata sobre el derecho a la vida, por ejemplo, la Comisión

expresó su preocupación por el hecho de que las respuestas del cuestionario revelaron la falta de estadísticas precisas sobre las causas de mortalidad femenina, aunque se logró establecer que en ciertos países la “cifra elevada de mortalidad materna tiene como causa principal el aborto”, y “otra cifra elevada tiene relación con causas vinculadas al embarazo y parto”⁸.

Para dar otro ejemplo, en la sección dedicada a la integridad personal, el Informe toma nota de la legislación adoptada en distintos países de la región para enfrentar la violencia contra la mujer, en especial la violencia doméstica. Asimismo, refleja las otras iniciativas reglamentarias o programáticas puestas en práctica para responder a dicha violencia cuando ocurre, por ejemplo, las comisarias o cuerpos policiales especializados establecidos en varios países, y la legislación adoptada que permite a los jueces otorgar medidas cautelares para proteger a las víctimas. No obstante estos avances, el Informe destaca que las respuestas al cuestionario revelan una serie de problemas, *inter alia*, la falta de personal con la preparación para procesar denuncias sobre violencia, y la falta de personal policial, judicial y profesionales de la salud con la capacitación necesaria para tratar a las víctimas de la violencia. Asimismo, se refirió a la presencia de limitaciones legales que restringen el ejercicio de los derechos de la mujer. Se nota, por ejemplo, que en algunos países, “la violencia doméstica es vista como un delito de acción privada, o restringido y entendido como perteneciente al ámbito privado”⁹. Además, hace referencia a la persistencia de tipos específicos penales en varios países que protegen bienes jurídicos relacionados con la honestidad y moralidad públicas. La “honra” continúa siendo el bien jurídico protegido, lo que significa que sólo las mujeres “honestas” son consideradas víctimas, por ejemplo, del delito de violación.

Por último, en el Capítulo IV se formulan recomendaciones encaminadas a remediar las instancias de discriminación *de facto* y *de jure* que impiden que la mujer pueda ejercer plenamente sus derechos; encarar las consecuencias de esa discriminación; y elaborar iniciativas adicionales para facilitar el logro de esos objetivos en el marco del sistema regional. Sin embargo, antes de dirigirse a los Estados miembros de la OEA, la Comisión formula una serie de consideraciones de carácter institucional con relación a su propio trabajo futuro en este campo, por ejemplo, que la Relatoría sobre los derechos de la mujer debe transformarse en un Grupo de Trabajo sobre los

8 *Informe, supra*, pág. 26, donde se analizan las respuestas al cuestionario en relación a los artículos I de la Declaración Americana, 4 de la Convención Americana, y 1, 3 y 4 de la Convención de Belém do Pará.

9 *Íd.*, pág. 29, donde se analizan las respuestas al cuestionario en relación a los artículos I de la Declaración Americana, 5 de la Convención Americana, y 3 y 7 de la Convención de Belém do Pará.

derechos de la mujer, coordinado por un Comisionado y constituido por expertas/os nombradas/os por la Comisión. Además, la Comisión se ha comprometido a enfatizar aún más la promoción y protección de los derechos de la mujer en las varias funciones de protección que lleva a cabo.

En sus recomendaciones a los Estados, la Comisión enfatiza la importancia primordial de adoptar “las medidas necesarias para llevar a cabo su compromiso de poner fin a todo tipo de normas que discriminen a la mujer, de manera tal que, a más tardar en el año 2000, dicha desigualdad sea eliminada y se le reconozca a la mujer capacidad plena en todos los ámbitos”, y “propone que el continente americano inicie el Siglo XXI ‘Sin Discriminación hacia la Mujer’”¹⁰.

La Comisión también formula una serie de recomendaciones relacionadas con derechos específicos. Por ejemplo, en relación al derecho a la integridad personal, la Comisión recomienda que los Estados miembros de la OEA “legislen adecuadamente sobre la violencia contra la mujer, asegurando que la violencia, intrafamiliar o doméstica, o causada o tolerada por agentes del Estado, sea debidamente investigada, procesada y sancionada”. Asimismo recomienda que deben fortalecer “la capacidad de respuesta de los sectores público y privado en la capacitación de personal policial y judicial, para dar adecuado tratamiento a las causas y efectos de la violencia”. Además, recomienda que “los Estados deben implementar plenamente los programas y leyes ya existentes sobre violencia doméstica, los cuales, a menudo por recursos insuficientes, no han tenido comienzo de ejecución, o se cumplen parcialmente”¹¹. Adicionalmente, la Comisión hace suya la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, adoptada en 1992, “a través de la cual se afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos, enfatizando que los Estados podrían ser responsables por los actos privados si omiten actuar con la debida diligencia para prevenir violaciones a los derechos o investigar y sancionar actos de violencia, o no proporcionan medidas reparatorias o compensatorias”¹².

III. LOS DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Los desafíos que quedan por delante para asegurar que la mujer pueda ejercer sus derechos libre y plenamente son numerosos y complejos. Las acciones ya emprendidas en este sentido muestran el potencial para cambios positivos y, al mismo tiempo, revelan lo que aun queda por hacer. La

10 *Íd.* pág. 35.

11 *Íd.*, pág. 36.

12 *Íd.*, pág. 37.

iniciativa del Relator Especial sobre los derechos de la mujer es parte del esfuerzo de la Comisión para incorporar la perspectiva de género en todos los aspectos de su labor, incluyendo el sistema de casos, las observaciones *in loco*, los informes especiales sobre países y las otras opciones que ofrece el sistema. Una de las características excepcionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es la amplitud de su mandato y la diversidad de mecanismos a través de los cuales puede llevarlo a cabo. La integración e impulso del principio fundamental de la no discriminación por género y la igualdad de oportunidades en todos estos ámbitos de trabajo, representan un desafío amplio y fundamental. Debe enfatizarse que la Comisión ha incrementado su eficacia en este campo, no como un sustituto de la acción a nivel nacional, sino como contrapartida a tales iniciativas.

En términos más específicos, uno de los desafíos de mayor urgencia es la lucha en contra de la violencia basada en el género, en particular, a través de la puesta en práctica de las normas y el cumplimiento con las obligaciones establecidas en la Convención de Belém do Pará. La violencia contra la mujer ha sido identificada como una cuestión prioritaria en nuestro hemisferio, sin embargo como se señala en el Informe, “[e]n muchos países las mujeres víctimas de violencia familiar no cuentan con leyes penales apropiadas pues no se considera la violencia doméstica como delito, o bien las denuncias no prosperan...”¹³. Empleados en conjunción con los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, los mecanismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos pueden hacer una contribución importante en esta tarea fundamental de erradicar la violencia contra la mujer.

13 *Íd.*, pág. 33.