

BALANCE DE LA RELATORÍA ESPECIAL SOBRE LA MUJER EN LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Lauren Gilbert*

Vamos a tratar acerca del papel de la Relatoría Especial sobre la Mujer en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En este puesto, que se creó en 1994, fue nombrado Claudio Grossman, en ese momento miembro de la Comisión. El objetivo de esta ponencia es describir la historia de la Relatoría y el papel que ha desempeñado, y va a seguir desempeñando, para asegurar el enfoque de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hacia los derechos humanos de las mujeres.

* Estadounidense, Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Harvard y en Derecho por la Universidad de Michigan. Profesora y Directora del Programa de la Mujer y los Derechos Humanos del Washington College of Law, American University. Investigadora en Argentina sobre la represión militar, y parte del Grupo Jurídico de los Derechos Humanos Internacionales que monitoreó las elecciones en Chile. Abogada en la Comisión para la Verdad de El Salvador, y docente de la Universidad Nacional, en Costa Rica. Ha publicado los artículos: *Rights, Refugee Women and Reproductive Health*. En: *American University Law Review* (1995), *Legal Standards on Health*. En: *Legal Status of Refugee and Internally Displaced Women* (UNIFEM, 1996) y *Los escuadrones de la muerte en El Salvador: Nueva evidencia derivada de Documentos Estadounidenses* (1993).

Este Curso Taller sobre Sistemas de Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres, ha significado un ímpetu para que la Comisión terminara el borrador del cuestionario que, al cabo de dos años de trabajo, se entrega ahora a los gobiernos y a las ONGs (Ver anexo 2). Este cuestionario va a ayudar a compilar información de diferentes fuentes, acerca de la discriminación de hecho y de derecho contra la mujer. Al distribuir el cuestionario, hemos entrado en una fase más dinámica del proyecto, pues este instrumento puede servir, no sólo como un mecanismo para compilar y analizar la información, sino también como un medio para que los grupos de mujeres puedan participar en ese proceso de consulta necesario para establecer la responsabilidad de los gobiernos por las leyes y prácticas discriminatorias contra las mujeres. Y por último, este Curso Taller es un espacio dentro del cual las participantes pueden desarrollar un conocimiento más profundo de los procedimientos existentes en la Comisión Interamericana para remediar las violaciones contra las mujeres.

El papel más importante del Relator, según el propio Dr. Grossman, es ofrecer un espacio donde se puedan visibilizar discriminaciones por género mediante el proceso de presentación de casos ante la Comisión. Por su parte, las ONGs pueden impulsar a los siete comisionados, todos hombres, a enfrentar sus propias limitaciones, a dar resultados justos y a empezar a formular las normas de los derechos humanos desde la perspectiva de género. Por ejemplo, la Comisión ha enfrentado el asunto de la violencia del Estado en Haití, condenando las violaciones sexuales contra las mujeres haitianas, pero continúa sin resolver la falta de protección por parte del Estado a las mujeres víctimas de la violencia doméstica, situación que ocurre en el resto de los Estados. En este sentido, la Comisión todavía no ha decidido ningún caso sobre la falta de protección policial a las mujeres golpeadas y abusadas por sus compañeros, ni tampoco sobre el papel de los médicos forenses quienes, en los casos de mujeres víctimas de violencia, se convierten en guardianes del sistema jurídico.

I. ANTECEDENTES DE LA RELATORÍA ESPECIAL-OEA

La decisión de lanzar un programa dentro de la Comisión sobre Mujer y Derecho Internacional, en nuestra facultad de derecho, por parte de Claudio Grossman, fue prácticamente simultáneo a su nombramiento como Relator en la Comisión. Este hecho se dio en el contexto de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en 1993, donde se reconoció por primera vez en un foro internacional que los derechos de la mujer son derechos humanos. En esa misma época, la Comisión había recibido varias críticas, como fue el caso de una ponencia presentada ese mismo año por Cecilia Medina, quien criticó a la Comisión por la falta de atención a los derechos humanos de las mujeres en sus sesiones, e igualmente, a las mujeres activistas, por no traer peticiones de esa índole a la Comisión.

