

Los derechos de las mujeres

en clave feminista

Experiencias del Cladem



DERECHOS

Desafíos
feministas
en clave de
derechos

Mujeres
usando el
derecho
como una
herramienta
de cambio

y transformando
el derecho para
acceder a la
justicia

Mujeres
alborotando
el derecho

Los derechos de las mujeres

en clave feminista

Experiencias del Cladem



**Los derechos de las mujeres en clave feminista.
Experiencias del Cladem**

© Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
- CLADEM

Apartado Postal 11-0470, Lima - Perú
Telefax: (51 1) 4635898
E-mail: oficina@cladem.org
Página web: www.cladem.org

Editora:

Roxana Vásquez Sotelo

Corrección de estilo y cuidado de la edición:

Annie Ordóñez

Diseño de carátula y diagramación:

Julissa Soriano

Fotografía

Sandra Elías

Primera edición: Lima, Perú, octubre de 2009.
1,200 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-11646
Impresión: erre&erre, artes gráficas
Calle Mama Oclo 1916 - Lima 14, Perú

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo de Oxfam Novib, Oxfam GB, Christian Aid, Jana Foundation, Ministerio de Relaciones Exteriores Holanda y Unifem.

Índice

Presentación

1. <i>Balance regional de los derechos de las mujeres en clave feminista: desafíos actuales</i>	5
i. ¿Somos las feministas una minoría significativa? Susana Chiarotti Boero	9
ii. Entre la realidad y la esperanza. Norma Enríquez Riascos	11
iii. ¿Cuál es el son, bailamos reguetón o boleros? Ana Rivera Lassen	22
2. <i>El litigio: la disputa de derechos, la estrategia política y las lecciones aprendidas</i>	32
i. Balance regional. Visión panorámica del litigio internacional en Cladem. Valeria Pandjjarjian	45
ii. México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: caso Campo Algodonero. Andrea Medina Rosas y Andrea de la Barrera Montppellier	87
iii. El aborto terapéutico: un caso de litigio emblemático. Jeannette Llaja Villena	113

iv. Maria da Penha, una historia de perseverancia y una estrategia exitosa. Valeria Pandjjarjian	147
	177
3. <i>El monitoreo a los Estados: ¿qué hemos monitoreado, cómo lo hemos hecho y qué deberíamos hacer?</i>	
	179
i. El monitoreo a los Estados como herramienta política. Susana Chiarotti Boero	
ii. Informes alternativos: un mecanismo de vigilancia para el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres. Elizabeth C. Plácido Ríos	195
iii. La Cedaw y el Estado peruano: una experiencia de monitoreo. María Ysabel Cedano García	212
iv. La experiencia paraguaya en el monitoreo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Carmen Coronel Airaldi	231
v. Los exámenes periódicos universales y la experiencia de CLADEM-Perú. María Ysabel Cedano García	242
4. <i>Recapitulando</i>	257
	259
En torno a las experiencias vividas: un breve recorrido por nuestras conversaciones. Roxana Vásquez Sotelo	
<i>Lista de participantes</i>	282

Presentación

Esta es una publicación muy especial para nosotras, y lo es por varios motivos: cumplimos 20 años de existencia en permanente acción por el reconocimiento y la defensa de los derechos de las mujeres en nuestra región. Este año también recibimos un reconocimiento internacional: el premio Rey de España en Derechos Humanos, que nos fue otorgado de forma unánime debido a la labor cumplida como organización regional que trabaja desde una perspectiva feminista, valorando la exigibilidad del principio de igualdad de género en la búsqueda de un mundo más justo y más humano.

Coincidentemente, muchas de nuestras integrantes también han sido reconocidas de diferentes maneras en los distintos países que forman parte de nuestra red. Percibimos este tiempo como particularmente interesante para nuestra organización y para quienes formamos parte de la misma, pues nos ha tocado volver la vista sobre nosotras desde la mirada de otro/as, en algunos de los resultados alcanzados, y advertir que nuestra actuación también ha sido y es valorada en otros espacios e instituciones.

Los derechos de las mujeres en clave feminista. Experiencias del Cladem, llega así como una expresión escrita de estos acumulados, y constituye además uno de los resultados de tres talleres que llevamos a cabo en los últimos dos años en las ciudades de Lima, Asunción y San Salvador, con el objeto de reflexionar sobre nuestras prácticas y los desafíos que debemos afrontar, en nuestros avances y contradicciones, en nuestras tensiones y angustias en tanto militantes feministas, activistas feministas de los derechos humanos de las mujeres en nuestra región.

En estas experiencias participamos cerca de cien mujeres de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú, Panamá, Puerto Rico, El Salvador, Honduras y México, a quienes aprovechamos la oportunidad para agradecer su entusiasmo, su aporte y su enorme generosidad.

Presentación

Fueron encuentros muy estimulantes, cálidos, a lo largo de los cuales revisamos nuestras estrategias con sentido crítico y realista, con muchas ganas de compartir la certeza de un espacio seguro, la confianza construida a lo largo de las luchas y de los años. Fueron espacios de aprendizaje intensivo, de alegría, de confianza, de aquellarre.

Cada taller tuvo un mismo esquema básico, cuyo objeto estaba centrado en recuperar nuestras principales estrategias de nivel regional, que fue adaptándose y enriqueciéndose gracias a los resultados y la experiencia recogidos del taller anterior.

Fue muy difícil decidir qué haríamos con estas memorias. Finalmente optamos por aquello que consideramos podría ser de mayor utilidad para la mayoría de las personas interesadas en estos campos: presentar parte de nuestra experiencia a partir de nuestras acciones de monitoreo y litigio, todas ellas enmarcadas en una primera reflexión a manera de balance respecto a lo avanzado y a lo que necesitamos hacer hacia el futuro, en fin de cuentas a nuestros desafíos.

Es así que en el primer panel, *Balance regional de los derechos de las mujeres en clave feminista: desafíos actuales*, presentamos tres interesantes reflexiones a cargo de tres importantes activistas de nuestra organización, quienes a partir de su intensa y larga experiencia nos plantearon sus reflexiones respecto a qué ha sucedido con los derechos humanos de las mujeres durante las últimas décadas en nuestra región.

El segundo día trabajamos sobre *El litigio: la disputa de derechos, la estrategia política y las lecciones aprendidas*, presentando la experiencia de tres casos de especial relevancia para la defensa de los derechos humanos de las mujeres en la región. Se trata de los casos de Maria da Penha sobre violencia doméstica contra las mujeres de Brasil, el de KL sobre aborto terapéutico en el Perú y el caso de “Campo Algodonero” sobre femicidio-feminicidio de México. Redondeamos este panel con la presentación de un balance regional que desde una perspectiva panorámica da cuenta del accionar del Cladem en el ámbito del litigio internacional.

El tercer día reflexionamos sobre *El monitoreo: ¿qué hemos monitoreado, cómo lo hemos hecho y qué deberíamos hacer?*, a partir de cuatro experiencias de elaboración y presentación de reportes alternativos ante diferentes comités de tratado del Sistema de Naciones Unidas. Se trata de los reportes alternativos presentados ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el caso de México; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el caso de Perú; y el Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos en el caso de Paraguay. También exponemos la experiencia de un Examen Periódico Universal, mecanismo instaurado recientemente por el Consejo de Derechos Humanos, en el marco de la reforma de este sistema. Esta sección cuenta a su vez con una reflexión general sobre el significado del monitoreo como herramienta política en el accionar de nuestra organización.

Los debates e intercambios sostenidos luego de cada panel son, por muchas razones, irrepetibles; quienes estuvieron presentes comprenderán mejor esta idea. De tal manera que optamos por elaborar un artículo final que a manera de síntesis pretende recoger las principales preocupaciones abordadas.

Creemos que estas experiencias han constituido una buena práctica para el fortalecimiento de nuestras acciones y esperamos que este esfuerzo colectivo que ahora ponemos a disposición pública, pueda ser aprovechado por todas aquellas personas y organizaciones interesadas en que el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres sea una realidad cotidiana y se extienda cada vez más, contribuyendo a alimentar los caminos que se vienen trazando en la búsqueda de revertir la histórica injusticia padecida por millones de mujeres de nuestra región de América Latina y el Caribe.

Lima, julio de 2009.

Roxana Vásquez Sotelo

Responsable del Programa de Formación Integral

CLADEM



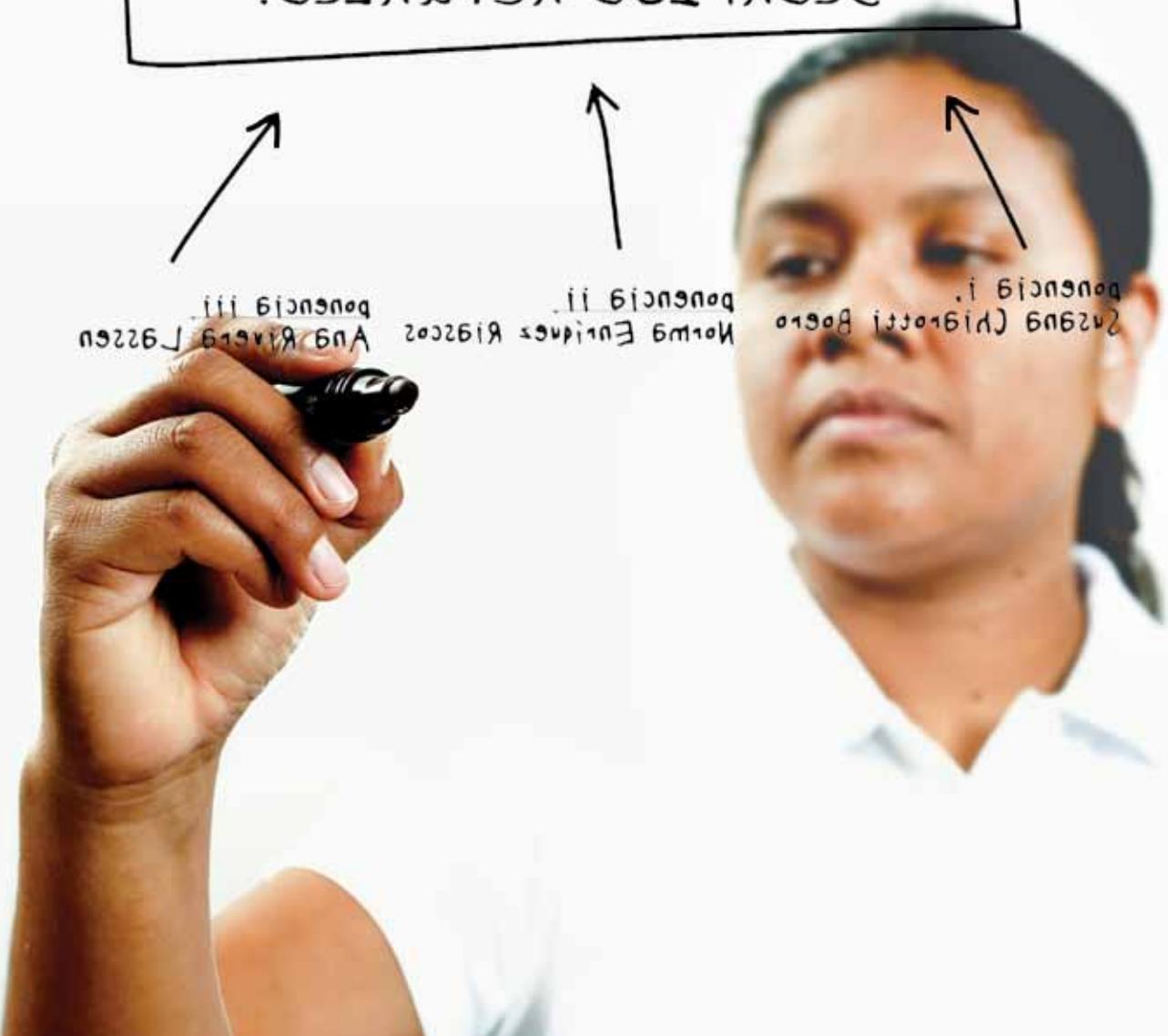
DESAFÍOS ACTUALES.
EN CLAVE FEMINISTA:
DERECHOS DE LAS MUJERES
BALANCE REGIONAL DE LOS



Norma Enríquez Riscoz
Aná Rivera Lázaro
Dionisia III

Norma Enríquez Riscoz
Dionisia II

Dionisia I.
Susana Chirroti Bero



I

BALANCE REGIONAL DE LOS
DERECHOS DE LAS MUJERES
EN CLAVE FEMINISTA:
DESAFÍOS ACTUALES.

ponencia i.
Susana Chiarotti Boero

ponencia ii.
Norma Enríquez Riascos

ponencia iii.
Ana Rivera Lassen



Ponencia i.

¿Somos las feministas una minoría significativa?

SUSANA CHIAROTTI BOERO¹

Roxana nos ha pedido realizar un balance regional de nuestros derechos. En el escaso espacio del que dispongo, me voy a referir solo a tres áreas para llevar a cabo un paneo muy breve. En dos de ellas (violencia, y derechos sexuales y reproductivos) hay bastante trabajo del movimiento de mujeres, pero en la tercera (derechos laborales) observo serios retrocesos.

Antes de abordar los temas que voy a tratar, quisiera compartir con ustedes algunas dudas sobre quiénes somos y desde dónde puedo llevar a cabo el balance.

En CLADEM nos hemos definido claramente como feministas; este es un requisito ahora para estar en nuestra red. La primera pregunta es: ¿qué somos las feministas?, ¿somos las representantes de las mujeres?, ¿somos la vanguardia iluminada del movimiento de mujeres que van al frente llevando la luz?, ¿somos una minoría?

Quisiera realizar el análisis ubicándome en un contexto concreto: el de los Encuentros Nacionales de Mujeres que llevamos a cabo en Argentina y a los que cada año asisten diez, doce mil, catorce mil mujeres, dependiendo del lugar en que se desarrollen. ¿Cuántas somos las feministas que asistimos?, ¿somos un 10%, el 5% o ni siquiera llegamos al 1%?

¹ Abogada argentina con posgrado en Derecho de Familia de la Universidad Nacional de Rosario y posgrado en Salud Pública y Derechos Humanos en el Harvard School of Public Health. Directora del INSGENAR de Rosario, Argentina. Forma parte el grupo asesor de la Campaña por una Convención Interamericana por los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos. Actualmente es responsable del área de Monitoreo del CLADEM.

Antes del encuentro del 2004 que tuvo lugar en Rosario (y donde nació la Campaña por el derecho al aborto legal, seguro y gratuito), nos reunimos feministas de todo el país, como si fuéramos una logia secreta, para ver cómo garantizábamos por lo menos la presencia de una feminista en cada taller que existiera en el Encuentro. En los talleres participaron por primera vez en forma masiva las mujeres piqueteras.² Cada taller se componía de entre 40 y 60 personas y había como máximo una feminista o dos por taller. Entonces, ¿qué porcentaje representamos las feministas dentro del movimiento de mujeres? Somos muy poquitas, y sin embargo desde esos espacios muchas veces promovemos y multiplicamos muchas iniciativas. Es muy difícil resistir la tentación de sentirse vanguardia iluminada cuando asistes a estos talleres con las mujeres de los comedores escolares, con artesanas de la puna o miembros de partidos políticos que no han trabajado el corpus teórico de género. Allí aparece el riesgo de creer que constituimos la vanguardia iluminada.

Pero el problema es que no existe ninguna vanguardia sin retaguardia, y nosotras detrás nuestro no tenemos a nadie.

Si no somos vanguardia, ¿podríamos ser “representantes de las mujeres, o de los derechos de las mujeres”? Pero alguien podría preguntar: ¿y quién las eligió? Podríamos decir que las ballenas tampoco eligieron a Green Peace para que las defendiera y que Green Peace lo hace muy bien. Sin embargo, la idea de representación política entró en crisis y fue muy fuertemente cuestionada desde la izquierda, especialmente por la Escuela Situacionista que participa en los debates que dan origen al mayo francés, y entre cuyos integrantes estaba Cornelio Castoriadis y sobre todo Guy Debord. Ellos desarrollan una crítica al tema de la representación del oprimido. Según Castoriadis

...la representación se opone a los sujetos, anula su participación, crea más poder separado y nuevos propietarios en aparatos burocráticos, que acaparan las prácticas sociales y monopolizan la capacidad de decisión y gestión. Son como castas reducidas, que se apropian del reconocimiento, la información,

² Mujeres que forman parte de organizaciones piqueteras. Se denominan así porque han hecho del piquete —o sea el corte de rutas y calles— su principal estrategia de movilizaciones. Agrupan en su mayoría a personas desocupadas, sin techo o muy pobres.

la producción material y simbólica de las mayorías y luego se los ofrecen a los mismos productores como espectáculo a consumir.

Pero si no somos vanguardia iluminada, ni representantes, ¿entonces qué somos?

Creo que una teoría útil puede ser la de las minorías significantes de Serge Moscovici. Él se establece en Estados Unidos en un momento histórico en el cual confluyen varios movimientos y sucesos: matan a Kennedy, surgen los grupos de hippies, las minorías sexuales, los que se oponen a las guerras y las organizaciones de mujeres. Moscovici observa cómo en un principio, cuando están desorganizados, lo único que consiguen estos grupos es ir presos a consecuencia de sus demostraciones. Pero cuando se empiezan a organizar, van produciendo cambios importantes. Entonces, sobre esa realidad que él observa, trabaja esa teoría sobre las minorías activas y las minorías significantes. Para él las minorías significantes o las minorías activas constituyen grupos que no son anómicos; son absolutamente minoritarios pero tienen códigos, tienen normas y tienen objetivos comunes. Se enfrentan al poder; no buscan tener el poder, pero como minoría se enfrentan al poder.

Para Moscovici, una minoría activa es la que constantemente marca el conflicto con un discurso diferente, para ser significativa. Significante no en cantidad sino significativa en el signo, en el significado. Para que un grupo constituya una minoría activa no importa que esté compuesto de pocas personas. Puede marcar una diferencia en la sociedad, pero para ello el discurso tiene que ser claro y los que lo emiten no deben tener dudas. El que tiene que dudar es el público que está enfrente y que observa los mensajes que se generan, tanto desde el poder (“*las mujeres tienen que estar en la casa*”; “*si a alguna se le pega por algo será*”) como lo que sostiene la minoría (“*la violencia hacia las mujeres es una violación de los derechos humanos*” o “*las mujeres tenemos derecho a decidir sobre nuestras vidas y nuestros cuerpos*”).

Traigo a colación lo de la claridad del discurso porque hay una tendencia, en algunos sectores del movimiento de mujeres, a suavizar el discurso para que no sea tan irritativo. Pero si mitigamos el discurso, si éste empieza a ser dubitativo,

dejamos de ser minoría significativa, ya que no planteamos ni establecemos símbolos diferentes a los que emite el sector en el poder. El mensaje que emite la minoría tiene que ser claro, ya que un mensaje es lo único que tenemos; si éste es nítido, consecuente y contundente, puede confrontar al poder y generar dudas. Entonces, desde grupos pequeños —en términos cuantitativos— podemos llegar a producir cambios muy importantes e influir en la agenda pública.

¿Cuál es el contexto regional en el que CLADEM se organiza y plantea sus reclamos?

Cuando nosotras empezamos con CLADEM, la región de América Latina y el Caribe vivía un proceso de dictaduras, democracias frágiles o conflictos armados. En casi todos los países existían dictaduras militares o hacía poco tiempo que se había retornado a la democracia.

Actualmente, en mi país, Argentina, estamos transitando por primera vez un período de 30 años de democracia continua. Es una democracia en construcción, como en la mayoría de los países de la región. Pero esto no nos debe desanimar. La democracia es un sistema imperfecto, mejorable, de allí su tremenda fortaleza.

Esas dictaduras fueron impuestas para instalar propuestas sociales y económicas tendientes a concentrar la riqueza en escasas manos, a garantizar para los monopolios nacionales e internacionales un territorio sin problemas, sin reclamos laborales o sociales. El resultado fue que ahora podemos exhibir con triste orgullo que somos la región más desigual e injusta del planeta, en términos de reparto de la riqueza.

Hablemos ahora del tema de la violencia contra las mujeres: este es el tema donde el movimiento de mujeres ha tenido más éxito en su intento de instalarlo en la agenda pública y en el cual se ha logrado en 30 años un cambio cultural importante.

Para ejemplificar el cambio, podemos observar lo sucedido en Venezuela, que en el año 1979 tenía en su Código Penal un capítulo denominado “*De los excesos en*

el disciplinamiento familiar”. Allí se penaba al padre de familia que se excedía en el disciplinamiento de la esposa y de los hijos. No se sancionaba que él les pegara, ni que los disciplinara física, psicológica y económicamente, sino solamente los excesos. El control de la familia y su disciplinamiento, la impartición de justicia por parte del *pater familia* estaba bien visto y legitimado por la ley. Menos de 30 años después, el mismo país acaba de producir la ley más importante y más completa en términos de violencia contra la mujer en todos los ámbitos, no solo familiar sino también comunitario y estatal. Además, define 19 tipos de violencia, crea tribunales sobre violencia contra la mujer, exige el lanzamiento de un Plan Nacional con campañas y planes de capacitación para el Poder Judicial, y cuenta con un presupuesto específico para ello.

Otro avance importante es la Convención de Belém do Pará. Somos la única región que tiene un tratado internacional sobre el tema de la violencia de género y que la enmarca como una violación de los derechos humanos. En el año 2004, la CIM crea un mecanismo de monitoreo para poder seguir el cumplimiento por parte de los Estados de lo dispuesto por esta Convención.

Este Mecanismo, el MESECVI, está integrado por dos cuerpos: la Conferencia de Estados Partes, integrada por las ministras de la Mujer de cada país, y el CEVI o Comité de Expertas en Violencia, que es un cuerpo técnico, independiente y que entró en funcionamiento desde el año 2005.

Este Comité de Expertas en Violencia mandó un cuestionario a los Estados que incluía los problemas más preocupantes en lo relativo al tema de la violencia contra la mujer. El primero era el *marco jurídico*, porque casi en ningún país el marco jurídico se ajusta a Belém do Pará, ya que no han sancionado leyes de violencia contra la mujer en todos los ámbitos (familiar, comunitario, estatal). La mayoría se limitó a promulgar leyes de violencia familiar mínima, sin perspectiva de género y sin cubrir otros problemas tales como el del acoso sexual en el ámbito del trabajo. Además, las leyes que se dictan tienen que encuadrar la violencia de género como una violación de los derechos humanos, lo que trae otras consecuencias, como que no se admita la mediación, la conciliación, porque las violaciones a los derechos humanos no se concilian.

El segundo tema era el *acceso a la justicia*. Se demostró —y después lo probó también la Relatoría de Género de la OEA con el informe que ya ha publicado—, el gravísimo problema que tienen las mujeres para acceder a la justicia en toda la región en casos de violencia de género. El tercer problema era el *presupuesto*. El mensaje que se quería enviar a los Estados era que si realmente les preocupaba la violencia de género, debían asignar partidas presupuestarias específicas y genuinas para prevenirla, sancionarla y erradicarla. El cuarto problema era la falta de *estadísticas*.

El 2007 cuando estuvimos en Atinchik,³ todavía no se había emitido el Informe Hemisférico del MESECVI, “Mecanismo de Seguimiento a la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de la OEA”, que se publicó en agosto de 2008. En el Informe se resumen los hallazgos hechos en la región luego de analizar los reportes gubernamentales, así como los reportes sombra relacionados con la implementación de la Convención de Belén do Pará.

Entre los datos que difunde este Informe, podemos resumir que, en el primer tema, sobre el *marco jurídico* encontramos que muchos de los gobiernos de América Latina se habían estancado en la primera generación de leyes que emitieron sobre violencia doméstica, intrafamiliar o familiar, que en su mayoría son leyes neutras, sin perspectiva de género. El Informe contiene recomendaciones para que cumplan íntegramente con el mandato de Belén do Pará, que exige leyes que protejan a las mujeres de la violencia en el ámbito doméstico, en el ámbito comunitario (en los transportes públicos, en el trabajo) y en el ámbito estatal, (la violencia en los psiquiátricos, en los hospitales, en los servicios de salud sexual y reproductiva, en las escuelas, en las cárceles). Ahora necesitamos leyes integrales de violencia contra la mujer, que además de cubrir esas tres esferas sirvan para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; que incluyan planes nacionales de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con una partida presupuestaria genuina y específica; y que contemos con estadísticas sobre el tema.

³ Primer taller realizado en Lima, 10-13 de octubre de 2007.

Hasta la fecha, cinco países ya han empezado este segundo camino: Costa Rica, Guatemala, México y Venezuela, y en abril del 2009, Argentina. La reacción frente a estas leyes, más completas y definidas, elaboradas con perspectiva de género, ha sido preocupante. En varios países se están presentando recursos de inconstitucionalidad en contra de las mismas. Vemos cómo un tema que ya creíamos incorporado a la agenda pública, lo estaba solo parcialmente, ya que no soportan que tengamos una ley de violencia contra las mujeres.

El segundo tema en el que observo avances es el de los *derechos sexuales y derechos reproductivos*. En CLADEM, cuando se cumplieron 10 años de la firma del Plan de Acción de El Cairo, llevamos a cabo una sistematización sobre los 10 años de avances legales después de El Cairo y nosotras mismas nos quedamos asombradas por la cantidad de leyes, medidas y programas que se habían dictado en todos los países sobre el tema. Ya casi no hay país en la región que no tenga una ley de salud sexual, de salud reproductiva, o de “procreación responsable”. En la mayoría de países existen planes de salud sexual y reproductiva. En algunos se ha incorporado la anticoncepción de emergencia; en otros se han instalado grandes debates sobre la educación sexual y sobre el derecho al aborto. Instalar el debate ya es de por sí un avance.

Hace unos años un obispo en la Argentina manifestó que a ellos no les importaba que se realizara el aborto de manera clandestina, lo que no querían era que se discutiera el tema públicamente. Eso significa que los debates tienen un valor revulsivo que la iglesia quiere evitar; por tanto, la mera existencia del debate debe ser tomada como un indicador de avance.

La jurisprudencia sobre derechos humanos se ha enriquecido con casos relacionados con estos derechos. Se han planteado litigios internacionales sobre derechos sexuales y derechos reproductivos, como el de *MM vs. Perú* sobre esterilización forzada; o el de Colombia sobre el derecho de una persona a ser visitada por su compañera lesbiana. Se han dado también casos de litigio por el acceso a medicamentos retrovirales ante la OEA. Esto ha permitido ir construyendo jurisprudencia, aunque aún no sea tan sofisticada como la europea.

En relación con la normativa del Sistema Interamericano sobre derechos sexuales y reproductivos, no hemos avanzado y estamos retrasados en relación con el África, porque África es la región que ha tenido mayores logros en términos de consagrar en sus tratados los derechos reproductivos, con el famoso Protocolo de Maputo, instrumento de la Carta Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos.

Por supuesto que en el tema de los derechos sexuales y derechos reproductivos el feminismo —ya sea por el contexto o por nuestra historia— se ha visto constreñido a utilizar “argumentos pragmáticos”, por usar un término bastante suave. Digo pragmáticos, porque cuando vamos a la arena pública, nosotras no solemos basar nuestros argumentos en la autonomía de las mujeres, o en la ciudadanía de las mujeres. Por lo general, fundamentamos la mayoría de nuestra argumentación en la necesidad de prevenir la muerte de las mujeres pobres por abortos inseguros, en estadísticas relativas a la mortalidad materna y a lo que ahorraría el Estado si nos diera el aborto seguro. Hablamos de mujeres muertas por abortos inseguros; mujeres a las que se les ha negado, siendo discapacitadas, el acceso a un aborto por violación; o de las mujeres violadas que han quedado embarazadas. Lo abordamos por el lado de la violación de derechos o por el lado de las mujeres pobres que no acceden al aborto; pero no usamos, o por lo menos no con frecuencia, fundamentaciones que den a las mujeres que nos están escuchando la certidumbre de que tienen derecho a fijar sus metas reproductivas.

En el área de los derechos sexuales, hubo un logro interesante con respecto a la prevención de la discriminación de las minorías sexuales. Por primera vez en la historia de la OEA, la Asamblea General —reunida en Medellín en junio de 2008— aprobó una resolución que exige a los Estados miembros eliminar toda legislación que afecte o discrimine a las personas por su opción sexual o identidad de género. Esta resolución fue apoyada también por la Campaña por la Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y Reproductivos. La Campaña llevó a cabo una sistematización para poner de relieve toda la jurisprudencia oficial sobre Derechos Sexuales y Reproductivos que existía en el mundo; en África, en Europa, América Latina, tanto en la ONU, como en los sistemas regionales de derechos humanos. Cuando revisamos la normativa de la OEA, vimos que la palabra “sexual” aparecía solo en dos documentos y ninguno provenía de la

Asamblea. Este hecho nos demostró la necesidad de incidir con mayor fuerza en este espacio, ya sea asistiendo a las asambleas generales, participando en el Diálogo de la Sociedad Civil con los cancilleres, o trabajando con la Coalición de Defensores de Derechos Humanos para que incorporen los derechos sexuales y reproductivos en su agenda, entre otras muchas posibilidades.

Con respecto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), es notoria la diferencia que existe entre el feminismo actual y el de los años 80. En esa década el feminismo estaba integrado por mujeres que habían luchado por la democracia en todos los países que han sufrido dictadura, y muchas de las feministas eran socialistas. Numerosos temas de la agenda política pasaron a la agenda feminista automáticamente. La discriminación de las empleadas domésticas, o la discriminación salarial, estaban en el primer punto de nuestros reclamos, así como el trabajo informal y la situación de las mujeres en la maquila.

