

# INFORME DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA CONDICIÓN DE LA MUJER EN LAS AMÉRICAS

[Extracto]

OEA/Ser.L/V/II.100, Doc.17, 1998

## PREFACIO

El propósito de esta publicación es presentar el *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de marzo de 1998. El informe analiza el cumplimiento por los Estados miembros de la OEA con las obligaciones internacionales establecidas en los tratados y declaraciones regionales sobre derechos humanos, en lo relativo a los derechos de la mujer. La información en que se basa este análisis fue obtenida a partir de un cuestionario aprobado por la Comisión. El cuestionario, enviado a los Estados miembros de la OEA y a Organizaciones No Gubernamentales (ONG), solicitó información sobre la aplicación de los derechos humanos desde una perspectiva del género. El cuestionario fue el resultado de consultas con expertos, defensores de los derechos de género y representantes de gobiernos.

[...]

Decano Claudio Grossman,  
Relator Especial sobre los derechos de la mujer

## RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su octogésimo quinto período de sesiones, nombró a su Miembro el Decano Claudio Grossman para actuar como Relator Especial sobre los derechos de la mujer y le confirió el mandato de analizar e informar en qué medida las leyes y prácticas de los Estados miembros, 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. Esos instrumentos, al igual que las constituciones de los Estados miembros, otorgan a todas las personas amplias garantías de igualdad y de protección contra la discriminación. Sin embargo, los Estados miembros han reconocido que persisten leyes y prácticas discriminatorias que impiden que la mujer ejerza plenamente los derechos que le corresponden, de lo cual la Comisión es cada vez más consciente.

El Relator Especial presentó el presente informe a la Comisión, quien lo aprobó durante su 98º período ordinario de sesiones, el 6 de marzo de 1998. Este informe, elaborado con información proporcionada por los Estados, personas, y otros actores de la sociedad civil, fue aprobado por la Comisión en su versión final durante su 100º período de sesiones. El informe comienza por presentar 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. A continuación el informe pasa a explicar la

metodología que aplicó el Relator a su análisis y estudio y a presentar las conclusiones iniciales que se fundamentan en la información recogida sobre aspectos básicos, incluidos las garantías institucionales y jurídicas a nivel nacional; el aspecto de la capacidad jurídica; el derecho a participar en los asuntos nacionales y el servicio público del país; el derecho a la vida, a la integridad física y a vivir libre de la violencia; y el derecho a igual protección y la prohibición de discriminación.

El informe concluye presentando las recomendaciones de la Comisión 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 lograr esos objetivos en el marco del sistema regional. Entre las recomendaciones, las principales exhortan a que se tome acción de inmediato para identificar y reformar las leyes y prácticas que tienen fines o efectos discriminatorios por razón de género, a los efectos de eliminar todas esas situaciones antes del año 2000. Por otra parte, es crucial que los Estados miembros evalúen los recursos jurídicos que ofrece la legislación interna para desarrollar y fortalecer su capacidad de ofrecer recursos eficaces a las mujeres que se han visto sujetas a discriminación por razón de género. El informe recomienda que en el curso del próximo año la Comisión centralice su labor relacionada con los derechos de la mujer, en particular en el tema de la violencia dirigida contra ella y en el sistema interamericano de derechos humanos.

Esta iniciativa, aparte del presente informe y recomendaciones, se configuró para 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.

La Comisión desea agradecer las contribuciones de Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, los Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, así como las recibidas de las siguientes organizaciones no gubernamentales: Instituto de Estudios de la Mujer "Norma Virginia Guirola de Herrera" CEMUJER (El Salvador) y del Centro de Estudios de la Mujer - Honduras CEM-H (con sede en Tegucigalpa) que ofrecieron respuestas sustantivas al cuestionario del proyecto en el cual se basa este informe. La Comisión aprecia el interés y la colaboración que recibió de esos Estados y organizaciones, de los expertos con los cuales consultó el Relator y de otras entidades del sistema, tales como la Comisión Interamericana de Mujeres y la Organización Panamericana de la Salud, y entiende que se trata de un reflejo de la prioridad que se otorga en toda la región al adelanto de la condición jurídica y social de la mujer.

Las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por los Estados al ingresar como miembros de la Organización de los Estados Americanos constituyen una base para la acción en el ámbito nacional. En un sistema democrático, la responsabilidad de garantizar la protección de los derechos individuales necesariamente recae antes que nada sobre la jurisdicción interna. El nombramiento de un Relator Especial por parte de la Comisión, el análisis sobre leyes y prácticas nacionales que preparó y las recomendaciones formuladas, representan un esfuerzo concentrado para partir de iniciativas a nivel nacional y reforzarlas, y para colaborar con los gobiernos de los Estados miembros en la tarea de mejorar la situación de los derechos de la mujer en las Américas. El Relator desea expresar su reconocimiento a

Elizabeth A. H. Abi-Mershed, Especialista Principal, y a Laura Langberg, Consultora del Proyecto, por la colaboración que le prestaron en la preparación de este informe.

## INTRODUCCIÓN

En 1994 la Comisión renovó su compromiso de asegurar que en cada uno de los Estados miembros de la OEA se respeten plenamente los derechos de la mujer y a tal efecto nombró un Relator Especial sobre la materia. En las constituciones de los Estados miembros de la OEA se reconoce formalmente la igualdad del hombre y la mujer, no obstante lo cual la Comisión ha percibido con claridad creciente que el examen de los sistemas y prácticas legales en el ámbito nacional revela que subsiste, tanto de hecho como de derecho, la discriminación por razón de género.

En el octogésimo quinto período de sesiones de la Comisión, se nombró Relator Especial sobre los derechos de la mujer al Decano Claudio Grossman y se le encomendó que analizara en qué medida las leyes y prácticas de los Estados miembros relacionadas con los derechos de la mujer observan las garantías de igualdad y no discriminación consagradas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este informe se presentan las conclusiones iniciales del estudio, se identifican las instancias *de facto* y *de jure* de discriminación contra la mujer que existen en los Estados miembros de la OEA y se formulan recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados a perfeccionar el cumplimiento con las obligaciones que han contraído en materia de derechos humanos en el marco del sistema interamericano. Esta es la primera vez que la Comisión adopta un estudio de tanta amplitud sobre la situación de los derechos de la mujer en el hemisferio.

En el Capítulo I se presenta en términos generales el marco institucional y jurídico del sistema interamericano de derechos humanos, así como los métodos y mecanismos con que cuenta, y se subraya la manera en que se los puede utilizar para encarar cuestiones que influyen sobre la capacidad de la mujer de ejercer sus derechos. En el Capítulo II se examinan las actividades que llevó a cabo el Relator Especial al preparar el estudio y el informe y se explica la metodología utilizada en el proyecto. En el Capítulo III se enuncian las conclusiones iniciales que se fundamentan en la información recogida, organizada en torno a un conjunto de aspectos centrales, entre ellos las garantías institucionales y jurídicas a nivel nacional; el aspecto de la capacidad jurídica; el derecho de participar en los asuntos y funciones públicos del país, incluido el derecho de presentar candidatura en las elecciones; el derecho a la vida, a la integridad física y a una vida libre de violencia; y el derecho a igual protección de la ley y la prohibición de la discriminación. 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.

## I. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y LOS DERECHOS DE LA MUJER

### A. El Marco Interamericano Jurídico e Institucional

Uno de los pilares de cualquier sistema democrático y un principio básico de la Organización de los Estados Americanos es el respeto de los derechos fundamentales de la persona con fundamento en los principios de igualdad y no discriminación. En el preámbulo de la Carta de la OEA se afirma el objetivo de consolidar "dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social", fundado en el respeto de los derechos esenciales de la mujer y el hombre. En el artículo 3.k se reafirman, como principio básico de la Organización, "los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

El sistema interamericano de derechos humanos establece y define un conjunto de derechos básicos, normas de conducta obligatorias para promover y proteger esos derechos y los órganos que vigilan su observancia.<sup>1</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los principales instrumentos normativos del sistema, prohíben explícitamente la discriminación por razón de sexo (*véase infra* la sección I.A.1). Los Estados partes al ratificar la Convención Americana adquieren obligaciones vinculantes.<sup>2</sup> La Declaración Americana es también una fuente de obligaciones jurídicas, ya sea como instrumento que define las responsabilidades de los Estados de la OEA en materia de derechos humanos dentro del marco de la Carta de la Organización, y porque numerosas de sus disposiciones se han transformado en derecho internacional consuetudinario.<sup>3</sup> Para fortalecer el marco normativo de promoción y protección de los derechos de la mujer, la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Esta Convención reciente, que entró en vigencia en marzo de 1995, ya cuenta con 27 Estados partes y en ella se prevé que se pueden presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que denuncien casos de violación de sus disposiciones. (*Véase infra* la sección I.A.2).<sup>4</sup>

A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("Comisión Interamericana" o "Comisión"), como órgano principal de la OEA encargado de la promoción y la protección de los derechos humanos en las Américas, le corresponde desempeñar un papel especial para estimular aún más el cumplimiento de las normas de la Carta de respeto a los derechos fundamentales de cada persona, con fundamento en los principios de igualdad y no discriminación. En la Sección I.B. *infra* se hace referencia a los mecanismos por medio de los cuales la Comisión ejerce su mandato. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, establecida por la Convención Americana, ejerce funciones consultivas de interpretación de las normas sobre derechos humanos en vigor en las Américas. Las opiniones consultivas de la Corte constituyen una interpretación legítima de dichas normas. La Corte ejerce además las funciones jurisdiccionales obligatorias al interpretar y aplicar las disposiciones de la Convención en los casos en que los Estados partes de la Convención Americana hayan aceptado expresamente su competencia.<sup>5</sup>

El sistema regional también se beneficia de la labor realizada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM); creada en 1928, fue la primera institución oficial intergubernamental del mundo a la que se le encomendó expresamente que velara por

el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la mujer.<sup>6</sup> Esta Comisión ha participado activamente en el establecimiento de las primeras normas sistémicas en favor de los derechos de la mujer, a saber: las Convenciones Interamericanas sobre la Nacionalidad de la Mujer (Montevideo, Uruguay, 1933), la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948), y la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948)<sup>7</sup>. Recientemente la CIM desempeñó el papel decisivo en la redacción y presentación del texto de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

La historia hemisférica hasta el presente, muestra con claridad que el desafío de consolidar democracias genuinamente participatorias, a la que se han comprometido tanto los Estados miembros de la OEA como la Organización, requiere como objetivo supremo, que se intensifique la participación de todos los sectores sociales en la vida política, social y económica de cada nación. Como los Estados miembros han reconocido, la discriminación de hecho y de derecho continúa obstaculizando la capacidad de la mujer de contribuir plenamente a esa empresa vital.<sup>8</sup> La Comisión observa con satisfacción que los Estados miembros han establecido como prioridades el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad, el desarrollo ulterior de mecanismos para el adelanto de la mujer y la incorporación del análisis de género en el diseño y la aplicación de políticas públicas.<sup>9</sup> Como este informe confirma, el establecimiento de prioridades a nivel regional crea y refuerza la acción en el ámbito nacional.

El aumento de la participación de la mujer en la sociedad nacional es necesariamente parte integral del programa de actividades de otras entidades de la OEA, como la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), que recientemente en diciembre de 1997 copatrocinó un seminario sobre la mujer y su participación política. Por su parte, en noviembre de 1997, el Consejo Permanente de la OEA anunció la creación de una nueva iniciativa para coordinar las acciones en este campo. Por otra parte, los Estados miembros están incluyendo su compromiso con el adelanto de la mujer como tema importante en los preparativos para la Cumbre de las Américas que se realizará en Santiago de Chile en abril de 1998.