Existía un reconocimiento generalizado de que había llegado el momento de poner el género en la agenda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Hasta entonces se había visto a la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM) como el órgano responsable del bienestar de la mujer, pero la CIM había desempeñado un papel muy limitado, en parte debido a que no tenía el mismo poder que la CIDH para recibir denuncias, conducir investigaciones en el lugar de los hechos, publicar informes, hacer recomendaciones a los estados miembros o referir casos a la Corte Interamericana.

El caso más reciente se produjo cuando la CIM, a pesar de haber desempeñado un papel muy importante en el desarrollo y adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (conocida como la Convención de Belem do Pará); a pesar, incluso, de serle adjudicado el rol de recibir informes sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia, la misma Convención le otorga a la CIDH la responsabilidad de recibir denuncias o quejas de violaciones del artículo 7 de dicha Convención, donde se establecen las medidas

contra la violencia que los Estados Partes deben tomar por todos los medios y sin dilaciones.

El hecho de que existiera poca oposición de parte de los miembros de la Comisión a la creación del puesto de Relator Especial sobre la Mujer, se pudo deber a que el proyecto tuvo, en un principio, un marco bastante estrecho. Se diseñó el proyecto para evaluar la compatibilidad entre las legislaciones de los Estados miembros y las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. A los Estados miembros, y sólo a ellos, se les entregaría un cuestionario para evaluar dicha compatibilidad. Constituyó un paso muy importante reconocer que la investigación del Relator tendría que abarcar, también, las prácticas jurídicas de los Estados Miembros, así como el apoyo de las ONGs para recopilar la información necesaria y desarrollar los cuestionarios.

Después de un período difícil en cuanto al financiamiento del proyecto, hoy día existe una buena disposición hacia el mismo, así como la voluntad de seguir adelante y convertirlo en una prioridad.

II. EL PAPEL DE LA RELATORÍA EN LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

1. Asegurar un enfoque hacia los derechos humanos de las mujeres por parte de la CIDH

Quiero decir algunas palabras sobre el trabajo de la Comisión, porque creo que es importante que las ONGs piensen estratégicamente sobre los distintos papeles que la Comisión puede jugar.

En primer lugar, quiero destacar que la Comisión es una entidad de reacción. Con esto quiero decir que su funcionamiento es mejor cuando se enfrenta a la presión de las ONGs. Su mandato incluye la consideración de las peticiones individuales de violaciones de los derechos humanos, la resolución de disputas entre Estados Miembros e

individuos y la promoción del respeto para los derechos humanos en todo el hemisferio.

Además de recibir las peticiones respecto a individuos, también se consideran las peticiones sobre las condiciones de un país (caso de Haití). Como respuesta a estas peticiones especiales, puede conducir las visitas *in situ* para investigar la situación de los derechos humanos en ese país particular, entrevistándose con funcionarios del gobierno, ONGs e individuos, publicando informes de prensa, informes especiales por países e informes anuales.

2. Promover y proteger en el hemisferio el derecho de la mujer a estar libre de discriminaciones

El papel oficial de la Relatoría es elaborar un informe en el que se examina la situación en el hemisferio en lo que se refiere a la discriminación de hecho y de derecho contra la mujer. Como mencioné antes, al principio el mandato del Relator era bastante reducido pues se limitaba a la discriminación *de jure*, es decir a que las leyes, en cuanto texto escrito, fueran o no compatibles con la Declaración y la Convención.

Para la redacción de ese informe, se planeó desarrollar un cuestionario que fuera posteriormente distribuido entre los Estados Miembros. Y para el desarrollo del cuestionario, se solicitó la colaboración de expertas en el área. La primera reunión de dichas expertas se realizó en mayo de 1995. Fue convocada en San José, Costa Rica, por el Relator, con la colaboración del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El propósito de la misma era hacer el inventario de tantas preguntas relevantes como fuera posible en relación a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En seguida estuvo muy claro que, en la mayoría de los Estados, el problema no era la ley, sino su aplicación; para que el proyecto de la Relatoría tuviera un verdadero impacto en las vidas cotidianas de las mujeres, era necesario examinar la discriminación de hecho y de derecho. Por otra

parte, si el Relator debía examinar la discriminación de hecho, la mejor forma consistía en incorporar a las ONGs al proceso. Así pues, se requirió una reformulación radical de los objetivos y de la metodología del proyecto.