Hoy ya no se habla (o por lo menos no con la misma fuerza) de las mujeres trabajadoras, de las personas que no tienen vivienda ni de la discriminación salarial. Uno de los motivos podría ser que estar asalariadas en estos días en la región de América Latina y el Caribe es casi un privilegio, que no hay mucho empleo formal, ni en blanco, y que ha crecido de manera abrumadora el empleo informal.

Lo mismo sucede con la diferencia salarial entre varones y mujeres, cuyo promedio es de 35% menos para las mujeres y que se incrementa a medida que aumentan los años de estudio de las mujeres, de modo que cuando se tienen 14 años de estudios la diferencia salarial es más grande aún entre varones y mujeres. Por ejemplo, un barrendero y una barrendera ganan igual, pero un universitario con doctorado y una universitaria con doctorado no ganan igual y la diferencia podría llegar hasta un 40%.

Tal vez otro factor que influya sea el retroceso generalizado en el goce de derechos laborales, que hace que la jornada laboral de 8 horas sea un sueño lejano. Ha crecido muchísimo la precarización del empleo. Ese aumento del empleo informal y de la pobreza ha dado pie al crecimiento brutal del número de mujeres traficadas. También aumentó la migración de las mujeres, al punto

que se produjo la feminización de la migración. Miles y miles de mujeres van, en todos los sentidos, a lo largo de la región y también a los países del Norte, no solo en busca de sobrevivencia para ellas sino también para sus familias. Por lo general, sus hijos quedan a cargo de su madre, lo cual significa doble carga para las mujeres que quedan en el país. Entonces, no podemos analizar cuánto avanzamos en el tema de la violencia sin tener en cuenta lo que nos está pasando en el terreno económico.

Tenemos que observar estos fenómenos con una mirada holística, porque estos elementos están muy relacionados. El hecho de que la globalización imponga a nuestros Estados —a través de los tratados de libre comercio— una serie de reglas que le quitan autonomía, solo para garantizar derechos laborales pero no para reprimir en la calle, son temas que tenemos que analizar. Esto incluye revisar también el enfoque de seguridad en esta era de la globalización: la violencia contra las mujeres no está separada de la violencia social.

Estos temas que enumeramos ya no están presentes en nuestra agenda, como no lo está tampoco todo lo que se refiera al campo social, como la vivienda. Hay un vaciamiento de la parte social de nuestras agendas, que hace posible hablar de la *insoportable levedad del feminismo*, porque noto que esta levedad corre el riesgo de trasladarse a otros campos, como por ejemplo al análisis del contexto político nacional e internacional.

Este tipo de liviandad o reducción de la mirada solamente a algunos derechos, dejando de lado el contexto general de opresión o desventaja, tiene como resultado una intervención acotada y funcional al sistema patriarcal. Es lo que sucede con las feministas que analizan la situación de las mujeres en la ex Yugoslavia, y no incluyen en el debate el hecho de que la OTAN organizó la invasión. Entonces, a veces vemos como un logro la sentencia del Tribunal que juzgó los crímenes de la ex Yugoslavia porque consagró la figura del embarazo forzado (que luego se incorporó al Estatuto de la Corte Penal Internacional), sin tomar en cuenta el problema de fondo que vivió ese país y la manera en que el Tribunal estaba digitado por la OTAN. A las feministas en general no les importó que la presidenta del tribunal de la ex Yugoslavia, Carla Del Ponte, no

hubiera recibido ninguna de las 18 denuncias que hicieron los Kosovares o los ex Yugoslavos en contra de la invasión que hicieron a Yugoslavia, porque no querían ser invadidos para que les solucionaran sus problemas internos.

Un ejemplo de este tipo de análisis recortado es el que Sheyla Benhabib lleva a cabo en su libro *Los derechos de los otros*, donde a pesar de recorrer minuciosamente el tema de los tribunales internacionales nunca llega a analizar el tema de fondo: los vencedores juzgan a los vencidos. Su lectura no permite ver que desde el Tribunal de Nuremberg hasta el de Rwanda, siempre fueron los países vencedores de una guerra, o dominantes en el mundo, los que juzgaron. Es decir, no se llevó a cabo un proceso interno dentro del país para juzgar sus propios problemas y eso resulta preocupante porque luego, en cualquier momento, se vuelve a repetir. Si realizáramos análisis más profundos, tal vez podríamos ver con ojos más críticos a la Corte Penal Internacional, que hasta la fecha solo ha juzgado a los africanos y a los latinoamericanos. No hay ningún europeo del Oeste, tampoco ningún norteamericano acusado o juzgado, a pesar de todas las invasiones que se registraron hasta la fecha. Tal vez influya el hecho de que a las invasiones ahora se las designe con el eufemismo de “intervenciones humanitarias”.

La última pregunta que nos planteó Roxana es: ¿qué haría yo si tuviera poder? Bueno, pues haría dos cosas. En primer lugar, sentaría a los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y les exigiría que establezcan políticas de Estado para la no discriminación, para eliminar la violencia hacia las mujeres y asegurar los derechos sexuales y reproductivos, que no admitan retrocesos con cada cambio de gobierno; políticas de Estado diseñadas en una Constitución con medidas de acción positivas.

En segundo término, convocaría a todos los medios de comunicación y les exigiría que se manejen con los códigos de conducta necesarios para que no se haga apología del delito, promocionando la violencia contra las mujeres, su objetivación sexual, la estupidización y ridiculización de las mujeres que sufren violencia, y para lograr acuerdos que permitan promover los derechos humanos de las mujeres.

Rosario, abril de 2009.

Ponencia ii.

Entre la realidad y la esperanza

NORMA ENRÍQUEZ RIASCOS¹

Roxana nos ha planteado un reto muy interesante: en un horizonte de 20 años —que es prácticamente el tiempo de vida del CLADEM—, señalar avances y retrocesos de los derechos de las mujeres examinados desde el feminismo, y cerrar esta reflexión estableciendo los desafíos actuales.

Mirar hacia atrás resulta más fácil que proyectarnos, que mirar hacia el futuro. Vamos a intentar hacer las dos cosas rápidamente.

Quiero comenzar recordando que no somos únicas ni somos las primeras. Al hacer memoria sobre los avances que ha logrado el feminismo en la región, intento recoger lo que hemos hecho y a la vez resaltar también lo que otras mujeres aportaron, siguiendo la línea de rescatar los esfuerzos realizados por las sufragistas. Porque nos equivocamos cuando creemos que ponemos la primera piedra, cuando consideramos que fuimos las primeras a quienes se nos ocurrió hacer algo y que dimos inicio a la historia. Resulta tan errado como pensar con Fukuyama que llegaría con nosotras también el fin de la historia. Los esfuerzos que llevaron a cabo esas mujeres en profunda soledad —me refiero a las sufragistas—, con enormes desventajas, incluso en comparación con las que hemos tenido que enfrentar nosotras —y con muchas menos ventajas de las que gozarán las compañeras que nos sigan—, dejaron planteada una plataforma para que nosotras pudiéramos avanzar en la conquista de nuestros derechos.

¹ Es colombiana, socióloga de profesión, con posgrado en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Es feminista, con desempeño en diferentes instituciones y grupos como Mujeres en la Lucha, Colectivo Casa de la Mujer, entre otros. Actualmente es la Coordinadora Regional del CLADEM.

Con las claridades y las deficiencias producto de la época, lo que a estas mujeres las impulsó a luchar fue la necesidad de superar las desigualdades para alcanzar los mismos derechos que los varones. Hoy en día, buena parte del movimiento feminista pone énfasis en las diferencias, pero la lucha política que llevaron a cabo las mujeres sufragistas, así como el primer quehacer de la segunda ola del feminismo, están ligados con el reto de hacer visibles la profunda desigualdad vivida por las mujeres, la discriminación y la subordinación; y, a partir de esas premisas, comenzar a repensar y poner en cuestión los presupuestos, las estructuras sociales y las instituciones en que se afincaron tales desigualdades.

La conquista de los derechos civiles y políticos se centró en el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres. Las mujeres habían contribuido a que los derechos fueran reconocidos a casi todos los varones. Apoyaron la proscripción de la esclavitud, la incorporación de los iletrados a la sociedad civil —bueno es recordarlo— y luego empezaron a luchar para que esos mismos derechos se hicieran realidad también para nosotras, las mujeres.

Al luchar por la igualdad no solamente se estaba avanzando hacia la inclusión de nuevos sujetos de derechos, sino que se iniciaba un proceso de profundización de la democracia. Las luchas en las cuales realmente avanzamos a gran velocidad tuvieron que ver con la interpelación planteada a los Estados, y a sus instituciones en general, desde el punto de vista de la profundización de la democracia, al abarcar nuevos derechos y nuevos ámbitos para el Derecho. Pero, ¿de qué tipo de democracia hablábamos y en qué se sustentaba? Y, ¿hacia dónde había que avanzar?

El feminismo ha realizado aportes que ningún otro movimiento —por lo menos hasta finalizar el siglo pasado— logró concretar. Uno de los más importantes, cuando menos así lo sostienen las filósofas españolas, fue la habilidad y la sabiduría con que las mujeres feministas interpellaron al paradigma de la Ilustración a la luz de sus propios postulados de universalidad, igualdad e integralidad. Fue el reclamo de coherencia planteado frente a todas y cada una de sus premisas y sus propósitos. Incluso cuando el discurso de los derechos humanos afincado sobre el anterior se constituyó en la propuesta ético política de nuestro tiempo, las feministas volvieron a poner en evidencia sus falencias y sus incoherencias.

La interpelación versó sobre varios temas: la universalidad del concepto de humano/a, y la inclusión —¿incluidas desde qué punto de vista?—: ¿incluidas como lo que somos? o ¿incluidas desde la visión de quienes han creado la ley, de quienes han sido considerados los sujetos de derechos? Y, seguidamente, si logramos alcanzar esta condición de humanas, ¿por qué no también la de ciudadanas? Quiero decir que lo que se examinó y frente a lo que se pidió cuentas al paradigma ilustrado, partió de lo más elemental: de lo que somos y también, por supuesto, del deber ser.

Somos parte de la familia humana —lo que nos refiere al concepto de dignidad— y queremos ser ciudadanas; es decir, tener derechos y a continuación, ser ciudadanas con iguales derechos. Incluso, más adelante, ser ciudadanas para quienes se legisle y se diseñen políticas públicas que tengan en cuenta nuestras condiciones específicas y, por lo tanto, que no solamente se nos reconozcan los mismos derechos que a los varones, sino que se nos otorgue derechos que partan del reconocimiento de nuestras especificidades. Este tema, el de la igualdad, que Silvia Pimentel nos ha propuesto recuperar con nuevas miradas, en la perspectiva de la discusión actual, nos plantea otras aristas, nuevos debates: la realización de la igualdad entendiendo y asumiendo las diferencias, es el binomio que nos ha servido de base para desarrollar con el paso del tiempo reflexiones acerca de las especificidades, que constatan y reconocen nuestras realidades concretas en tanto mujeres en sociedades patriarcales.

Pero en tiempos del sufragismo no podían calcularse estas dimensiones, puesto que carecíamos de la experiencia de ser consideradas iguales frente a la ley. Luego constataríamos que la igualdad que se ganaba en los códigos, no se expresaba *per se* en las mismas oportunidades que tenían los varones y mucho menos en igualdad respecto de las valoraciones que la sociedad ha construido ancestralmente sobre el ser mujer o el ser varón.

La puerta que nos abrieron las feministas de la primera mitad del siglo pasado es fundamental para los logros que hemos alcanzado posteriormente: el reconocimiento de la ciudadanía, aun con limitaciones, produce la confianza para continuar y visibiliza la capacidad de argumentación y movilización de las mujeres.

En ese proceso de avances y desencantos, el examen tanto de los conceptos como de las realidades nos llevó a observar las diferencias que existían entre lo público y lo privado, a centrarnos en las especificidades y en las desigualdades históricas para poner el acento en otros temas: por ejemplo, las leyes de violencia, que implican una ganancia en la democratización del espacio privado. La puerta de la casa era la barrera que impedía que se hiciesen realidad muchos derechos para las mujeres. El ámbito de exigibilidad y aplicación se circunscribía al mundo de lo público. La ciudadanía solamente se ejercía de la puerta de la casa hacia afuera, en un mundo construido por y para los iguales, los varones; en el “hogar”, al interior de la familia, se encontraba el terreno propicio para hacer ley de la voluntad del varón, y las mujeres, niños/as y ancianos/as les debíamos obediencia. Contra todo cálculo, las mujeres logramos abrir las puertas y las ventanas para mostrar todas las arbitrariedades que se producían adentro. Y, desde finales de los 80 y principio de los 90, en la región *la ropa sucia ya no solo se lavó en casa*. Estas leyes de violencia familiar y de violencia doméstica pusieron al descubierto que la democracia que los varones arguyen en el espacio público no funcionaba y no funciona en el espacio privado.

Pero quizá lo más audaz en esta última etapa es lo que las feministas han realizado respecto a los derechos sexuales y los derechos reproductivos; porque es allí donde las feministas—las mujeres de nuestra historia—estamos consolidando un proceso de búsqueda de igualdad con autonomía. Pasamos del espacio público al privado, en un primer acto, haciendo posible la ley; pero también avanzamos al espacio de la intimidad, removiendo los cimientos de lo que se había concebido como ámbito de la democracia. Aquí hacemos presente el concepto de “integralidad”, al que a veces no se le da tanta importancia. Y es que la democracia, los derechos humanos, no pueden consagrarse ni para unas personas, ni para un grupo de personas, simplemente porque son universales. Tienen que ser concebidos de igual manera para todas y todos; pero, adicionalmente deben abarcar todos los ámbitos de la vida y del acontecer social. Los seres humanos somos seres que sentimos, que amamos, que deseamos, que buscamos el placer y que queremos vivirlo desde nuestras particulares visiones y necesidades. Y los derechos sexuales y reproductivos tienen que ver con estas realidades. Yo creo que ni los países más democráticos soñaron con que alguna vez se luchase por el ejercicio de la

libertad, de cara al ámbito que consideramos más íntimo: plantear la intimidad en términos de derechos, rescatando un aspecto de la vida humana que toca con la libertad, el goce, el respeto por el otro/a.

Al respecto, Regina Soares, de la coordinación colegiada en la Alianza por una Convención de los DDSSRR, ha liderado un esfuerzo de traducción del *Manifiesto en torno a los derechos sexuales y reproductivos* como el que sugiere Boaventura de Sousa Santos. Se trata de un documento precioso, que nos habla —en un lenguaje sencillo, asequible a todas y a todos— de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos por los que luchamos; de la posibilidad de vivir, de expresar el placer, el gozo. Sostiene, por ejemplo, que “*no queremos que los Estados nos digan cómo debemos gozar, cómo debemos disfrutar ni cómo debemos amar; pero sí queremos el debate público y queremos movilizar los imaginarios colectivos, para dar una dura lucha por las libertades también en estos ámbitos*”.

Este tipo de propuestas, inteligentemente desafiantes, no las ha logrado plantear ningún otro movimiento social; no lo han hecho los partidos políticos, no se ha vivido en otros momentos de la democracia. El feminismo ha realizado grandes aportes y de allí sus ganancias.

También comparto con Susana Chiarotti su postura frente a los grandes lastres; están efectivamente ligados con la igualdad real, con la materialización de las oportunidades. En lo declarativo hemos abolido prácticamente las desigualdades, se nos reconocen los mismos derechos, logramos hacer realidad derechos importantes relacionados con la autonomía personal: elegir, administrar nuestros bienes, acceder al divorcio, definir el número de hijos e hijas que quisiéramos tener, su espaciamiento, acceder al tipo de educación que queremos, poder optar fuera de la normatividad tradicional por otro tipo de pareja afectiva... Todos esos derechos se obtuvieron con nuestro concurso. En todas esas ganancias no solo hemos estado las mujeres, sino que desde el feminismo hemos liderado la mayor parte de tales iniciativas.

Pero ahora, ¿cómo se materializa la igualdad en relación con la mejora en las condiciones de vida y la posición que queremos ocupar como colectivo en la vida

social y política de nuestros pueblos?, ¿cómo se hacen posibles? Susana nos llama la atención sobre ello y yo comparto plenamente sus ideas. Aunque no habíamos conversado frente al reto que nos planteó Roxana, hemos seguido la misma línea de reflexión.

Los derechos consagrados vistos a la luz de las oportunidades, son dos cosas muy diferentes. Especialmente en tiempos del desarrollo de esta nueva fase del capitalismo, con la privatización de los servicios públicos, la flexibilización laboral, la disminución de las responsabilidades de los Estados frente a sus ciudadanos y ciudadanas.

En las últimas décadas, las mujeres visualizábamos un camino de liberación frente a una serie de necesidades que los Estados atendían colectivamente; caminos de liberación que contribuían a posibilitar nuestra participación social y política. Pero ahora la salud, la educación y la previsión social cuyos avances se recortan, recaen de manera especial sobre los hombros de las mujeres más pobres ampliando las responsabilidades y las jornadas. La institucionalidad patriarcal que contribuyó a desposeernos de riquezas materiales (la herencia, la dote, las tutorías) hace que de cara a la crisis del capital nos encontremos mal ubicadas, con gran desventaja frente a los varones. Pensemos en las mujeres jóvenes, en las posibilidades que tienen de poder acceder a un trabajo digno, bien remunerado y estable; o, más difícil todavía, de obtener una vivienda adecuada. En el trabajo desarrollado sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y la vivienda —que Elba ha liderado tan idóneamente— se ha demostrado una vez más los escollos que deben enfrentar las mujeres para lograr ejercer derechos fundamentales.

Una de las cuestiones que ha contribuido a una mayor posibilidad de goce de los derechos económicos, sociales y culturales —y que no tiene que ver solamente con nosotras— es todo lo relacionado con la declaratoria de progresividad de los DESC. Susana nos ha ilustrado sobre las dictaduras violentas, tiránicas, opresivas, que se han dado en el continente para consolidar un modelo económico que concentra el capital en pocas manos. Pero también están los acuerdos internacionales que brindan facilidades a los Estados para postergar sus propios compromisos con

la justicia social. La declaratoria de progresividad de los DESC, que los asume como desarrollo programático, da pie a que los Estados aduzcan las fragilidades y las debilidades que padecen, y dediquen menor cantidad de esfuerzos al logro de una mejor distribución social. Y las más afectadas, debido al acumulado histórico de desventajas, somos las mujeres.

Si a lo anterior sumamos el cambio de enfoque sobre el papel del Estado, que desmonta la seguridad social y privatiza servicios públicos esenciales, constatamos que dada la interdependencia que tienen los derechos humanos, se afectan también las libertades, la participación social y política. Lo que antes se exigía al Estado como derecho, hoy es mercancía que se obtiene, cuando existen posibilidades de hacerlo, en el mercado. La ciudadanía por la que tanto lucharon nuestras ancestas está siendo seriamente recortada. El capitalismo ha llegado a una fase crítica, al arrasarse no solo con poblaciones enteras sino también con la naturaleza, poniendo en grave riesgo la vida del planeta, consecuencias que recién estamos percibiendo ahora. La concentración a escala ampliada ha impactado la producción, que ha dejado de crecer al ritmo de antes. La tecnificación no ha supuesto liberación de la fuerza de trabajo sino cesantía, desempleo y sobreexplotación de las y los trabajadoras/es. La flexibilización laboral borró de un plumazo las conquistas relativas a las 8 horas, los descansos y la seguridad social. Ahora las reglas de juego no son definidas por los Estados, sino por las transnacionales. Quien detenta el poder económico tiene la capacidad de definir las reglas de juego, y las reglas de juego se dirigen a servir sus intereses particulares; por lo tanto, la mayoría de la población tiene cada vez menos garantizados sus derechos.

Si a la prolongación de la jornada remunerada sumamos el trabajo comunitario, el trabajo barrial, el destinado a los más pobres —que usualmente no es remunerado o lo es muy precariamente—, y agregamos el trabajo doméstico no remunerado y sin reconocimiento social, podemos dimensionar lo que está pasando con la vida y la salud física y mental de las mujeres de los sectores populares. Tampoco las profesionales, mujeres de sectores medios, escapan a la debacle: en el sector formal de la economía, para las asalariadas las 8 horas remuneradas se están convirtiendo en 14 o 16 horas. La tecnología, o el mal uso que hacemos de ella, ha convertido nuestra jornada de trabajo en algo sin principio ni final; ahora, las 8 o 9 horas

remuneradas en la oficina preceden a 4 o 5 horas más frente a la “compu” en la casa. Estamos en reuniones y simultáneamente leemos y contestamos los correos electrónicos, llevando a cabo el trabajo a distancia.

Antes buscábamos trabajo porque nos garantizaba la atención en salud; hoy en día tenemos que contar con un seguro médico para obtener un puesto de trabajo. Por lo menos en Colombia es así: hay que estar afiliada a una EPS (empresa prestadora de salud) o no eres contratada. Todos estos servicios, que anteriormente eran provistos por el Estado, se han convertido en lucrativos negocios y, por lo tanto, de ser ciudadanas con derechos, nos convertimos en clientes.

Frente a esta realidad que parece repetir los inicios del capitalismo, imaginemos lo que van a encontrar las generaciones que vienen, y de esta forma tomemos conciencia de que debemos recuperar las causas que defendimos las feministas hace mucho tiempo; pero, ¿con quiénes podemos hacerlo? Susana nos dice que debemos constituir una minoría signficante en los espacios que buscamos impactar: tenemos que construir una argumentación muy fuerte desde un discurso jurídico-político, con argumentos innovadores y un discurso de excelente calidad: contestatario y propositivo a la vez. Nuestro accionar en el ámbito internacional, multilateral, de las Naciones Unidas, de la OEA, de cara a nuestros Estados, tiene un sentido: obtener normas internacionales que nos sirvan de instrumentos para el cambio; para eso vamos a Naciones Unidas y a la OEA.

Lo mismo sucede cuando dialogamos con nuestros Estados, buscando el desarrollo de las leyes y de las políticas públicas que necesitamos. Frente al ejercicio de construir propuestas audaces, hacer cabildeo y concertar, necesitamos esa minoría signficante. Frente a la exigibilidad, surge la necesidad de contar con una base amplia para mantener y fortalecer lo ganado, y para enfrentar los retrocesos que se harán cada vez más evidentes.

Ahora, para finalizar, voy a referirme a algunas preocupaciones frente al movimiento para la exigibilidad de los derechos, de las cuales necesariamente se desprenden los grandes retos del feminismo en el futuro próximo

En la última década el feminismo parece haber perdido en parte su capacidad de subvertir el orden establecido. Considero que hemos dejado debilitar la praxis política; si bien la reflexión teórica nos permite ubicarnos en horizontes más amplios de la realidad social y económica, para orientar nuestras prácticas políticas, para poder exigir derechos es necesario que éstos sean conocidos y apropiados masivamente. Para ser capaces de asumir determinadas posiciones y ser contestatarias, tenemos que contar con la necesaria capacidad de articulación, de movilización y con la fuerza para ejercer presión. Esto no es posible si privilegiamos exclusivamente la teoría, que por supuesto es necesaria y no tengo la intención de descalificarla.

Los desarrollos tienen que estar ligados con una praxis, porque no podemos dejar de lado el trabajo que realizamos las militantes feministas durante todos los años 70 y 80, acercándonos a las mujeres de los sectores populares, debatiendo con ellas, socializando nuestras preocupaciones. Para poder exigir cada vez con mayor fuerza nuestros derechos, tenemos que *popularizar el feminismo*. Este es un nuevo reto. Y muchas feministas comparten mi preocupación.

Cuando Susana afirma que el CLADEM debe ser una red real, una articulación de carne y hueso; no solamente un agregado de mujeres, de abogadas, sino una articulación militante y no una red virtual, nos está hablando de eso. No solamente estamos para los debates públicos; hacer movimiento implica crecer con otras, recorrer los mismos caminos, interpelarnos a la vez que interpelamos al Estado y a la sociedad. No podemos realmente exigir si no tenemos fuerza; no podemos tener capacidad para exigir si no nos fortalecemos internamente, y la fortaleza deviene no solamente del saber sino de las prácticas feministas. Ello implica trabajar con las mujeres excluidas en multiplicidad de aspectos, que son la mayoría. Ellas experimentan la injusticia y la desigualdad todos los días de su vida. Una de nuestras responsabilidades —y retomo aquí a Boaventura de Sousa Santos— es hacer audible nuestra propuesta.

Algunas compañeras feministas nos preguntábamos en estos años, qué es lo que hace que una propuesta tan significativa no sea asumida por otras mujeres, por esas mujeres por las cuales luchamos y a las que creemos representar? Para cambiar

esa indiferencia o la incomprensión, se hace necesario plantear nuestro discurso en un lenguaje accesible a otros públicos, y seguramente tendremos que hacer muchas traducciones de nuestro trabajo. Traducciones dirigidas a los operadores/as de justicia, a nuestras/os aliadas/os de movimientos sociales diversos, pero sobre todo a las mujeres que viven día tras día todas las opresiones.

Junto con el esfuerzo para entendernos, se hace necesario transformar nuestras prácticas feministas. Nuestra relación con las otras y los otros debe estar signada por una ética que haga de nosotras las mejores aliadas.

Tenemos que tender puentes. El esfuerzo por comunicar debe acompañarse del interés por escuchar a esos otros movimientos. La solidaridad es un camino de doble vía: es necesario posicionar nuestro discurso, pero también permitir que las luchas por la justicia que llevan a cabo los otros movimientos tomen cuerpo en nuestra sensibilidad feminista. El feminismo, el de América Latina, crece paralelo a la lucha contra la injusticia, contra la pobreza, contra la afectación negativa del planeta. Algo en lo que he pensado mucho en este tiempo, como el desafío mayor que tiene el CLADEM: utilizar el Derecho como herramienta de cambio y, al mismo tiempo, transformar el Derecho. Me parece urgente que pensemos el Derecho, no solamente desde los resquicios que nos dejó el patriarcado, sino desde la construcción real de la justicia. Ya sé que no es fácil, pero las mujeres podemos lograrlo. Las feministas, las CLADEMs, haciendo la diferencia, podemos contribuir a cambiar el mundo y sus históricas injusticias.

Bogotá, marzo de 2009.

Ponencia iii.

¿Cuál es el son, bailamos reguetón o boleros?

ANA IRMA RIVERA LASSÉN¹

“Si no puedo bailar en tu revolución, no quiero ser parte de ella.”

Emma Goldman

Roxana nos invitó a este segundo aquelarre para que bailáramos en clave feminista de nuevo alrededor del fuego de la reflexión. Yo decía la otra vez, y repito: ¿Cuál es el son, bailamos reguetón o boleros? ¿Cuáles, si los hay, son los entendidos que el ritmo feminista impone o supone? Para exhortarnos a dejarnos llevar por las cadencias de la clave feminista, ello nos da una propuesta en tres movimientos.

I. Balance de los últimos años, logros y límites en el reconocimiento de derechos de las mujeres en la Región.

II. Prioridades estratégicas para mejorar condiciones en reconocimiento/ defensa/ejercicio de los derechos de las mujeres.

III. Papel que le toca a CLADEM... Si tuvieras el poder, ¿qué cambiarías?

¹ Activista feminista puertorriqueña, abogada y defensora de los derechos humanos. Se ha desempeñado activamente en los temas de los derechos de las mujeres, de la lucha contra el racismo, de la discriminación por orientación sexual y de los derechos humanos en general. Es co-fundadora y activista en Puerto Rico de varias organizaciones importantes en estos temas.

Tiene un Juris Doctor de la Universidad de Puerto Rico y es profesora en varias universidades de Puerto Rico. Es integrante del Consejo Consultivo del CLADEM.

Al igual que la otra vez, en esta ocasión me gustaría compartir una reflexión que me parece ubicar el compromiso personal frente al trabajo feminista, porque el primer balance es la mirada ética y la mirada personal.

Tengo 54 años, me veo al espejo con mi pelo corto lleno de canas y aún no puedo creer que haya pasado tanto tiempo, y tan rápido, desde aquel día en que me dije a mí misma que lucharía para probarle a todas las personas que las mujeres podíamos hacer lo que quisiéramos. Me lo dije un día en el balcón de mi casa, un balcón que para una niña de cuatro años era muy alto, por lo que no alcanzaba a ver por encima de la baranda. Acostumbraba mirar por debajo de ésta, apenas las piernas y los pies de la gente que pasaba. Mi madre me dijo que el triciclo que yo quería no sería para mí porque era niña; esas palabras llegaron hasta el centro de mi ser y supe que había algo mal en eso, algo que me hizo hacerme a mí misma aquella promesa.

Los últimos dos congresos del Consejo Consultivo de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres en Puerto Rico han estado dedicados a brindar un espacio de conversación a mujeres jóvenes, entre los 15 y 30 años de edad. En cuanto al tema de la integración de las jóvenes, creo que estamos en una carrera intergeneracional, que no es una carrera de relevos necesariamente.

Como presidenta de ese Consejo, inicié mis palabras de bienvenida recordando la promesa hecha cuando aún era una niña: *la de luchar por los derechos de las mujeres*. Esa promesa infantil que no olvidé se convirtió en fuerza y en motivación para buscar respuestas. En ese Congreso encontré una gran cantidad de jóvenes que se habían hecho a sí mismas exactamente la misma promesa —por situaciones muy parecidas— que las mujeres venimos repitiendo a lo largo de nuestras vidas.