## **1. Principios de no discriminación y de igual protección que constituyen el fundamento de los instrumentos constitutivos del sistema regional de derechos humanos**

Los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos, igual que los sistemas universales y regionales en general, se basan en principios de igualdad y no discriminación. El presente informe se centra en los principales instrumentos regionales, no obstante lo cual necesariamente se hace referencia al marco universal, en particular a la Declaración Universal de Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer ("la Convención de la Mujer") y al derecho internacional consuetudinario.

Los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal proclaman que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos" y que, por lo tanto, cualquier persona puede invocar todos los derechos y libertades consignados en la Declaración "sin distinción alguna", incluido el sexo. La Convención de la Mujer desarrolla y amplía las obligaciones jurídicas generales enunciadas, *inter alia*, en los artículos 2.1, 3, 4.1 y

26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que requieren que las partes se abstengan de ejercer discriminación alguna por las razones que enumeran, incluido el género. En el artículo 1 de la Convención de la Mujer se manifiesta que la expresión "discriminación contra la mujer":

- denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales...

La definición cubre toda diferencia de tratamiento por razón de sexo que:

- de manera intencional o no intencional, ponga a la mujer en desventaja;
- impida el reconocimiento, por toda la sociedad, de los derechos de la mujer en las esferas públicas y privadas; o
- impida que la mujer ejerza sus derechos.

El artículo 2 de la Convención de la Mujer requiere que los Estados partes adopten e implementen "por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer", que incluye el deber de "abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación", así como el deber de adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, "para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer".

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, al igual que otros tratados generales sobre derechos humanos internacionales y regionales, se basa en amplios principios de no discriminación y protección ante la ley. El artículo 1 de la Convención proclama que cada uno de los Estados partes se comprometen a "respetar los derechos y libertades" consagrados en ella y a "garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos...", entre ellos el sexo. Cuando un derecho reconocido no esté garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, el Estado parte se compromete a adoptar las medidas necesarias para hacerlo efectivo (artículo 2).

La Convención Americana protege una amplia variedad de derechos civiles y políticos. Su artículo 3 establece el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el artículo 24 el derecho a igualdad de protección ante la ley, que se manifiesta más específicamente en el artículo 17 en lo que se refiere a la "protección a la familia", y en el cual se establece que "los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio...". Si bien la Convención contempla la suspensión de ciertos derechos en situaciones de emergencia que se ajusten a los criterios estipulados en el artículo 27, esas medidas no podrán discriminar con fundamento en el sexo, entre otras cosas.[10](#)

La Declaración Americana enuncia los derechos que se comprometen a respetar los Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención Americana, una vez que ratifiquen la Carta de la Organización, que continúa siendo una fuente de

obligación para todos los Estados miembros.<sup>11</sup> La Declaración establece 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". Igual que la Convención Americana, la Declaración reconoce una amplia variedad de derechos, si bien sus disposiciones no están tan desarrolladas y difieren en cierto respecto de las de aquélla. En el artículo II se establece el derecho de igualdad ante la Ley y en el artículo XVII el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles.

A estos instrumentos básicos se han agregado: el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y, más recientemente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). De todos los instrumentos mencionados, sólo el Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales aún no ha entrado en vigor. Su ratificación y vigencia continúa siendo un objetivo importante, dado que la lucha de la mujer por gozar de todos sus derechos de manera plena y en pie de igualdad requiere la aplicación de todas las categorías de derechos, que son indivisibles. En el Protocolo de San Salvador se enuncian ciertos derechos de los cuales la mujer no disfruta plenamente, como el derecho a trabajar en condiciones justas, equitativas y satisfactorias (artículo 7).

## **2. La Convención de Belém do Pará**

La Convención Interamericana sobre la violencia contra la mujer, conocida como la "Convención de Belém do Pará", es fundamental. La elaboración y entrada en vigor de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer constituye, en el marco del sistema regional, una verdadera redefinición del derecho interamericano sobre derechos humanos para aplicarlo con una orientación concreta de género. La adopción de la Convención reflejó el poderoso consenso entre los actores estatales y no estatales de que la lucha para erradicar la violencia de género requiere de acciones concretas y garantías efectivas.<sup>12</sup> Esta iniciativa influyó y se basó en el reconocimiento por parte de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 de que la violencia contra la mujer constituye una violación de derechos humanos, en la adopción más tarde de la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, y en los acontecimientos ulteriores en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995. A pesar de que la Convención de Belém do Pará es el instrumento interamericano más reciente sobre derechos humanos, es el instrumento más ratificado, y ya cuenta con 27 Estados partes.

La Convención de Belém do Pará reconoce que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. En el artículo 1 se define la violencia contra la mujer como:

- cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

El concepto de violencia contra la mujer reflejado en la Convención está firmemente fundamentado en los derechos básicos ya reconocidos en el sistema

interamericano de derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la libertad personal, y al derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley. El artículo 5 reconoce que la violencia impide y anula el derecho de la mujer a ejercer otros derechos fundamentales y dispone que: "toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos". La Convención se refiere además a la relación que existe entre la violencia de género y la discriminación y, en el artículo 6, establece que el derecho de la mujer a una vida libre de violencia incluye, *inter alia*:

- El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y
- El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

La aplicación y observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, requiere que se determine cuándo la violencia contra la mujer genera la responsabilidad del Estado. En el artículo 7 de la Convención se enumeran las principales medidas que deben adoptar los Estados partes para asegurar que sus agentes se abstendrán de "cualquier acción o práctica" de violencia contra la mujer y a "actuar con la debida diligencia" para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, en caso de que ocurra. Los Estados partes deben tomar las medidas que sean necesarias para hacer efectiva la Convención y para que la mujer que haya sido objeto de violencia tenga acceso efectivo a recursos para obtener medidas de protección o para buscar resarcimiento o reparación del daño.

La Convención establece en sus artículos 10 a 12 tres mecanismos de protección. En primer lugar, los Estados partes deberán informar a la CIM sobre las medidas que hayan adoptado, así como los obstáculos que hayan encontrado, para enfrentar la violencia contra la mujer. En segundo término, la Convención autoriza a las personas a presentar peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando la violación de sus principales garantías. Al igual que en la Convención Americana, se establecen derechos de acción muy amplias: cualquier persona o grupo, o una organización no gubernamental reconocida por ley en un Estado miembro, pueden presentar una denuncia, que posteriormente será tramitada por la Comisión de conformidad con su Reglamento. Finalmente, un Estado parte o la Comisión de Mujeres podrán solicitar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emita una opinión consultiva sobre la interpretación de la Convención.<sup>13</sup>

Hasta fines de 1997 la Convención de Belém do Pará ha sido invocada sólo en una sola petición, que está en estudio de conformidad con los procedimientos de la Comisión.

## **B. Los Mecanismos de Protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Forma en que se Aplican para Promover y Proteger los Derechos de la Mujer**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el principal órgano de la OEA encargado de promover y proteger los derechos humanos en el hemisferio, tiene el papel crucial de respaldar a los Estados miembros en las acciones que realicen para

asegurar y garantizar los derechos de las personas bajo su jurisdicción. Entre sus numerosas funciones, la Comisión tiene a su cargo:

- estimular la conciencia de los derechos humanos en las Américas;
- ofrecer a los Estados miembros servicios de asesoramiento en el campo de los derechos humanos;
- hacer un seguimiento de la situación de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros y llevar a cabo observaciones *in loco*;
- tomar acción con respecto a las peticiones individuales en que se alegue que ha habido violaciones de derechos humanos;
- preparar estudios e informes; y
- formular recomendaciones a los Estados miembros de la OEA para la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos.

Una de las características excepcionales del sistema interamericano de derechos humanos es la amplitud de su mandato y la evidencia de múltiples mecanismos de promoción y protección.

## **1. El sistema individual de peticiones**

Cualquier persona o grupo puede presentar una petición ante la Comisión alegando que se han violado las disposiciones de la Convención Americana, de la Convención de Belém do Pará o de la Declaración Americana, en el caso de los Estados que no son parte de dichos tratados. En general es necesario que se identifique a la víctima, para que el Estado pertinente pueda iniciar una investigación y responder a las alegaciones que se efectúan, pero la identidad del peticionario puede mantenerse en reserva. La petición debe presentarse por escrito, debe estar firmada y enumerar hechos que indiquen la contravención de un derecho protegido.

Una vez examinada la petición y que se considere que se han satisfecho los requisitos básicos para iniciar su tramitación, la Convención Americana, el Estatuto y el Reglamento de la Comisión contienen disposiciones que permiten iniciar un proceso para reunir información, que incluye la transmisión al gobierno de las partes pertinentes de la petición con la solicitud de que responda suministrando la información del caso. El peticionario tiene la oportunidad tanto de presentar sus observaciones a la respuesta estatal como asimismo de enviar información adicional, con posterioridad a lo cual se solicita al gobierno que presente sus propias observaciones. Este proceso puede repetirse cuanto sea necesario. La Comisión puede, a solicitud de una de las partes o por propia iniciativa, citar a las dos partes a una audiencia para recibir nueva información, testimonios o argumentos legales. La Comisión también está facultada para efectuar investigaciones *in loco* de un caso individual, aunque es una competencia que raramente ejerce.

La Comisión, para declarar la admisibilidad de un caso y considerar sus méritos bajo la Convención Americana, la Declaración Americana o la Convención de Belém do Pará, deberá estar satisfecha de que se ha cumplido con ciertos requisitos. En primer lugar, y lo más importante, es que la parte que alega la violación haya agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna, habida cuenta de que los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos están diseñados para ser subsidiarios de los sistemas nacionales. Se pueden hacer excepciones cuando la legislación del Estado en cuestión no ha garantizado un debido proceso, cuando se ha negado a la parte el acceso a esos recursos, o cuando hay un retraso injustificado en la

decisión sobre los recursos internos -- en otras palabras, si no han habido recursos disponibles, de hecho o de derecho.

En segundo lugar, la petición debe presentarse de manera oportuna. En el caso de que un tribunal interno haya pronunciado su fallo definitivo, el escrito deberá someterse a la Comisión en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la notificación o, de lo contrario, en un plazo razonable a partir del momento en que ocurrió la situación denunciada. En tercer lugar, la Comisión no examinará una queja que duplique en esencia una petición que esté pendiente ante una organización gubernamental internacional de naturaleza similar. Cuando se abre un caso, pero no se demuestra que se han llenado los requisitos básicos indicados anteriormente, la Comisión declara el caso inadmisibile.

En cualquier etapa del proceso la Comisión está autorizada de conformidad con el artículo 48.1.f de la Convención a facilitar una "solución amistosa" de la situación denunciada, siempre y cuando las partes deseen valerse de ese procedimiento. En general, la Comisión, una vez concluido el proceso escrito inicial, notificará a las partes que se pone a su disposición a esos efectos, por un plazo determinado. Si las partes convienen en ello, la Comisión colaborará, por ejemplo, en la organización de reuniones, la transmisión de comunicaciones y como mediadora en negociaciones. Conforme a lo dispuesto en el artículo 48.1.f, la Comisión examina el acuerdo que convengan las partes para evaluar si está fundado "en el respeto a los derechos humanos reconocidos" en la Convención Americana, antes de que pueda considerar resuelto el caso de manera amistosa.

Cuando un caso no ha sido resuelto por solución amistosa y está listo para una decisión, la Comisión prepara un informe inicial sobre sus conclusiones, de acuerdo con las disposiciones del artículo 50 de la Convención, para su remisión al Estado en cuestión. En los casos en que se haya establecido que hubo una violación, la Comisión formula recomendaciones que el Estado debe poner en efecto, cuyo objetivo en general es asegurar que se realice una investigación plena de los hechos, que se encause y castigue a los responsables y que se tomen las acciones necesarias para reparar las consecuencias sufridas por la víctima. El Estado tiene una primera oportunidad de carácter confidencial de dar cumplimiento a la decisión de la Comisión, y debe informar dentro de un cierto plazo sobre las medidas que haya tomado para remediar la situación. La Comisión evaluará la respuesta que reciba y escoge una de dos alternativas. Podrá aprobar un informe final, al que se hace referencia en el artículo 51 de la Convención, en el que informará en qué medida se ha cumplido con las recomendaciones y, cuando sea necesario, formulará otras recomendaciones otorgando un período adicional para ponerlas en práctica. Una vez transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá si publica su informe.<sup>14</sup> Como alternativa a la aprobación del informe final la Comisión podrá decidir, si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana, elevar el caso ante dicho órgano.