En esta primera reunión, se desarrolló el primer borrador del cuestionario, basado en los asuntos prioritarios identificados por el grupo de trabajo que tuvieron como referencia principal el Plan de Acción de la Conferencia Regional de Mar del Plata.

Se ofrece a continuación algunos ejemplos concretos acerca de la manera en que se incluyó la perspectiva de género en la redacción del cuestionario:

-El artículo 3 de la Convención Americana, establece que cada persona tiene derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. Las expertas discutieron las maneras en que esta provisión era relevante a las circunstancias de las mujeres. Por ejemplo: ¿existen limitaciones por parte de las mujeres para recibir herencias? ¿Pueden las mujeres ser albaceas o administradoras de herencias? ¿Tienen la misma capacidad que los varones para adquirir bienes? ¿Existen limitaciones a la capacidad de las mujeres para entrar en relaciones contractuales? ¿Y para ser jefa de familia? ¿A qué edad adquieren las mujeres la capacidad jurídica?

-Se destacó que el artículo 4 de la Convención Americana, referente al Derecho a la Vida, está definido desde la experiencia masculina. En dicho artículo se afirma que el derecho a la vida se protege desde el momento de la concepción, limitando así, para las mujeres, el acceso legal al aborto. Por otra parte, la mayor parte de esta provisión trata de la pena de muerte. En el cuestionario, aunque sí hay preguntas sobre la pena de muerte, se adopta una aproximación mucho más amplia al examinar como se ve afectado el derecho a la vida cuando el Estado no asegura un espectro más amplio de derechos humanos, como el derecho a la salud y a la integridad personal. Se incluyen, por ejemplo, preguntas sobre las tasas y las causas principales de la mortalidad y

morbilidad femenina y materna. También hay preguntas sobre las muertes causadas por la violencia en la relación de pareja, el número de procesos penales que se iniciaron y los que terminaron en sanciones contra el agresor.

- Se reafirma que el Derecho a la Integridad Personal y al Trato Humano también se viola cuando el Estado no toma las medidas apropiadas para investigar, sancionar y castigar a los culpables cuando hay violencia, ya sea dentro de la familia, en la comunidad o cuando es perpetrada o tolerada por el Estado. En este sentido hay en el cuestionario una serie de preguntas dedicadas al asunto prioritario de la violencia contra las mujeres en la esfera privada y la falta de protección por parte del Estado.

- Existe en la Convención el Derecho a la Privacidad y la Protección del Honor y de la Familia. Las expertas analizaron también algunas provisiones de la Convención que, en la práctica, han restringido los derechos de la mujer en la familia. Por ejemplo, hay preguntas sobre la defensa del honor como una mitigación o incluso extinción de la pena, en algunos delitos como homicidio y maltrato. También se pregunta a cuántas mujeres se les quita la vida por "razones de honra". Se analiza, igualmente, la manera discriminatoria en que algunas normas se aplican a hombres y mujeres, basada en estereotipos de género. Por ejemplo, cuando se indaga por la "honestidad" de la víctima mujer y no se tiene en cuenta la "honestidad" o la conducta anterior del victimario cuando es hombre. O cuando se pregunta sobre los derechos relativos a la mujer y al hombre dentro del matrimonio, y si la sanción penal de adulterio es la misma para los hombres y las mujeres.

El desafío ahora es probar que el cuestionario es más que un ejercicio académico; que es un mecanismo efectivo para mejorar el estatus de la mujer por medio de la recopilación de datos y su análisis, y de las acciones posibles en el marco de las recomendaciones del Relator.

En marzo de 1996, se realizó en Washington la segunda reunión de expertas. La Comisión también auspició, en la misma fecha, una conferencia sobre "La Mujer, los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano: Agenda para la Acción", con la colaboración de la Comisión de Mujeres de la OEA, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Washington College of Law.

En ese encuentro se trataron los siguientes temas: la prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer, criterios para hacer frente a la discriminación de género; el derecho a participar en la vida política y estrategias para implementar la Plataforma de Acción Mundial aprobada en Beijing.