Busqué y busqué y encontré. Encontré las voces de Simone de Beauvoir y su segundo sexo, la de Mary Wolstonecraft y su vindicación de los derechos de la mujer, la de Virginia Woolf y su cuarto propio, a Olimpia de Gouges y su declaración de los derechos de la mujer ciudadana, a Soujourner Truth, mujer negra que había sido esclava, reclamando que también era mujer, a las Pankhurst —madre e hijas—, sus huelgas de hambre, resistencia pacífica y encarcelamiento, a Susan B. Anthony y su

declaración de los sentimientos, a Luisa Capetillo y su opinión sobre las libertades de la mujer y también sus pantalones, a Ana Roque, la liga femínea y las sufragistas de Puerto Rico. Podríamos añadir tantos nombres como países existen: por ejemplo, a Flora Tristán del Perú o a Serafina Dávalos de Paraguay.

Con todas ellas me maravillé del verbo y de la palabra en la defensa de los derechos de las mujeres. Pero más que nada encontré a las mujeres en la historia; existía una historia de las mujeres, encontré mi historia, me encontré en la historia. Reconocí muchas promesas, como aquella de mis primeros feminismos repetida a lo largo de la historia, una historia de las mujeres desconocida en los textos escolares de entonces y aún parcialmente oculta. Las reflexiones y escritos de todas esas mujeres y muchas más que estuvieron ahí, luchando mucho antes, es la sabiduría que nos dejaron. Tuve la suerte de encontrar sus rastros y llegar hasta ellas cuando comenzaba a pensar que me faltaba un tornillo por creer en las cosas que creía.

Luego empecé a ver en los medios a otras locas que en el mundo hablaban de lo que se llamó la segunda ola del feminismo. (Entonces se decía en singular y también había una discusión por cuál era el verdadero feminismo y la verdadera organización). Esa segunda ola del feminismo me atrapó siendo una adolescente, más que como ola, como tsunami; yo que le tengo miedo al agua y no sé nadar, he estado “surfeando” las olas del feminismo desde entonces. Es desde la mirada del activismo que voy siguiendo el ritmo de la clave feminista.

De las sufragistas ganamos raíces, de la segunda ola de los feminismos en su momento ganamos agendas, utopías, profundidad, nuevas miradas. Ahora esa segunda ola en la distancia también forma parte de las raíces de unos nuevos feminismos que traen también agendas, utopías, profundidad, nuevas miradas. Ese espacio del feminismo, entonces, de los feminismos de ahora, en sus diversas vidas, nos sigue convocando. Por eso estamos aquí. Alguna gente dice que los feminismos están muertos o languidecen; si eso fuera cierto, entonces estamos en un ritual fúnebre velando a la muerta a ver si resucita, y gritando: ¡Feminismo levántate y anda!

Yo prefiero pensarnos desde la celebración de la vida, de todas las vidas que las ideas feministas han acompañado y desde todas esas ideas feministas que han transformado y siguen transformando las normativas sociales. A la vez, esas ideas feministas no son estáticas y también se transforman.

Pero veamos algunos temas puntuales al pasar revista a algo de lo andado en los pasados años en materia de derechos. A nivel internacional, hemos ido de Beijing y El Cairo, al más 5, al más 10, ya mismo serán 15 años y no hay señales de otra Conferencia grande. Uno de los temas más fuertes ha sido el de la violencia contra las mujeres en la relación de pareja o intrafamiliar, o como le llamemos en los diferentes países. Ese tema ocupa tanto tiempo de nuestras luchas que parecería que nos ocupa todo el tiempo. Al menos en Puerto Rico, hay una generación que prácticamente solo conoce ese tema. ¿Cómo pasó esto? Tenemos políticas públicas establecidas, leyes fuertes y gobiernos débiles para implantarlas. Las muertes de las mujeres a manos de sus parejas o ex parejas siguen ocupando las primeras planas de los medios de comunicación. Los medios nos atacan a nosotras como si fuésemos las que promovemos la violencia contra las mujeres. ¿Si ya existe una ley, por qué no desaparece la violencia? Esa pregunta, sin embargo, debe estar presente siempre para nosotras en la búsqueda de soluciones.

De México 1975 a Beijing 1995, de la Tribuna a las tribunas

Puerto Rico es una especie de Estado virtual y una nación en tiempo real representada en muchas ocasiones por las ONGs y organizaciones de feministas en las conferencias mundiales y escenarios internacionales. Nuestra presencia como puertorriqueñas en las actividades de la llamada ruta de las Naciones Unidas, las conferencias y actividades en torno a los derechos humanos, nos coloca en una situación extraña. Somos personas que no tenemos un Estado propio con el cual interceder en la Organización de Naciones Unidas, por lo que nos sumamos en general a las voces que reclaman a todos los gobiernos, participamos de las acciones para presionar a diferentes delegaciones, pero más que nada nutrimos

los argumentos que luego llevaremos a Puerto Rico. Al igual que todas las demás, regresamos cada quien a su país para incorporar los argumentos y resultados a las demandas de derechos nacionales.

En la época del pos Beijing, pos Cairo, pos Durban, o pos Seattle, de las discusiones en torno al seguimiento de las diversas conferencias mundiales, de las discusiones sobre los derechos humanos de las mujeres en el marco, por ejemplo, de los temas de la economía, la globalización o en relación con el tema de los conflictos armados, resalta el tema del poder o la fuerza de las organizaciones feministas. ¿Existe realmente tal poder, o es una ilusión, un holograma proyectado desde el espacio virtual de nuestros juegos políticos? Esta pregunta tiene que ver con una de las interrogantes que nos lanza Roxana.

La experiencia de participar en las conferencias y cumbres mundiales —cuando la ONU se proyectaba como una entidad con más fuerza que en estos últimos años— nos hizo vivir un proceso impactante mediante la fuerza de organizaciones no gubernamentales (ONGs), organizaciones feministas y de mujeres en general incidiendo sobre las deliberaciones de los gobiernos del mundo en torno a los planes y estrategias relacionados con la ciudadanía de las mujeres.

Las integrantes de organizaciones feministas y de mujeres de toda nuestra región de América Latina y el Caribe, que participamos por ejemplo en el proceso de Beijing 95, pensamos y sabíamos que aunque no podíamos decir que estábamos sentadas en la mesa de negociación de igual a igual con los/as representantes de los Estados, sí podíamos decir o quisimos creer que les hacíamos creer a ellos que no podían ignorar nuestra presencia.

Un poco antes, en Viena en el 1993, se comenzó a hablar de los derechos de las mujeres en tanto derechos humanos y se reconoció la violencia contra las mujeres como violencia de género. Logro grande; reto aún mayor a la hora de obtener que esto se traduzca en normativas nacionales con voluntad de cumplimiento, además de presupuestos y recursos que así lo demuestren.

Las de Puerto Rico que fuimos a Beijing en el 1995, al regresar elaboramos nuestro catálogo de reclamos. Uno de ellos fue la creación de la Oficina de la Procuraduría de las Mujeres (OPM), que sustituyera a la oficina que había antes y tuviera poder para fiscalizar el cumplimiento de políticas públicas, investigar y sancionar. Es una idea que salió de los grupos de mujeres y logramos que se hiciera ley en el 2001, para que más allá de los cambios de gobierno se llevara a cabo un nombramiento por diez años, lo que le da una gran autonomía y se sale por tanto de la lógica de los cambios electorales. Esto está ahora en peligro, al ganar un partido que ha establecido pactos con las iglesias más conservadoras. El nuevo gobernante de Puerto Rico ha amenazado con dejar en el aire todo lo que hemos logrado hasta ahora, así que hay algo más allá que tenemos todavía que analizar, más allá de la “autonomía de los espacios gubernamentales a favor de las mujeres o impulsados por las mujeres”, más allá de salirse o negociar con la lógica electoral, hay que ver si se tiene suficiente poder. Esta es nuestra segunda lección. Es algo parecido a lo que nos pasó con la ley de violencia doméstica en Puerto Rico, aunque en su concepción y lenguaje original logramos que se aplicara a parejas sin distinción de orientación sexual, ahora solo se aplica a parejas heterosexuales, ya que el Tribunal Supremo así lo decidió. ¿Dónde quedó nuestro poder?

Siempre digo que la década de los setenta del siglo XX nos enseñó el valor de la palabra mujer como un espacio desde donde definir nuestras luchas sociales y políticas. Pero los ochenta nos enseñaron también que no tenemos que estar todas en la misma organización, y sentó las bases para que el discurso de “la mujer” empezara a ser el de “las mujeres”. Empezamos a organizarnos desde las diferencias. Los años noventa, por su parte, se destacaron por la diversidad y por el distanciamiento. Esa década vio el surgimiento de reclamos de visibilidad e inclusión más fuertes y específicos de sectores de mujeres a su derecho a organizarse, por ejemplo, por raza, etnia o por orientación sexual.

El distanciamiento a que me refiero como característica de la década de los noventa es el distanciamiento de la identidad feminista —al de llamarse como tal, y al distanciamiento del activismo feminista—, más allá de un empleo en

Organizaciones no Gubernamentales o en entidades del gobierno estatal o de los municipios. Hay mucho trabajo que las feministas impulsamos llevándose a cabo desde los albergues, casas refugio, los centros de servicio, las oficinas de las mujeres de los municipios o del gobierno central. Vemos que las que realizan el trabajo, no necesariamente se llaman a sí mismas feministas; a veces no conocen mucho de la historia de las luchas que hay detrás de ese empleo.

Estoy aquí simplemente describiendo una situación, sin ánimo de denuncia o reclamo purista hacia o desde los feminismos. Solo describo lo que veo en el camino. Tenemos mujeres trabajando por y para los derechos de las mujeres. El que se llamen a sí mismas feministas o no, no necesariamente nos da la medida de sus compromisos personales con el trabajo que realizan.

Otro ejemplo del distanciamiento está en el uso de la palabra género, indistintamente de la palabra mujeres. Cuando se comenzó a usar con mayor frecuencia el término género para ampliar aún más lo que incluimos en nuestros (des)haceres de lo femenino y lo masculino, nos distanciamos de “las mujeres”, buscando profundizar más en el origen de las llamadas diferencias que se adjudican por razón de sexo. Esto sin duda amerita una discusión más profunda. Tampoco pretendo con este comentario atribuir culpas o lanzar críticas; solo sigo describiendo lo que veo en el camino.

Reconocer la multiplicidad de identidades que conforman a su vez nuestra identidad de ser mujeres forma parte de ese análisis de transversalidad. Somos todas las identidades a la vez, la intersección de todas ellas. Somos personas con nacionalidad, raza, etnia, orientación sexual, y cualquier otra identidad a la vez. No dejamos a una o a varias en la puerta de entrada cuando asistimos a alguna actividad. Pero los análisis que no usan un método transversal hasta ahora han pretendido eso, si privilegian unas identidades sobre otras. Entonces somos como mujeres con múltiples personalidades, que no podemos vivir con todas las identidades a la vez y alguna(s) permanecerá(n) en el armario (en el closet).

Hace poco, en la Conferencia de la Puerto Rican Studies Association de este pasado 2008, me tocó hablar de *¿Por dónde van las rutas que llegan a las identidades*

y a las diversidades?: cartografía de colisiones y geografía de evasiones, un tema que siempre resuena en mis oídos, como una pregunta retórica, como un camino al que se le cruzan otros caminos y termina perdiéndose en el horizonte. No es un camino recto, tiene curvas y en ocasiones podría parecer un laberinto en el que camina un fauno transgénero que se parece a mí o a mi reflejo. Kimberlé Williams Crenshaw llama intersecciones a este fenómeno y dice al respecto:

Para utilizar la metáfora de una intersección, primero creamos analogías de la relación entre los varios ejes de poder, i.e., raza, etnia, género o clase social, como vías que dan forma al terreno de las relaciones sociales, económicas y políticas. Es a través de esas avenidas que viaja el proceso dinámico de la privación de poderes. Estas avenidas son ejes de poder específico y exclusivo; por ejemplo, el racismo es distinto al patriarcado, que a su vez es distinto a la opresión de clases. De hecho, los sistemas a menudo se solapan y cruzan, creando intersecciones complejas en lugares donde dos o tres o más de los ejes pueden encontrarse...²

El comienzo del siglo XXI nos alcanza en medio de estos discursos de dónde estamos y desde dónde nos vemos. Para hablar de las utopías del siglo XXI creo que hay que hacer una reflexión desde nuestras identidades de mujeres de dos siglos. De mujeres que venimos del discurso de la víctima para identificarnos y para desarrollar metodologías de estudio y de trabajo. Tenemos que ubicarnos ahora en otra óptica. No podemos seguir viéndonos solo como las víctimas de la historia. Tampoco seremos las opresoras, pero somos personas que nos posicionamos desde el género y desde el ser mujeres en múltiples situaciones. Y es un reto no hablar desde la identidad única de víctimas.

Como decíamos en la pasada Asamblea de CLADEM, los embates de las políticas económicas neoliberales, de la mano con el crecimiento de la Organización Mundial del Comercio y el achicamiento de la ONU como fuerza intergubernamental, es un escenario distinto del escenario al que CLADEM

² Crenshaw, Kimberlé Williams, "The Intersectionality of Race and Gender Discrimination", en: *Race, Ethnicity, Gender and Humans Rights in the Americas*, Celina Romany(Ed), American University, 2001.

se enfrentó en su nacimiento. La crisis actual de la ONU y de la OEA en sus intentos de reinventarse ante el nuevo ordenamiento económico-político mundial rebota también en nuestros trabajos y requiere respuestas. Los temas económicos, los DESC y la globalización siguen siendo temas que debemos entrelazar a nuestros discursos de reclamos de derechos humanos de las mujeres. Los TLC siguen vivos y fuertes. Costa Rica, a pesar de una oposición donde muchas voces feministas se oyeron, dijo sí al CAFTA. En esa misma línea los foros sociales mundiales así como nuestra participación en los mismos deben discutirse también.

En el campo de los derechos sexuales y reproductivos nos estamos quedando atrás. Nos llevan la ventaja los fundamentalistas, tarea ante la que hay que mantener fuerza y seguir avanzando en las discusiones hacia la Convención. La violencia hacia las mujeres desde la negación de nuestros derechos sexuales y reproductivos debe ocupar nuestras agendas junto con la demanda de los Estados laicos. Sabemos que en algunos casos puede representar amenazas a la integridad física de las defensoras de derechos.

El aborto en Puerto Rico, por ejemplo, es legal, pero cada día la distancia entre la legalidad y la realidad se hace mayor. Los grupos pro vida, con su discurso de odio y muerte, nos están ganando el espacio, al punto que la gente piensa que el aborto es ilegal en el país. Puerto Rico atraviesa ahora una de las discusiones fruto de esos enfrentamientos. Discusión de un nuevo código civil, que en su parte relativa a las instituciones familiares propone el reconocimiento de uniones civiles para parejas tanto heterosexuales como del mismo sexo. Propone también el reconocimiento formal de la reproducción asistida. Esto ha desatado la discusión del Estado laico. Ahora los grupos fundamentalistas quieren proponer enmendar la Constitución para que el matrimonio sea solo entre hombre y mujer.

Por último, en el tema del trabajo no remunerado y trabajo doméstico de la pasada reunión de la CEPAL, el Caribe tiene mucho que decir más allá del tema de la llamada economía informal, por ejemplo; las migrantes caribeñas están muy impactadas por este tema. Igualmente, el tema de la esclavitud sexual

y el tráfico de mujeres, niños y niñas con esos propósitos. Mi país es país de tránsito por su relación con los EEUU. Tenemos que recuperar los trabajos de investigación que sabemos se realizan desde las instituciones educativas, así como aquellas iniciativas estatales para poder dedicarnos a la exigencia de procesos de rendición de cuentas a nuestros gobiernos.

Roxana pregunta: *Si tuvieras el poder necesario para impulsar cambios, ¿por dónde comenzarías?* Esa pregunta la sigo pensando. Ahí todavía me siento como de cuatro años en el balcón de mi casa, pensando el futuro. Las abogadas tendemos a impulsar cambios legales y es lo más visible de las historias de las luchas feministas. Como jurista, me acerco a estas interrogantes desde el espejismo que puede ser la noción del Derecho vista desde lo institucional como normativa fija, norte ético o de orden social.

Dentro de ese marco, las fronteras entre dogmas religiosos y las políticas públicas sobre temas como la sexualidad humana que han tenido y contienen aún nuestros códigos han sido y son la razón de fuertes y apasionadas discusiones. Recordemos que el Derecho contiene visiones sociales, políticas, culturales y económicas que privilegian una manera de concebir el orden social sobre otras. Es, por lo tanto, terreno fuerte de disputas de poder entre distintas partes que quieren privilegiar su manera de ver el mundo como la correcta para las demás personas. Esa lucha de poder siempre será una de las fuentes principales del cambio en las normativas del Derecho. Desde el Derecho se pretende definir las identidades correctas o legales, y las que no encajan podrían ser catalogadas como ilegales o criminales, según sea el caso.

Entiendo que la discusión mayor que está sobre la mesa es la del Estado laico, esa gran ficción jurídica que se basa en la idea de la libertad de religión, de que el Estado no privilegia ninguna. *Si tuviera poder, eso haría: un Estado laico de verdad.*

Soy el eco del pasado que viene a despertar a la mujer del porvenir, decía la sufragista puertorriqueña Ana Roqué. Yo creo que los ecos del pasado son parte del porvenir, pero también creo que cada quien en el tiempo que le toca vivir escribe su sueño de futuro y vive su realidad para tratar de construirlo.

Quizá al final me dé cuenta de que el laberinto del que hablaba en una parte de esta intervención, termina donde empieza: en mis propios pasos. Yo lo construyo y lo deshago al caminar; nunca saldré del laberinto porque realmente no existe, es la ilusión de ver mis identidades multiplicadas en los espejos de mis intersecciones.

¿Cuál es el son, bailamos reguetón o boleros?

San Juan, abril de 2009.

Referencias bibliográficas

Rivera Lassén, Ana Irma, “Las organizaciones feministas en Puerto Rico o el holograma del poder”, *Revista Identidades*, Proyecto de Estudios de las Mujeres, Universidad de Puerto Rico, Cayey, septiembre 2007.

Rivera Lassén, Ana Irma y Elizabeth Crespo Kebler, *Documentos del feminismo, Facsímiles de la Historia*, Vol I, 1970-1979, Editorial Universidad de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico, 2002.

Rivera Lassén, Ana Irma, “¿Por dónde van las rutas que llegan a las identidades y a las diversidades?: cartografía de colisiones y geografía de evasiones”, octubre 2008, sin publicar.

Crenshaw, Kimberlé Williams, “The Intersectionality of Race and Gender Discrimination”, en: *Race, Ethnicity, Gender and Humans Rights in the Americas*, Celina Romany(Ed), American University, Washington, 2001.

2

EL LITIGIO: LA DISPUTA
DE DERECHOS, LA
ESTRATEGIA POLITICA Y
LAS LECCIONES
APRENDIDAS.



L1979 Villena
Jesunete
ponencia iii

Worbbellic
de 19 BARRER
Rozas y Andreg
Andreg Medina
ponencia ii

9997191719U
6141619
ponencia i y iv



2

EL LITIGIO: LA DISPUTA
DE DERECHOS, LA
ESTRATEGIA POLÍTICA Y
LAS LECCIONES
APRENDIDAS.

ponencia i y iv.
Valeria
Pandjarianjian

ponencia ii.
Andrea Medina
Rosas y Andrea
de la Barrera
Montpellier

ponencia iii.
Jeannette
Llaja Villena

Ponencia i.

Balance regional

Visión panorámica del litigio internacional en CLADEM

VALÉRIA PANDJIARJIAN¹

La experiencia acumulada por CLADEM en el trabajo a favor de la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres —a niveles internacional, regional y nacional— no solo le ha permitido reconocer la efectividad desarrollada en ciertas estrategias de incidencia jurídico-política, sino que también ha generado momentos de reflexión y balance, en un grado de maduración que le impone redimensionar y redireccionar el desarrollo de estas mismas estrategias con el fin de que puedan ser priorizadas y potenciadas en función de los objetivos, de las demandas reales y del fortalecimiento de las capacidades de la red.

En este sentido, la última Asamblea Regional de CLADEM (realizada en febrero de 2006) ha decidido —al parecer de manera muy acertada— estructurar líneas de apoyo del trabajo por medio de programas de *formación, monitoreo y litigio*, los cuales deben llevarse a cabo de manera articulada y desarrollar sus estrategias

¹ Abogada feminista brasileña, especializada en derechos humanos de las mujeres. Ha participado de varios entrenamientos y programas de formación en derecho internacional de los derechos humanos y *de advocacy* en derechos de las mujeres.

Hace 17 años trabaja como consultora en género y derechos humanos, con énfasis en temas de discriminación y violencia contra las mujeres, derechos sexuales y derechos reproductivos.

Entre 2002 y 2005 ha sido coordinadora del área regional de violencia de CLADEM e integrante del Comité de Gestión de la red entre 2006 y 2008. Desde agosto de 2007 es la responsable del programa de litigio internacional de CLADEM.

coordinadamente a nivel regional, con el fin de brindar el debido soporte a las instancias de los CLADEM en sus respectivos ámbitos nacionales.

En ese contexto, son varios los desafíos para el programa de litigio internacional, y se presentan también de forma bastante particular. Sin embargo, uno de los elementos claves que nos puede ser útil tomar como punto de partida en este momento es trazar, en líneas generales, un panorama de lo que ha sido hasta ahora la experiencia en litigio de CLADEM, en colaboración con organizaciones aliadas.

Una primera aproximación a la temática del litigio internacional en CLADEM, en el marco de dos décadas de actuación de la red en diferentes planos, nos permite vislumbrar que su labor ha sido positiva, jugando un papel significativo en la promoción de estrategias legales para la defensa de los derechos de las mujeres y en el abordaje jurídico-social de temas relacionados con la situación legal y las vivencias de las mujeres en los diferentes espacios en los que actúa, tratando además de que se incluya una perspectiva de género en la jurisprudencia de los organismos de supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos. Todavía habrá que proseguir realizando procesos de sistematización más profundos de las experiencias que sientan las bases de ese programa.

Para que se tenga algunos parámetros básicos sobre esa realidad, en una visión panorámica de los últimos diez años —período en que se ha hecho efectivo el uso práctico del litigio internacional en la red— CLADEM cuenta en su haber, hasta el momento, con un total de *diez casos de litigio, una medida cautelar y tres amicus curiae*.

1. Países, casos e instancias a las que se ha tenido acceso

En relación con los casos de litigio, hasta ahora se ha tenido acceso de forma privilegiada básicamente a las *instancias* del *Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (CDH/ONU)* y a la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (CIDH/OEA)*.

Los *casos de litigio internacional* en los que CLADEM se ha involucrado, en alianza con otras organizaciones, han sido denunciados desde y contra *6 países de la región*:

PAÍSES	NÚMERO DE CASOS	INSTANCIA
▪ Argentina	2	CDH/ONU
▪ Bolivia	1	CIDH/OEA
▪ Brasil	2	CIDH/OEA
▪ México	1	CIDHà Corte/OEA
▪ Paraguay	1	CIDH/OEA
▪ Perú	3	1 CDH/ONU y 2 CIDH/OEA

CLADEM ha presentado, conjuntamente con organizaciones aliadas, tres denuncias ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH/ONU) y siete peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH/OEA).

2. Temas centrales

Por lo general, los temas centrales privilegiados en los diferentes casos han girado en torno a:

TEMAS	CASOS	INSTANCIA
▪ violencia sexual	LNP, <i>Argentina</i>	CDH/ONU
	MZ, <i>Bolivia</i>	CIDH/OEA
	MM, <i>Perú</i>	CIDH/OEA
▪ violencia doméstica contra las mujeres	MCL, <i>Brasil</i>	CIDH/OEA
	Maria da Penha, <i>Brasil</i>	CIDH/OEA
▪ femicidio-feminicidio	Esmeralda, <i>México</i>	CIDH → Corte/OEA
▪ aborto	LMR, <i>Argentina</i>	CDH/ONU
	KLL, <i>Perú</i>	CDH/ONU
▪ esterilización forzada	Mamérita Mestanza, <i>Perú</i>	CIDH/OEA
▪ reconocimiento de filiación a una niña	NM, <i>Paraguay</i>	CIDH/OEA

- **Medida cautelar**

CLADEM se ha involucrado con organizaciones aliadas en la solicitud de una medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH/OEA), para garantizar el derecho a la integridad personal (art.5), el derecho a la vida (art. 4), a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectivas (arts. 8 y 25) —todos en relación con el art. 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— de defensoras y defensores integrantes de las organizaciones de

derechos humanos de *Nicaragua*: Centro de Investigaciones para la Comunicación (CINCO), Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua (MAM) y Red de Mujeres contra la Violencia (la RED).

- **Amicus Curiae**

En forma paralela a la estrategia de los casos de litigio y de medida cautelar, se ha utilizado la institución jurídica del *amicus curiae* como un importante y útil recurso para contribuir a *promover la ampliación de los marcos interpretativos de la normatividad internacional y nacional en los países de la región, y la justiciabilidad de los derechos humanos de las mujeres, buscando generar jurisprudencia género-sensitiva mediante el litigio internacional.*

Originaria del Derecho romano, con el pasar de los años esa institución ha sido incorporada a la práctica judicial de los países anglo-sajones, así como a la de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.²

Desde el inicio del siglo XX, la institución jurídica del *amicus curiae* (“Amigos de la Corte”) fue adoptada por la Suprema Corte norteamericana, con el objeto de proteger derechos colectivos (de grupos identificados) o derechos difusos (de la sociedad en general). Su función es llamar la atención de los juzgadores sobre alguna materia que, de otra forma, podría escapar a su conocimiento. Entonces, un memorial de *amicus curiae* es producido por quien no es parte en el proceso, con vistas a auxiliar la Corte con el fin de que pueda proferir una decisión acertada, o con el fin de sustentar determinada tesis jurídica en defensa de intereses públicos y privados de terceros, que serán indirectamente afectados por el resultado de la cuestión.³

² Cf. ADVOCACI. *Mortalidade Materna e Direitos Humanos: As Mulheres e o Direito de Viver Livre de Morte Materna Evitável*, Rio de Janeiro: Advocaci, 2005. Además, ver Abregu M. & Courtis C., “Perspectivas y posibilidades del *amicus curiae* en el derecho argentino”, en *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, Buenos Aires, 1997.

³ Steven H. Gifis, *Law Dictionary*, Barron's Educational Series. Inc. 1975, pp. 11-12. Ver también BINENBOJIM, Gustavo. *A democratização da Jurisdição Constitucional e o Contributo da Lei nº 9.868/99*. En: SARMENTO, Daniel (Org.). *O controle de constitucionalidade e a Lei Nº 9.869/99*. Río de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001, p. 158, N. 44.

Para ello CLADEM-Regional se ha valido de *amicus curiae* en tres oportunidades de casos de litigio internacional presentados por otras organizaciones:⁴

- a) En un caso contra *Chile* ante la CIDH/OEA, involucrando entre otras temáticas la discriminación por orientación sexual contra las mujeres y los derechos de la niñez.
- b) En otro momento se trató de una adhesión de CLADEM a un *amicus curiae* presentado en un caso contra *EUA* ante la CIDH/OEA sobre violencia doméstica contra la mujer, en que la indiferencia y denegación del derecho a medidas protectivas ante la violación de la orden de alejamiento del agresor dio como resultado la muerte de sus tres hijas.
- c) En un caso contra *República Dominicana* llevado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OEA), relativo al derecho a la nacionalidad para las niñas y a la no discriminación por sexo, motivo racial, razón de origen, condición económica y social, entre otros.

CLADEM-Regional pronto va a presentar, además, dos *amicus curiae* más: uno ante el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) en el caso Alynne da Silva Pimentel contra Brasil, sobre mortalidad materna. Otro ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH/OEA), en el caso IV contra Bolivia, sobre esterilización forzada.

En *anexo* presentamos datos básicos en un breve *resumen sobre los casos de litigio y amicus curiae* mencionados, organizado a partir de las instancias en que fueron interpuestos (CDH/ONU, CIDH/OEA y Corte/OEA) y las referencias donde es posible lograr mayor información acerca de ellos, cuando tal acceso sea factible.

⁴ Además de seguir presentando nuevos casos emblemáticos y *amicus curiae*, entre las estrategias del programa se pretende también propiciar la incidencia de *amicus curiae* desde otras organizaciones a los casos de litigio internacional en los que CLADEM esté actuando como peticionario (por ejemplo: el caso MZ, de Bolivia, tuvo un *amicus curiae* presentado por la ONG Equality Now).

Además de estos datos y aspectos presentados someramente, que demandan un conocimiento, una sistematización y difusión en mayor detalle y profundidad, se hace necesario considerar una serie de cuestiones adicionales desde estos litigios en cuanto a, por ejemplo:

- las perspectivas de los *derechos invocados* que se requiere visibilizar, considerar, sistematizar y evaluar en el conjunto de la construcción argumentativa que ha sido aplicada;
- el perfil de las *titulares de derechos protegidos*, en el sentido de la afirmación de mujeres, adolescentes y niñas como sujetos de derechos, analizando sus contextos y los derechos titulados de forma conexas; y
- las *alianzas* privilegiadas que se han establecido con ONGs (organizaciones no-gubernamentales) y redes internacionales, regionales y nacionales/locales.

3. Derechos invocados

En cuanto a la perspectiva de los *derechos violados que han sido invocados*, involucran el debate acerca del incumplimiento de dispositivos de varios documentos internacionales de protección de los derechos humanos del sistema global y regional, entre ellos especialmente el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); la Convención sobre los Derechos del Niño; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

Entre otros derechos invocados, destacan:

- Derecho a la vida
- Derecho a la integridad física, mental y moral
- Derecho a la igualdad y no discriminación⁵

⁵ Los casos de litigio y *amicus curiae* involucran distintas formas combinadas de discriminación (sexo y género, étnico-racial, condición económica y social, generacional, orientación sexual, origen, etc).