Tanto la Comisión como la Corte están facultadas para requerir a un Estado que tome medidas de protección con carácter urgente. Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de su Reglamento, "en casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados". La Comisión puede solicitar a la Corte que ordene la adopción de medidas provisionales en el caso de circunstancias de gravedad similar,

aún en asuntos no sometidos a consideración de la Corte. Esa acción de emergencia se toma sin perjuicio de cualquier decisión futura sobre los méritos de la situación denunciada, y en general tiene como fin proteger la vida y/o la integridad física y psíquica de una persona.

## **2. Jurisprudencia del sistema al encarar cuestiones relativas a género**

El primer análisis que conlleva expresamente una connotación de género surgió en el contexto de una solicitud de opinión consultiva presentada a la Corte Interamericana. En 1983, el Estado de Costa Rica solicitó a la Corte que examinara la compatibilidad de varias enmiendas propuestas a su Constitución en materia de nacionalidad y naturalización. Una de las enmiendas habría conferido a mujeres extranjeras que contrajeran nupcias con ciudadanos costarricenses, ciertas consideraciones especiales para obtener la ciudadanía, sin la correspondiente reciprocidad en el caso de hombres extranjeros en la misma situación. La Corte Interamericana, al pronunciar su opinión, se fundamentó en la jurisprudencia básica del sistema europeo y razonó que la distinción en el tratamiento es discriminatoria cuando "carece de justificación objetiva y razonable"<sup>15</sup>. La Corte determinó que la preferencia de otorgar a una esposa la nacionalidad de su marido, estaba fundamentada en la práctica histórica de conferir al esposo y padre autoridad en el seno del matrimonio y la familia y que, por lo tanto, era "consecuencia de la desigualdad conyugal".<sup>16</sup> En virtud de lo anterior la Corte determinó que no se podía justificar la distinción propuesta y que era incongruente con el derecho a igual protección enunciado en el artículo 24 y con la disposición de que los Estados "deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derecho y la adecuada equivalencia de responsabilidades ... en cuanto al matrimonio" (artículo 17).

El informe final de la Comisión sobre el caso de *Raquel Martín de Mejía*, adoptado en marzo de 1996, encaró a la violación como tortura en el marco de la Convención Americana y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura<sup>17</sup>. El hecho de que el Estado en referencia, Perú, objetara la admisibilidad del caso pero nunca respondiera a las solicitudes de información de la Comisión sobre los méritos, dio lugar a interrogantes con respecto a la carga y tipo y carácter de las pruebas. Conforme al artículo 42 del Reglamento de la Comisión y a su práctica de larga data, cuando un gobierno omite suministrar información, se pueden presumir la veracidad de los hechos alegados, en la medida en que no sean desmentidos por otra evidencia. La Comisión tomó en cuenta en este caso que la región del país en cuestión había sido declarada en estado de emergencia y estaba bajo control militar en el momento en que ocurrieron los hechos, y que grupos intergubernamentales y no gubernamentales habían documentado e informado extensamente sobre la práctica de violaciones que utilizaban allí miembros de las fuerzas de seguridad. La Comisión, con fundamento en los reclamos de los peticionarios y los otros informes mencionados, evaluados en función de criterios de "consistencia, credibilidad y especificidad", presumió que los hechos alegados eran verídicos.

La Comisión, al analizar la violación imputada, determinó que en este caso se aplicaban los tres elementos enunciados en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, a saber: 1) "un acto [intencional] a través del cual se infligen a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales", 2) "cometido con un fin", y 3) "...por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero". El análisis relativo al primer elemento toma en consideración tanto los sufrimientos físicos como psicológicos causados por la violación. El informe señala las

consecuencias de corto y largo plazo para la víctima, así como la renuencia de muchas víctimas de denunciar ese tipo de violación.

Además de determinar que las violaciones infligidas a Raquel Mejía constituían tortura, la Comisión opinó que se le había negado su derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11). La Comisión, recordando las palabras del Relator Especial contra la Tortura de la ONU, --quien manifestó que la violación afecta a la mujer "en la parte más sensible de su personalidad" con el agravante de que "en la mayoría de los casos no se dará ni podrá darse el tratamiento psicológico y los cuidados necesarios"--, tipificó en general al abuso sexual como un "ultraje deliberado" a la dignidad de la mujer.

El caso anterior puede compararse con el de *María Elena Loayza-Tamayo*, en el cual la Corte Interamericana planteó ciertos interrogantes, pero declinó resolverlos, al examinar la violación como una conculcación de los derechos humanos.<sup>18</sup> La Comisión, concluyendo en su examen del caso que el Estado de Perú era responsable de la violación de múltiples artículos de la Convención Americana, presentó ante la Corte los reclamos siguientes: que la víctima había sido arrestada y detenida de manera arbitraria e ilegal; que se había visto sometida a torturas y a tratos inhumanos, incluidas violaciones perpetradas por agentes del Estado; y que se había conculcado el derecho de la víctima a ser oída por un juez o tribunal competente con las debidas garantías judiciales. En la demanda se indica que se la mantuvo incomunicada durante los primeros diez días de su detención y que fue sometida a torturas y tratos inhumanos para forzarla a confesar que tenía vínculos con Sendero Luminoso. Las pruebas presentadas incluyeron declaraciones juradas de la víctima de que había sido violada por varios agentes del Estado durante el tiempo que estuvo incomunicada. La Corte opinó que el Estado era responsable de la contravención de los artículos citados por la Comisión y le ordenó que pusiera en libertad a la víctima y asumiera las costas e indemnizaciones que se determinarían en la etapa subsiguiente del caso. Al mismo tiempo, sin efectuar un examen sustancial o enunciar el tipo y carácter de las pruebas recibidas, o la carga de la prueba, la Corte procedió a indicar que no podía concluir que se hubiera probado la violación alegada atribuible a agentes del Estado.<sup>19</sup>

En octubre de 1996 la Comisión adoptó su informe final sobre el Caso de *X y Y*, relacionado con la práctica rutinaria en Argentina de exigir que las parientes que desean visitas con contacto personal con un recluso se sometan a una inspección vaginal.<sup>20</sup> En diciembre de 1989 se había presentado una petición a la Comisión alegando que la esposa de un recluso y su hija de trece años habían sido sometidas a esas inspecciones, sin que existieran circunstancias especiales que justificaran esas medidas extraordinarias. La señora X interpuso una acción de amparo solicitando que cesaran las revisiones. El juez de primera instancia dio lugar a la acción, que fue apelada y aceptada pero posteriormente denegada por la Corte Suprema de Justicia de la Argentina, que razonó que las inspecciones no eran flagrantemente arbitrarias, en los términos de la ley de amparo de dicho país.

La Comisión, al buscar un equilibrio entre los intereses de las personas que se ven sujetas a esas inspecciones y el interés del Estado de mantener la seguridad en los establecimientos carcelarios, tipificó la "inspección vaginal [como] mucho más que una medida restrictiva en el sentido de que implica la invasión del cuerpo de la mujer". Por lo tanto, para lograr un equilibrio entre los intereses involucrados es necesario que el gobierno utilice normas de conducta más estrictas. En su informe, la Comisión estima

que es necesario que se cumplan cuatro condiciones para establecer la legitimidad de una revisión o inspección vaginal, a saber: "1) tiene que ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo de seguridad en el caso específico; 2) no debe existir alternativa alguna; 3) debería, en principio, ser autorizada por orden judicial; y 4) debe ser realizada únicamente por profesionales de la salud". Con respecto a la señorita Y, que tenía trece años en esa oportunidad, la Comisión decidió que era evidente que la inspección vaginal constituyó un método "absolutamente inadecuado e irrazonable". La Comisión determinó que los hechos denunciados permitían concluir que el Estado era responsable de haber violado los artículos 5 y 11, 25 y 8 y 1.1.

### **3. Actividades de monitoreo, observaciones *in loco*, e informes especiales y de seguimiento**

Si bien la Comisión sigue la situación de los derechos humanos en cada Estado miembro por medio de las comunicaciones que recibe de fuentes gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, las visitas *in loco* le brindan una oportunidad de examinar una situación mediante observaciones directas, entrevistas y recopilación de documentación. Esas visitas se llevan a cabo con el consentimiento del Estado interesado, que está obligado a brindar a la Comisión las facilidades necesarias para llevar a cabo su cometido. La mayoría de las visitas *in loco* y los informes consiguientes son de carácter general, pero pueden centrarse en temas específicos, como la reciente serie de visitas dedicadas a examinar las condiciones imperantes en prisiones. Los informes que, en general, se preparan y publican como resultado de estas visitas, permiten a la Comisión tratar situaciones que no puedan encauzarse debidamente a través del mecanismo de peticiones individuales.

Las visitas *in loco* se usaron, por ejemplo, para tratar el uso sistemático de la violación por parte de miembros de las fuerzas de seguridad y grupos paramilitares durante la vigencia del régimen *de facto* en Haití.<sup>21</sup> Las víctimas no estaban dispuestas a solicitar investigaciones individualizadas de sus casos por temor a las represalias. Durante una visita cumplida en 1994, la Comisión entrevistó, confidencialmente, a numerosas víctimas. Algunos médicos que las habían atendido, y grupos que habían prestado asistencia a las víctimas suministraron información adicional. La Comisión se atuvo a las definiciones de tortura consagradas en el sistema interamericano y el de la ONU, al señalar que esta violencia sexual no sólo constituía una transgresión del derecho a la integridad física, sino también una forma de tortura. Se había recurrido a esa práctica para infligir dolor y sufrimiento físico y mental, como medio de castigar o intimidar a las mujeres consideradas contrarias al régimen. La Comisión describió este tipo de violencia sexual como una expresión brutal de discriminación. Además, en la medida que esta práctica era "un crimen de amplia y rutinaria aplicación" durante el régimen *de facto*, la Comisión determinó que representaba un "arma de terror" que constituía un "crimen contra la humanidad bajo el derecho internacional consuetudinario".

La Comisión está siguiendo, en sus informes especiales sobre Estados miembros, la práctica de analizar en forma regular problemas de derechos humanos relacionados concretamente con la mujer. Por ejemplo, en sus informes sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador<sup>22</sup> y en el Brasil<sup>23</sup>, publicados en 1997, además del informe sobre la situación de los derechos humanos en México que emitirá en 1998, la Comisión incluyó sendos capítulos dedicados a cuestiones de derechos humanos relacionadas específicamente con género. En estos informes se tratan, entre otros temas comunes, la situación de la mujer en la legislación nacional y

en la sociedad, la discriminación por razones de género en las esferas del trabajo y la economía, la capacidad de la mujer para participar plenamente y en pie de igualdad en el servicio público, la vida política y la toma de decisiones, y el problema de la violencia contra la mujer. Los informes constatan ciertos progresos a escala nacional y dan las bases para que la Comisión formulara recomendaciones con objeto de prestar asistencia a cada uno de los Estados para cumplir más cabalmente sus obligaciones en el marco del sistema interamericano de derechos humanos. Las recomendaciones se concentraron en la modificación o abolición de disposiciones legales que discriminan o surten un efecto discriminatorio contra la mujer, en encarar las prácticas y las barreras estructurales que impiden la plena incorporación de la mujer a la vida nacional y la asignación de recursos apropiados para la consecución de esos objetivos.