También se produjo una reunión para revisar el cuestionario y desarrollar una metodología que permitiera la distribución, recopilación y análisis del material. Se trataba de convertir el cuestionario en un instrumento fácilmente utilizable por los funcionarios públicos, ONGs, académicos, etc. Con todo, algunas expertas manifestaron en la reunión ciertas dudas de que los gobiernos contestaran el cuestionario por temor a que después se iniciara una acción contra ellos.

IV. EL PAPEL DE LAS ONGS EN RELACIÓN AL PAPEL DE LA RELATORÍA ESPECIAL

1. El caso de Haití

En 1994, y como respuesta a varias denuncias de violencia de género contra las mujeres haitianas, una coalición de abogadas y activistas, encabezadas por Rhonda Coppelon de la clínica legal de CUNY, Nancy Kelly del Proyecto sobre la Refugiada de la Facultad de Derecho de Harvard y otros expertos, empezaron a compilar información sobre la existencia de la violación y los ataques sexuales como forma de violencia política en Haití.

Grupos de mujeres haitianas habían denunciado varias

violaciones ante las autoridades de la misión civil de la OEA y ONU, pero no había habido ninguna respuesta. Miembros de la coalición se reunieron con ellas para explorar la posibilidad de traer un caso ante la CIDH. Si se traía un caso individual, preocupaba la confidencialidad del proceso y el posible impacto que podría tener sobre las mujeres haitianas. La petición individual requería el cumplimiento de varios procedimientos, limitaciones temporales, el nombramiento de las víctimas en la petición, y el requisito de que se mantuviera la confidencialidad de los procedimientos hasta que el gobierno tuviera oportunidad de contestar las acusaciones y recomendaciones. Por lo tanto, el grupo decidió traer una petición especial de país ante la Comisión.

Al iniciar una petición especial de país y montar una fuerte campaña política, el grupo logró que la Comisión iniciara una investigación *in situ* y que publicara un informe al año siguiente condenando, en términos muy fuertes, la práctica en Haití. La Comisión consideró que las violaciones sexuales constituían, no sólo un tratamiento inhumano, que atentaba contra la integridad física, psíquica y moral de la víctima (artículo 5 de la Convención Americana de los Derechos Humanos), sino también una forma de tortura. La Comisión estableció que estos crímenes se cometieron con la finalidad de castigar a las mujeres por su militancia y/o asociación con familiares militares. También se calificó la violación sexual como tortura puesto que representaba una brutal expresión de discriminación contra ellas como mujeres. La CIDH consideró también que la utilización de las violaciones sexuales como arma de terror, constituyó un crimen contra la humanidad bajo el derecho internacional consuetudinario. Además, es interesante recordar que el Presidente Clinton, al decidir tener una presencia militar en Haití, destacó la violación sexual contra la mujer haitiana como un ejemplo de las graves violaciones de los derechos humanos que estaban teniendo lugar en ese país.

Este caso es un ejemplo muy claro de como una coalición de mujeres, abogadas y activistas, de diferentes regiones del

hemisferio, podrían montar una campaña para que la Comisión dé una respuesta a las violaciones de derechos humanos contra la mujeres. También ejemplifica el papel de las ONGs a la hora de contribuir al desarrollo de las normas de derechos humanos para que incluyan la experiencia de la mujer.

2. Perspectivas futuras

Aunque el trabajo de la Comisión es confidencial, tengo entendido que en este momento hay varios casos de denuncias por discriminación de género ante la Comisión, y que algunos involucran leyes y prácticas violatorias contra los derechos de las mujeres.

El cuestionario es un mecanismo importante para sensibilizar a los comisionados respecto a distintos tipos de leyes y prácticas discriminatorias. Así mismo puede ayudar a las ONGs a identificar el tipo de casos que se pueden traer ante la CIDH.

La clave es mantener el ímpetu para seguir adelante hacia esta nueva fase del trabajo del Relator. De hecho, este Taller que estamos realizando ya ha servido para que el Relator termine el cuestionario y también puede orientar en la formulación de una metodología efectiva para su distribución, así como para la compilación y el análisis de la información.