- Derecho a la libertad y a la seguridad personal
- Derecho a vivir libre de violencia
- Derecho a no ser sometida a tortura o a tratos crueles, inhumanos o degradantes
- Derecho a la dignidad y a la protección de su familia
- Derecho a la intimidad
- Derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada
- Derecho a la libertad de pensamiento y religión
- Derechos de niños/as y adolescentes
- Protección de la honra y dignidad
- Protección al nombre
- Reconocimiento de la personalidad jurídica
- Protección a la familia
- Derecho a la nacionalidad
- Derecho a la garantía y respeto de los derechos
- Derecho a las garantías judiciales
- Derecho a la protección judicial
- Derecho a la justicia
- Derecho al debido proceso legal
- Derecho a un recurso efectivo
- Derecho a un recurso rápido y simple ante tribunal competente
- Derecho a las medidas de protección que la condición de menor requiere
- Derecho a la igualdad de protección de la ley y ante la ley, los tribunales y las cortes.

El desarrollo de las alegaciones relativas a la violación de estos y otros derechos conexos van a encontrar respaldo en las particularidades de los hechos comprobados y en el conjunto de las argumentaciones utilizadas en el contexto de los casos y más allá de los mismos. Dichas argumentaciones pretenden, en una perspectiva feminista y lo más interdisciplinaria posible, imprimir la visión sociojurídica de género a esas violaciones y poner de relieve el carácter sistemático en el patrón de las mismas en el país y/o la región, abordando los derechos humanos en sus dimensiones de integralidad, indivisibilidad e interdependencia.

De esta forma, a la par que criterios para la previa detección y selección de casos, en el proceso de preparación de los casos a litigar tienen relevancia, entre otros elementos:

- la recolección de pruebas y documentación idónea de soporte del caso y de las alegaciones de los hechos y derechos;
- la recolección de estudios, datos estadísticos, informes, investigaciones, notas periodísticas u otros, en el ámbito local/nacional, regional y/o internacional, que revelen el patrón sistemático de la violación y el hecho de que, por lo tanto, no se trata de un caso aislado;
- la elaboración de los fundamentos de la demanda sobre la base de los instrumentos y decisiones/recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos internacionales, utilizando argumentación sociojurídica feminista y enfoque de género.

Por supuesto estos y otros desarrollos acerca de los argumentos referentes a los hechos y derechos invocados en los casos, así como las diferentes formas de articularlos, pueden ser mejor demostrados en los estudios de casos emblemáticos, que sistematizan las experiencias de litigio con mayor profundidad o mediante la simple lectura o análisis de los informes de fondo sobre las decisiones tomadas en estos casos.

Por lo general, recurriendo a ejemplos concretos, queda claramente expuesta la desigualdad en el acceso a la justicia de las mujeres, como consecuencia de la intensidad con que las distintas barreras⁶ (financieras, de duración de los procesos, de leyes sustantivas y/o procesales defectuosas y/o insuficientes, culturales,⁷ entre

⁶ Para leer más sobre el tema, consultar, por ejemplo: “Barreras culturales para el acceso a la justicia en Venezuela”, por Carmen Luisa Roche y Jacqueline Richter, Capítulo III, en *Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia*. Jesús María Casal, Carmen Luisa Roche, Jacqueline Richter, Alma Chacón Hanson. Venezuela. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis). Caracas, noviembre 2005 (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03831.pdf>).

⁷ “La cultura jurídica de los operadores del sistema jurídico, así como la de los posibles usuarios del mismo, incluyen con frecuencia aspectos que pueden constituir barreras para el acceso a la justicia. Baste con señalar aquí que la cultura jurídica, tanto la de los funcionarios que operan un determinado sistema jurídico como la de los ciudadanos que pueden o no necesitar hacer uso de él, no es más que una parte de la cultura que integra la identidad de una sociedad determinada. Se llama cultura jurídica porque es el componente de la cultura de esa sociedad que se refiere al Derecho y a su funcionamiento, incluyendo los órganos del sistema jurídico, las normas y su interpretación y aplicación”. *Ibidem* nota anterior, p. 65.

otras) las afectan cuando se trata de ejercer un derecho, dirimir conflictos o reclamar derechos.

En los casos que hemos acompañado son recurrentes los sesgos de discriminación y violencia contra las mujeres en los sistemas de justicia y de salud, denegando derechos sustanciales y violando garantías y procedimientos legales básicos; la no observancia de la debida diligencia en los deberes de prevenir, investigar y sancionar las violaciones y a los violadores; el patrón sistemático de las violaciones y de la impunidad que resulta de las mismas, evidenciado en formas específicas y/o combinadas de discriminación de sexo y género, étnico-racial, condición económica y social, entre otras.

Es así que, en diferentes casos se revela la práctica de (re)victimización y violencia institucional del Estado (especialmente desde agentes/instituciones de salud y justicia) en sucesivos incumplimientos, por acción u omisión en lo que atañe a sus deberes convencionales, en especial en casos que involucran distintas formas de violencia contra las mujeres y el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

Y son contextos como los descritos que, ante la falla del sistema nacional, van a generar la invocación de la responsabilidad internacional de los Estados; los pedidos de reparaciones integrales a las víctimas, sus familiares y/o a quienes más se vean afectados por las violaciones, como de medidas de políticas públicas dirigidas a la prevención y no repetición de las violaciones, entre otras posibilidades.

4. Titulares de derechos protegidos

Una mirada general a los casos de litigio, medida cautelar y a los *amicus curiae* en los cuales CLADEM se ha involucrado demuestra, de forma incontestable, los múltiples contextos de discriminación y violencia a que fueron sometidas las titulares de los derechos protegidos, en razón de algunas situaciones y condiciones, entre otras:

- el simple hecho de ser mujeres;
- su condición de niñas o adolescentes;

- la condición socioeconómica de pobreza extrema;
- el hecho de pertenecer a determinados grupos étnico-raciales;
- el ser campesinas, de zonas rurales;
- su orientación sexual;
- su origen;
- su condición de migrante;
- su condición de defensoras de derechos de las mujeres.

Para poder hacernos una idea clara del perfil de las víctimas y del contexto en que se dieron las violaciones, en temas de *violencia sexual*, tenemos los casos de:

- a) Argentina: joven indígena, viviendo en extrema pobreza, en un pueblo aislado, que a los 15 años fue violada por 3 jóvenes, que fueron absueltos en un proceso lleno de irregularidades, prejuicios de género y discriminación étnico-racial.⁸
- b) Bolivia: mujer de 30 años, soltera, es violada en su domicilio por el hijo de los dueños de la casa que rentaba; el acusado es absuelto por sentencia violatoria del derecho a la no discriminación y al debido proceso legal.⁹
- c) Perú: humilde campesina de 22 años, que acude al servicio de emergencia de un hospital público, es llevada por el médico a su consultorio particular bajo el pretexto de que allá tendría el equipamiento necesario para tratarla, y ahí la viola sexualmente, siendo absuelto a nivel nacional.¹⁰

Brasil nos trae dos casos de *violencia doméstica contra las mujeres*, como patrón sistemático de violación e impunidad en el país. En uno de ellos, la víctima fue asesinada a los 23 años, en su casa, por su ex-novio, miembro de una familia con poder económico y que no aceptaba el rompimiento del noviazgo. Pese a dos condenas por el Tribunal de Jurados, el reo preso logró un *habeas corpus* y huyó antes de la confirmación de la decisión recurrida, no efectuándose su encarcelamiento posteriormente.¹¹ El otro, es el de Maria da Penha, que a los 38 años sufrió doble intento de homicidio por su marido, quien le disparó por

⁸ Ver anexo, Caso LNP, Argentina, CDH/ONU.

⁹ Ver anexo, Caso MZ, Bolivia, CIDH/OEA.

¹⁰ Ver anexo, Caso MM, Peru, CIDH/OEA.

¹¹ Ver anexo, Caso MCL, Brasil, CIDH/OEA.

la espalda dejándola parapléjica e intentó electrocutarla en el baño. Después de dos condenas por el Tribunal de Jurados, y más de 15 años del crimen, no había decisión definitiva en el proceso y el agresor aún no había sido arrestado.¹²

En el contexto del fenómeno de *femicidio-feminicidio* en México, de asesinatos y desapariciones forzadas de mujeres en Ciudad Juárez, seguidas de impunidad por razones imputables a las autoridades, la niña Esmeralda, 15 años, pobre, migrante interna, desaparece cuando iba de su hogar a una casa en que laboraba como empleada doméstica; después fue hallada asesinada en el sitio llamado “Campo Algodonero”. La investigación del caso está llena de irregularidades e inconsistencias y no resulta en una sanción de los responsables.¹³

En materia de *aborto*, son ejemplares los casos de:

- Argentina: joven pobre, 20 años, con discapacidad mental, tiene denegado, por hospitales públicos, el derecho de realizar aborto legal por embarazo resultante de violación practicada por su tío, a pesar de que existe, incluso, autorización de la justicia; y tiene que recurrir al circuito clandestino.¹⁴
- Perú: joven pobre, 17 años, tiene denegado, por hospital público, el derecho al aborto terapéutico en caso de feto anencefálico. Pese el riesgo para su vida y su salud, da a luz a la niña que vive solamente 4 días; luego entra en profunda depresión, famoso caso KLL.¹⁵

En el Perú, *esterilización forzada*: campesina indígena, 33 años, casada, con 7 hijos, luego de visitas domiciliarias intimidatorias del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar del gobierno de Fujimori, “acuerda” realizar ligadura de trompas sin ser informada de las consecuencias y riesgos de la operación. Ocho días después muere por falta de atención médica, pese a haberla solicitado en más de 5 ocasiones.¹⁶

¹² Ver anexo, Caso María da Penha, Brasil, CIDH/OEA.

¹³ Ver anexo, Caso Esmeralda, México, CIDH/OEA (remitido a la CorteIDH) .

¹⁴ Ver anexo, Caso LMR, Argentina, CDH/ONU.

¹⁵ Ver anexo, Caso KLL, Peru, CDH/ONU.

¹⁶ Ver anexo, Caso Mamérita Mestanza, Peru, CIDH/OEA.

En Paraguay, han pasado 2 años y seis meses desde que se inició el proceso de *reconocimiento de filiación de una niña* (el máximo son 12 meses) sin una decisión definitiva, contando con la tolerancia del poder público; el demandado es una autoridad del Poder Legislativo y miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados que hizo mal uso del cargo para influenciar y retrasar el proceso; la madre, enferma, murió en medio del juicio.¹⁷

En la *medida cautelar*, se impone solicitar, entre otras, medidas de protección para garantizar el derecho a la integridad personal, a la vida, a las garantías judiciales y la tutela judicial efectivas de defensoras/es de derechos humanos de las organizaciones Centro de Investigaciones para la Comunicación (CINCO), Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua (MAM) y Red de Mujeres contra la Violencia (la RED) ante la campaña de desprestigio, ataques, amenazas, acciones legales y persecución que sufren por parte de autoridades del Estado nicaragüense, en el marco del gobierno de Daniel Ortega,¹⁸ y en particular contra las feministas, incluso por sus posicionamientos, entre otros, en temas relativos al aborto.

En los *amicus curiae*, en un caso de Chile, la sentencia de la Corte Suprema viola los derechos de la madre y de las niñas al no concederle a ella la tuición de sus 3 hijas. Discrimina a la madre por su orientación sexual y no responde al interés superior de las niñas. Establece que existe una contradicción entre el derecho de la madre a explicitar su condición de homosexual y el derecho de las hijas al bienestar psíquico y emocional, y a no ser colocadas en un estado de vulnerabilidad en su medio social.¹⁹

En los Estados Unidos, el marido de la víctima, mujer pobre y migrante, de quien estaba separada, secuestró a sus 3 hijas menores de edad, en violación de una orden de alejamiento por motivos de violencia doméstica. La víctima presentó solicitudes de acción de la policía en numerosas ocasiones, que fueron ignoradas. A casi diez horas de su primera llamada, el marido llegó a la comisaría y abrió fuego contra la misma. La policía disparó en respuesta y mató al marido, descubriendo los cuerpos

¹⁷ Ver anexo, Caso NM, Paraguay, CIDH/OEA.

¹⁸ A propósito del tema ver <http://www.cladem.org/espanol/novedades/JusticiaDanielOrtega/index.htm> .

¹⁹ Ver anexo *Amicus Curiae*, Caso Karen Atala e hijas, Chile, CIDH/OEA.

sin vida de las 3 niñas en su camioneta. La víctima interpuso demanda contra la policía, pero la Corte Suprema declaró que carecía de un derecho constitucional para exigir el cumplimiento de la orden de alejamiento.²⁰

Desde República Dominicana, el caso trata de la violación a los derechos de nacionalidad, a la igualdad y no discriminación por motivo de sexo, raza, de origen, condición económica y social al negar inscripción tardía de nacimiento a dos niñas nacidas en este país, que son hijas de madres de ciudadanía dominicana y padres haitianos, privándose a una de ellas incluso del ingreso a la escuela. Se alegaba insuficiencia de documentos, pese a la presentación de las cédulas de las madres de las niñas y documentos que probaban que habían nacido en la República Dominicana, y se exigía la necesidad de aportar identificación de los padres.²¹

5. Alianzas

En relación con las alianzas establecidas con *organizaciones internacionales*, CLADEM se ha asociado de manera privilegiada con *CEJIL, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional* (www.cejil.org), en cinco casos y en una medida cautelar²² presentados ante el sistema interamericano (OEA). También con *CRLP, el Center for Reproductive Law and Policies* (actual CRR – Center for Reproductive Rights, www.reproductiverights.org), en un caso presentado ante el sistema universal (ONU) y en dos casos ante el sistema interamericano (OEA).

²⁰ Ver anexo *Amicus Curiae*, Caso Jessica Gonzáles y otros, Estados Unidos, CIDH/OEA.

²¹ Ver anexo *Amicus Curiae*, Caso de las niñas Yean y Bosico, República Dominicana, CorteIDH/OEA.

²² Las alianzas institucionales en la solicitud de la medida cautelar han involucrado, además de CEJIL y CLADEM, el Observatorio de la transgresión feminista/Las Petateras, el Movimiento Autónomo de Mujeres, la Red de Mujeres contra la violencia, Las Méridas, la Campaña 28 de Setiembre por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe, el Global Fund for Women, las Actoras de Cambio (Guatemala), el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad AC (México), la Coordinación de Mujeres del Paraguay, el Centro de Derechos de Mujeres (Honduras), el CEMUJER (El Salvador), la Campaña por una Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos (Panamá), la Agenda Política Mujeres (Costa Rica), la Alianza de Mujeres de Panamá y demás firmas individuales.

En cuanto a las alianzas con *organizaciones en el ámbito local/nacional*, se han establecido, para determinados casos, asociaciones con las organizaciones indicadas en los siguientes países:²³

- *Argentina*: INSGENAR, Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (www.insgenar.org.ar) y ACDD, Asociación Civil por el Derecho de Decidir (Católicas por el Derecho a Decidir), de Córdoba (www.catolicas.com.ar/portal/);
- *Bolivia*: Oficina Jurídica de la Mujer (<http://es.geocities.com/ojmujer/>);
- *Brasil*: União de Mulheres de São Paulo (www.uniaodemulheres.org.br/home.php); *México*: Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana y ANAD, Asociación Nacional de Abogados Democráticos (www.anad.org.mx);
- *Perú*: DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (www.demus.org.pe) y APRODEH, la Asociación Pro Derechos Humanos (www.aprodeh.org.pe).

En el cuadro presentado seguidamente se puede visualizar mejor, para cada uno de los casos, las alianzas establecidas desde los países, con las organizaciones internacionales y/o locales/nacionales, así como con víctimas y/o personas. Así se cuenta con un panorama de las organizaciones/personas involucradas en la conducción de cada uno de los casos (*copeticionarias*).

²³ Algunas de esas organizaciones también integran redes regionales, como es el caso de INSGENAR, Oficina Jurídica de la Mujer y DEMUS, que son asociadas de CLADEM en sus respectivos países, y la ACDD de Córdoba, que se articula con la Red Latino-americana de Católicas por el Derecho de Decidir. Sin embargo, son organizaciones locales, autónomas y se asocian en los casos en tal condición.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (ONU)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso LNP, Argentina <i>Violencia sexual</i> 	INSGENAR, CLADEM
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso LMR, Argentina <i>Aborto</i> 	INSGENAR, ACDD, CLADEM
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso KLL, Perú <i>Aborto</i> 	DEMUS, CRLP (actual CRR), CLADEM
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso MZ, Bolivia <i>Violencia sexual</i> 	Oficina Jurídica de la Mujer, CEJIL, CLADEM
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso MCL, Brasil <i>Violencia doméstica contra las mujeres</i> 	União de Mulheres de São Paulo, CEJIL, CLADEM
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso Maria da Penha, Brasil <i>Violencia doméstica contra las mujeres</i> 	Maria da Penha, CEJIL, CLADEM
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso Esmeralda, México <i>Femicidio-feminicidio</i> (remitido a la Corte) 	Irma Monreal, Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, ANAD, CLADEM
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso NM, Paraguay <i>Reconocimiento de filiación a una niña</i> 	Clara Rosa G R., Alejandro J.R.G., CLADEM
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso MM, Perú <i>Violencia sexual</i> 	CEJIL, CRLP (actual CRR), CLADEM
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caso Mamérita Mestanza, Perú <i>Esterilización forzada</i> 	DEMUS, APRODEH, CEJIL, CRLP (actual CRR), CLADEM

Para profundizar en el panorama y la proyección hacia los planteamientos de futuros litigios se demanda, además, a partir de algunos casos emblemáticos estudiar e investigar como elementos de análisis: a) la disputa de derechos en juego; b) la argumentación utilizada; c) la estrategia política y jurídica aplicada; y d) las lecciones aprendidas en el marco de estos casos.²⁴

²⁴ Estos ejes guía de los análisis fueron muy útiles, por ejemplo, en el examen en mayor profundidad de los casos con decisiones de fondo: *Caso KLL, Perú* (aborto); *Caso Esmeralda, México* (femicidio-feminicidio) remitido a la CorteIDH y *Caso Maria da Penha, Brasil* (violencia doméstica contra las mujeres), así como de los casos con acuerdo de solución amistosa: *Caso MZ, Bolivia* (violencia sexual); *Caso MM* (violencia sexual) y *Mamérita Mestanza* (esterilización forzada), Perú. Los estudios de casos específicos en mayor profundidad están disponibles en ésta o en otras publicaciones impresas o electrónicas de CLADEM, desde el programa de formación y/o de litigio internacional.

6. Resultados alcanzados y estado actual

En cuanto a los *resultados alcanzados y el estado actual* de los casos en litigio, tenemos:

- Los que *están a la espera de decisión de admisibilidad* y se encuentran, pues, con carácter reservado. En este estado se encuentran en la actualidad los casos MCL de Brasil (violencia doméstica contra las mujeres) y NM de Paraguay (reconocimiento de filiación de una niña) ante la CIDH/OEA. Los que *aguardan decisión de mérito*: los dos casos de Argentina presentados ante el CDH/ONU (LNP, sobre violencia sexual y LMR, sobre aborto por violación).
- Los que alcanzaron *acuerdo de solución amistosa*, que siguen en *monitoreo de cumplimiento*, como los dos casos del Perú (MM, sobre violencia sexual y Mamérita Mestanza, sobre esterilización forzada), así como el caso MZ, de Bolivia (violencia sexual), todos presentados ante la CIDH/OEA.
- Los casos que han obtenido *decisión de fondo*, que siguen en *monitoreo de cumplimiento*, como son los casos: KLL de Perú (aborto terapéutico) ante el CDH/ONU y los de Maria da Penha, de Brasil (violencia doméstica contra las mujeres), y Esmeralda, de México (femicidio-feminicidio), ante la CIDH/OEA, este último cuyo informe fue emitido con carácter reservado y remitido por la Comisión a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, CLADEM históricamente pasa a actuar, junto con las organizaciones aliadas, por primera vez en un caso de litigio que llega ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, y de la decisión de esa Corte resultará una sentencia judicial de nivel internacional.

Para más informaciones sobre los logros alcanzados, en especial sobre los acuerdos de solución amistosa y decisiones de fondo, ver los resúmenes sobre los respectivos casos que presentamos en el anexo.

Esta primera mirada nos plantea, en perspectiva, la necesidad de seguir sistematizando las experiencias de casos y profundizando las apuestas para este campo de trabajo, en el marco de la construcción e implementación del programa de litigio internacional del CLADEM.

Balance y apuestas dirigidos a diagnosticar, analizar y pensar estratégicamente sobre:

Avances y logros en los resultados: apuntando a sus fortalezas y, entre otros aspectos, a sus debilidades.

Vacios, nudos y obstáculos, en lo que se refiere, entre otros puntos, a los temas pendientes y emergentes en los contextos nacionales, regional e internacional; a las argumentaciones desarrolladas y por desarrollar (teoría socio-jurídica feminista, técnica, interdisciplinaria, etc.); a los espacios e instancias por interpelar, vale decir donde hemos accedido; donde y cómo nos es estratégico y necesario acceder (por ejemplo, al Comité CEDAW bajo la vigencia del Protocolo Facultativo a la CEDAW), etc.

Desafíos: el programa de litigio debe, entre otros aspectos, contribuir con la elaboración de herramientas para el enfrentamiento de desafíos en el campo del diseño e implementación de estrategias en el ámbito regional/internacional y nacional en lo que se refiere, por ejemplo, a dar cuenta de cómo responder y brindar soporte técnico jurídico y político a las demandas sobre *temáticas, alianzas* (articulación), *información y comunicación, formación y capacitación* a nivel de la red, para:

- la detección, selección y preparación de nuevos casos;
- la producción y el desarrollo de las argumentaciones;
- imprimir mayores condiciones de impacto a los esfuerzos y acciones de incidencia ante los casos de litigio en curso, con el fin de generar éxito y lograr nuevos estándares en el ámbito internacional, regional y local;

- el uso efectivo y la difusión de la jurisprudencia internacional lograda y de la experiencia que se ha ganado con los casos a escala nacional en la región;
- potenciar el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos internacionales y/o de los acuerdos de solución amistosa;
- el fortalecimiento estratégico de las alianzas a nivel nacional, regional e internacional;
- el desarrollo de las capacidades internas para llevar a cabo las demás actividades de apoyo a las acciones afines al campo de litigio nacional/ internacional.

Sao Paulo, mayo de 2009.

ANEXO

CASOS DE LITIGIO INTERNACIONAL

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (ONU)

Caso LNP, Argentina
Caso LMR, Argentina
Caso KLL, Perú

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA)

Caso MZ, Bolivia
Caso MCL, Brasil
Caso Maria da Penha, Brasil
Caso Esmeralda, México (remitido a la CorteIDH)
Caso NM, Paraguay
Caso MM, Perú
Caso Mamérita Mestanza, Perú

AMICUS CURIAE

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA)

Amicus Curiae en el Caso Karen Atala e hijas, Chile
Amicus Curiae en el Caso Jessica Gonzales y otros, Estado Unidos

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA)

Amicus Curiae en el Caso Yean y Bosico, República Dominicana

Casos de litigio internacional

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (ONU)

▪ Caso LNP, Argentina (*violencia sexual*)

LNP, joven indígena, viviendo con su familia en extrema pobreza en pueblito aislado, sin recursos de comunicación ni transporte público, fue violada en octubre de 2003, a los 15 años, por 3 jóvenes “criollos” del pueblo, que la amenazan para que no los denuncie. Bajo presión de la comunidad, la policía recibe la denuncia, los acusados son detenidos y se abre la investigación. Pese a que en el juicio se prueba el acceso carnal por la fuerza, son todos absueltos en un proceso plagado de irregularidades, prejuicios de género y discriminación étnico-racial.

Entre otros hechos: la víctima no contó con asesoría jurídica; el juicio, llevado en español, sin intérpretes, dificultó la comunicación de la víctima y los testigos; se preguntó a testigos si la víctima tenía novio y/o si el violador era el novio, y/o si ella ejercía la prostitución; testigos fueron descalificados por ser indígenas; los jueces, dudando del consentimiento de la víctima, consideraron que no se debería “confundir la violación con la violencia propia del acto sexual” y que las heridas en ella se debían al “ímpetu con que se intenta la penetración” y a la “juventud del sujeto activo”, y además de la ingesta alcohólica, que le produce “mayor desenfreno”. Los empleados del poder público en esta región son “criollos” o descendientes de migrantes europeos, y el maltrato dado a la víctima y a su familia por la policía, el centro de salud y la Justicia obedece a un patrón habitual para con aborígenes, a causa de tensiones étnico-raciales que tienen antecedentes históricos en la comunidad.

En mayo de 2007, INSGENAR y CLADEM denuncian el caso al CDH/ONU por violaciones de los arts. 2, 3, 6, 7, 17, y 18 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, ante la negativa de un juicio justo y debido proceso, las irregularidades en el proceso judicial y los prejuicios de género que motivan la impunidad de la violación, así como los actos de violencia física, psicológica y moral perpetrados por los agentes del sistema de administración de justicia y sistema público de salud, antes y durante el proceso judicial. Después de la denuncia, el gobierno local (El Chaco) emite informe donde se allana y reconoce las violaciones y el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) así como la Secretaría de Derechos Humanos emiten opinión favorable para reparar a la víctima, familia y comunidad.²⁵ El Estado pide prórroga y responde al Comité. A la vez, se abre una mesa de diálogo entre Estado, víctima y peticionarias, logrando avances en el caso, a pesar de no haber aún una decisión emitida por el Comité acerca del mismo. En un evento de reparación, en 23 de abril de 2009, el Estado ofrece una indemnización material a la víctima y expresa públicamente el pedido de perdón a LNP, a su familia, y a los pueblos indígenas por las violaciones de derechos humanos cometidas en el caso, reconociendo la responsabilidad internacional asumida por Argentina.²⁶

▪ **Caso LMR, Argentina** (*aborto*)

LMR, joven de 20 años, con discapacidad mental permanente (edad mental entre 8 y 10 años), que vive con su madre, en una humilde casita a medio construir, fue violada por su tío, esposo de la hermana de su padre, quien formó otra familia y hace años no desea más establecer contacto con su hija y no le provée de ningún tipo de auxilio. Al sentirse mal, la madre la lleva al hospital, donde constatan que está embarazada, y luego solicita la interrupción

²⁵ Ver noticia en los medios <http://www.pagina12.com.ar:80/diario/sociedad/3-100320-2008-03-08.html>. Ver información del Diario Judicial: <http://www.diariojudicial.com/inota.asp?IDNoticia=35031>.

²⁶ Ver noticia en los medios: <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/sociedad/3-123834-2009-04-24.html>.

del embarazo, ante lo cual el hospital se niega, enviándola a realizar la denuncia policial y a otro hospital de la provincia. Hecha la denuncia, la madre lleva a LMR, con 14,5 semanas de embarazo, al otro hospital donde es internada, en julio de 2006, para estudios pertinentes, siendo solicitada con urgencia una reunión del Comité de Bioética.

Dado que era un caso de aborto no punible, se hicieron los estudios prequirúrgicos para la operación, cuando llegó una orden judicial de una jueza de menores exigiendo que se interrumpieran los procedimientos. Se inicia un proceso judicial para impedir el aborto. El caso va en apelación a la Cámara Civil, que emite un fallo confirmando el de primera instancia. La defensa apela y el caso va a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, la cual dejó sin efecto la sentencia recurrida y resolvió que *el artículo 86 inc. 2 del Código Penal, que permitía a la joven interrumpir el embarazo, era constitucional y por lo tanto podía efectivizarse el aborto. Comunica al hospital que la práctica médica que iban a realizar es legal y no requiere autorización judicial.* Pero de nada vale.

Comienza un largo peregrinaje de la familia, con apoyo de organizaciones de mujeres, por distintos hospitales de esta y otras provincias, pero ninguno quiso realizar el aborto. Se registran acciones de amenaza contra el hospital y presiones sobre la familia para que no procedan a la interrupción desde sectores fundamentalistas católicos y desde el propio Estado. Luego, ante toda la negativa, la familia se ve obligada a acceder a la interrupción del embarazo de LMR en un circuito clandestino.²⁷ Pese a contar con recurso legal para decidir sobre sus derechos reproductivos, LMR no pudo acceder al mismo. Fue discriminada en el acceso a la salud reproductiva, se violó su derecho a la privacidad, a la intimidad y a acceder a un aborto seguro dentro del sistema de salud, razones por las cuales, en mayo de 2007, INSGENAR, ACDD y CLADEM denuncian el caso al CDH/ONU, por violaciones a los arts. 2, 3, 6, 7, 17, y 18 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. El Estado cuestiona la admisibilidad y el mérito de la comunicación; las peticionarias se manifiestan.

²⁷ Ver noticia en los medios: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-95267-2007-11-26.html>

Al mismo tiempo se abre una mesa de diálogo entre Estado y peticionarias para buscar un posible reconocimiento de las violaciones de los derechos, medidas de reparación y no repetición.

■ **Caso KLL, Perú** (*aborto*)

En 2001 KLL, con 14 semanas de embarazo a los 17 años, se realiza una ecografía en un hospital público de Lima, constatándose la anencefalia del feto, por lo que su médico le informó sobre la anomalía y los riesgos contra su vida que revestía el embarazo. KLL decidió interrumpir la gestación, para lo que se le hicieron los estudios clínicos necesarios, confirmando el padecimiento del feto. Evaluaciones de profesionales en asistencia social y psiquiatría recomendaban la intervención. Cuando se presentó en el hospital en compañía de su madre para la intervención, el director le informó que no iban a realizarla, pues contravenía la ley. Después de 3 semanas de la fecha prevista para el parto, KLL dio a luz una niña anencefálica, que vivió 4 días; período en que debió amamantarla. Luego de la muerte de su hija, se sumió en estado de profunda depresión.