#### **4. Los informes temáticos y la competencia para formular recomendaciones**

La Comisión también puede efectuar informes temáticos sobre problemas generales de derechos humanos. En los últimos años, la Comisión nombró relatores cuyos mandatos incluyen los derechos de la mujer, los derechos de los grupos indígenas, las prisiones, las personas desplazadas y los trabajadores migratorios y, recientemente, un relator especial sobre libertad de expresión. Culminando extensos esfuerzos preparatorios, la Comisión presenta una propuesta de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para que sea adoptada por la Asamblea General de la OEA en junio del 1998. Las demás relatorías prepararán informes de distinta índole acompañados por las recomendaciones correspondientes, comenzando con el ejemplo presente.

Como se dijo, la Comisión posee competencia para formular recomendaciones a los Estados miembros en cuanto a la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos por medio de cada uno de los mecanismos mencionados, y para emitir recomendaciones autónomas, como lo hace normalmente en su informe anual. En su informe de 1996, por ejemplo, la Comisión recomendó que los Estados miembros tomen medidas adicionales concretas para combatir la discriminación por razón de género. Más específicamente recomendó que los pocos Estados miembros que aún no habían ratificado la Convención de Belém do Pará, lo hicieran; que los Estados miembros incorporaran plenamente la perspectiva y el análisis de género al trazado y puesta en práctica de sus políticas públicas; que ampliaran las iniciativas encaminadas a aumentar el número de mujeres calificadas ocupantes de cargos por elección o nombramiento, y que aumentaran el papel de la mujer en la adopción de decisiones en la esfera pública.

---

1. Véase CIDH, Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/II.92, doc.31 rev.3, 3 mayo 1996, que da una idea general del sistema e incluye los textos de los instrumentos, normas y estatutos relacionados con derechos humanos.

2. Los siguientes Estados miembros son Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

3. Véase *generalmente*, Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-10/89, "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", 14 de julio de 1989, Ser. A No. 10.

4. Al 31 de diciembre de 1997 los siguientes Estados habían ratificado la Convención de Belém do Pará: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Grenadinas, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

5. Los Estados partes que han aceptado expresamente la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana son los siguientes: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

6. La CIM fue creada en la Sexta Conferencia de los Estados Americanos como Organización Especializada de la OEA, encargada de identificar y recomendar estrategias orientadas a eliminar la discriminación contra la mujer y promover su plena incorporación a los procesos de desarrollo nacionales. Asimismo, actúa como agencia de ejecución y como mecanismo catalizador en las actividades de cooperación para el desarrollo encaminadas a aumentar la incorporación de la mujer. Véase en general, Plan Estratégico de Acción de la Comisión Interamericana de Mujeres (presentado a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, 1995).

7. Véase en general, CIM, "A Century of Struggle for Women's Rights in the Americas: CIM Achieving the Promise" (Un siglo de lucha por los derechos de la mujer en las Américas: la CIM logra la promesa), (folleto publicado en 1995). Asociación Civil, La Mujer y el V Centenario de América y Venezuela, Historia de la CIM 1928 - 1992 (1996).

8. AG/RES.1432 (XXVI-0/96).

9. AG/DEC.8 (XXV-0/95), AG/RES. 1432 (XXVI-0/96). En las reuniones técnicas preparatorias de la Cumbre que se realizará en Santiago de Chile en abril de 1998, se le ha otorgado importancia al papel de la mujer en la vida nacional. Asimismo, los Estados miembros también están examinando la condición jurídica y social de la mujer en el marco de las organizaciones multilaterales, incluida la OEA. Los Estados miembros han fijado metas para la OEA que incluyen la incorporación plena del concepto de equidad de género en sus actividades, la intensificación de la participación de la mujer en proyectos y programas, la promoción del adelanto de la mujer en todos los niveles y la incorporación de cuestiones relacionadas con la mujer en sus actividades de desarrollo. Véanse AG/RES. 829 (XVI-0/86), 933 (XVIII-0/88), 1061 (XX-0/90), 1192 (XXII-0/92) y 1303 (XXIV-0/94).

10. Véase, Claudio Grossman, *El régimen hemisférico sobre situaciones de emergencia*, 17 Revista IIDH 111, 121 (San José, Costa Rica 1993).

11. Véase OC-10/89, *supra*, párrafos 39-43, 45-47.

12. El proyecto de Convención fue redactado bajo los auspicios de la Comisión Interamericana de Mujeres, cuyas Delegadas y Secretaría realizaron esfuerzos extraordinarios para realizar una Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia en 1990, redactar y aprobar un texto en los dos años siguientes, asegurar que la Asamblea General lo adoptara en junio de 1994 y para impulsar su entrada en vigor en marzo del año siguiente.

13. Si bien la Convención de Belém do Pará no prevé expresamente el ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, como se ha indicado, los derechos que confiere están profundamente relacionados con los reconocidos en la Convención Americana, lo cual da lugar a la jurisdicción obligatoria en el caso de las demandas que pueden someterse a la jurisdicción de la Corte conforme a lo dispuesto en el Artículo 51.

14. Con respecto a los Estados miembros que no son partes a la Convención Americana, una vez que la tramitación ha sido completada, la Comisión emite un informe final que contiene los hechos y sus conclusiones y recomendaciones, cuando sea pertinente, con un plazo para su cumplimiento. Si las medidas recomendadas no son adoptadas dentro de este plazo, la Comisión podrá publicar su informe. Hay un procedimiento, que podrá ser utilizado una sola vez, a través del cual una parte puede pedir la reconsideración de las conclusiones o recomendaciones de la Comisión.

15. Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párrafo 56 (en que se cita la sentencia del 23 de julio de 1968 de la Corte Europea de Derechos Humanos en el Caso del Lingüista Belga, Ser. A No. 6, párrafo 34). Ejemplos adicionales de la aplicación de esta norma por parte de la Corte Europea pueden encontrarse en: Ct.E.D.H., Marckx contra Bélgica, Sentencia del 13 de marzo de 1978, Ser. A No. 31, párrafos 33 al 34 y 38 al 43; Rasmussen contra Dinamarca, Sentencia del 28 de noviembre de 1984, Ser. A No. 87, párrafos 38 al 42; Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra el Reino Unido, Sentencia del 28 de mayo de 1985, Ser. A No. 94, párrafos 72 y 74 al 83.

16. La norma aplicada es congruente también con la del Comité de Derechos Humanos. "Una diferenciación fundamentada en criterios razonables y objetivos no representa discriminación prohibida en el marco del significado del artículo 26" (del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). Broeks contra los Países Bajos, Comunicado No. 172/1984, opinión adoptada el 9 de abril de 1987, Informe del Comité de Derechos Humanos 1987, Doc. de la ONU

A/42/40, Anexo VIII.B, 139, párrafo 13. Véase, Comentario General No. 18 (37) (no discriminación), Informe del Comité de Derechos Humanos 1990, Doc. de la ONU No. A/45/40, vol. I, pág. 173.

17. Raquel Martín de Mejía contra Perú, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Informe Anual de la CIDH 1995, OEA/Ser.L/V/II.91, doc. 7 rev., 28 febrero 1996, en 168. En la petición se alegó que el 15 de junio de 1989, miembros de las fuerzas militares peruanas se presentaron en el domicilio de Raquel Martín de Mejía y Fernando Mejía Egocheaga buscando a este último, abogado y activista político, a quien se llevaron. Minutos más tarde uno de los agentes volvió a la casa, le dijo a Raquel Martín de Mejía que ella también era sospechosa de subversión y procedió a violarla. El mismo agente regresó más tarde y volvió a violarla. La señora Mejía denunció ante las autoridades la desaparición de su esposo pero no mencionó el trato que había recibido. Varios días después se halló el cadáver del señor Mejía con señales de tortura y una herida de bala. La señora Mejía recibió amenazas y comenzó a temer por su seguridad y eventualmente procuró y obtuvo asilo político en el extranjero. Posteriormente, las autoridades gubernamentales incluyeron su nombre en una lista de personas sospechosas de subversión y presentaron cargos criminales contra ella. La Comisión ya había tratado en un caso separado los reclamos relacionados con Fernando Mejía Egocheaga y por lo tanto no volvió a considerarlo. Véase el Informe No. 83/90, Caso 10.466, CIDH, Informe Anual de la CIDH 1990-91, OEA/Ser.L/V/II.79, rev. 1, doc. 12 del 22 de febrero de 1991, en 422.

18. Caso Loayza Tamayo, Sentencia del 17 de septiembre de 1997.

19. *Íd.*, párrafo 58.

20. Véase el Informe 38/96, Caso 10.506, en Informe Anual de la CIDH 1996, *supra*, pág. 52.

21. Véase Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, OEA/Ser.L/V/II.88, Doc. 10 rev., 9 de febrero de 1995, pp. 39-46.

22. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

23. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev. 1, 29 de septiembre de 1997.

24. Véase, "Proyecto de Declaración Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", en el Informe Anual de la CIDH 1996, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997, pp. 657-76.

[...]

### **III. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES**

#### **Introducción**

[...]

El siguiente análisis tiene por objeto fijar un alcance inicial, definir ciertas tendencias y prioridades en la región y establecer las bases para estudios y acciones en el futuro. Se concentra en los aspectos que revelaron mayor gravitación y acerca de los cuales la Comisión recibió información sustancial.[27](#)

**A. MEDIDAS DE CARÁCTER INSTITUCIONAL, POLÍTICAS NACIONALES Y GARANTÍAS JUDICIALES DESTINADAS A LA PROMOCIÓN Y/O PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER (Artículos 2, 17, 25 y 26, Declaración Americana; Artículos 1, 2, 8 y 25, Convención Americana; Artículos 7 y 8, Convención de Belém do Pará)**

Las respuestas de los Estados revelan que en el marco del proceso hemisférico de transición a la democracia, se desarrollaron importantes iniciativas dirigidas a promover la participación de la mujer sin discriminaciones en la vida nacional y lograr el reconocimiento pleno de sus derechos consagrados en los textos internacionales. Con tal propósito, distintos países de la región crearon instituciones, dotadas de facultades de coordinación, formulación e implementación de políticas sobre derechos de la mujer, que resultaron en planes y programas nacionales de promoción, investigación y difusión de información, e iniciativas legales dirigidas a proteger los derechos de la mujer.

Dicho proceso da cumplimiento al artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud del cual los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su ejercicio a toda persona, sin discriminación. El artículo 2 del mismo tratado establece la obligación para los Estados de "adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y obligaciones".

Así por ejemplo **Argentina** entre 1984 y 1987 creó en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la Subsecretaría de la Mujer, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social; la Dirección General de la Mujer, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y el Programa Mujer, Salud y Desarrollo, dentro de la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. El Decreto 219 de 1995 crea el Consejo Nacional de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la Nación, organismo que comenzó funcionando en 1991 como Consejo Coordinador de Políticas Públicas, encargado de vigilar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En el ámbito del Poder Legislativo se creó una Comisión Bicameral con el objetivo de promover la eliminación de toda discriminación contra la mujer. En **Bolivia** se crea en 1993 la Dirección de Asuntos de Género y Familia dependiente del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, con el objetivo de diseñar normas y políticas para lograr la igualdad de género y crear instituciones que garanticen la igualdad de oportunidades. En **Brasil** se establece el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) en 1985 dentro de la órbita del Ministerio de Justicia. En **Canadá** se ha designado un Ministro o Secretario de Estado sobre el Status de la Mujer, a nivel nacional y local, así como oficinas de la mujer que trabajan con otros ministerios proporcionando análisis de género, asesoramiento en políticas públicas y reformas legislativas, y programas tendientes a involucrar a las organizaciones no gubernamentales y a la comunidad. En **Chile** se crea en 1991 el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), encargado de la formulación y coordinación de políticas para mejorar la situación de la mujer. En **Colombia** fue creada la Dirección Nacional de Equidad para la Mujer con el objetivo de implantar la política de género en el país. En **Costa Rica** se creó la Comisión Sector Salud Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Además la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990 estableció que el Ministerio de Justicia, en coordinación con el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y Familia, promoverá programas para asegurar la protección y orientación de las víctimas de agresión y su prevención. En **Ecuador** se crea la Dirección Nacional de la Mujer en 1994, que entre otras funciones impulsa y coordina programas de capacitación con perspectiva de género. En **Guatemala** se establece la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y desde 1996 se inicia el proyecto de Apoyo Técnico-Político Mujer y Reformas Jurídicas entre cuyas numerosas funciones se cuentan la de preparar proyectos de reforma al Código Civil, así como un anteproyecto para modificar la Ley Electoral y de

Partidos Políticos. En **México** se inició el Programa Nacional de la Mujer, para avanzar en la promoción y participación plena de la mujer en la sociedad, en igualdad de oportunidades con el hombre. En **Panamá** se inicia a través del Ministerio de Salud un plan de promoción de la salud integral de la mujer, a través del Programa Mujer, Salud y Desarrollo. En **Paraguay** se establece la Secretaría de la Mujer en 1992, organismo que conjuntamente con los ministerios y otros entes autárquicos ha constituido mecanismos para alcanzar la igualdad. En **Uruguay** funciona dentro del ámbito del Ministerio del Interior una Oficina Técnica de ayuda a las Víctimas de Violencia Familiar desde 1992. Se crea también el Instituto Nacional de la Mujer para la integración y desarrollo de los derechos de la mujer en las políticas nacionales. En **Perú** se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, con el objetivo de coordinar la ejecución de planes y programas gubernamentales. En 1995 **Estados Unidos** funda el Consejo Interministerio del Presidente Sobre la Mujer. Este coordinador interagencial pone en práctica la Plataforma para Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial Sobre Mujeres de la ONU. También le es encargado desarrollar iniciativas relacionadas con el progreso de la mujer, y participa en programas de concientización y educación para asegurar la exitosa implementación de los acuerdos establecidos en la Conferencia. En **Venezuela** se crea el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) dependiente de la Presidencia de la República, con el fin de coordinar e implementar programas, proyectos y campañas para concientizar a la sociedad sobre diversos problemas que afectan a la mujer.

Un gran número de estas instituciones han planteado como objetivo prioritario el tema de la violencia intrafamiliar, o incluso se han desarrollado específicamente con el propósito de enfrentar esta grave violación a los derechos humanos. Estas instituciones han dado lugar, además, a la presentación de iniciativas legales en numerosas oportunidades, con el fin de lograr la igualdad plena de la mujer. Al mismo tiempo, estas instituciones han implementado en distintos niveles programas para orientar y asistir a mujeres víctimas de violencia doméstica, tal como en **Argentina**[28](#), **Brasil**[29](#), **Colombia**[30](#) y **Estados Unidos**[31](#). En otros casos, se ha adoptado como metodología la creación de planes nacionales cuyo propósito consiste específicamente en proponer normas relativas a la situación de la mujer, como en **Bolivia**[32](#) y **Guatemala**[33](#).

A la luz de los informes recibidos, la Comisión valora además que nuevos caminos y mecanismos de participación de la sociedad civil han incrementado la interacción entre los organismos del Estado y las organizaciones no gubernamentales, conduciendo en primer lugar, a un mejor conocimiento de los problemas que afectan a la mujer, y en segundo término, a una más activa intervención del sector privado en propuestas legislativas y sociales.

## **B. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE LAS MUJERES**

### **1. Capacidad civil (Artículos 2 y 17, Declaración Americana; Artículos 1, 3 y 24, Convención Americana)**

En diversos países de la región se han ido adoptando normas cuya finalidad es lograr la igualdad entre hombres y mujeres, en lo que atañe a la capacidad civil.

En **Argentina** en 1985 se sancionó la ley 23.264 que modificó el anterior régimen de Patria Potestad y filiación del Código Civil. En 1987 se reformó el régimen de la familia colocando a ambos cónyuges en igualdad jurídica. En **Belice** las mujeres

gozan de plena capacidad para adquirir, administrar y disponer de la propiedad y asumir derechos y obligaciones.<sup>34</sup> En **Bolivia** la Constitución Política del Estado y el Código Civil reconocen a todo ser humano personalidad y capacidad jurídicas, sin distinción de sexo. En **Brasil** la Constitución Federativa de 1988 incorporó normas que representan un avance importante en beneficio de los derechos de la mujer, estableciendo la igualdad entre el hombre y la mujer ante la ley y en materia de derechos y obligaciones. En **Canadá** la Carta de Derechos y Libertades (Canadian Charter of Rights and Freedoms) de 1985, garantiza la igualdad ante la ley sin discriminaciones, en razón de varios criterios, entre ellos el sexo. Dicha ley habilita a cualquier persona a solicitar cambios en la legislación, políticas y prácticas de los gobiernos provinciales y del gobierno federal, si tales actos y normas son percibidos como discriminatorios. En **Chile** a través de la reforma de 1989, se avanzó en el tema de la capacidad de las mujeres ya que hasta esa época eran relativamente incapaces, pues se las asimilaba a los menores. En **Colombia** la Constitución prohíbe cualquier clase de discriminación en contra de la mujer. De acuerdo al Código Civil y leyes aprobadas con posterioridad, la mujer casada dejó de ser incapaz y posee iguales derechos y obligaciones. En **Costa Rica** el Código Civil reconoce capacidad jurídica plena en igualdad de condiciones, para contratar, administrar y disponer de bienes de la sociedad conyugal. En **Ecuador** no se registran normas discriminatorias en el Código Civil respecto a la capacidad jurídica de la mujer en términos generales. Existe equiparación en cuanto a adquirir, contratar, disponer y administrar los bienes conyugales. En **Guatemala** el Código Civil consagra en algunos aspectos de la sociedad conyugal la igual capacidad a ambos cónyuges para adquirir, administrar y disponer de bienes de la sociedad conyugal.<sup>35</sup> En **Guyana** la Constitución de 1980 provee la igualdad de derechos sin aceptar distinciones entre hombres y mujeres.<sup>36</sup> En **Honduras** a través de la respuesta al cuestionario presentada por el Centro de Estudios de la Mujer (CEM-H), se informa que el Código Civil reconoce igual capacidad a los cónyuges para administrar y disponer de bienes societarios. En **Jamaica** en general, las mujeres gozan de la misma capacidad legal que los hombres, en cuanto a adquirir, administrar y disponer de bienes, y entrar en relaciones contractuales.<sup>37</sup> **México** reconoce en su Constitución la igualdad de género al expresar que el varón y la mujer son iguales ante la ley. En forma concordante el Código Civil para el Distrito Federal establece que la capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer, lo que se aplica a la administración y organización de la familia. En **Panamá** la Constitución y el Código Civil reconocen capacidad plena en igualdad de condiciones con el hombre. Hasta 1994 existían normas discriminatorias para la mujer en el Código de Comercio, que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia. En **Paraguay** la Constitución Nacional y el Código Civil confieren plena capacidad a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, soltera o casada. Igual norma rige en la administración de bienes conyugales y en el ejercicio de la patria potestad. **Uruguay** otorga capacidad plena a la mujer en su normativa constitucional y en la legislación civil. En **Perú** el Código Civil establece que cada cónyuge puede ejercer cualquier profesión o industria permitidos por la ley, con el consentimiento expreso o tácito del otro. En cuanto al status legal dentro del matrimonio, hay igualdad de derechos y obligaciones entre los cónyuges en el Código Civil. En **República Dominicana** el Código Civil le reconoce plena capacidad a la mujer.<sup>38</sup> En **El Salvador** el Código de Familia establece la igualdad de derechos y deberes entre los cónyuges. En **Estados Unidos**, hombres y mujeres disfrutaban de plena capacidad legal de acuerdo a la Enmienda Decimocuarta de la Constitución, que ha sido interpretada en el sentido de que la ley debe proteger sin distinción alguna a toda persona, sin tomar en cuenta el género.

A pesar de estos avances, continúan existiendo problemas en la región con respecto a la igualdad plena de la mujer en lo relativo a su capacidad civil. Estos aspectos negativos se refieren en general a los siguientes temas:

a. Restricciones al ejercicio de profesiones u oficios por parte de mujeres, en cuanto se requiere autorización del marido. En sus respuestas al cuestionario, **Bolivia, Guatemala, Panamá, Perú y República Dominicana**, informan sobre la vigencia de normas restrictivas.

b. Diferenciación entre hombres y mujeres en cuanto a la autorización para contraer matrimonio (**Bolivia, Brasil**); o para contraer nuevamente matrimonio (**México, Costa Rica**).

c. Desigualdad entre hombres y mujeres para adquirir, administrar y disponer de bienes de la sociedad conyugal. En **Argentina**, los bienes cuyo origen no se pueda determinar, son administrados por el marido. En **Chile**, el marido en ciertos casos administra los bienes sociales y los de su mujer. En **Brasil** la mujer casada no tiene la misma capacidad que su cónyuge para administrar ciertos bienes. En **Ecuador**, se presume que a falta de estipulación en contrario, el marido administra los bienes de la sociedad conyugal. En **Guatemala**, el marido es el administrador del patrimonio conyugal. En **República Dominicana**, el marido es el administrador de los bienes conyugales y propios de su mujer.

d. Diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a la patria potestad. A modo de ejemplo, en **Chile** la patria potestad la ejerce el padre y sólo en ausencia de aquél la asume la madre.

e. Asimilación de las mujeres con personas menores de edad en el derecho laboral. Por ejemplo, **Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala**.

f. Limitación en el derecho de propiedad de la mujer. En **República Dominicana** hay una limitación que afecta a las mujeres campesinas para ser propietarias de parcelas de tierra de acuerdo a la propia Constitución.

g. Diferencias de tratamiento entre hombres y mujeres en ciertos tipos penales, por ejemplo en el caso del adulterio en **El Salvador**<sup>39</sup> y **Venezuela**.

h. Diferencias en cuanto al acceso a la administración de justicia, sanciones disminuidas o ausencia de ellas cuando la víctima es mujer. **Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, y Paraguay** informan en sus respuestas sobre situaciones de desigualdad en esta materia de distinta intensidad.

## **2. Derechos políticos (Artículos 20 y 24, Declaración Americana; Artículo 23, Convención Americana)**

En los países de la región, la mujer es titular de derechos políticos en igualdad de condiciones con el hombre, según las normas constitucionales y la legislación interna de los respectivos países. La celebración generalizada de elecciones ha abierto grandes posibilidades a la mujer, en cuanto tiene el potencial de transformarse en un incentivo para los partidos políticos en competir por su voto. Sin embargo, hasta el

momento la proporción de las mujeres que participan en cargos públicos en la región continúa siendo muy reducida.

Frente a esta situación, algunos países han comenzado a sancionar legislación con la finalidad de asegurar una representación mínima de mujeres en la estructura estatal, a cuyo efecto han adoptado leyes con el propósito de establecer cuotas mínimas de participación política de mujeres. Cabe citar al respecto a **Argentina, Bolivia, Brasil y Costa Rica**.

En **Argentina**, la participación de la mujer en los cargos electivos se vio favorecida por la sanción de la ley de cuotas en el ámbito nacional en 1991, siendo en la actualidad un 31.9% el porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional. En 1996 **Bolivia** sancionó una ley similar, habiendo un 22% de mujeres diputadas en el Congreso. **Brasil** aprobó en 1995 una ley que requiere que los partidos políticos aseguren un 20% de mujeres en los cargos electivos. En **Costa Rica** entró en vigencia en 1996 una reforma al Código Electoral, por la cual los estatutos de los partidos políticos deben contener mecanismos que aseguren la participación de un 40% como mínimo de mujeres en la estructura partidaria y en las listas de candidatas.