Representada por DEMUS, CRIP (actual CRR) y CLADEM, en octubre de 2002 se envía la denuncia de KLL al CDH/ONU, por violación de los derechos a un recurso efectivo; a la igualdad entre hombres y mujeres; a la vida; a no ser sometida a tratos crueles inhumanos o degradantes; a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada; a las medidas de protección que la condición de menor requiere y a la igualdad ante la ley (arts. 2, 3, 6, 7, 17, 24 y 26 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos).

El Comité, en octubre de 2005, dictaminó que el Estado tiene la obligación de proporcionar a KLL un recurso efectivo que incluya una indemnización por las violaciones de sus derechos cometidas, además de adoptar medidas para evitar que sucedan situaciones semejantes en el futuro. Entre los fundamentos: a) El sufrimiento y las secuelas psicológicas severas acentuadas por su situación de menor de edad, al no concederle el beneficio del aborto terapéutico (cf. CP Peruano; art. 7 y Observación General N° 20); b) El conocimiento por parte de las autoridades

del riesgo vital que corría KLL y su negativa posterior que pudo haber puesto en peligro su vida, porque no contó con un recurso eficaz para oponerse a tal decisión (art. 2); c) La interferencia arbitraria en la vida privada, al negársele poner fin a su embarazo según su decisión, injerencia injustificada (art. 17); c) La falta de atención especializada, durante y después de su embarazo, necesaria por su condición de menor de edad (art. 24). Se sigue monitoreando el cumplimiento del dictamen.²⁸

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA)

▪ **Caso MZ, Bolivia** (*violencia sexual*)

En octubre de 1994 MZ, una mujer de 30 años, soltera, fue violada sexualmente en su domicilio en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, por el hijo de los dueños de la casa que rentaba. La escasa pena impuesta en primera instancia (5 años de prisión) la llevó a apelar la decisión, para que el autor del hecho fuera sancionado con una pena mayor, que guardara proporción con el daño causado; pero los jueces que resolvieron el recurso de apelación tomaron la arbitraria y discriminatoria decisión de absolverlo, dejando impune la violación sexual de la que MZ había sido víctima. Bajo última instancia de la Justicia, se dicta decisión violatoria del derecho a la no discriminación y al debido proceso legal, que contiene razonamientos y consideraciones basadas en valoraciones discriminatorias y sesgadas de la prueba.

²⁸ Dictamen CCPR/C/85/D/1153/2003, adoptado el 17 de noviembre de 2005. En lo referente a la Comunicación 1153/2003, ver www.cladem.org/espanol/regionales/litigio_internacional/index.asp. Ver noticia en los medios: <http://ita.reuters.com/article/domesticNews/idLITAN3140333620080331?sp=true>; otras notas: “Defensoría del Pueblo requiere aprobación de Protocolo Nacional de Aborto Terapéutico” <http://www.demus.org.pe/Menus/Alertas/alertaDefensoriaProtocolo.asp>.

En noviembre de 2000, la Oficina Jurídica de la Mujer, CEJIL y CLADEM denuncian el caso a la CIDH/OEA, el mismo que ha sido declarado admisible en octubre de 2001.²⁹ En junio de 2002, la ONG Equality Now presenta un *amicus curiae* en el caso ante la CIDH.³⁰ Luego de muchos intentos de negociaciones, en 11 de marzo de 2008, bajo propuesta anteriormente presentada por las copeticionarias, se logra un *Acuerdo de Solución Amistosa* en el 131º período de sesiones de la CIDH, firmado posteriormente en 21 de julio de 2008 en Bolivia, en un evento público en el cual el Estado reconoce su responsabilidad internacional en el caso, ilustrando la situación de muchas mujeres víctimas de violencia sexual, que han sido discriminadas por el sistema de justicia y se les han violado los derechos protegidos por la Convención de Belém do Pará y la Convención Americana, en particular el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia y la obligación del Estado de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres.

El Estado reconoce la responsabilidad internacional y se compromete a adoptar medidas para dar publicidad y difusión al acuerdo de solución amistosa en los medios y a los públicos especificados, así como implementar, en los plazos establecidos, una serie de medidas relacionadas con programas pedagógicos de promoción y protección de los derechos humanos, con enfoque de género a la judicatura de Bolivia; previsión económica para la edición de manuales sobre el tratamiento de víctimas de violencia sexual, como una campaña de concientización de los derechos de las mujeres, de los cuales serán dotadas las instituciones de justicia y policía; la creación de unidades especializadas para la atención de víctimas de violencia sexual y para el desarrollo de estudios científicos-técnicos sobre la investigación de delitos contra la libertad sexual, entre otras medidas.³¹

²⁹ Informe N° 73/01, Caso 12.350, MZ, Bolivia, 10 de octubre de 2001, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2001sp/Bolivia12350.htm> o <http://www.cidh.oas.org/women/Bolivia12350.htm>

³⁰ *Amicus Curiae* de Equality Now http://www.cladem.org/espanol/regionales/litigio_internacional/CAS4%20Doc%20Amicus%20Curiae-Equality%20Now-Caso%20MZ.asp.

³¹ Para acceder al *Acuerdo de solución amistosa* y a las informaciones sobre el evento público: http://www.cladem.org/espanol/regionales/litigio_internacional/CAS4%20Responsabilidaddeatal.ASP.

▪ **Caso MCL, Brasil** (*violencia doméstica contra las mujeres*)

MCL fue asesinada en 1984, a los 23 años, en su casa, por su ex-novio, miembro de una familia con poder económico, y quien no aceptaba el rompimiento del noviazgo. Pese a haber recibido dos condenas del Tribunal de Jurados, el reo preso logró un *habeas corpus* y huyó antes de la confirmación de la decisión recurrida en 1993, no efectuándose su prisión posteriormente en razón de una omisión del poder público. El caso fue enviado a la CIDH/OEA en 1996, por la violación de disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Belém do Pará. El agresor solo fue capturado en 2005, después de que su imagen fuera difundida en un programa de TV de alcance nacional por la hermana de la víctima. La União de Mulheres de São Paulo, CEJIL y CLADEM invocan la responsabilidad internacional del Estado y la reparación de las violaciones ocurridas.

▪ **Caso Maria da Penha, Brasil** (*violencia doméstica contra las mujeres*)

En 1983 Maria da Penha, brasileña, biofarmacéutica, fue víctima de doble intento de homicidio por su entonces marido y padre de sus 3 hijas, dentro de su casa, en Fortaleza, Ceará. El agresor, Marco Antonio Heredia Viveiros, colombiano naturalizado brasileño, economista y profesor universitario, le disparó por la espalda mientras ella dormía, causándole paraplejía irreversible, entre otros graves daños a su salud. En ocasión posterior, intentó electrocutarla en el baño. Hasta 1998, más de 15 años después del crimen, pese haber dos condenas por el Tribunal de Jurados de Ceará (1991 y 1996), aún no había una decisión definitiva en el proceso y el agresor permanecía en libertad, razón por la cual Maria da Penha, CEJIL y CLADEM enviaron el caso a la CIDH/OEA. El Estado no respondió a la petición y permaneció silencioso durante todo el procedimiento.

En 2001, la CIDH responsabilizó al Estado por omisión, negligencia y tolerancia en relación con la violencia doméstica contra las mujeres brasileñas. Consideró que en este caso se daban las condiciones de violencia doméstica y de tolerancia por el Estado definidas en la Convención de Belém do Pará y que existía responsabilidad por la falta de cumplimiento a los deberes del art. 7(b), (d), (e) (f) y (g), en relación con los derechos por ella protegidos, entre los cuales, a una vida libre de violencia (art. 3), a que se respete su vida, integridad física, psíquica y moral y seguridad personal; dignidad personal, igual protección ante la ley y de la ley; y a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la amparara contra actos que violaran sus derechos (art. 4 (a), (b), (c) (d), (e), (f) y (g)). Consideró violados los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial de los arts. 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con la obligación de respetar y garantizar los derechos, prevista en su art. 1(1), debido a la dilación injustificada y tramitación negligente del caso.

Además, estableció *recomendaciones* de naturaleza individual para el caso y también de políticas públicas para el país. En síntesis, las de: completar el procesamiento penal del responsable; proceder a una investigación y responsabilización en relación con las irregularidades y retrasos injustificados en el proceso; proveer una reparación simbólica y material a la víctima; promover la capacitación de funcionarios judiciales y policiales especializados; simplificar procedimientos judiciales penales; promover formas alternativas de solución de conflictos intrafamiliares; multiplicar el número de Comisaría de la Mujer con recursos especiales y brindar apoyo al Ministerio Público en sus informes judiciales; incluir en los planes pedagógicos unidades curriculares sobre el respeto a la mujer, sus derechos, la Convención de Belém do Pará y el manejo de conflictos intrafamiliares.³²

Se trata del primer caso en que se aplicó la Convención de Belém do Pará en el sistema interamericano, con decisión en que se responsabiliza un país en materia de violencia doméstica contra las mujeres. Solo debido al uso efectivo

³² Informe N° 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril de 2001, <http://www.cidh.oas.org/women/Brasil12.051.htm>.

del sistema internacional, en acciones de litigio y de monitoreo, y por la presión política internacional y nacional, es que en marzo de 2002 el proceso penal fue concluido en ámbito interno y, en octubre del mismo año, el agresor fue arrestado. El caso fue también reportado al Comité CEDAW en 2003, el cual recomendó al Estado adoptar “sin demora una legislación sobre violencia doméstica”. El 7 de agosto de 2006, como resultado de una acción conjunta de la sociedad civil y del Estado, se aprueba la Ley 11.340 (*Ley Maria da Penha*), que crea mecanismos para refrenar la violencia doméstica y familiar contra la mujer.

Luego de años de negociaciones entre la víctima, el Estado y las peticionarias, en 7 de julio de 2008, en un evento público llevado a cabo en Fortaleza, se hace efectiva la reparación a la víctima, mediante el pago de la indemnización y un pedido de disculpas a Maria da Penha, ambos llevados a cabo por el gobierno de Ceará, con reconocimiento del Estado brasileño de su responsabilidad internacional ante las violaciones ocurridas, que tuvo gran repercusión en los medios informativos.³³ En diciembre de 2008, el Estado de Ceará adhirió al *Pacto Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer*, importante medida que promueve la adopción de políticas relacionadas con el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. Sigue pendiente, todavía, la *investigación y responsabilización relativas a las irregularidades y retrasos injustificados en el proceso en el ámbito de la justicia interna*.

■ **Caso Esmeralda, México** (*femicidio-feminicidio*) : remitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La niña Esmeralda Herrera Monreal, 15 años, pobre, migrante interna, desapareció el 29 de octubre de 2001 en Ciudad Juárez, cuando se trasladaba de su hogar a una casa en que laboraba como empleada doméstica. El 7 de

³³ Ver *O caso Maria da Penha*, Beatriz Affonso, Maria da Penha, Valéria Pandjarrjan: http://www.cladem.org/portugues/regionalis/litigio_internacional/artigo%20FSP%20O%20caso%20Maria%20da%20Penha.pdf. Ver repercusión en los medios: http://www.cladem.org/portugues/regionalis/litigio_internacional/noticias%20pago%20indemnizacao.pdf

noviembre fue hallada asesinada en un sitio llamado “Campo Algodonero”. La investigación del caso, tanto durante su desaparición como después de haber conocido su muerte, está plagada de irregularidades e inconsistencias, en el contexto del fenómeno de femicidio-feminicidio en México, de numerosos asesinatos y desapariciones forzadas de mujeres en Ciudad Juárez, seguidas de impunidad por razones imputables a las autoridades.

Entre otras irregularidades: no se asumió la pronta búsqueda ante la desaparición y se negó información mandando a la madre a comprar el periódico para enterarse de las noticias; no se la notificó del hallazgo de los primeros cadáveres encontrados; no existe información sobre el resultado de las evidencias encontradas ni se desprende del expediente donde quedaron resguardadas; el cuerpo de la menor, con solo 8 días de desaparecida, no tenía rostro ni cabello; las autoridades judiciales informan que los animales, el viento y la tierra lo habían destrozado, pero el resto de su cuerpo estaba desnudo e intacto; no entregaron a los familiares ningún documento de la autopsia; no les permitieron estar presentes cuando se pasó el cuerpo al ataúd; no entregaron los resultados del ADN, pese a la toma de pruebas de sangre y cabello a la madre y padre de Esmeralda; intentaron convencerlos de que los responsables estaban en la cárcel; los presuntos asesinos alegan que su confesión fue obtenida bajo tortura; al entregar el cuerpo de la menor, cerraron el caso y los familiares han sido víctimas de maltrato, hostigamiento e intimidación por parte de las autoridades.

El 6 de marzo de 2002, Irma Montreal, madre de la víctima, y la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana presentaron denuncia ante la CIDH/OEA, alegando la responsabilidad internacional del Estado por violaciones a la Convención de Belém do Pará, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Declaración Americana. En 25 de febrero de 2005, la CIDH declara la admisibilidad del caso.³⁴ En ese año es presentado un estudio de fondo sobre el caso por la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD), con el apoyo de CLADEM, y la madre de

³⁴ Informe N° 17/05, Caso 12.497, Esmeralda Herrera Montreal, México, 24 de febrero de 2005, <http://www.cidh.oas.org/women/Mexico.282.02sp.htm>.

Esmeralda nombra a ANAD como copeticionaria. CLADEM figura como copeticionaria por la firma de un convenio con ANAD e Irma Monreal en octubre de 2006, el mismo que fue presentado ante la Comisión y admitido en marzo del 2007. Mediante informe N° 28/07 (reservado), la CIDH decide acumular los casos de Laura Berenice Ramos Monarrez, de 17 años, Claudia Ivette Gonzales de 20 años y Esmeralda Herrera Monreal, asesinatos que ocurrieron en la misma ciudad, conocidos como los casos del “Campo Algodonero”, emitiendo su decisión de fondo y otorgando al Estado dos meses para informar sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones. El Estado solicita la prórroga de 18 meses para dar cumplimiento a una de las recomendaciones y que se reconozca y acepte el cumplimiento de las demás. En 03 de julio la CIDH informa que ha concedido al Estado una prórroga de 4 meses, quedando suspendido el establecido en el art. 51 (1) de la Convención Americana para elevar el caso a la Corte Interamericana, que debía vencer el 04 de noviembre 2007.

En dicha fecha, la CIDH interpuso ante la CorteIDH una demanda contra México en los casos 12.496, 12.497 y 12.498, “Campo Algodonero”: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monarrez, por denegación de justicia en relación con la desaparición y homicidio de las víctimas, en Ciudad Juárez; falta de políticas de prevención en estos casos pese al conocimiento por parte de las autoridades estatales de la existencia en Chihuahua de un patrón de violencia contra mujeres y niñas; falta de respuesta de las autoridades frente a estas desapariciones; falta de la debida diligencia en la investigación de los homicidios, falta de reparación adecuada en favor de sus familiares. En 26 de diciembre de 2007, la CorteIDH notifica la aceptación del caso y, en febrero de 2008, se presenta la demanda por medio del escrito de “*argumentos, solicitudes y pruebas*” formulado por las madres de las víctimas, Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana, Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A.C. (CEDIMAC), ANAD y CLADEM. En el período de 27 a 30 de abril de 2009, la CorteIDH realizó un período extraordinario de sesiones en Santiago de Chile, en el cual tuvo lugar la audiencia del

caso “Campo Algodonero” para escuchar, entre otros, a testigos y peritos.³⁵ Serán presentados los alegatos finales y luego se aguardará la decisión de la CorteIDH.

▪ **Caso NM, Paraguay** (*reconocimiento de filiación a una niña*)

Han pasado 2 años y seis meses desde que se inició, en 2003, el proceso de reconocimiento de filiación a la niña NM (el máximo tiempo estipulado son 12 meses) sin haber obtenido una decisión definitiva, con la tolerancia del poder público en Paraguay. El demandado es un parlamentario y miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, que hizo mal uso de su cargo para influenciar y retrasar el proceso. La madre de la niña inició el juicio al enterarse de que le quedaban pocos meses de vida, y a menos de un año del inicio del juicio falleció, dejando huérfana y en desamparo a la niña. Se envía el caso a la CIDH/OEA en 2006, por violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto a: la obligación de respetar los derechos; el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación; el reconocimiento de la personalidad jurídica; las garantías judiciales, protección de la familia, nombre e interés superiores de la niña.

▪ **Caso MM, Perú** (*violencia sexual*)

En enero de 1996 MM, una humilde campesina de 22 años, al acudir al servicio de emergencia del hospital público “Carlos Monge Medrano” de la Región Puno, es llevada por el médico Gerardo Salmón Horna a su consultorio particular con el pretexto de que allí tendría el equipamiento necesario para tratarla, y ahí la viola sexualmente. El Poder Judicial peruano absolvió al denunciado bajo el argumento que no se había acreditado fehacientemente los

³⁵ Ver noticia en los medios: <http://semanal.milenio.com/node/435>

hechos imputados, ya que la agravada no era clara y precisa en la narración de los mismos, y que de acuerdo a los resultados del certificado médico legal, MM presentaba desfloración antigua.

Se denuncia el caso a la CIDH/OEA en 23 de abril de 1998, por violación de los derechos a la igualdad y no discriminación, a la integridad física, psicológica y moral, a la protección judicial y al debido proceso legal protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Belém do Pará. El 06 de marzo del 2000 se firma *Acuerdo de Solución Amistosa*, mediante el cual el Estado acepta su responsabilidad por no haber garantizado, entre otros, el derecho a la integridad y el acceso a la justicia a MM, con el compromiso de adoptar medidas para reparar el daño moral y material a la víctima (sanciones al médico; la propiedad de un inmueble y el otorgamiento de un puesto de venta y mercaderías para que la víctima pueda reiniciar las actividades comerciales que ejercía, así como asistencia médica gratuita), y también a todas las mujeres víctimas de violencia sexual, reparando, sancionando y previniendo que casos similares sucedan, y dando seguimiento a la implementación de servicios especializados de atención a nivel nacional.³⁶

Pese ya haber sido sancionado por el Ministerio de Salud en 1999, y sufrido expulsión de la orden del Colegio Médico del Perú en 2001, Gerardo Salmón Horna sigue trabajando en el referido hospital público, en el Depto. de Estadística, atendiendo al público pero con el nivel remunerativo de médico tratante. Como si no bastara, otros casos de violencia sexual siguen siendo denunciados en contra del médico. En 2001, RM denuncia a Salmón Horna por abuso sexual, en el mismo hospital. El Poder Judicial lo absuelve con argumentos casi idénticos a los utilizados en el proceso de MM. En 2007, una joven menor de edad, AUAS, quien acudió al mismo hospital para atención médica, denuncia a Salmon Horna por abuso sexual.

³⁶ Para acceder al *Acuerdo de Solución Amistosa* (MM, Perú, Caso 12.041): http://www.cladem.org/espanol/regionales/litigio_internacional/CASI-Acuerdo%20sol%20amistosa.ASP.

El 11 de marzo de 2008, se llevó a cabo una reunión de trabajo ante la CIDH, solicitada por las peticionarias del caso: CRLP (actual CRR), CEJIL, CLADEM y con participación de DEMUS. El Estado reconoció que “*es una situación que se le fue de las manos al Estado peruano*”, y que la expulsión del Colegio Médico “*amerita abrirle proceso para su destitución como servidor del Estado*”.³⁷ Se recibe informe acerca del cese definitivo de Gerardo Salmón Horna como servidor público por “ineficiencia e ineptitud”. En 21 de marzo de 2009 se lleva a cabo una nueva reunión de trabajo ante la CIDH/OEA. Se hace el seguimiento tratando de obtener el cumplimiento del acuerdo.

▪ **Caso Mamérita Mestanza, Perú** (*esterilización forzada*)

Mamérita Mestanza, una campesina indígena de 33 años, vivía con su esposo y sus 7 hijos en el distrito La Encañada, provincia y departamento de Cajamarca. Desde 1996, el personal del centro de salud de La Encañada presionaba constantemente a Mamérita para que se esterilizara; según el centro de salud, existía una ley que ordenaba el encarcelamiento y el pago de una multa a quien tuviera más de 5 hijos. Luego de cerca de 10 visitas domiciliarias intimidatorias de funcionarios del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000 del gobierno de Fujimori, Mamérita Mestanza accedió a la ligadura de trompas sin ser informada sobre las consecuencias y riesgos de la operación. En 27 de marzo de 1998 se somete a la operación y 8 días después fallece, el 4 de abril, a consecuencia de una infección posoperatoria, por falta de atención médica, pese haberla solicitado en más de 5 ocasiones.

³⁷ Ver nota de prensa: http://www.cladem.org/espanol/regionales/litigio_internacional/Nota%20de%20prensa-%20Caso%20M.M.%20-%20VF.pdf. Ver noticia en los medios: <http://www.elcomercioperu.com.pe/ediciononline/HTML/2008-04-22/medico-acusado-violacion-tres-veces-sigue-trabajando-hospital-estado.html> y “Violador serial suelto”, *Revista CARETAS*, Edición 2021, Abril 3, 2008 (sección Justicia, pp. 45-46): <http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=770&idsTo=08&idA=32040>.

El esposo de Mamérita denuncia el caso ante la Fiscalía Penal de Cajamarca. El 18 de mayo la Fiscal Provincial de Baños del Inca denuncia a cuatro personas por el delito contra la vida y la salud en figura de homicidio culposo en perjuicio de Mamérita. Luego de archivamientos y apelaciones, el 16 de diciembre de 1998 el Fiscal Provincial de Baños del Inca resuelve el archivo definitivo del caso por no haberse formalizado una denuncia penal.

En 15 de junio de 1999 el caso es llevado a la CIDH/OEA por DEMUS, APRODEH, CEJIL, CRLP (actual CRR) y CLADEM, y el 3 de octubre de 2000 se aprueba el informe de admisibilidad del mismo, para seguir con el análisis de fondo de la cuestión, referida a las violaciones de la Convención Americana y a la Convención de Belém do Pará. El 2 de marzo de 2001, durante el 110° período ordinario de sesiones de la CIDH, se convino en un acuerdo previo de solución amistosa. El 26 de agosto de 2003 se suscribe el *Acuerdo de Solución Amistosa*, mediante el cual el Estado reconoció su responsabilidad en la violación de los derechos de Mamérita Mestanza y se obligó a adoptar medidas de reparación en beneficio de las víctimas; investigar y sancionar a los responsables en el fuero común; y adoptar medidas de prevención para evitar que estos hechos se repitieran en el futuro.³⁸

El Estado ha venido cumpliendo las obligaciones asumidas en algunas de las cláusulas del *Acuerdo*: indemnización por daño moral (cláusula cuarta, acápite a); indemnización por daño emergente (cláusula cuarta, acápite b); prestaciones de salud (cláusula octava) y otras prestaciones económicas (cláusula décima). Sin embargo, los compromisos pendientes del Estado se centran principalmente en aspectos de justicia, tales como: a) realizar exhaustiva investigación de los hechos y aplicación de las sanciones a los responsables; b) realizar investigaciones administrativas y penales por la actuación de los representantes del Ministerio Público y del Poder Judicial que denegaron el acceso a la justicia a los familiares de la víctima; c) revisar judicial y administrativamente todos los

³⁸ Para acceder al Informe No 66/00, Caso 12.191, María Mamérita Mestanza Chávez, Perú, 3 de octubre de 2000: <http://www.cidh.oas.org/women/Peru12.191.htm>, y además el texto íntegro del *Acuerdo de Solución Amistosa*: <http://www.cidh.oas.org/women/Peru.12191sp.htm>.

procesos sobre violaciones de los derechos humanos en la ejecución del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar para sanción de los responsables, incluso con pago de la reparación civil que corresponda. Finalmente, este caso ha sido incluido en la investigación actual del Ministerio Público que implica la presunta comisión de los “Delitos contra la humanidad – Genocidio y otros, como consecuencia de la aplicación de Programa de Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria, y los métodos de ligaduras de trompas y vasectomía”, que continúa en investigación.

En el marco del 131º período de sesiones de la CIDH, en 11 de marzo de 2008 se llevó a cabo una reunión de trabajo sobre el caso, solicitada por las copeticionarias.³⁹ Se sigue monitoreando el cumplimiento del acuerdo.

Amicus Curiae

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA)

▪ *Amicus Curiae* en el Caso Karen Atala e hijas, Chile

En un caso llevado ante la CIDH/OEA contra Chile,⁴⁰ la sentencia de la Corte Suprema chilena emitida en mayo de 2004, viola los derechos de Karen Atala y sus tres hijas al no conceder a la madre la tuición de las niñas.

³⁹ Ver nota de prensa http://www.cladem.org/espanol/regionales/litigio_internacional/Nota%20de%20prensa-Caso%20Mamérita-VE.pdf.

⁴⁰ La petición fue presentada por la Sra. Karen Atala, abogada y jueza chilena, y los abogados Verónica Undurraga Valdés, Claudio Moraga Klenner, Felipe González Morales y Domingo Lovera Parmo, todos representantes de la Asociación Gremial, Libertades Públicas, la Clínica de Acciones de Interés Público de la Universidad Diego Portales y la Fundación Ideas (“los peticionarios”).

Discrimina a la madre por su orientación sexual y no responde al interés superior de las niñas. Establece que existe una contradicción entre el derecho de la madre a explicitar su condición de homosexual y el derecho de las hijas al bienestar psíquico y emocional y a no ser colocadas en un estado de vulnerabilidad en su medio social, ya que la madre inició vivencia con pareja del mismo sexo. Por supuesto, no hace referencia alguna a la “idoneidad” del padre para obtener la tuición de sus hijas.

El *Amicus Curiae* presentado por CLADEM toma por base la violación de los arts. 1.1 (obligación de respetar derechos), 2 (obligación de adoptar disposiciones de derecho interno), 5.1. (derecho a la integridad personal), 11.1 y 11.2. (protección de la honra y la dignidad), 17.1 y 17.4 (protección a la familia), 19 (derechos del niño) y 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Respaldo en observaciones generales, opiniones consultivas y decisiones de distintos órganos de supervisión de tratados internacionales de los sistemas global y regionales de derechos humanos, incluyendo sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, hace un extenso razonamiento abordando, entre otros aspectos: el interés superior del niño; los prejuicios sobre las mujeres lesbianas y el ejercicio de su maternidad; los prejuicios sobre el impacto de la convivencia de personas del mismo sexo sobre la orientación sexual de los niños con los que viven; la legitimación de una sociedad en la que no se respeta las diferencias; el derecho a la educación de las niñas; la discriminación por orientación sexual y las relaciones derivadas de ésta, que es parte de la vida privada; y el derecho a la protección de la familia.⁴¹ El 23 de julio de 2008, la CIDH publica el informe de admisibilidad del caso en cuanto a presuntas violaciones de los arts. 8(1), 11(2), 17(1), 24 y 25 de la Convención Americana, en conexión con sus arts. 1(1) y 2, en perjuicio de Karen Atala y sus hijas; y la presunta violación de los arts 19 y 17(4), en conexión con el artículo 1(1), en relación con las hijas de la Sra. Karen Atala.

⁴¹ Para acceder a la sentencia de la Corte Suprema de Chile en el caso (31.05.04), al *Amicus Curiae* presentado por CLADEM ante la Comisión, así como al Informe N° 42/08, de admisibilidad de la Petición 1271-04, Karen Atala e hijas, Chile, 23 de julio de 2008: http://www.cladem.org/espanol/regionales/litigio_internacional/amicus%20Karen%20Atala/indexamicusKA.asp y ver <http://www.cidh.org/annualrep/2008sp/Chile12502.sp.htm>

■ ***Amicus Curiae* en el Caso Jessica Gonzales y otros, Estados Unidos**

En junio de 1999, el marido de Jessica Gonzales, de quien estaba separada, secuestró a sus tres hijas, en violación de una orden de alejamiento dictada por motivos de violencia doméstica. La Sra. Gonzales llamó y se encontró con la policía en numerosas ocasiones para denunciar el secuestro y la violación de la orden de alejamiento. Sus llamadas fueron ignoradas. Casi diez horas después de su primera llamada, el marido llegó a la comisaría y abrió fuego contra la misma. La policía disparó en respuesta y mató al marido, descubriendo los cuerpos sin vida de sus hijas (de 7, 8 y 10 años) en la parte posterior de su camioneta. La Sra. Gonzales interpuso demanda contra la policía, pero en junio de 2005 la Corte Suprema de EEUU declaró que la víctima carecía de un derecho constitucional para exigir el cumplimiento de la orden de alejamiento por la policía. En diciembre de 2005, por medio de abogados de la Unión Americana para las Libertades Civiles, la Sra. Gonzales presentó una petición ante la CIDH/OEA, alegando violación de sus derechos humanos bajo los artículos I, II, V, VI, VII, IX, XVIII, y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El 6 de julio de 2007, abogados de la firma Allen & Overy LLP presentan un memorial de *Amici Curiae* en el caso, en nombre de 29 organizaciones y redes internacionales y nacionales de derechos humanos de mujeres y niños, entre las cuales se incluye a CLADEM. Sobre la base de datos estadísticos de países de la región, informes de distintos organismos y organizaciones, en especial valiéndose del informe de la CIDH sobre *Acceso a la Justicia* y sobre el caso *Maria da Penha*, el memorial establece su razonamiento sobre la base de estos argumentos: a) la prevalencia y la gravedad de la violencia doméstica en las Américas exige el reconocimiento del deber positivo de los Estados Miembros de proteger a las víctimas de ese tipo de violencia; b) los Estados Miembros de la OEA tienen el deber positivo de actuar con la debida diligencia para proteger a las víctimas de violencia doméstica en virtud de la Declaración Americana, la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará; c) las reformas legislativas

por sí solas son insuficientes para satisfacer el deber del Estado de actuar con la debida diligencia; y d) la expresión del estándar de la debida diligencia por parte de la CIDH redundará en beneficio de las víctimas de violencia doméstica y de sus defensores en las Américas. El 24 de julio de 2007, la CIDH emite el informe de admisibilidad del caso.⁴²

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (OEA)

■ *Amicus Curiae* en el Caso de las niñas Yean y Bosico, República Dominicana

El 5 de marzo de 1997 se intentó registrar los nacimientos de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico, presentando las cédulas de sus madres y los documentos que probaban que habían nacido en la República Dominicana. Sin embargo el Oficial Civil se negó a dar curso a las solicitudes. Se apela esta decisión ante el Procurador Fiscal del Distrito Judicial competente y el 20 de julio de 1998, éste emitió una orden confirmando la negativa del registro. A una de las niñas, además, se le negaba el acceso a la escuela. El 28 de octubre de 1998 la Clínica de Derechos Humanos Internacionales de la Facultad de Derecho Boalt Hall de la Universidad de California, Berkeley; el Movimiento de Mujeres de Ascendencia Haitiana (MUDHA) y CEJIL envían el caso a la CIDH/OEA para exigir los derechos a la nacionalidad, al acceso a la educación, a la igualdad ante la ley, entre otros, de las niñas. La CIDH solicitó información al gobierno y trató de facilitar un arreglo amistoso. El 14 de marzo del 2001 decidió publicar un informe de admisibilidad.⁴³

⁴² Informe N° 52/07, Jessica Gonzales y otros, Caso 1490/05, Estados Unidos: <http://www.cidh.org/annualrep/2007.sp/EEUU1490.05.sp.htm>.