En general, la mayoría de los países de la región informan que la participación de la mujer en los niveles de decisión en los tres poderes del gobierno es aún escasa.

En **Argentina** en el Poder Ejecutivo hay una mujer Ministro (Ministerio de Educación), y dos mujeres a cargo de Secretarías (Medio Ambiente y Función Pública). En **Bolivia** de un total de 10 Ministerios, uno está a cargo de una mujer. Una situación similar se repite en las gobernaciones, alcaldías, municipios y otros órganos de control recientemente creados. En **Brasil** de 350 Secretarías de Estado, se estima que 20 son ocupadas por mujeres. Han habido 4 mujeres Ministros después de 1994. En **Chile** la participación de mujeres en el Poder Ejecutivo es baja a nivel de ministerios, intendencias y gobernaciones, incrementándose relativamente al tratarse de alcaldes (27 sobre 334), concejales (273 sobre 2.130). En **Colombia** las mujeres constituyen un 6.8% en el Senado y en diputados el 12.2%, incrementándose el porcentaje en la Administración Central, con alta representación en el total pero baja en los cargos de decisión y poder. En **Costa Rica** en el Poder Ejecutivo, hay 2 Ministras (Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, y Ministerio de Justicia); y 4 Viceministras (Educación, Salud, Justicia y Trabajo). En el Poder Legislativo, de 57 diputados, 7 son mujeres. En **Ecuador** en 1996, de 12 diputados nacionales electos, no hubo ninguna mujer; y en el orden provincial hubo 64 diputados electos y 4 diputadas mujeres. La ausencia femenina se verifica también en otras áreas del Poder Ejecutivo. En **Guatemala** de un Gabinete de gobierno de 28 miembros, hay 3 mujeres; y sobre un total de 330 alcaldes, 3 son mujeres. En numerosos países de la región, la participación de mujeres en las instancias superiores de los tribunales de justicia es minoritaria, y prácticamente inexistente a nivel de Corte Suprema.

En la rama ejecutiva de **Estados Unidos**, nueve de 100 senadores y 55 de 435 miembros de la Cámara de Representantes son mujeres. La Secretaria del Estado y la Procuradora General del Estado son mujeres. Mujeres encabezan los Departamentos de Salud y Servicios Humanos y el Departamento de Trabajo. Siete de los veinticuatro miembros del gabinete presidencial son mujeres. Los miembros del gabinete actúan como directores de cada agencia ejecutiva. En la rama judicial, dos Magistrados de la Corte Suprema son mujeres de un total de nueve jueces.

## C. DERECHO A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y A LA SALUD

### 1. Derecho a la vida (Artículo 1, Declaración Americana; Artículo 4, Convención Americana; Artículos 1, 3 y 4, Convención de Belém do Pará)

Las respuestas de los Estados demuestran la inexistencia de normas cuyo propósito sea discriminar desde un punto de vista jurídico formal a la mujer, en la protección de estos importantes derechos. En lo que dice relación con la protección de la vida de la mujer, sin embargo, la Comisión Interamericana ha podido constatar que no existen en todos los países de la región estadísticas precisas que revelen las causas de mortalidad femenina.

De acuerdo a la información suministrada, la Comisión ha podido establecer que una cifra elevada de mortalidad materna tiene como causa principal el aborto, por ejemplo **Argentina** 29,1%; **Chile** 26%. En el mismo sentido se ha podido constatar que otra cifra elevada tiene relación con causas vinculadas al embarazo y parto: **Bolivia** en el área urbana por parto 58% y en el área rural 63,5%; por embarazo 26,8% en el área urbana y 20,4% en el área rural; en **Chile** 39,7%. En **Perú** la mortalidad materna es de un promedio de 261 defunciones por 100 mil nacimientos. **Perú** ocupa el tercer lugar, después de **Bolivia** y **Haití** en esta materia. En el área rural se duplica el porcentaje de mortalidad materna con respecto al sector urbano; en **República Dominicana** la tasa de mortalidad materna es de 185 por 100.000 nacidos vivos. En **Estados Unidos**, el porcentaje de mortalidad materna es un promedio de 12 defunciones por cada 100 mil nacimientos.

### 2. Derecho a la integridad personal y protección frente a la violencia contra la mujer (Artículo 1, Declaración Americana; Artículo 5, Convención Americana; Artículos 3 y 7, Convención de Belém do Pará)

En distintos países de la región se ha impulsado legislación y se han tomado medidas relativas a la protección frente a la violencia contra la mujer. En **Argentina** en 1994 se sancionó la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En **Belice** se sancionó legislación específica sobre violencia doméstica en 1992 (Domestic Violence Act), ratificándose la Convención de Belém do Pará en 1996. En **Bolivia** se adoptó la Ley 1674 sobre Violencia Familiar o Doméstica en 1995, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1994. En **Brasil** la Constitución Federativa de 1988 incorporó el compromiso explícito del Estado de crear mecanismos para abordar y repudiar la violencia dentro de la esfera familiar, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En **Chile** se sancionó en 1994 la Ley de Violencia Intrafamiliar que protege a todos los miembros del grupo familiar que hayan padecido agresión o maltrato de parte de cualquiera de sus integrantes, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En **Canadá** una prioridad del gobierno ha sido la eliminación de la violencia sistémica contra la mujer, como objetivo principal del Plan Federal para la Igualdad de Género (Federal Plan for Gender Equality). En 1993, el Panel sobre Violencia contra la Mujer (Canadian Panel on Violence Against Women) informó sobre una investigación extensa dirigida a comprender las dimensiones y el impacto de la violencia contra la mujer. Entre las iniciativas federales cabe mencionar la Iniciativa de Violencia Familiar (Family Violence Initiative) que provee importantes recursos económicos destinados a 3.000 proyectos y el establecimiento de centros o refugios de emergencia, así como viviendas para mujeres golpeadas y sus familias. En **Colombia** existe legislación específica para sancionar la violencia contra la mujer dentro de la familia, habiéndose

adoptado la Ley 294 de 1996 que tiene por objeto prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. También ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En **Costa Rica** se sancionó la Ley 7586 en 1996 sobre Violencia Doméstica en el ámbito nacional, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En **Ecuador** en 1994 se crearon las Comisarías de la Mujer, se sancionó la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia en 1995, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En **Guatemala** la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar fue sancionada en octubre de 1996, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En **Guyana** la violencia contra la mujer está tipificada como delito y sancionada a través de la Ley de Violencia Doméstica de 1996. También ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En **Honduras** se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995, y a la fecha de respuesta al cuestionario de la Comisión estaba en proceso de aprobación una ley sobre violencia doméstica o intrafamiliar. En **Jamaica** los casos de violencia física están sancionados por el Acta de Delitos contra la Persona (Offences Against the Person Act); algunas de sus normas se refieren específicamente a los delitos contra la mujer. En **México** una Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar fue promulgada en 1996. En **Panamá** se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995, y por Ley 27 de 1995 se tipificaron los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores. En **Paraguay** se ratificó en 1995 la Convención de Belém do Pará.<sup>40</sup> En **Uruguay** la violencia sobre la mujer se ha regulado por la Ley 16107 o Ley de Seguridad Ciudadana, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En **Perú** se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996, y se sancionó la Ley 26260/93 que regula el tema de la violencia familiar. En **El Salvador** se dictó el Decreto 902 de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, en 1996. En **Estados Unidos**, la Oficina de Violencia en Contra de la Mujer se estableció en 1994. Este cuerpo encabeza el esfuerzo nacional de poner en efecto la Ley de Violencia en Contra de la Mujer, que forma parte de la Ley de Control del Crimen Violento y Ejecución de Leyes de 1994. La Ley de Pam Lyncher de Registro y Seguimiento de Ofensores Sexuales entró en vigor en 1996, y requiere que el Procurador General establezca un registro nacional en el FBI de ofensores sexuales. La ley Interestatal del Sancionamiento y Prevención de Acoso, que entró en vigor en 1996, establece que es un crimen si una persona cruza las fronteras estatales con la intención de herir u hostigar a otra persona. Adicionalmente, la Asesoría del Consejo de Violencia en Contra de las Mujeres, formado por 47 expertos que representan el cuerpo de ley, los medios de comunicación, negocios, deportes, servicios sociales y de salud, y de socorro para víctimas, trabajan en conjunto para prevenir la violencia en contra de la mujer. En 1995 **Venezuela** ratificó la Convención de Belém do Pará.

Desde el punto de vista legislativo o reglamentario se han establecido además, en distintos países de la región, normas y servicios dirigidos a posibilitar y/o facilitar la formulación de denuncias en los casos de violencia. **Brasil** ha desarrollado e implementado desde mediados de los años 80 servicios de asistencia a través de las Delegacias o Comisarías de Defensa de la Mujer en todo el país. Desde los años 90 otros países adoptaron mecanismos similares. En **Argentina** se dispuso en 1995 la creación de un Cuerpo Policial Especializado dentro del ámbito de la Policía Federal para asistir a jueces y víctimas de violencia familiar.<sup>41</sup> En **Chile** el personal de Carabineros (Policía) recibe capacitación para orientar y proteger a las víctimas. En **Colombia** las Comisarías y Defensorías de Familia, entre otras entidades, reciben denuncias por violencia intrafamiliar. En **Costa Rica** los funcionarios policiales tienen el deber de intervenir de oficio, a petición de la víctima o de terceros, incluso dentro del domicilio de la persona afectada; detener al agresor y eventualmente declarar como testigos durante el procedimiento. Asimismo en ese país la Delegación de la Mujer del Ministerio de Justicia puede presentar denuncias y ofrecer asesoramiento

legal. **Ecuador** ha creado Comisarías de la Mujer en 1994. En **México** a partir de 1996 se establecieron los Centros de Terapia de Apoyo y de Atención a las Víctimas de Violencia Intrafamiliar, dependientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En dicho país también la Policía Técnica Judicial creó un Centro para la Atención de Víctimas de Violencia y un Departamento de Recepción de Denuncias por delitos sexuales. En **Estados Unidos**, la Línea Nacional de Violencia Doméstica fue establecida en 1996 para asistir a víctimas de violencia doméstica en tiempos de crisis, refiriéndoles a casas de albergue localizadas por todo el país. El Departamento *STOP (Services, Training, Officers, Prosecutors)* [Servicios, Capacitación, Agentes, Fiscales] forma parte integral del programa de Violencia en Contra de la Mujer que otorga servicios directos para las víctimas de violencia doméstica, hostigamiento y delitos sexuales. También ayuda a oficiales y fiscales en la formulación de respuestas por parte del sistema de justicia criminal para afrontar la violencia en contra de la mujer.

Asimismo, la Comisión recibió información sobre legislación que permite a los jueces otorgar medidas cautelares, que comprenden la exclusión del hogar conyugal y prohibición de acceder a lugares de trabajo de la víctima por parte de los agresores, así como la decisión provisoria del pago de alimentos y tenencia de hijos. Tal es, en diferentes grados, el caso en **Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana y Jamaica**.

Sin perjuicio del valor de los desarrollos anteriores, las respuestas al cuestionario de la CIDH plantean serios problemas generales, agravados por la falta de recursos, la pobreza y la marginalidad en amplios sectores de la población en la región. En esta materia se debe mencionar especialmente:

a. La inexistencia o falta de preparación de personal adecuado que pueda procesar denuncias de violencia. Por ejemplo, **Ecuador** en su respuesta informa sobre la dificultad en continuar, por esta razón, las investigaciones por violencia doméstica y concluir los procesos judiciales.<sup>42</sup> En otros países, no hay datos acerca del estado posterior de las causas después de efectuadas las denuncias (por ejemplo **Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Venezuela**), o no hay capacitación adecuada de personal policial, judicial y profesionales de la salud en el tratamiento de la mujer víctima de violencia (por ejemplo **Honduras, Guatemala**).

b. La presencia de limitaciones legales que restringen el ejercicio de los derechos de la mujer. En algunos países, por ejemplo, la violencia doméstica es vista como un delito de acción privada, o restringido y entendido como perteneciente al ámbito privado; así ocurre por ejemplo en **Brasil**<sup>43</sup> y **Ecuador**<sup>44</sup>. En otros casos, la violencia doméstica no es considerada como delito, sino como un problema de salud (**Guatemala**).

En lo referente a delitos de los que son objeto especialmente las mujeres, tales como los delitos de violación, estupro, raptó y abuso deshonesto, las respuestas al cuestionario muestran la existencia de tipos específicos penales en: **Argentina** bajo el título ¿Delitos contra la Honestidad?; **Bolivia** y **Perú** en los ¿Delitos contra la Libertad Sexual?; **Brasil** en los ¿Crímenes contra las Costumbres?; **Chile** en los ¿Crímenes y simples delitos contra el orden de las familias y contra la moralidad pública?; **Colombia** bajo el título ¿Delitos contra la Libertad y el Pudor Sexuales?; **Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela** de manera similar tipificaron estas conductas protegiendo bienes jurídicos relacionados con la honestidad y moralidad públicas.

Un problema generalizado que existe en relación con estos delitos es que el bien protegido en varias de estas legislaciones continúa siendo la "honra", lo que significa que sólo "mujeres honestas" pueden ser objeto, por ejemplo, de violación. No está tipificado igualmente en la región en general, la violación entre cónyuges como un delito y, por otra parte, las normas sobre acoso u hostigamiento sexual son mínimas, existiendo de acuerdo a la información entregada, legislación sólo en **Argentina** en el ámbito de la administración pública; en **Costa Rica** a través de una ley nacional; en **México** por una ley laboral y en la administración pública, y en **Perú** en la legislación laboral.

Un tema adicional de importancia que afecta los derechos aludidos en esta sección, se refiere a las requisas o inspecciones corporales practicadas en mujeres reclusas detenidas, o inspecciones a mujeres que visitan prisiones. Esta práctica, efectuada como medida de seguridad en el ingreso a los centros penitenciarios en algunos países de la región, sólo es regulada excepcionalmente por intermedio de leyes que aseguren el respeto a la integridad psicofísica y requieran la presencia de personal médico especializado (Véase en este sentido la Ley 65 de 1993 de **Colombia** y su resolución reglamentaria de 1995). En las respuestas al cuestionario, hay países que no suministraron información sobre los recaudos legales existentes para efectuar tal procedimiento (**Argentina**); o que lo practican pero no especifican si hay normas que lo regulen con los requisitos antes mencionados (**Brasil, Uruguay, Perú, Venezuela**).

### **3. Derecho a la salud y salud reproductiva (Artículo 11, Declaración Americana; Artículos 5 y 26, Convención Americana; Artículos 4 y 5, Convención de Belém do Pará)**

De acuerdo a las informaciones enviadas por los Estados, puede apreciarse que en general la atención de la salud integral de la mujer depende, en primer lugar, de la organización y estructura de servicios adecuados, los que se van implementando como resultado de normas y programas creados a tal efecto. En segundo término, el ejercicio del derecho a la salud también depende del conocimiento que las mujeres tengan de las leyes que protegen este derecho y que regulan el servicio de atención médica. La salud reproductiva de la mujer debería ocupar un lugar de importancia en las iniciativas legislativas y programas de salud nacionales y provinciales.

Algunos países de la región han informado sobre la reglamentación de servicios de planificación familiar, otorgando la opción del uso y selección de métodos a individuos o parejas. Tal es el caso, por ejemplo, de la Resolución de 1984 del Ministerio de Salud de **Colombia**. Igualmente la Ley 100 de 1993 en ese país incluye la planificación familiar en servicios básicos de salud de forma gratuita, obligatoria y universal. En **Argentina** funciona dentro del Ministerio de Salud y Acción Social un programa sobre procreación responsable y el objetivo del mismo es el de ofrecer información para ejercer el derecho de decidir responsablemente respecto de reproducción y asesorar a la población y a las familias sobre el tema, pero no hay aún normativa que regule el uso de métodos y la prestación de estos servicios.

En las respuestas enviadas por varios Estados, se exponen las serias dificultades que enfrenta la atención de la salud de la mujer en el sector público, en general debido a la falta

de recursos, la ausencia de normativa sobre salud reproductiva, la precariedad en las condiciones de prestación de los servicios y la carencia de profesionales y materiales indispensables.

#### **D. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO LABORAL (Artículos 2 y 14, Declaración Americana; Artículos 1 y 26, Convención Americana; Artículo 5, Convención de Belém do Pará)**

En general se establece en la región el principio de igualdad y no discriminación en el derecho laboral, prohibiéndose realizar en perjuicio de los trabajadores todo tipo de diferenciación por cualquier motivo, entre ellos el género, para evitar que se produzcan discriminaciones arbitrarias. Por ejemplo **Argentina** a través de la Ley 20.744, establece el principio de igualdad y no discriminación. El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de 1993, iniciado por el Poder Ejecutivo, impulsó la sanción de las leyes 24.465 de incentivo a los empleadores para contratar mujeres y 24.576 sobre igualdad de oportunidades entre trabajadores y trabajadoras. En **Bolivia** el trabajo de las mujeres está regulado en la Ley del Trabajo de 1939, y por la Ley General del Trabajo que actualiza algunas normas.<sup>45</sup> En **Canadá** se sancionó en 1996 la Ley de Equidad en el Empleo (Employment Equity Act) que modifica la legislación laboral anterior, ampliando el ámbito de aplicación al servicio público federal, a compañías reguladas por el Estado y compañías vinculadas con el gobierno federal. En **Panamá** en 1994 numerosas normas que establecían diferencias por género en razón de la actividad u oficio, fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema por afectar la libertad de profesión de las mujeres. **Paraguay** establece en el Código Laboral la igualdad en normas explícitas. En **Estados Unidos**, la Ley de 1968 de Derechos Civiles, Título VII, prohíbe la discriminación laboral basada en diversos factores, incluyendo el género. La Ley no define qué constituye discriminación en contra de las mujeres, tal como este concepto no es definido en ninguna disposición constitucional. Debido a ello, los tribunales y la Comisión de Igualdad de Oportunidad de Empleo han intentado definir sus límites. En **Uruguay** la Ley 16.045 establece sanciones en casos de discriminación laboral.

Serios problemas subsisten, sin embargo, en relación con la aplicación de estas normas en la realidad, lo que se traduce *inter alia* en diferencias significativas entre los ingresos de hombres y mujeres en la mayoría de los países de la región. Cabe citar a título de ejemplo el caso de **Costa Rica**, que informa en su respuesta al cuestionario que en 1990 el salario promedio mensual de la mujer representó el 82% del de los hombres. En las zonas rurales, el 60% de las mujeres ganan salarios inferiores al salario mínimo y el 34% alcanza la mitad de ese salario. En **Brasil**, el ingreso de las mujeres equivale al 54% del recibido por los hombres. En **Uruguay** las mujeres perciben un 75% del ingreso que reciben los hombres.

Un tema esencial, que está siendo contemplado en anteproyectos de ley presentados en algunos países de la región, se refiere a la equiparación existente de la regulación del trabajo de las mujeres con el de los menores. Por ejemplo en **Bolivia**, **Ecuador** y **Costa Rica** este tipo de normas se encuentran en proceso de ser derogadas o modificadas.

#### **E. DERECHO A LA EDUCACIÓN (Artículo 12, Declaración Americana; Artículos 1 y 26, Convención Americana)**

Diversos países han adoptado normas cuyo propósito es consagrar explícitamente el principio de igualdad entre hombre y mujer en la educación. En **Argentina** la sanción de la Ley Federal de Educación 24.195 promueve la igualdad de oportunidades y la necesidad de superar discriminaciones en los materiales didácticos. A partir de 1990, se creó el Programa Nacional de Promoción de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa, implementado por el Ministerio de Cultura y Educación. En **Bolivia** se incorporó el enfoque de género en el Sistema Educativo Nacional en la Educación Primaria. En **Colombia** en 1992 la Consejería Presidencial para la Mujer, la Juventud y la Familia, junto con el Ministerio de Educación, iniciaron un conjunto de actividades para promover la igualdad de oportunidades entre los géneros en el sector educativo, entre las cuales cabe destacar la investigación sobre la producción de textos escolares desde una perspectiva de equidad en las relaciones de género. En **Costa Rica** la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990, prohíbe que en las instituciones educativas se utilicen contenidos, métodos e instrumentos pedagógicos que asignen papeles para hombres y mujeres dentro de la sociedad, que sean contrarios a la igualdad social y a la complementariedad de los géneros o que mantengan una condición subalterna de las mujeres?. En **Ecuador** a partir de 1990 se han iniciado una serie de programas tendientes a una educación integral que incluya los derechos de la mujer, para modificar los patrones culturales y de discriminación contra la mujer. Existen acciones emprendidas para insertar el enfoque de género en la Reforma Curricular. En **Guatemala** el Ministerio de Educación, a través de la Comisión Nacional de Textos, ha establecido los lineamientos generales para eliminar los estereotipos sexuales en el sistema educativo, y ha ordenado una revisión de los libros de texto para incluir el enfoque de género. En **Venezuela** el Consejo Nacional de la Mujer aprobó un Convenio con el Ministerio de Educación denominado "Educando para la Igualdad?", con el objeto de incorporar el enfoque de género en la currícula de estudio en todos los niveles educativos. El Título IX de las Enmiendas de Educación de 1972 constituye la ley principal federal de los **Estados Unidos** que prohíbe la discriminación de género en programas educativos, o en cualquier actividad que reciba asistencia federal. También se aplica a programas de reclutación e ingreso a universidades, acceso a cursos, acceso a programas atléticos y hostigamiento sexual. La Ley de la Igualdad de la Mujer en la Educación promueve la igualdad de mujeres y niñas en el ámbito escolar, que se encuentran en situaciones desventajosas a causa de varias formas de discriminación.

Estas iniciativas indudablemente expresan políticas encaminadas a superar prejuicios derivados de tradiciones culturales, brindándole a las mujeres la oportunidad de conocer sus derechos y defenderlos.[46](#)

---

26. Esta respuesta no fue incluida en la publicación inicial del informe. La presente versión ha sido actualizada con esta información.

27. Los derechos y deberes consignados en el marco del sistema regional de derechos humanos en cuanto a igualdad y no discriminación son amplios e incluyentes. Este informe no pretende ser exhaustivo sino que más bien procede a analizar varios ámbitos de interés particular para sentar las bases de recomendaciones concretas para la acción. Las recomendaciones tienen como objetivo ayudar a los Estados miembros a cumplir de manera más estricta sus obligaciones en materia de derechos humanos y, asimismo, a promover que los mecanismos del sistema respondan de manera más acertada a las necesidades de todos los agentes a los efectos de que la mujer pueda disfrutar plenamente de sus derechos humanos.

28. La Subsecretaría de la Mujer creada en 1987 en **Argentina**, estableció el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Doméstica, dirigido a capacitar al personal policial nacional y provincial, a ONGs, y a la amplia difusión de materiales informativos.

29. La Constitución Federativa de 1988 incorporó el compromiso explícito de crear mecanismos para abordar y repudiar la violencia intrafamiliar. Al mismo tiempo, estableció más de 150 Delegacias o Comisarías de la Mujer y creó en 1993 una Comisión Parlamentaria de Investigación para estudiar la situación de violencia contra la mujer en **Brasil**.