⁴³ CIDH/OEA, Informe N° 28/01, Yean y Bosica, Caso 12.189, República Dominicana: http://www.cidh.org/annualrep/2000.sp/CapituloIII/Admissible/Rep_Dominicana12.189.htm.

Tras nuevos intentos frustrados de alcanzar una solución amistosa, la CIDH remitió sus conclusiones finales al gobierno dominicano el 6 de marzo de 2003, estableciendo un plazo para cumplir con sus recomendaciones. Cuatro meses después, el gobierno no había adoptado las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones. El 11 de julio de 2003, la CIDH presentó la demanda contra la República Dominicana ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Durante el litigio ante la Corte, la CIDH, representantes de las víctimas y el Estado tuvieron la oportunidad de presentar sus argumentos por escrito y oralmente. La Corte recibió los alegatos orales de las partes y escuchó declaraciones de testigos y peritos durante una audiencia que se celebró los días 14 y 15 del marzo de 2005. La Corte también recibió *Amicus Curiae* de distintas personas y organizaciones, entre ellos de CLADEM.

El *Amicus* de CLADEM invoca los antecedentes históricos de los conflictos entre República Dominicana y Haití iniciados en la época independentista y de conformación de estados nacionales, y cuyo contexto aún se refleja en problemáticas como las del caso. Los principales derechos afectados en el caso, el derecho a la igualdad y el derecho a la nacionalidad, son analizados desde el principio de la *no discriminación* y los *derechos de la niñez*. A partir del principio de no discriminación e igualdad ante la ley, así como sobre la base de la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos, sin distinción alguna a todas las personas, se analiza los distintos motivos que provocan la discriminación en este caso: *discriminación por motivo racial y por razón de origen; por sexo y por condición económica y social*.⁴⁴ El proceso culmina con la decisión vinculante e inapelable de la Corte Interamericana, estableciendo que el Estado violó los derechos al nombre, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la nacionalidad y a la igualdad ante la ley consagrados en los artículos 3, 5, 18, 20 y 24 de la Convención Americana, en relación con el artículo 19 de la misma, y también en relación con su artículo 1.1, disponiendo además medidas de reparación y de garantía de no repetición de tales hechos.⁴⁵

⁴⁴ Para acceder a la versión íntegra del *Amicus Curiae* de CLADEM, http://www.cladem.org/espanol/regionales/litigio_internacional/CASRD.ASP.

⁴⁵ Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de septiembre de 2005. Serie C N° 130: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.doc.

Ponencia ii.

México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso “Campo Algodonero”

ANDREA MEDINA ROSAS¹

ANDREA DE LA BARRERA MONTPELLIER²

Introducción

Los homicidios de mujeres que tenían lugar en Ciudad Juárez comenzaron a ganar relevancia a partir del registro que en 1993 realizaron organizaciones civiles de mujeres de dicha ciudad. El registro hizo hincapié en la existencia de casos múltiples o “seriales” que tenían algunas características en común: mujeres jóvenes, trabajadoras, migrantes, que aparecían asesinadas y tiradas en diversos terrenos baldíos o periféricos de la ciudad con señas de violencia, tortura sexual y, en algunos casos, mutilaciones en sus cuerpos. La gran mayoría habían sido reportadas desaparecidas sin que las autoridades hubiesen emprendido investigación alguna al respecto.

¹ Abogada mexicana. Ha trabajado en diversas organizaciones feministas en México y desde ahí ha realizado procesos de participación ciudadana con objetivos legislativos y de seguimiento de políticas públicas relacionadas con los derechos humanos de las mujeres. También ha colaborado en procesos formativos sobre aspectos jurídicos y de derechos de las mujeres, tanto para organizaciones civiles como para el servicio público en los ámbitos administrativos y del poder judicial. Actualmente colabora a través de proyectos específicos con el CLADEM.

² Licenciada en Relaciones Internacionales del ITESO, realizó una especialización de género, globalización y gobernabilidad global en Carleton University. Fue seleccionada para formar parte del programa para líderes en derechos humanos y economía global de Columbia University. Investigadora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Es integrante de CLADEM México.

En un contexto de violencia estructural contra las mujeres y de violencia generalizada en dicha ciudad, estos homicidios han motivado una serie de informes, visitas y recomendaciones de diversas instancias del sistema universal, interamericano y europeo de derechos humanos.

Uno de los casos de mayor relevancia internacional y local ha sido el de “Campo Algodonero”, lugar donde se encontraron 8 cuerpos de mujeres con signos de haber sufrido violencia extrema en el 2001. Para ese año el Estado mexicano había recibido ya recomendaciones provenientes de diversas instancias internacionales instándolo a prevenir y atender la situación que se estaba dando respecto de la violencia contra las mujeres; que, en algunos aspectos, había comenzado a aplicar a través de políticas públicas. Este caso también tuvo gran relevancia internacional debido a la documentación del proceso de procuración y administración de justicia, que ha estado plagado de irregularidades y de construcción de inculpados sin que luego de siete años se pueda alcanzar verdad y justicia en el caso.

En el año 2002, las madres de tres de las víctimas encontradas en “Campo Algodonero” presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, bajo la representación de la Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana (La Red), peticiones de análisis sobre violaciones de los derechos humanos por parte del Estado Mexicano en los casos de cada una de sus hijas. Respecto a las otras víctimas, sus familiares no presentaron petición alguna y, de hecho, no han dado seguimiento al proceso local por diversas razones que reflejan la situación de vulnerabilidad y precariedad en la que se encuentran las mujeres y sus familias en Ciudad Juárez.

A la representación de estos tres casos se sumó el Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer, A.C. (CEDIMAC) de Ciudad Juárez, y en 2005, una de las peticionarias, Irma Monreal, madre de Esmeralda Herrera Monreal, se acercó a dos abogados de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD) que habían llevado varios procesos jurídicos locales sobre violencia contra mujeres, y solicitó la representación de la ANAD en el procedimiento de su caso ante la CIDH. A su vez, desde el 2005 la ANAD requirió apoyo específico al CLADEM para garantizar la perspectiva de género en el caso, y a partir del 2007 se formalizó

su representación legal en dicho caso junto con la ANAD. Al presentar la CIDH la demanda ante la Corte, acumuló los tres casos y la representación quedó a cargo de las cuatro instituciones ya mencionadas.

1. Resumen del caso

El 21 de septiembre de 2001, después de acudir al bachillerato³ y trabajar como mesera en un restaurante, Laura Berenice Ramos Monárrez, de 17 años, no regresó a su domicilio. El 10 de septiembre del mismo año, Claudia Ivette González, de 20 años de edad, fue vista por última vez al salir de la maquiladora LEAR 173, a la que no le habían permitido entrar a trabajar por haber llegado dos minutos tarde. El 29 de octubre de 2001 Esmeralda Herrera Monreal desapareció cuando regresaba a su vivienda después de trabajar como empleada del hogar en una casa de Ciudad Juárez. Migrante, estudiante y trabajadora, era una niña con pocas amistades y que estaba contenta de poder festejar en pocas semanas sus 15 años. En los tres casos, las madres reportaron como desaparecidas a sus hijas ante las autoridades de la ciudad.

El 6 y 7 de noviembre de 2001 fueron encontrados 8 cuerpos en un campo algodonero de la misma ciudad. Quince días después las autoridades anunciaron haber determinado la identidad de los cuerpos; correspondían todos a mujeres, con señas de haber sido objeto de violencia sexual extrema, entre los cuales se encontraban los cuerpos de Esmeralda, Claudia Ivette y Laura Bernice. De la identidad asignada por el Estado a los cuerpos en noviembre del 2001, se logró confirmar su veracidad para cuatro de los mismos recién en 2007, gracias a los trabajos realizados por el Equipo Argentino de Antropología Forense. Entre los cuerpos de cuya identidad se tiene certeza, y que forman parte de las peticiones presentadas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se encuentran los de Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez; también se confirmó la identidad de Mayra Juliana Reyes Solís y María de los Ángeles Acosta Ramírez. En el caso de Claudia Ivette González, que forma parte del

³ Algunas de las jóvenes desaparecidas y asesinadas estudiaban en esa escuela, Preparatoria "Allende".

conjunto que se investiga en la CoIDH, la madre no aceptó que se realizaran estudios forenses distintos a los oficiales, por lo que no se tiene certeza absoluta de su identidad.

Inicialmente el Estado señaló que los tres cuerpos restantes correspondían a Guadalupe Luna de la Rosa, Verónica Martínez Hernández y Bárbara Aracely Martínez Ramos; sin embargo, luego de la intervención del Equipo Argentino de Antropología Forense en el año 2006, se supo que los cuerpos correspondían a María Rocina Galicia Meraz, a Merlyn Elizabeth Rodríguez Sáenz y a otra mujer de nombre todavía desconocido. A pesar de no corresponder la identidad asignada en un inicio con los cuerpos encontrados, el hecho de que durante seis años el Estado hubiera afirmado ante sus familias que realizaba investigaciones al respecto ha llevado a quienes representan el caso a afirmar que las víctimas del caso de “Campo Algodonero” no son solamente las tres que presentaron petición, o las ocho correspondientes a los cuerpos encontrados, sino once mujeres que sufrieron violaciones a sus derechos fundamentales debido a la negligencia e impunidad de las que dieron prueba las autoridades del Estado, puestas de manifiesto en el mismo caso. A pesar de haber sido vistas por última vez en lugares distintos y en fechas distintas, todas ellas desaparecieron en el año 2001; todas ellas eran jóvenes, de edades comprendidas entre 15 y 21 años.

Hasta la fecha no se tiene certeza de quién o quienes son los responsables de dichos homicidios. Tampoco se ha investigado ni sancionado a las personas que, desde el servicio público, han incurrido en faltas y delitos por acciones y negligencias en el proceso.

A. JUICIO A NIVEL NACIONAL

Todas la víctimas fueron reportadas como desaparecidas ante las autoridades correspondientes —en instituciones creadas especialmente para atender la situación de desapariciones y homicidios de mujeres entre los años 1993 y 2001—. En ninguno de los casos las autoridades iniciaron las investigaciones relativas a sus búsquedas ni para lograr el esclarecimiento de los hechos; solamente el empuje

de sus familiares —fundamentalmente de las madres—, así como la presión y el seguimiento de quienes pudieron contar con asesoría jurídica, lograron que se pudiera avanzar en las investigaciones y procesos.

En el juicio a nivel nacional interesa resaltar tres aspectos: la identidad de las víctimas, el seguimiento jurídico del proceso mismo y el inicio de procedimientos de responsabilidad contra quienes desde el servicio público hubiesen cometido faltas o delitos en el proceso del caso. Respecto a la determinación de la identidad de las mujeres encontradas en “Campo Algodonero”, la negligencia puesta de manifiesto por el Estado al determinar la identidad —habiendo realizado a través de sus agentes varias tomas de muestras de ADN de sus familiares y otras pruebas sin poder confirmar la primera identificación—, generó una grave situación de incertidumbre para las familias durante los seis primeros años del juicio. Solamente la entrega de los peritajes de causa de muerte e identificación completa de siete de los ocho cuerpos por el Equipo Argentino de Antropología Forense hizo que se pudiera tener, por parte de los familiares y para el caso mismo, certeza sobre la identidad de las víctimas.⁴

Respecto a las investigaciones para asignar responsabilidad sobre los homicidios, el proceso ha sido también irregular desde su inicio. El 11 de noviembre de 2001, cuatro días después de que se encontraran los cuerpos, se consignó a dos hombres por delitos de homicidio y violación, despertando claras sospechas de haber utilizado la tortura para obtener su confesión. En febrero 2002, uno de los presuntos responsables murió en prisión. En octubre de 2004 fue condenado a 50 años de cárcel el otro hombre consignado. En julio de 2005, el Tribunal de Apelación decretó absolver al condenado por falta de elementos en su contra. Esto implicó que en 2005 se reiniciaran las investigaciones para localizar a los responsables de los homicidios de las ocho mujeres encontradas en “Campo Algodonero”.

⁴ El Equipo Argentino de Antropología Forense inició trabajos en este caso debido a la presión de las madres y organizaciones civiles para que una instancia imparcial y profesional realizara el proceso de identificación, pues hasta 2005 no se tenía certeza sobre la identidad de los cuerpos, porque los exámenes y procesos que había realizado el Estado habían resultado contradictorios.

Al tiempo que se procesaba a dichos posibles inculpados, en 2003 se abrió otra línea de investigación que implicó que la Procuraduría General de la República (PGR) ejerciera la facultad de atracción de 14 expedientes de investigación de homicidios de mujeres y niñas —entre ellos el de Claudia Ivette González— con la finalidad de investigar el posible vínculo de los crímenes con la delincuencia organizada (principalmente por tráfico de órganos). Después de 3 años de tener los expedientes de “Campo Algodonero” y “Cristo Negro”, la PGR devolvió la documentación a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua (PGJCH), concluyendo que no existía vínculo de los crímenes con la delincuencia organizada; entretanto, no se avanzó en ninguna otra línea de investigación.

El 17 de agosto del 2006, autoridades norteamericanas informaron de la detención de un hombre relacionado con los homicidios de “Campo Algodonero”. En septiembre 2006 se abrió un nuevo proceso contra un hombre por la probable comisión de homicidios contra mujeres en Ciudad Juárez, perpetrados entre los años 1998 y 2001. Se mencionaron dos sospechosos más. En febrero del 2007 uno de los sospechosos, que declarara en contra del detenido, se retractó argumentando haber sufrido presión en el momento de haber realizado su declaración. Se le liberó, e inmediatamente después se le dictó orden formal de prisión por el homicidio de una mujer en 1998. En suma, una serie de actos que revelan más una acción errática que una línea de investigación dirigida a conocer la verdad sobre los hechos.

En el ámbito nacional también se ha decidido iniciar procesos contra quienes desde el servicio público hubieran sido negligentes u omisos durante el procedimiento; sin embargo, hasta la fecha ninguno ha sido sancionado y varios de estos funcionarios y funcionarias todavía están vinculados al caso a causa de los cargos que ejercen. Finalmente, es importante señalar que ha sido una constante en los casos de desapariciones y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez que se amenace y se dañe a las madres y demás familiares que exigen justicia. El caso de “Campo Algodonero” no ha sido una excepción en ello y tal trato se ha extendido también a las defensoras y organizaciones que en el ámbito local acompañan a las madres en los procesos de acceso a la justicia. Desde 2006 se han recibido amenazas directas y diversas acciones intimidatorias en contra

de quienes realizan el litigio local en nombre de la ANAD y de Nuestras Hijas de Regreso a Casa, organización civil que apoya a la ANAD en los casos locales.

B. REMISIÓN DEL CASO A LA CIDH Y A LA COIDH

En marzo de 2002 se presentan las peticiones relativas a los tres casos mencionados, y en el año de 2005 fueron admitidos de manera individual. Por cada caso se presentó un escrito de fondo, y en el de Esmeralda Herrera Monreal se solicitó expresamente a la CIDH que conociera *motu proprio* de los otros cinco procesos relacionados con “Campo Algodonero” y se investigara el caso como un conjunto que englobara a las ocho víctimas encontradas. A inicios del 2007 la CIDH informó que había decidido acumular los tres casos y referirse a ellos en un solo informe sobre el fondo. Lo anterior se fundamentó con el argumento de que las tres desapariciones y asesinatos ocurrieron dentro de la misma localidad y marco cronológico, y de que habían sido investigados de manera conjunta por el Estado, identificándolos como los casos del “Campo Algodonero”. Considera, además, que es necesario acumular los casos pues los hechos ocurrieron en un contexto de impunidad frente a actos violentos que afecta desproporcionadamente a las mujeres como grupo, lo que ha propiciado la repetición de tales actos, configurando un mismo patrón de conducta.

Al presentar la CIDH el Informe 50 (Informe 28/07), el gobierno solicita —y le es otorgada— una prórroga para cumplir con las recomendaciones presentadas en dicho informe, al tiempo que propone una forma de solución amistosa. Las peticionarias rechazan la oferta de solución amistosa del Estado y, por su parte, la CIDH considera que el Estado no había avanzado lo suficiente en el cumplimiento de las recomendaciones, por lo que envía la demanda a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). La demanda fue notificada como aceptada por la Corte el 9 de diciembre de 2007. En febrero de 2008 se presentó el escrito de argumentos, solicitudes y pruebas de las víctimas, sus familiares y sus representantes. Se estableció que la audiencia pública ante la Corte se llevaría a cabo a finales del mes de abril de 2009.

2. Elementos de análisis del caso

A. LOS DERECHOS EN JUEGO

A continuación se presenta un cuadro con los derechos alegados a lo largo del proceso ante el Sistema Interamericano para el caso de “Campo Algodonero”. Los principales instrumentos a los que se ha hecho mención son la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención Belém do Pará).

En el primer escrito de petición a la CIDH, se presentaron también los derechos relacionados con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XIV, que se refiere al derecho de toda persona a recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza, le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia; y el artículo XVIII, sobre el derecho de toda persona a acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, de disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Los artículos mencionados en relación con la CADH son:

- Artículo 1(1). Deber de respeto y garantía de los derechos por parte del Estado.
- Artículo 2. Deber de los Estados de adoptar medidas legislativas y de otro carácter en el ámbito interno.
- Artículo 4. Derecho a la vida.
- Artículo 5. Derecho a la integridad personal.
- Artículo 7. Libertad personal.
- Artículo 8.1. Derecho a las garantías judiciales.
- Artículo 11. Dignidad y honra.
- Artículo 19. Derechos del niño, (en el caso de Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez).
- Artículo 25. Derecho a la protección judicial.

Los artículos mencionados en relación con la Convención de Belém do Pará son:

- Artículo 3. El derecho a una vida libre de violencia para toda mujer.
- Artículo 4. El reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos humanos y libertades comprendidos por parte de la Convención de Belém do Pará para toda mujer, consagrados también por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.
- Artículo 7. La condena por parte de los Estados de todas las formas de violencia contra la mujer y la obligación de adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.
- Artículo 8. El compromiso por parte de los Estados de adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Artículo 9. El reconocimiento de la situación de vulnerabilidad frente a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón de ciertas condiciones sociales y que deben ser especialmente tomadas en cuenta para adoptar las medidas mencionadas en los artículos 7 y 8.

DERECHOS	PETICIÓN A LA CIDH	ADMISIÓN POR PARTE DE LA CIDH	PRESENTACIÓN DE LA CIDH A LA COIDH	ESCRITO PETICIONARIAS ANTE LA COIDH
Víctimas	Belém do Pará, arts. 8, incisos a, c, d y h y 9. Declaración Americana, arts. XIV y XVIII.	Belém do Pará, arts. 7, 8 y 9. CADH, arts. 1 (1), 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25.	Belém do Pará art. 7. CADH, arts. 1.1, 2, 4, 8.1, 19 y 25.	Belém do Pará, art. 7 en conexión con arts. 3, 4, 8 y 9. CADH, arts. 1.1, 2, 4, 7, 8.1, 11, 19 y 25.
Familiares de las víctimas	CADH, arts. 1, 2, 7, 11 y 25.	CADH, arts. 5, 8.1, 11 y 25.	CADH, arts. 5.1, 8.1 y 25.	CADH, arts. 5.1, 8.1 y 25.

B. ARGUMENTACIÓN UTILIZADA

Tanto en el estudio de fondo del trabajo frente a la CIDH, como en el escrito de argumentos, solicitudes y pruebas ante la Corte Interamericana, se ha insistido en los siguientes ejes:

- Ampliación del número de víctimas.
- Belem do Pará, como marco normativo fundamental para entender el caso y cada una de las violaciones a sus normas.
- Responsabilidad del Estado por violencia contra las mujeres y por no garantizar sus derechos humanos.

Ampliación del número de víctimas

Una de las principales negligencias de las autoridades a lo largo del proceso de investigación del caso en el ámbito nacional, ha sido la ausencia de una identificación plena de las víctimas y de la causa de su muerte. La identificación plena de siete de los ocho cuerpos encontrados en “Campo Algodonero” recién se estableció en el año de 2006 y fue notificada a todas las partes a finales de 2007. Por esta razón, entre otras, se considera que es el momento idóneo para realizar la acumulación de todas las víctimas, en la medida en que recién en el 2008 se sabe que las violaciones a los derechos humanos no se han cometido contra ocho mujeres y sus familias, sino contra once mujeres y sus familias, pues la identificación ha tomado todos estos años.

Entre los argumentos que se presentaron primero ante la Comisión y posteriormente ante la Corte para solicitar la acumulación de los casos, está el hecho de que las once víctimas comparten: la relación con los hechos de la demanda; la falta de prevención de delitos pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia; la falta de búsqueda inmediata; la falta posterior de una línea de investigación y metodología clara de investigación desde el principio de la averiguación; los retrasos y las contradicciones en la identificación científica de las víctimas; la falta de determinación de la causa y forma de muerte de las víctimas; las deficiencias puestas de manifiesto en el manejo y en el análisis de la evidencia recolectada; la falta de rigurosidad en la

custodia de la evidencia recolectada y las fallas en la preservación de la escena del crimen; la falta de sanción a los funcionarios públicos negligentes y omisos; la denegación de justicia; la falta de reparación adecuada a favor de sus familiares; la falta de medidas especiales en aquellas víctimas que —por su edad— debían haber contado con una protección especial de conformidad con el artículo 19 de la CADH y 9 de Belém do Pará; y, finalmente, la oportunidad procesal en que fueron identificadas las víctimas.

También se toma en consideración la jurisprudencia en la cual la Corte Interamericana ha destacado que en casos en los que los restos mortales de varias víctimas sean hallados en el mismo lugar y bajo las mismas circunstancias, independientemente del interés de sus familiares respecto a iniciar un procedimiento ante el Sistema Interamericano, su situación particular debe ser conocida *motu proprio* por la Comisión Interamericana. Además, se invoca el principio *iuria novit curia*, por el cual la Corte tiene la facultad de llevar a cabo su propia determinación de los hechos del caso, sobre la base de la prueba evacuada, los hechos supervinientes, la información complementaria y contextual, que obren en el expediente, así como en sucesos notorios o de conocimiento público.

Con estos elementos, la Corte resolvió el 19 de enero de 2009⁵ desestimar la solicitud de ampliación del número de presuntas víctimas en lo que concierne las siguientes personas: María de los Ángeles Acosta Ramírez, Guadalupe Luna de la Rosa, Mayra Juliana Reyes Solís, Verónica Martínez Hernández, Bárbara Aracely Martínez Ramos, María Rocina Galicia Meraz, Merlín Elizabeth Rodríguez Sáenz y a la mujer que permanece como femenina no identificada 195/01, así como a los señores Víctor Javier García Ramírez, Gustavo González Meza y Edgar Álvarez Cruz. Y declara que las personas que la Corte considerará como presuntas víctimas en este caso son Esmeralda Herrera Monreal, Claudia Ivette González y Laura Berenice Ramos Monárrez y sus familiares.

⁵ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19 de enero de 2009. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Solicitud de ampliación del número de presuntas víctimas y negativa de remisión de prueba documental. Publicado en su página web. http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/asunto_algodonero_2.pdf. Ver, en especial, los párrafos 31 a 46 de dicha Resolución.

La Corte ha justificado tal decisión en el hecho de considerar que el principio de *iura novit curia* solo permite al Tribunal incorporar consideraciones de Derecho no alegadas en la demanda o en el escrito de argumentos, solicitudes y pruebas, pero no se aplica para la inclusión de nuevos hechos al caso. Considera que solo la Comisión, a través de la demanda, puede constituir el marco fáctico del proceso ante la Corte, por lo que no admite alegar nuevos hechos distintos de los planteados en dicho escrito, sin perjuicio de exponer aquéllos que permitan explicar, aclarar o desestimar los que han sido mencionados en la demanda, o bien responder a las pretensiones del demandante. La excepción a este principio son los hechos que se califican como supervinientes, que podrán ser remitidos al Tribunal en cualquier etapa del proceso antes de la emisión de la sentencia.

Si bien la Corte reconoce que la situación de todas las mujeres que fueron vinculadas, correcta o incorrectamente, al caso “Campo Algodonero”, así como de quienes fueron acusados de sus homicidios no es totalmente ajena a los hechos del caso —además de que el Estado los ha referido para solicitar prórrogas o acreditar cumplimiento de recomendaciones en el propio proceso, como el procedimiento de Edgar Álvarez Cruz—, considera que esto no implica necesariamente una aceptación de la ampliación del número de presuntas víctimas a las once personas que pretenden incorporar al caso los representantes. La Corte afirma “*que las presuntas víctimas deben estar señaladas en la demanda y en el informe de la Comisión, según el artículo 50 de la Convención*”. Así mismo, que corresponde a la Comisión y no al Tribunal (de acuerdo con el artículo 33.1 del Reglamento) identificar con precisión y en la debida oportunidad procesal a las presuntas víctimas en un caso presentado ante la Corte.

Ante la solicitud expresa de la Corte a la Comisión de conocer el proceso de identificación de las víctimas en la oportunidad procesal adecuada del presente caso, la CIDH expresó que “*la inclusión de nuevas víctimas en tal estadio procesal [posterior a la adopción de los informes de admisibilidad] resultaba improcedente al no haberse verificado el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad en relación con sus casos y podía vulnerar la seguridad jurídica de las partes*”.

Así, la Corte considera que no se configura en el presente caso el presupuesto que permite a ese Tribunal revisar el procedimiento ante la Comisión, esto es “la ocurrencia de un error grave que vulnere el derecho de defensa de las partes”. Consideró que *“al no existir al momento de la adopción de los informes de admisibilidad de los casos N° 16/05, 17/05 y 18/05 una petición a favor de las demás presuntas víctimas alegadas, la Comisión emitió los informes de admisibilidad solo respecto de estas tres víctimas y sus familiares”* y que *“el hecho de que los familiares de las otras presuntas víctimas no hayan tenido certeza respecto de que los cuerpos encontrados pertenecían a sus hijas no era necesariamente, en el contexto del presente caso, un obstáculo para que, por ejemplo, justamente debido a esta situación presentaran una petición ante la Comisión”*.

Sin embargo, la Corte deja abierto el espacio para que la situación de estas personas, en tanto se encuentre vinculada con los hechos de la demanda, pueda ser utilizada en el caso como prueba relevante al momento de evaluar el contexto de violencia contra la mujer alegado, las supuestas falencias en las investigaciones llevadas a cabo en el fuero interno y otros aspectos denunciados en perjuicio de las tres presuntas víctimas identificadas en la demanda. De igual forma, sostiene la Corte que: *“lo expresado no impide que las eventuales violaciones de derechos que se hayan producido en contra de estas personas puedan ser puestas en conocimiento de la Comisión y dar inicio a nuevos casos ante el Sistema Interamericano”*.

La Convención de Belém do Pará como marco normativo fundamental para entender el caso y cada una de sus violaciones

Resulta fundamental el avance logrado en el Sistema Interamericano al aprobarse la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará), en el sentido de que junto al marco normativo inicial —que tiene como principal referente la Convención Americana sobre Derechos Humanos— se asuma también la normatividad que reconoce violaciones específicas por motivos de sexo y género, y que además esto se refleje especialmente en la interpretación y en el análisis de los casos de presuntas violaciones de derechos humanos de los Estados parte.

Respecto a la Convención de Belém do Pará, la principal —si no única— referencia que se tiene hasta la fecha desde la Corte es al Caso del Penal Miguel Castro Castro *vs.* Perú, que se menciona en los escritos del presente caso. De manera particular, se retoma esta Convención para enmarcar los hechos del caso en lo que atañe a la violencia estructural y sistemática cometida contra las mujeres. Se insiste en que las violaciones a derechos humanos que se presentan son actos que corresponden a conductas que han causado la muerte, el daño y el sufrimiento físico, sexual y psicológico de mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado en Ciudad Juárez y México. Que se trata de actos de violencia contra las mujeres que impiden y anulan el ejercicio de sus derechos como tales y que, como tales, constituyen una grave violación a los derechos humanos.

En este sentido se plantea que es fundamental detallar los alcances del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, Puesto que es un derecho que se constituye por el conjunto de otros derechos —y por tanto su violación también es pluriofensiva—, de manera básica con el derecho a la libertad, a la vida y a un orden social adecuado para vivir los derechos humanos. En esta misma línea, se presenta como un aspecto principal —tanto para probar la violencia contra las mujeres en sus causas, como para las consecuencias y daños que derivan también en las medidas de reparación— la vinculación entre los hechos directos y específicos de las tres víctimas aceptadas por la Corte para el estudio de este caso, con los hechos también directos pero generales de la violencia contra las mujeres, como el marco que propició las violaciones de los derechos que se investigan. La impunidad en los hechos y violaciones del caso, así como la comprensión de que es una violencia estructural de género contra las mujeres la que genera las violaciones de los derechos humanos en el presente caso, también lleva a observar estas condiciones del orden social no solo como la causa sino como una consecuencia y daño más amplio que se perpetúa en tanto no se haga justicia sobre estos casos.

Por otro lado, el señalamiento en el artículo 9 de la Convención Belém do Pará de las condiciones y situaciones sociales que colocan a las mujeres en mayor vulnerabilidad ante la violencia contra las mujeres, llevó también a detectar y argumentar la amplitud de la violencia contra las mujeres que acontece en el caso

de “Campo Algodonero” a través de diversos sujetos femeninos que son víctimas directas de dichas violaciones:

- Las niñas y mujeres privadas de su libertad, dañadas en su integridad personal, torturadas y asesinadas, a las que también les fueron violados sus derechos a la protección judicial y los derechos a la dignidad y a la honra.
- Las mujeres madres de dichas niñas y mujeres asesinadas, que han exigido justicia y que por hacerlo se les han violado sus derechos al debido proceso y protección judicial, a la dignidad y a la honra, así como a la integridad personal, el derecho a la igualdad y a la protección de la familia.
- Las organizaciones y mujeres defensoras que han acompañado el proceso y representado a dichas madres de las niñas y mujeres asesinadas, que han visto en riesgo su integridad personal principalmente al denunciar y dar seguimiento a los procedimientos locales en contra de los funcionarios responsables de faltas vinculadas con la debida diligencia y el debido proceso legal en el caso.
- Las mujeres de Ciudad Juárez y México, puesto que el Estado mexicano no solo ha violentado el derecho a la verdad y la justicia de las familias de las víctimas, sino que al desarrollar líneas insostenibles de investigación de responsables por medio de la corrupción y la tortura, al utilizar las instancias públicas locales y federales para simular acciones de protección judicial o de acceso a la verdad y la justicia, sin aplicar estándares mínimos para llegar a resultados efectivos mediante dichas instituciones y acciones; al utilizar los recursos y políticas públicas que son en beneficio de toda la población como si fueran acciones de reparación del daño exclusivamente para las familias de las víctimas; así como por no investigar y sancionar de acuerdo con la gravedad de las violaciones cometidas durante el procedimiento a las y los funcionarios que en él han participado, con todo ello ha violentado el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Responsabilidad del Estado por violencia contra las mujeres y por no garantizar sus derechos humanos

Se argumenta el hecho de que el Estado no ha llevado a cabo, con la debida diligencia, una investigación seria, imparcial y exhaustiva, con el propósito de esclarecer la verdad histórica sobre las desapariciones y posteriores asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Tampoco ha realizado hasta la fecha las acciones debidas para reparar la violencia ejercida ni para prevenir el hecho de que estos actos vuelvan a suceder.

El Estado argumenta que no ha cometido violación alguna de los derechos que se ha obligado a garantizar en la Convención Belém do Pará, afirmando que, por el contrario, ha cumplido con ellos al modificar su legislación y al crear instituciones especializadas, con nuevas políticas públicas, por lo que con ello se da respuesta a las obligaciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Respecto a las investigaciones sobre los casos tratados, reconoce que en un primer momento las investigaciones no se realizaron bien, y por lo tanto acepta haber incumplido sus obligaciones en lo que respecta el debido proceso, en el marco de la CADH, pero solo durante un período delimitado pues en la actualidad afirma cumplir con todas sus obligaciones para garantizar todos los derechos en el caso. Afirma, por ejemplo, estar buscando nuevos responsables de los casos; por ello, considera que no es necesario continuar las investigaciones en el Sistema Interamericano, pues internamente ya existen las condiciones idóneas para garantizar la verdad y la justicia. Ante estos argumentos, el Estado insiste en llegar a una solución amistosa para reparar, a través de una indemnización, los daños directos infligidos a los familiares de las víctimas.

La constante en la actuación del Estado mexicano en torno a las desapariciones y homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, en tanto acepta las visitas de instancias internacionales de derechos humanos y recibe los informes con recomendaciones para prevenir y erradicar dicha violencia contra las mujeres, al tiempo que no realiza acciones que sean objetivamente efectivas para dar cumplimiento a tales recomendaciones y a las obligaciones establecidas en los instrumentos jurídicos que ya ha ratificado, se afirma en la argumentación de las víctimas y sus representantes, ha provocado un proceso de simulación en el actuar del Estado

que produce una constante de impunidad que mantiene e incrementa la violencia contra las mujeres. Entre los indicadores más relevantes de esa simulación está el hecho de que las desapariciones y homicidios de mujeres continúan sucediendo en Ciudad Juárez, y que en la mayoría de los anteriores casos, como es el caso de “Campo Algodonero”, no se ha logrado obtener justicia.

Así, entre las solicitudes de las víctimas están las siguientes medidas que implican reconocer y reparar el daño ejercido al violar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia:

Respecto a las niñas y mujeres asesinadas, así como a sus familiares:

- Que el Estado investigue seria, imparcial, exhaustivamente y con la debida diligencia la desaparición y el homicidio de Esmeralda, Claudia Ivette y Laura Berenice, y sancione a los responsables materiales e intelectuales de los hechos.
- Que se dignifique la memoria de las víctimas, entre otras maneras mediante el reconocimiento público de la responsabilidad del Estado, no solo en los hechos ocurridos antes del 2004 sino también en las violaciones subsistentes.
- Garantizar el acceso a servicios médicos y psicológicos a las familias de las víctimas con la participación del Instituto Nacional de Psiquiatría y de la Secretaría de Salud Federal, o en su caso con la asignación de especialistas elegidos por los familiares de las víctimas y remunerados por el Estado.
- Que se indemnice a los familiares de las víctimas por los daños inmateriales provocados: mediante el pago de los daños inmateriales, tanto morales y psicológicos, como al proyecto de vida de las víctimas Esmeralda Herrera Monreal, Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y sus familiares.
- Que se indemnice a los familiares de las víctimas por los daños materiales provocados: mediante el pago por el daño emergente de los familiares de Esmeralda Herrera Monreal, Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y el lucro cesante de las víctimas.

Respecto a las familiares y defensoras de derechos humanos que han participado en el desarrollo del caso:

- Que se investiguen las denuncias que presentaron por hostigamiento, amenazas y persecución.

Respecto a las mujeres en Ciudad Juárez para quienes es fundamental detener la impunidad en los casos de violencia contra las mujeres, se solicita en lo relativo al proceso de procuración y administración de justicia seguido para la investigación del caso:

- La destitución y sanción de los funcionarios que en los años 2001 y subsecuentes permitieron y realizaron las violaciones de derechos humanos.
- La investigación y sanción de los funcionarios que del 2005 hasta la fecha han continuado con las conductas violatorias de los derechos humanos.
- La prohibición expresa y sancionada a todo funcionario presente o futuro de los tres niveles de gobierno de declarar o actuar despreciando o minimizando las violaciones de los derechos de las mujeres, en particular el negar o minimizar la existencia de la violencia contra las mujeres en el contexto de los homicidios por motivos de género ocurridos en Ciudad Juárez.

De manera estructural y como parte de las garantías de no repetición, se solicita:

- La elaboración, aprobación y publicación de una Ley sobre los apoyos gubernamentales a las víctimas de la violencia contra las mujeres, con especial atención en aquellos destinados a familias de mujeres víctimas de homicidio.
- La incorporación de una perspectiva de género en todos los procedimientos de investigación y en la valoración de los casos ante la instancia judicial.
- La creación de una figura legislativa que permita el traslado de los casos del fuero común al fuero federal cuando se presenten condiciones de impunidad o se acrediten irregularidades de fondo en las averiguaciones previas.
- La integración de un comité internacional competente en derechos humanos de las mujeres para realizar una evaluación de las políticas y modelos de atención a las víctimas de violencia de género, y en particular

a las familias de mujeres víctimas de homicidio, con el propósito de recomendar programas adecuados para la justiciabilidad y salvaguarda de sus derechos y su bienestar.

- La evaluación, el rediseño y mejoramiento de los mecanismos de búsqueda y localización de niñas y mujeres reportadas como desaparecidas en el Estado de Chihuahua, con la participación de expertos internacionales.
- La creación de una base de datos nacional establecida para confrontar las características de cuerpos no identificados con las de personas desaparecidas.
- La creación de un sistema de búsqueda y localización de personas desaparecidas a nivel nacional.
- La estandarización de acuerdo a las normas internacionales de los protocolos, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia sobre desapariciones y homicidios de mujeres, así como sobre los distintos tipos de violencia contra las mujeres.
- La implementación de un programa específico a largo plazo para la comunidad de Ciudad Juárez, que permita conocer la verdad de los hechos y difundir de manera amplia las medidas y estrategias instauradas para garantizar el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres.

C. ESTRATEGIA POLÍTICA Y JURÍDICA

La estrategia política

A causa de su gravedad y relevancia, los casos de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez tienen cada día más actores involucrados, tanto locales y nacionales como internacionales. Esta confluencia de actores puede ser un recurso importante cuando se logran realizar procesos en equipo y en coordinación; pero también puede ser un obstáculo cuando no se construyen dichos elementos. En todo caso, los obstáculos permiten reconocer situaciones en las que se hace necesario profundizar y trabajar para mejorar los procesos sociales y políticos, pero que no descalifican el trabajo que se realiza. En el caso de “Campo Algodonero”, al iniciarse las investigaciones y durante los primeros años, las madres de las víctimas fueron acompañadas por dos instancias civiles de Ciudad Juárez,

a las que posteriormente se suman una organización nacional, ANAD, y una organización regional: CLADEM.

El CLADEM entra al caso no solo cuando ya se ha presentado éste a la CIDH, sino también cuando ya existe una forma de relación definida entre las organizaciones que representaban a los tres casos. Si bien se había realizado un trabajo de acompañamiento del proceso desde el 2005 —momento en el que se presenta el escrito de fondo—, recién a finales del 2006 se formaliza la relación con la madre de Esmeralda, Irma Monreal, y con la ANAD. Al formalizar la relación se tenía, en la práctica, una forma de trabajo en la cual la coordinación del proceso jurídico —tanto nacional como regional— la lleva la ANAD, en tanto que el CLADEM apoya en el ámbito regional y en lo relativo a la perspectiva de género. La relación de trabajo del CLADEM se construye de manera directa con la ANAD y de manera indirecta con los demás actores.

Este tipo de relación motivó una estrategia política que se limitó a dar respuesta a los tiempos y necesidades que el sistema interamericano ha marcado en el proceso del caso. Ha sido una postura común no mostrar una presencia pública intensa, sino solo en los momentos más relevantes; por ejemplo, en torno a la audiencia. Por parte del CLADEM, en particular, se ha procurado tener una presencia pública mínima y, en todo caso, centrada en una búsqueda de desarrollar un debate y reflexión sobre el caso en torno al avance en la interpretación y contenidos del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

La estrategia jurídica

La coordinación y estrategia jurídica se ha definido fundamentalmente desde la ANAD. En este proceso, el CLADEM ha realizado aportaciones para garantizar la perspectiva de género y el avance en la interpretación de los derechos de las mujeres. Esta situación lleva también una correspondencia lógica con las acciones desarrolladas en el ámbito local, puesto que es la ANAD la que litiga también el proceso jurídico nacional y en éste una parte fundamental tiene que ver con la denuncia y el seguimiento al funcionariado que ha sido negligente y es considerado responsable de las violaciones que han tenido lugar en el proceso nacional.

La estrategia definida desde el primer momento por la ANAD fue que el caso pudiera llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sentar no solo obligaciones específicas para el Estado mexicano, sino procurar también obtener avances en la jurisprudencia sobre los derechos de las mujeres.

Retomando y usando como referencia los informes y recomendaciones que se han producido relacionados con Ciudad Juárez y que son del ámbito nacional, regional e internacional, además de los puntos mencionados en la argumentación, se ha insistido en que existe:

- Ausencia de recursos adecuados para la prevención de la desaparición, tortura y muerte de las víctimas.
- Falta de acciones de búsqueda inmediata de las víctimas después de su desaparición.
- Inexistencia de recursos adecuados ante casos de desaparición de personas.
- Violación de la integridad personal y la dignidad de la familia de las mujeres asesinadas.
- Negligencias dolosas y violaciones al debido proceso legal durante la investigación ministerial y durante el desarrollo del proceso penal: negligencia en el manejo y estudio de evidencias y muestras, asignación arbitraria de nombres a los cuerpos encontrados (contradicciones y falta de sustento de conclusiones periciales oficiales), fabricación de culpables y de versión oficial sobre los hechos mediante la detención arbitraria y tortura de los Sres. García Uribe y González Meza.
- Ausencia de políticas públicas adecuadas para la prevención, investigación y sanción de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

3. Lecciones aprendidas

Se presentan lecciones aprendidas en torno a los tres puntos que se han enfatizado en esta reflexión: sobre el trabajo y vinculación con las familias de las víctimas y las organizaciones civiles locales; sobre el marco jurídico interamericano, en particular la convención Belém do Pará; y sobre la responsabilidad del Estado respecto a la violencia contra las mujeres.

A. TRABAJO CON LAS FAMILIAS DE LAS VÍCTIMAS Y LAS ORGANIZACIONES CIVILES LOCALES

El proceso del caso ante el sistema interamericano, desde el momento de la presentación de la petición a la CIDH a la fecha en que está ante la Corte, previo a la audiencia pública, ha durando siete años. Por las condiciones de quienes hemos colaborado desde fuera de Ciudad Juárez, cuyo trabajo ha sido fundamentalmente voluntario, los tiempos de dedicación al caso han sido puntuales y en la mayoría de los momentos limitados a la estrategia jurídica del caso. Así, más por su ausencia que por su acción, el trabajo psicosocial con las familias de las víctimas y con las demás organizaciones locales de Ciudad Juárez —y de México— ha sido una lección por la importancia y relevancia que reviste en este momento, a pesar de su escasa implementación.

El fortalecimiento de modelos de atención y de acción que entrelacen las metodologías y aportes psicosociales con lo jurídico es una tarea fundamental para garantizar que los casos incluyan la perspectiva de género y garanticen mejor la reparación que se busca al recurrir a una instancia internacional de derechos humanos. Para ambas perspectivas: la de género y la de derechos humanos, la participación ciudadana y los procesos de conciencia social son fundamentales para alcanzar su real implementación y sustentabilidad.

La centralidad de los sujetos, en los procesos de derechos humanos desde una perspectiva de género, implica diseñar procesos jurídicos en los cuales la integridad de las víctimas y su reparación a lo largo de todo el proceso sea un referente central. Desde ahí, el contacto que se ha tenido con personas del equipo

de psicólogas que preparó el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), ha permitido tomar conciencia de la imperiosa necesidad de brindar apoyo psicosocial a las víctimas a lo largo de los procesos judiciales regionales, y en su caso apoyar el proceso psicológico y social que se pueda llevar a nivel local.

Este mismo proceso, en el cual se integran otras dimensiones a la jurídica, podría a la vez abrir espacios para fortalecer las capacidades internas que permitan resolver las tensiones y conflictos que surjan, no solo entre las peticionarias y las organizaciones representantes, sino también con las personas que están interesadas en el caso.

La necesidad de establecer una articulación de los equipos que llevan el litigio internacional con las demás organizaciones y redes que están en los espacios locales, se presenta obvia al momento en que el caso llega a la Corte y que se tiene la posibilidad de obtener una sentencia. Su efectivo cumplimiento dependerá fundamentalmente del seguimiento ciudadano de las acciones del Estado. Esto es necesario sobre todo en un caso como el presente en el que la simulación del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y recomendaciones ha sido la constante.

De la misma forma, la participación ciudadana en el seguimiento del proceso jurídico ante el sistema interamericano permite por un lado conocer y difundir los estándares internacionales de derechos humanos y, por otro lado, generar un debate en torno a un problema específico que ofrezca posibilidades de aplicación local de dichos estándares. A pesar de lo distante que resulta un proceso judicial interamericano, puede acercarse y hasta comenzar su traducción e implementación al propiciar su vinculación y reflexión durante el propio proceso también en el ámbito local. De hecho, la simulación del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en torno al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se ha beneficiado de la escasa articulación de los procesos internacionales con los procesos locales y nacionales.

En este caso, el propio proceso de integración del equipo de organizaciones representantes, la distancia geográfica y la diferente dedicación de tiempo al caso,

llevó a adoptar una estrategia poco pública y poco enfocada en una interacción de articulación con otras organizaciones, que fue considerada conveniente hasta este momento. Sin embargo, también es importante considerar que puede ser adecuado ahora ampliar y socializar este proceso con el fin de reflexionar en conjunto y construir alternativas, tanto para el seguimiento de lo que resta del proceso, como para meditar sobre el caso de manera más amplia en lo relativo a la construcción y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

Por otro lado, la tendencia a ejercer violencia por parte de los agentes del Estado o tolerada por ellos, en contra de las madres, familiares y defensoras que acompañan a las familias en su exigencia de justicia, se ha incrementado conforme ha avanzado el proceso ante la justicia interamericana. La permanente amenaza y violencia contra quienes defienden los derechos humanos de las mujeres ha recrudecido con el proceso de militarización que se está viviendo en México, y en particular en Ciudad Juárez. En este contexto, también ha sido una lección la necesidad de volver la mirada a los procesos psicosociales que son afectados por los procesos jurídicos, y a la inversa. Así como la necesidad de evaluar constantemente el contexto y la situación de todas las partes a lo largo de los años que duran estos procesos.

B. SOBRE EL MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO, EN PARTICULAR LA CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ

Pareciera que el intenso y constante uso y trabajo que desde las organizaciones feministas hacemos de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos humanos de las mujeres, no nos permite tener tan presentes las resistencias y el menosprecio que otras instancias, como las representaciones de los Estados, pueden tener por dichos instrumentos. La solicitud del Estado mexicano por que la Corte declare su incompetencia para conocer sobre violaciones a la Convención Belém do Pará ha propiciado una reflexión sobre este instrumento que pensábamos ya estaba dada.

La resistencia del Estado mexicano por reconocer que la Convención Belém do Pará es vinculante, remite a las discusiones previas a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, en donde el reconocimiento de las violaciones de los derechos de las mujeres como violaciones a derechos humanos estaba en cuestión. Este hecho ha generado una revisión de los argumentos más básicos en la construcción de los derechos humanos de las mujeres y en particular sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Los supuestos o entendidos sobre los derechos humanos de las mujeres, o sobre los derechos humanos desde una perspectiva de género, a veces limitan nuevas reflexiones o la profundización de sus contenidos y su relación con el cuerpo jurídico general de los derechos humanos. Ha sido una lección importante no dar por sentados preceptos o posturas y llevar a cabo un ejercicio metodológico constante en el que se puedan ir revisando permanentemente los elementos y contenidos de los derechos humanos de las mujeres con el fin de ir creando mejores pruebas sobre sus violaciones y mejores garantías para su protección, tanto en el ámbito interamericano como en el local.

C. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Si bien en la región el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se ha desarrollado ampliamente, desde su conceptualización hasta la construcción de metodologías e indicadores para evaluar su cumplimiento, este caso en particular ha generado una reflexión importante sobre la necesidad de profundizar aún más en la comprobación del cumplimiento de las obligaciones y de las recomendaciones emitidas en torno a este derecho. Y esto implica la necesidad de detallar formas de registro, documentación y sistematización.

La actuación del Estado mexicano, que muestra una total apertura para firmar y ratificar instrumentos internacionales, para recibir visitas e informes especiales sobre la situación en Ciudad Juárez, para emitir formalmente leyes y crear instituciones especializadas, contrasta con el incumplimiento de las obligaciones

adquiridas voluntariamente, con las respuestas coyunturales y no sostenidas ante la violencia contra las mujeres, generando expectativas de prevención y atención que en lo concreto son inexistentes. Esta simulación requiere de mecanismos más complejos y detallados de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones adquiridas internacionalmente en cada ámbito local. Y, nuevamente, este aspecto remite a la necesidad de fortalecer la articulación de los procesos internacionales con los procesos locales en una red ciudadana más amplia.

México, mayo de 2009.

Ponencia iii.

El aborto terapéutico. Un caso de litigio emblemático

JEANNETTE LLAJA VILLENNA¹

Lo único que deseo es que lo sucedido no se vuelva a repetir; para una chica de 17 años es realmente difícil superarlo. No saben cuántas veces intenté dejar este mundo, ya que el valor y el sentido de la vida para mí ya no tenían importancia.

Testimonio de KL.²

1. El aborto en el Perú

El Estado peruano siempre ha sancionado el aborto. La decisión de criminalizar esta conducta no ha determinado que ésta disminuya; por el contrario, aumenta permanentemente. En el año 1992 se calculaba que eran 271 000 las mujeres que abortaban,³ en el año 2002 la cifra ascendía a 352 000 mujeres⁴ y en el año 2006 a 376 000.⁵

¹ Abogada feminista peruana, especializada en los derechos humanos de las mujeres, así como en Derecho Constitucional. Actualmente es responsable de la línea jurídica de DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, institución en la que tiene a su cargo el seguimiento de casos emblemáticos a nivel nacional o internacional, varios de los cuales son colitigados con el CLADEM.

² Testimonio que se leyó en el Primer Tribunal por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres, organizado en el Perú, en julio 2005. En: *Gaceta DEMUS*. “La penalización del aborto: lo que no se dice”. 2ª edición. DEMUS, Lima. 2006. Pág.7.

³ Allan Guttmacher Institute. “Clandestine Abortion”. LatinAmerica reality. 1994.

⁴ Delicia Ferrando. *El aborto clandestino en el Perú. Hechos y cifras*. Lima, CMP Flora Tristán, 2002.

⁵ Delicia Ferrando: *El aborto clandestino en el Perú. Revisión*. Lima, CMP. Flora Tristán, 2006.

Las cifras son solo un síntoma de la falta de adopción de políticas para atender los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres. En el Perú, el 27% de los nacimientos de los últimos cinco años ocurrieron sin estar previstos. Si a este porcentaje se le suma otro 30% que lo quería más tarde, se tiene una cifra dramática de nacimientos no deseados que alcanza al 57% (ENDES 2004-2006). Considerando que en los últimos cinco años ocurrieron 3,1 millón de nacimientos, se llega a la abultada cifra de 1,8 millones de niños que nacieron sin que sus padres los hubieran deseado.⁶

La penalización del aborto afecta a todas las mujeres, aunque en mayor medida a las mujeres pobres, quienes al haber decidido interrumpir su embarazo exponen a un grave riesgo su vida y su salud en servicios clandestinos que se benefician de este sistema punitivo. Para las peruanas, las probabilidades de que aparezcan complicaciones por la realización del aborto es mucho mayor (72%) si es la misma mujer la que se manipula o si acude a una persona no calificada; mientras que el riesgo disminuye cuando la atiende una obstetriz o enfermera (24%), o si acude a un médico (4%).⁷

En el Perú, el único tipo de aborto despenalizado, desde 1924, es el aborto terapéutico. El Código Penal vigente señala en su artículo 119:

Aborto terapéutico impune.- No es punible el aborto practicado por un médico con el consentimiento de la mujer embarazada o de su representante legal, si lo tuviere, cuando es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave y permanente.

Si bien esta norma da cuenta de una decisión jurídica de priorizar el derecho a la vida y a la salud física o mental⁸ de la mujer embarazada sobre cualquier derecho que pudiera atribuirse al concebido;⁹ en la realidad esta priorización no se ha hecho

⁶ *Ibid.* p. 33.

⁷ *Ibid.* P. 20.

⁸ La Constitución peruana reconoce el derecho a la salud (art. 7) y a la integridad psíquica y física (art. 2 inciso 2), mientras que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a la salud física y mental (art. 12).

⁹ La Constitución peruana reconoce el derecho a la vida del concebido en su artículo 2 inciso 1.

efectiva. La vigencia de una sociedad machista que sigue instrumentalizando el cuerpo y el destino de las mujeres en favor de los otros, así como la ausencia de regulación del aborto terapéutico, han determinado que las mujeres no puedan ejercer este derecho.

En la vía de los hechos, tanto la mujer que tiene derecho al aborto como la que no lo tiene, se encuentran en las mismas circunstancias.

2. El caso

KL tenía 17 años cuando en el año 2001 descubrió que estaba embarazada. En un principio ella había decidido continuar con el embarazo y por ello se atendía en el Hospital Arzobispo Loayza, un hospital público de la ciudad de Lima.

El 27 de junio de 2001 se le realizó una ecografía y el 3 de julio del mismo año, un médico le informó que estaba embarazada de un feto anencefálico; es decir, un feto que carecía de hemisferios cerebrales y bóveda craneana y que moriría indefectiblemente durante el embarazo, el parto o al poco tiempo de nacer, además de generar riesgos contra su vida y su salud en caso de continuar con la gestación. Por recomendación del médico, KL decidió interrumpir su embarazo.

El 19 de julio, cuando KL se presentó en el hospital para ser internada, fue informada por el mismo médico que debía solicitar por escrito la autorización del aborto.

El 24 de julio, el director del hospital respondió por escrito que no era posible realizar la interrupción de la gestación, puesto que hacerlo sería contravenir las normas legales, ya que de conformidad con el artículo 120 del Código Penal, el aborto era reprimido con “pena privativa de libertad no mayor de tres meses (2) cuando es probable que el ser en formación conlleve al nacimiento graves taras físicas o psíquicas” y que, conforme al art.119 el aborto terapéutico solamente está permitido cuando “la suspensión del embarazo es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave y permanente”.

El 13 de enero de 2002, con una demora de tres semanas, KL dio a luz una niña anencefálica, que vivió cuatro días.

3. Contexto en el que se da el caso

El Perú ya había retornado a la democracia cuando KL quedó embarazada. Su caso se dio en un contexto en el que el país salía de 10 años de dictadura y de 20 años de un conflicto interno que produjo un considerable saldo de violaciones de los derechos humanos.

Se trata, además, de un contexto en el que los grupos conservadores, ligados a la jerarquía eclesial, acentuaron su intervención en la producción de normas jurídicas que sancionan simbólicamente y efectivamente cualquier interrupción del embarazo.

En la época en que KL quedó embarazada, el Congreso peruano, en el que existía un grupo que posteriormente se hizo llamar la “Asociación de Parlamentarios por la Vida y la Familia”, aprobó las siguientes normas.

- La ley 27654 del 27 de diciembre del 2001, por la que se instituye el 25 de marzo como el “día del niño por nacer”, en clara alusión a la fecha en que teóricamente Jesucristo fue concebido.
- La Ley 27716 del 8 de mayo de 2002, por la que se incorporó al Código Penal el delito de “lesiones al feto”. Mediante esta norma se sanciona al que causa daño en el cuerpo o la salud del concebido.

Asimismo, en octubre del año 2002, en el marco de un proceso de reforma constitucional, este mismo Congreso aprobó una propuesta que prohibía el aborto desde la norma constitucional. La propuesta señalaba:

Art. 2.- Toda persona tiene derecho:

A la vida, a su identidad, integridad moral, psíquica y física, y al libre desenvolvimiento de su personalidad. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

*Se prohíbe la pena de muerte. **Está prohibido el aborto, salvo la excepción permitida por ley.***

La reforma constitucional, que finalmente se frustró, habría convertido al Perú en el único país que reconocía la calidad de “sujeto de derechos” al concebido, y a la vez restringía el aborto desde su Carta Fundamental.

Por otro lado, durante los años 2001 y 2002 se encargó, sucesivamente, el Ministerio de Salud a dos médicos claramente vinculados con la jerarquía eclesial más conservadora (Luis Solari y Fernando Carbonne). Desde esa posición:

- Públicamente decidieron no informar, ni proveer a los servicios de Salud de la Anticoncepción Oral de Emergencia, pese a que se trataba de un método anticonceptivo ya reconocido normativamente.¹⁰
- Retrasaron, del año 2001 al año 2002, la suscripción final del Acuerdo de Solución Amistosa en el caso Mamérita Mestanza – caso CIDH N° 12.191 sobre esterilizaciones forzadas.

Esta breve descripción pone en evidencia que KL se embarazó en un contexto difícil, en el que los grupos conservadores ligados a la jerarquía eclesial empezaron a hacer patentes sus estrategias político-jurídicas para imponer sus ideas y por lo tanto desconocer la vigencia de un Estado laico y los derechos humanos de las mujeres. Además, es una clara prueba de que la violación de derechos no solo se da en contextos de dictadura o de conflictos internos, sino que también tiene lugar en contextos de democracia.