30. La Constitución de **Colombia** establece que la violencia producida al interior de la familia es considerada destructiva de su armonía y unidad y por tanto sancionable conforme a la ley. También se han creado las Comisarías y Defensorías de Familia.

31. El Acta de Violencia en Contra de la Mujer, firmada por el Presidente Clinton en septiembre de 1994, y el Acta de Control del Crimen Violento y Ejecución de Leyes de 1994 entraron en vigor en septiembre de 1994. En septiembre de 1996, la legislatura de los Estados Unidos incluyó una provisión dentro del proyecto de ley de inmigración que garantiza servicios vitales de salud pública para mujeres y niños cuando son víctimas de violencia doméstica.

32. En 1993 el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia se estableció con el objetivo de diseñar normas y políticas específicas, junto con el Plan Interministerial de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia, que tuvo a su cargo la preparación de la Ley contra la Violencia en la Familia.

33. En 1996 se inició en **Guatemala** el Proyecto de Apoyo Técnico-Político al Cabildeo de Reformas Jurídico-Sociales sobre la Mujer, patrocinado por la Cooperación Holandesa y UNDP, y con el objetivo de apoyar los esfuerzos emprendidos por la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM).

34. En las respuestas al cuestionario, varios países han omitido incluir datos específicos relativos a sus leyes sobre derechos de la mujer, fecha de promulgación y ámbito de aplicación. En tales casos este informe no incluye dichos datos.

35. Sin embargo, el Código Civil otorga la "representación conyugal" (jefatura del hogar) al marido, y establece limitaciones a la mujer que realice actividades fuera del hogar.

36. La capacidad de la mujer parece ser relativa; el Informe de **Guyana** se remite a una ley de Igualdad de Derechos de 1990, que ha sido objeto de críticas por la ambigüedad de su texto.

37. A pesar del expreso reconocimiento de la igualdad de la mujer, hay diferencias en el caso de las mujeres casadas.

38. Sin embargo hay restricciones o limitaciones. Como surge del Informe, la Constitución establece que la mujer no puede ser propietaria de parcelas de tierra. Esta norma estaría en proceso de ser reformada por una nueva Ley Agraria.

39. En 1996 la Corte Constitucional de **Guatemala** declaró discriminatorio contra la mujer el artículo del Código Penal sobre adulterio.

40. No hay en **Paraguay** aún legislación nacional específica sobre violencia contra la mujer, rigiéndose por el Código Penal los casos de violencia que constituyan delitos tipificados por esa normativa. La Secretaría de la Mujer coordina cursos de capacitación para el tratamiento de los casos dirigidos al personal policial.

41. **Argentina** informa en su respuesta, que un decreto reglamentario creó este cuerpo especializado, pero aún no está funcionando.

42. En **Ecuador**, de un total de 1.548 denuncias en Quito, un 1.03% culminaron con sentencia condenatoria. De 1.923 denuncias presentadas en Guayaquil, un 2.13% tuvieron sentencia. En la ciudad de Lima, **Perú**, se han realizado un promedio de 4.000 denuncias anuales entre 1989 y 1993, pero aún se registran altos niveles de abstención en denunciar en general, por falta de lugares cercanos y costo de trámites del médico legista, de acuerdo a la respuesta del Estado.

43. En **Brasil**, el Tribunal Supremo revocó en 1991 la "defensa de la honra" como justificación para el homicidio de la mujer, a pesar de lo cual, los tribunales todavía dudan en procesar y castigar a los autores de tal violencia doméstica.

44. En **Ecuador**, el Tribunal de Garantías Constitucionales en 1989 suspendió la aplicación de un artículo del código penal que justifica el homicidio y/o lesiones cometidas contra una hija, nieta o hermana, cuando sea sorprendida en acto carnal ilegítimo, refiriéndose solamente a la "mujer culpable". Esta norma aún no ha sido derogada.

45. El trabajo de las mujeres está regulado junto con el de los menores, aplicándose para ambos grupos las mismas prohibiciones en razón de tareas y horarios. En la actualidad hay proyectos de reforma a la ley laboral propuestos por la Dirección de Asuntos de Género.

46. Sin embargo, todavía se percibe como un problema el analfabetismo, que persiste en proporciones considerables y que afecta mayormente a las mujeres, como en **Bolivia, Guatemala y Perú**.

#### **IV. CONCLUSIONES**

La Comisión valora la cooperación de los Estados del Hemisferio que en las respuestas a su cuestionario demuestran su compromiso en el logro de los ideales de igualdad y no-discriminación hacia la mujer. Como se ha señalado en este informe, un gran número de Estados han incorporado en la agenda nacional a los derechos de la mujer, creando nuevas instituciones, planes y políticas específicas, mecanismos legales de acción afirmativa en la participación política y, en general, avances significativos en la promoción y protección de los derechos de la mujer. Crecientemente se percibe en la región que la democracia efectiva requiere una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones, y que el acceso a la vida pública de un país no se agota sólo en el ejercicio no discriminatorio del derecho de sufragio.

A pesar de los avances indudables de que informan los países, persisten, sin embargo, en la región, serios problemas. La mujer aún no alcanza igualdad jurídica plena en todos los países de la región. La discriminación *de jure* es una violación flagrante de los compromisos internacionales libremente consentidos por los Estados y, aunque la igualdad formal no garantiza la eliminación de instancias de discriminación en la realidad, su reconocimiento permite impulsar transformaciones en la vida social, reclamando la autoridad del derecho. Según las informaciones entregadas, varios países poseen, en mayor o menor medida, normas discriminatorias y/o restricciones a los derechos civiles de la mujer dentro del matrimonio, sea en la administración de los bienes propios de cada cónyuge o aquellos de otro tipo; en la representación del hogar conyugal o jefatura del hogar en el ejercicio de la patria potestad; en la fijación del domicilio conyugal, o la posibilidad de contraer nuevas nupcias; en la necesidad de autorización expresa o implícita del marido para trabajar y comerciar; o en el derecho a la propiedad de la tierra.

De acuerdo al Preámbulo de la Convención de Belém do Pará, ¿la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades?, agregando el artículo 2, inciso c "Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica...que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra". El Estado tiene la obligación, por lo tanto, conforme a este instrumento internacional y al artículo 1.1 de la Convención Americana --y los derechos que consagra-- de actuar con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos humanos, o repararlas cuando éstas ocurran. Esto implica que aún cuando una conducta no sea originalmente imputable al Estado, una violación de dichos derechos puede acarrear responsabilidad estatal "no por el acto mismo, sino por la falta de debida diligencia para prevenir la violación o responder a ella como requiere la Convención" (Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de julio 29 de 1988, Ser.C No.4, para.172).

En la Reunión de Expertas sobre la Condición de la Mujer en las Américas, organizada por el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y celebrada el 7 de noviembre de 1997, se señaló como una cuestión prioritaria encarar la violencia contra la mujer. Si bien esta cuestión, por su magnitud y gravedad, ha dado lugar a la creación de instituciones, mecanismos y diversas iniciativas legislativas, todavía persisten normas que violan la garantía de igualdad ante la ley y del debido proceso. En numerosos códigos penales valores tales como la honra, el pudor social, la doncellidad, la castidad, las buenas costumbres, prevalecen sobre valores como la integridad psicofísica y la libertad sexual, impidiendo así la debida protección legal a las víctimas de tales delitos, u obligándolas a probar que pusieron resistencia en el caso del delito de violación, o someténdolas a procedimientos interminables que producen una continua victimización.

La Comisión quiere llevar a la atención de los Estados que todavía persisten las mencionadas situaciones de desprotección hacia la mujer víctima de violencia, por falta de legislación adecuada, o porque la legislación vigente no se cumple. En 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, culminando el proceso generalmente en la libertad del agresor. Hay situaciones en las cuales la mujer víctima de delitos sexuales no tiene acceso a una acción civil por daños y perjuicios, por considerar que la dignidad de la persona es un bien jurídico no susceptible de ser incluido en los bienes de carácter pecuniario. Al parecer, en este último caso, el daño causado recae en un elemento abstracto con contenido moral, ¿la dignidad de la víctima?, sin tener en cuenta que al mismo tiempo se ha afectado o cercenado la integridad psicofísica, al igual que su libertad y privacidad. Por otra parte, el concepto de daño moral existe en otras figuras penales y es susceptible de ser reparado por medio de una acción civil. La Comisión desea recordar en esta materia que el artículo 7.g. de la Convención de Belém do Pará establece que los Estados deben ¿establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces?. De gran importancia es además el que la mujer campesina, las menores de edad y la mujer indígena, están especialmente expuestas a situaciones de desprotección y vulnerabilidad, ya que cuentan con menos medios de defensa.

La Comisión, en lo relativo a acoso u hostigamiento sexual, recibió información que sólo por excepción se regula esta importante materia en el orden interno de los Estados, restringiéndose en un caso al ámbito de la administración pública y en otro a la legislación laboral. Numerosos países informan, sin embargo, sobre la existencia de anteproyectos de ley para incorporar en el futuro el acoso sexual dentro de la legislación nacional.

Las respuestas al cuestionario de la Comisión revelan que, aunque más de la mitad de la población de nuestro continente está constituida por mujeres, esto no se ve reflejado en los niveles de decisión en los ámbitos político, social, económico y cultural.

Los informes de los Estados dan cuenta de serios problemas de recursos materiales, los que afectan la protección de derechos relativos a la salud, empleo y educación. La Comisión es consciente de los problemas de recursos, pero no ha llegado a convencerse que en el establecimiento de prioridades nacionales y en la asignación de dichos recursos se consideren adecuadamente los derechos de la mujer.

La Comisión ha podido verificar la existencia de valiosos programas educativos que incluyen perspectivas de género, tendientes a superar tradiciones socioculturales que siguen limitando la igualdad de oportunidades para la mujer. La Comisión considera este tipo de programas esenciales para elevar el nivel de conciencia sobre los derechos de la mujer en la región y asegurar su ejercicio.

La Comisión, según las respuestas enviadas por los Estados sobre salud y salud reproductiva, pudo constatar profundas falencias de datos estadísticos, en general por falta de recursos e infraestructura apropiada. La Comisión puede comprobar problemas graves de acceso a información básica, atención médica y social adecuados, como surge de excelentes informes preparados por la Organización Panamericana de la Salud, sobre la violencia y salud<sup>47</sup>, así como estudios emprendidos por el Banco Mundial<sup>48</sup> y por el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>49</sup> sobre violencia doméstica y salud. Las organizaciones internacionales mencionadas emprendieron iniciativas y estrategias importantes destinadas a prevenir, disminuir y destacar la violencia contra la mujer.

En el ámbito laboral, la mayor parte de los Estados de la región disponen de normas de distinto rango jurídico que prohíben la discriminación en el trabajo. Sin embargo, existen serias disparidades en los niveles de remuneración entre hombres y mujeres por el mismo trabajo. En algunas situaciones se asimila a la mujer con los menores de edad, lo que de por sí constituye una violación al principio de no-discriminación y de la personalidad jurídica.

---

47. Informe "Avances en la erradicación de la violencia contra la mujer?", 1997, OPS, Washington, D.C. Proyecto de Investigación iniciado en 1996 "Ruta Crítica de las Mujeres afectadas por la Violencia Intrafamiliar", en ejecución en siete países centroamericanos. Publicación "La Violencia contra la Mujer y las Niñas: Análisis y Propuestas desde las Perspectivas de Salud Pública", Mujer, Salud y Desarrollo, 1993, OPS.

48. World Bank Discussion Paper 255, "Violence Against Women: The Hidden Health Burden", L. Heise, J. Pitanguy and A. Germain, 1994, Washington, D.C.

49. Conferencia "Violencia doméstica en América Latina y el Caribe: Costos, Programas y Políticas", ATN 5657, Unidad Mujer en el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, Washington, D.C.