Por otro lado, y a miles de kilómetros, dos meses después de que KL diera a luz, el Centro para los Derechos Reproductivos y ALAIDE FOPPA¹¹ presentaron

¹⁰ En julio del 2001, mediante la Resolución Ministerial 399-2001-SA/DM, se incorpora la anticoncepción oral de emergencia –AOE- a las Normas de Planificación Familiar y el 17 de diciembre de ese año, mediante la Resolución Directoral 13958-SS/DIGEMID-DERN/DR, se le otorga el registro sanitario necesario para su comercialización.

¹¹ Posteriormente GIRE fue considerada co peticionaria del caso.

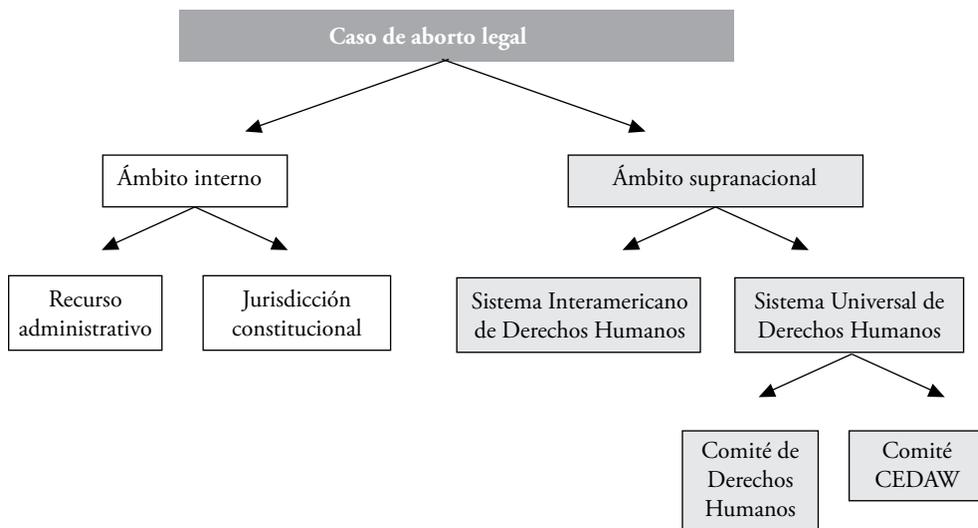
la primera denuncia sobre aborto ante el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos. Se trataba del caso Paulina *vs.* México, presentado el 8 de marzo de 2002 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹² Como se recordará, Paulina era una adolescente de 13 años a la que el Estado de Baja California, en México, no prestó servicio de aborto legal pese a que el aborto por violación estaba despenalizado y ella cumplía con todos los requerimientos para que la interrupción del embarazo prosperara. Ella había sido violada por unos desconocidos e incluso había obtenido la aprobación del aborto por parte de la Fiscalía.

4. Alternativas frente al caso

DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, se contactó con KL, luego de que su caso fuera expuesto en un programa de televisión, ofreciéndole apoyo psicológico, psiquiátrico y acompañamiento social. Posteriormente esta institución convocó al Centro para los Derechos Reproductivos – CRR y al Comité para América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM con el objeto de evaluar la estrategia jurídica más adecuada para el caso.

En el año 2002 se podía adoptar varias alternativas: teóricamente se pudo acudir a la jurisdicción nacional y luego a la internacional, dado el carácter residual de la última; o, como en realidad sucedió, formular la denuncia directamente al sistema internacional de protección de los derechos humanos. Un esquema de estas posibilidades se puede graficar de la siguiente manera:

¹² El caso y el Acuerdo de Solución Amistosa al que se llegó en el presente caso, fue publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe N° 21/07* del 9 de marzo de 2007.



A. SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNO

En el Perú, tanto en el año 2001 como en la actualidad, la única norma que regula el aborto terapéutico es el Código Penal; no existe una norma a nivel nacional que establezca cómo y dónde debe realizarse esta intervención, ni el procedimiento por el cual las mujeres pueden acceder a este servicio o apelar su eventual negación. DEMUS, CRR y CLADEM explicitaron esta situación en la queja que presentaron ante el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Fundamentaron la inexistencia de un “remedio efectivo” de la siguiente manera:

Ningún recurso en el Perú tiene la capacidad de remediar la causa de las violaciones aquí demandadas; es decir no existe un mecanismo, en el ámbito administrativo, que permita interrumpir un embarazo por motivos terapéuticos. El derogado Código Sanitario (Decreto Ley 17505, modificado por el Decreto Legislativo N° 121 de 1981) establecía como exigencia para practicar un aborto terapéutico que éste sea realizado por un médico y cuente con la opinión favorable de otros dos. Sin embargo, la Ley General de Salud vigente (Ley N° 26842 del 9 de julio de 1997) ha derogado esta

norma habiéndose producido un vacío legal al no establecerse procedimiento alguno. El único procedimiento existente es el de absoluta discrecionalidad del funcionario de turno.

Asimismo, evidenciaron que este diagnóstico no solo comprende el ámbito administrativo, sino que se extiende al judicial:

En el ámbito judicial, los recursos judiciales idóneos para tutelar los derechos aquí afectados son ineficaces. No hay recurso que de manera efectiva opere con la suficiente celeridad y eficacia para que una mujer pueda exigir a las autoridades la garantía de su derecho a un aborto legal, dentro del período limitado necesario en estos casos. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que el aborto es un tema tabú, y las posibilidades de acceder a recursos internos que potencialmente podrían utilizarse no son evidentes, ni accesibles para las mujeres, más para las que tienen recursos limitados, sin educación o jóvenes en zonas rurales. No es difícil imaginar que obtener asesoría legal sobre un tema tan complejo y polémico como el aborto de un feto anencefálico, resulta particularmente muy difícil para una mujer peruana menor de edad y muy pobre. Karen y su familia acudieron a los medios masivos de comunicación, como únicas alternativas que en su contexto encontraron viables para enfrentar su situación ante la negativa del hospital de interrumpir su embarazo y ante la falta de alternativas legales.

Si bien es cierto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que los procesos constitucionales (amparo y *habeas corpus*) reconocidos jurídicamente constituyen un recurso rápido y sencillo que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales;¹³ en el caso concreto del aborto terapéutico, éstos no llegan a constituirse en recursos adecuados porque su demora real los torna inútiles para atender la necesidad concreta de las mujeres. Al hacer una revisión de los últimos 10 casos de *habeas corpus* en los que se declara fundada la demanda (es decir en los que se había vulnerado el derecho

¹³ Para el caso de acción de amparo, ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Sentencia del 7 de febrero de 2006. Párrafo 214. En el caso de *habeas corpus*, ver Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987, párrafo 32.

a la libertad y derechos conexos de las personas) y que fueron publicados por el Tribunal Constitucional al 28 de abril de 2006, encontramos que el proceso más corto duró 98 días, mientras que el más largo se prolongó por 416 días. Finalmente, el promedio fue de 233.5 días.

Como se puede observar, dadas las características del aborto terapéutico, en el que la respuesta inmediata es la que resguardaría la vida y la salud de las mujeres, ni siquiera los procesos constitucionales pueden ser considerados un recurso interno “efectivo”.

Es pertinente señalar que el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 5 (b), establece que la persona que denuncia debe haber agotado todos los recursos de la jurisdicción interna para poder recurrir al Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos. Sin embargo, en reiterada jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos así como en la que emite a propósito del caso KL, el Comité recordó que “un recurso que no puede prosperar no puede contar” y, por lo tanto, es innecesario que se agote para los fines del mencionado protocolo.

B. SOBRE LA DENUNCIA ANTE EL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ante la evidente inexistencia de mecanismos jurídicos de Derecho interno para proteger los derechos de KL, se decidió recurrir directamente a la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. En ese momento, el Estado peruano había suscrito la Convención Americana de Derechos Humanos,¹⁴ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵ y su Protocolo Facultativo¹⁶,

¹⁴ Ratificado mediante Decreto Ley 22231 del 28 de marzo de 1978, que entró en vigencia el 28 de julio de 1978. Es importante señalar que el Perú, el 21 de enero de 1981, depositó ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) la declaración unilateral a través de la cual reconoció “como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención”.

¹⁵ Decreto Ley 22128 del 28 de marzo de 1978, que entró en vigencia el 28 de julio de 1978.

¹⁶ Ratificado mediante el Título VIII de la XVI Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1979, que entró en vigencia el 3 de enero de 1981.

así como la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer¹⁷ y su Protocolo Facultativo. Por lo tanto, en noviembre del año 2002, el Estado podía ser objeto de una denuncia individual por la violación de los derechos humanos reconocidos en cada uno de estos tratados.

En el ámbito del sistema regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya se había pronunciado sobre el tema de aborto en el caso *White y Potter (Caso Baby Boy) vs. Estados Unidos*¹⁸. Sin embargo, era el Sistema Universal de Derechos Humanos, a través del Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, el que en el año 2002 ya había cuestionado reiteradamente el tratamiento que el Estado peruano le daba al aborto.¹⁹ En ese momento ya se habían emitido los siguientes documentos:

- “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Perú”²⁰ del 8 de noviembre de 1996:

15.(..) También le preocupa que el aborto esté sujeto a sanciones penales, aun en el caso de que el embarazo de una mujer sea producto de una violación y de que el aborto clandestino sea la mayor causa de mortalidad materna. Estas disposiciones traen como resultado someter a las mujeres a un tratamiento inhumano y pudieran ser incompatibles con los artículos 3, 6 y 7 del Pacto.

22. El Comité recomienda una revisión de las disposiciones del Código Civil y del Código Penal a la luz de las obligaciones establecidas en el Pacto, particularmente en los artículos 3 y 26 del mismo (igualdad de derechos y

¹⁷ Resolución Legislativa 23432 del 4 de junio de 1982, que entró en vigencia el 13 de setiembre de ese mismo año.

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución N° 23/82, Caso 2141, Estado Unidos, el 6 de marzo de 1981, OEA/Ser.L/VII.54 Doc. 9 Rev. 1, 16 de octubre de 1981, original: español, párrafo 14 (c) . En este caso, la Comisión había establecido que la despenalización del aborto en determinadas circunstancias era compatible con el artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que reconoce el derecho a la vida desde la concepción.

¹⁹ Actualmente se han recibido observaciones por el mismo tema provenientes del Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos del Niño.

²⁰ Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Perú. CCPR/C/79/Add.72 del 8 de noviembre de 1996.

no discriminación). El Perú debe asegurarse de que las leyes que guardan relación con violación, el abuso sexual y la violencia contra las mujeres las protejan de manera eficaz y debe tomar las medidas necesarias para evitar que las mujeres deban arriesgar su vida en razón de la existencia de disposiciones legales restrictivas sobre el aborto.

- “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Perú” ²¹ del 15 de noviembre de 2000:

Es signo de inquietud que el aborto continúe sujeto a sanciones penales, aun cuando el embarazo sea producto de una violación. El aborto clandestino continúa siendo la mayor causa de mortalidad materna en el Perú. El Comité reitera que estas disposiciones son incompatibles con los artículos 3 (igualdad de derechos entre hombres y mujeres), 6 (derecho a la vida) y 7 (derecho a no ser sometido a torturas) del Pacto y recomienda que se revise la ley para establecer excepciones a la prohibición y sanción del aborto.

- “Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Tercer y Cuarto Informe Periódico del Perú”, ²² del 8 de julio de 1998:

El Comité observa con preocupación que existe un estrecho vínculo entre el índice de abortos practicados y la alta tasa de mortalidad materna, y señala que la tipificación del aborto como delito no hace desistir del aborto sino que lo hace inseguro y peligroso para las mujeres. El comité recomienda al Gobierno del Perú que revise su legislación sobre aborto y vele porque la mujer tenga acceso a servicios de salud generales y completos, que incluyan el aborto sin riesgo, y la atención médica de urgencia cuando surjan complicaciones.

²¹ Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Perú. CCPR/CO/70/PER del 15 de noviembre de 2000.

²² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Tercer y Cuarto Informe Periódico del Perú. A/53/38/Rev.1, paras.292-346. (1998).

- “Observaciones finales del Comité sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer al Quinto Informe Periódico del Perú”²³ del 15 de agosto de 2002:

Principales esferas de preocupación y recomendaciones:

u) Preocupa al Comité la situación de la salud de la mujer, y en particular su salud reproductiva (...) El Comité observa con preocupación la alta tasa de mortalidad derivada de la maternidad, en especial la mortalidad derivada de abortos clandestinos, incluyendo los adolescentes, y la normatividad que puede impedir a las mujeres obtener tratamiento médico en caso de aborto (...)

Dentro del Sistema Universal, las instituciones peticionarias del caso optaron por denunciarlo ante el Comité de Derechos Humanos, espacio con experiencia en la investigación de casos individuales y con una vasta jurisprudencia. La petición fue interpuesta el 13 de noviembre de 2002, diez meses después de que KL diera a luz.

Resulta importante recordar, tal como señaláramos, que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos había recibido la denuncia del caso Paulina *vs.* México, que tenía como uno de sus peticionarios al Centro para los Derechos Reproductivos, institución que también denunciaba el caso KL. En el año 2002, las organizaciones de mujeres empezaron a desafiar la coherencia del Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos, en sus diferentes espacios e instancias, en uno de los temas centrales en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, y sobre el que existe la mayor resistencia de los grupos conservadores.

5. Argumentación en juego

Hasta el momento, el único tratado internacional que se pronuncia directamente sobre el aborto es el Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos

²³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Quinto Informe Periódico del Perú. CEDAWC/2002/EXC/CRP3/Add7/Rev1.

de los Pueblos en materia de Derechos de las Mujeres en África.²⁴ Allí se establece que los Estados Parte deben tomar todas las medidas que resulten necesarias para “proteger los derechos reproductivos de las mujeres a través de la autorización del aborto médico en casos de asalto sexual, violación, incesto, y donde el embarazo pone en peligro la salud mental o física de la madre o la vida de la mujer o del feto”.²⁵ En los otros sistemas de derechos humanos, como el Sistema Universal o el Sistema Interamericano, el aborto ha sido abordado a partir de la afectación que su regulación ha significado para los derechos reconocidos en sus tratados sobre derechos humanos.

En el caso concreto de KL, la argumentación presentada en la petición, así como la desarrollada por el Comité de Derechos Humanos, está centrada en el análisis de la afectación de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

La petición denunció la vulneración de siete derechos y el Comité reconoció la violación de cuatro de ellos. Paradójicamente, el Comité no consideró que en el caso KL hubiera discriminación.

A continuación presentaremos un cuadro que busca resumir los principales argumentos de la denuncia, así como mostrar lo resuelto por el Comité en cada uno de los derechos humanos de KL que fueron afectados.²⁶

²⁴ El Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África fue aprobado el 11 de julio de 2003 en la segunda cumbre de la Asamblea de la Unión Africana, celebrada en Maputo, Mozambique. Entró en vigor el 26 de octubre de 2005, cuando lo ratificó el décimo quinto país africano (Benín, Cabo Verde, Comoras, Yibuti, Gambia, Libia, Lesoto, Malí, Malawi, Namibia, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sudáfrica y Togo).

²⁵ Human Rights Watch. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos y aborto en América Latina*. Página 5. Julio 2005 <<http://hrw.org/spanish/informes/2006/wrd0106/wrd0106sp.pdf>> (visitado el 15 de octubre de 2006).

²⁶ Es preciso señalar que, en el caso de la petición, se ha resumido información y por lo tanto se han omitido varias referencias a otros tratados internacionales, así como a pronunciamientos de los otros Comités de protección de derechos humanos o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Hechos violatorios de los derechos del PDCP SEGÚN DEMUS, CRR y CLADEM.	Hechos violatorios del PDCP según el Comité de Derechos Humanos
<p>Artículo 7.- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.</p>	
<p>La petición</p> <p><i>“En efecto, se la sometió al funeral prolongado de su hija, a quien además tuvo que amamantar durante los pocos días que sobrevivió, hecho que impactó negativamente en K... y le causó un gran sufrimiento físico y daño mental.”</i></p> <p>El Comité de Derechos Humanos ha establecido que el artículo 7 protege la dignidad e integridad física; y que no solo hace referencia al dolor físico sino también al sufrimiento moral, y que esta protección es particularmente importante cuando se trata de menores.²⁷ Por su parte, la Convención contra la Tortura, en su artículo 1 (1) prohíbe los actos que generan sufrimiento físico o mental, infligido por o con el conocimiento de una autoridad pública por razones basadas en cualquier tipo de discriminación.</p> <p>En este caso, la maternidad forzada a la que se vio sometida KL, por la negativa de los médicos de interrumpir la gestación aún a sabiendas de que la niña que nacería no sería viable, no solo atentó contra la integridad física y mental de ella, sino que constituyen tratos crueles, inhumanos y degradantes a la luz del artículo 7 del Pacto.</p>	<p>El Comité de Derechos Humanos</p> <p><i>“La autora alega que, debido a la negativa de las autoridades médicas a efectuar el aborto terapéutico, tuvo que soportar el dolor de ver a su hija con deformidades evidentes y saber que moriría en muy poco tiempo. Esta fue una experiencia que sumó más dolor y angustia a la ya acumulada durante el período en que estuvo obligada a continuar con su embarazo. La autora acompaña un certificado psiquiátrico del 20 de agosto de 2001, que establece el estado de profunda depresión en la que se sumió y las severas repercusiones que esto le trajo, teniendo en cuenta su edad. El Comité observa que esta situación podía preverse, ya que un médico del hospital diagnosticó que el feto padecía de anencefalia, y sin embargo, el director del hospital Estatal se negó a que se interrumpiera el embarazo. La omisión del Estado, al no conceder a la autora el beneficio del aborto terapéutico, fue, en la opinión del Comité, la causa del sufrimiento por el cual ella tuvo que pasar. El Comité ha señalado en su Observación General N° 20 que el derecho protegido en el artículo 7 del Pacto no solo hace referencia al dolor físico, sino también al sufrimiento moral y que esta protección es particularmente importante cuando se trata de menores. Ante la falta de información del Estado Parte en este sentido, debe darse el peso debido a las denuncias de la autora. En consecuencia, el Comité considera que los hechos que examina revelan una violación del artículo 7 del Pacto.”</i></p>

²⁷ Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 20. Pár. 2 y 5.

²⁸ Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 28. Num. 10.

²⁹ Comité de Derechos Humanos. *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Perú*, 15 de noviembre 2000, Pár. 20.

³⁰ Comité CEDAW. *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Perú*, 1995. Pp. 446 - 447.

Artículo 6. (1). El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

La petición

“La negativa a prestarle el servicio la obligó a decidir entre optar por servicios de aborto clandestino (y por lo tanto altamente riesgosos) o continuar con un embarazo peligroso y traumático.”

Las peticionarias evidenciaron que se violó el derecho a la vida de KL, pues el Estado no adoptó las medidas necesarias para que obtuviera una interrupción segura del embarazo por inviabilidad fetal y evitara someterse a un aborto clandestino e inseguro; así como no consideró el riesgo que todo embarazo precoz implica para las adolescentes.

- Aborto ilegal como amenaza al derecho a la vida.

El Comité de Derechos Humanos, en anteriores oportunidades, había vinculado el respeto del derecho a la vida de las mujeres, con la obligación de los Estados de adoptar medidas para evitar que ellas recurran a abortos clandestinos,²⁸ notando especial preocupación por la relación entre la mortalidad materna y el aborto ilegal e inseguro y habiendo solicitado al Estado peruano revisar la legislación punitiva relativa al aborto.²⁹ En ese mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer había solicitado al Estado considerar una interpretación y un uso más amplio de la excepción a la penalización del aborto.³⁰ El Estado peruano no adoptó ninguna de estas medidas, sino que dio muestras de mayor restricción en la materia.

- Los riesgos del embarazo adolescente.

El Comité de Derechos Humanos, en los informes finales para países (Senegal, Ecuador, Irlanda) ya había establecido su preocupación por las altas tasas de mortalidad materna que resultan de la maternidad precoz y la prohibición estricta del aborto, habiendo puesto de relieve que las mujeres jóvenes son las que enfrentan más obstáculos para acceder a servicios de salud reproductiva.

El Comité de Derechos Humanos

“A la luz de esta decisión (de considerar que hubo violación al artículo que prohíbe la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes) el Comité no considera necesario, en las circunstancias del caso, tomar una decisión relativa al artículo 6 del Pacto”.

Voto en disidencia del miembro del Comité Hipólito Solari-Yrigoyen

“Con los certificados médicos y psicológicos acompañados, la autora ha acreditado todas sus afirmaciones sobre el riesgo vital que corría con la continuidad del embarazo. Pese a dichos riesgos el director del hospital no permitió el aborto terapéutico permitido por la ley del Estado Parte, por considerar que no era un aborto de tales características sino que sería un aborto voluntario e infundado reprimido por el Código Penal. No acompañó al respecto ningún dictamen legal que respaldase su encuadramiento extraprofesional ni que desvirtuara las acreditaciones médicas que señalaban los serios riesgos para la vida de la madre. El Comité puede observar, además, que el Estado Parte no ha presentado ningún elemento de prueba que contradiga los dichos de la autora y las pruebas por ella aportadas. La negativa al aborto terapéutico no solo puso en riesgo la vida de la autora sino que le produjo serias consecuencias, las que también han sido acreditadas por la autora ante el Comité con certificados válidos.

No solo quitándole la vida a una persona se viola el artículo 6 del Pacto, sino también cuando se pone su vida ante serios riesgos, como ha ocurrido en el presente caso.”

Artículo 17 (1). Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. (2) Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

La petición

“El Estado Peruano no solo interfirió con una decisión sobre su vida reproductiva amparada legalmente, sino intervino de manera arbitraria en la vida privada de K... tomando por ella una decisión sobre su vida y su salud reproductiva que la sometió a llevar a término un embarazo forzado, violando con ello su derecho a la intimidad.”

La petición recordó que el derecho a la intimidad no se circunscribe a la protección contra la publicidad de informaciones personales, sino que cubija la integridad física y moral de las personas;³¹ asimismo, protege a las mujeres contra la invasión o intrusión en sus decisiones relativas a sus cuerpos y sus vidas, dándoles la posibilidad de ejercer su derecho a decidir de manera autónoma sobre su vida reproductiva.³²

Asimismo, recordó que el derecho a la intimidad se halla vinculado al derecho a la salud (en su dimensión de libertad) cuando incluye el derecho a no padecer injerencias en la toma de decisiones sobre la salud y el cuerpo, incluida la libertad sexual y reproductiva. En este caso, se vulneró el derecho a la intimidad de KL, pues la prestación del servicio de aborto legal estaba disponible y si no hubiera sido por la injerencia de los agentes del Estado, ella hubiera podido interrumpir su embarazo y salvaguardado su salud física y mental.

El Comité de Derechos Humanos

“La autora afirma que al negarle la posibilidad de una intervención médica para suspender el embarazo, el Estado Parte interfirió de manera arbitraria en su vida privada. El Comité nota que un médico del sector público informó a la autora que tenía la posibilidad de continuar con el embarazo o de suspenderlo de acuerdo con la legislación interna que permite que se practiquen abortos en caso de riesgo para la salud de la madre. Ante la falta de información del Estado Parte, debe darse el peso debido a la denuncia de la autora en el sentido de que cuando los hechos ocurrieron, las condiciones para un aborto legal, conforme a lo establecido por la ley, estaban presentes. En las circunstancias del caso, la negativa de actuar conforme a la decisión de la autora, de poner fin a su embarazo, no estuvo justificada y revela una violación del artículo 17 del Pacto.”

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso X e Y contra Argentina. Informe N° 38/96. Caso 10.506. Informe Anual de la CIDH 1996, OEA/Ser.L/V/III.35, 14 de marzo, 1997; y Caso Raquel Martín del Mejía contra Perú. Informe 5/96. Caso 10.970 del 1° de marzo, 1996.

³² Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer. Artículo 16.1. Y, en ese mismo sentido, la Observación General N° 28 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Artículo 24 (1). Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

La petición

“El Estado Peruano tenía la obligación de no permitir que las prácticas sociales afectaran el acceso a la atención de salud de la adolescente, ni de que terceros limitaran el acceso a los servicios relacionados con su salud.⁷ No obstante, en el presente caso fueron los funcionarios del Estado quienes limitaron el acceso a servicios de salud seguros frente a un embarazo que afectaba su salud y su vida.”

El Comité de Derechos Humanos estableció que la especial protección que debe prestarse a los niños, niñas y adolescentes no solo garantiza los derechos que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos reconoce, sino también los derechos económicos, sociales y culturales,³⁴ como el derecho a la salud. De ahí que el Comité le haya recomendado a los Estados (Ecuador, 1998; Argentina, 2000) que garanticen el acceso de las menores adolescentes, con embarazos no deseados, a los servicios de salud reproductiva cuando la ley lo permite. En sentidos similares se habían pronunciado el Comité CEDAW y el Comité para la Infancia.

Además, en el presente caso, KL se encontraba en condición de vulnerabilidad como mujer, menor y de escasos recursos, lo que *“la condenó a ser víctima de acciones que vulneraron su bienestar físico y mental y pusieron en peligro su vida, obligándola a vivir una experiencia traumática que el Estado tenía la obligación de evitar.*

El Comité de Derechos Humanos

“La autora alega una violación del artículo 24 del Pacto, ya que no recibió del Estado Parte la atención especial que requería en su condición de menor de edad. El Comité observa la vulnerabilidad especial de la autora por ser menor de edad. Nota, además, que ante la falta de información del Estado Parte, debe darse el peso debido a las denuncias de la autora en el sentido de que no recibió, ni durante ni después de su embarazo, el apoyo médico y psicológico necesario en las circunstancias específicas de su caso. En consecuencia, el Comité considera que los hechos que examina revelan una violación del artículo 24 del Pacto.”

³³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 14. Pág. 35.

³⁴ Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 17. Par. 3.

Artículo 2. (2) Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

(3) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

(a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aún cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

La petición

“Al no disponer de medidas para garantizarle a Karen la posibilidad de interrumpir un embarazo que ponía en riesgo su salud y su vida, el Estado peruano toleró arbitrariedades en abierta contradicción con los derechos consagrados en la Constitución peruana y en el PDCP, violó el derecho a la garantía y respeto de los derechos establecido en el artículo 2 del PDCP.”

La petición, en el caso KL, evidencia que en el Perú existe un vacío normativo que permite que el personal de salud no cumpla con la disposición penal que autoriza el aborto terapéutico, o tenga una interpretación restrictiva de ésta. En el caso concreto de KL, el personal optó por *“considerar que un embarazo de feto anencefálico no pone en peligro la vida y la salud de la madre, en abierta contradicción de las obligaciones nacionales e internacionales adquiridas por el Perú.”*

El vacío legal había significado la violación del derecho a la garantía de los derechos de KL, pues se la sometió a la arbitrariedad de los funcionarios de salud; y como consecuencia de esta arbitrariedad se violó la obligación de hacer efectivos sus derechos a la integridad física y mental, así como su derecho a la salud; derechos que tenían que ser protegidos con la aplicación de la excepción a la penalización del aborto.

El Comité de Derechos Humanos

“La autora alega haber sido objeto de violación del artículo 2 porque no contó con un recurso adecuado. Ante la falta de información del Estado Parte, el Comité considera que debe otorgar el peso debido a las alegaciones de la autora en cuanto a la falta de un recurso adecuado y concluye, por consiguiente, que los hechos examinados revelan igualmente una violación del artículo 2 en relación con los artículos 7, 17 y 24 del Pacto.”

Artículo 3.- Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

La petición

La petición evidencia que KL fue discriminada en los servicios de Salud, en la garantía del ejercicio de sus derechos y en el acceso a los tribunales.

a. En los servicios de Salud

La petición vincula el derecho a la no discriminación con el derecho a la salud; en ese sentido, evidencia que los servicios de salud deben ser accesibles y aceptables,³⁵ y deben tener en cuenta las necesidades particulares que las diferencias biológicas de la mujer imponen.³⁶ Los Estados deben garantizar el acceso a una gama completa de servicios de salud en materia sexual y reproductiva, y deben suprimir las barreras que se opongan a éstos; asimismo, están obligados a adoptar medidas contra las prácticas y normas culturales tradicionales perniciosas que le denieguen los derechos genésicos.³⁷

En ese sentido, *“la ausencia de medidas estatales para evitar que se vulnere el derecho a un aborto legal por motivos terapéuticos, solo requerido por las mujeres, sumado a la arbitrariedad del personal de Salud, traen como resultado una práctica discriminatoria que violó los derechos de K... Esta violación es más grave si se tiene en cuenta que era menor de edad, por lo que era necesario proteger los derechos de las niñas y que erradicar los prejuicios culturales o religiosos que comprometan su bienestar, era de mayor trascendencia.”*

El Comité de Derechos Humanos

“El Comité considera que las alegaciones de la autora relativas a una presunta violación de los artículos 3 y 26 del Pacto no han sido debidamente fundamentadas, ya que la autora no ha traído a la consideración del Comité elementos de juicio sobre los hechos ocurridos que pudieran establecer algún tipo de discriminación a los que se refieren los artículos citados.”

>

³⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 14.

³⁶ Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 24.

³⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 14.

>

<p>b. Discriminación en la garantía del ejercicio de derechos</p> <p>La petición centra su atención en el impacto de las actitudes tradicionales en el disfrute de los derechos de las mujeres y concretamente en la interpretación restrictiva de la norma que permite el aborto terapéutico. Así, entendiendo que para las mujeres los derechos tienen en ocasiones un contenido diferente que para los hombres, se denunció cómo las actitudes y prejuicios impidieron el disfrute del derecho a la vida, la intimidad, y a estar libre de tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otros, en igualdad de condiciones y libre de discriminación.</p> <p>c. Discriminación en el acceso a los tribunales</p> <p>La petición denuncia la existencia de prejuicios en los funcionarios del sistema de Salud y la rama judicial, quienes obstruyen de manera discriminatoria las acciones que las mujeres inician con el objetivo de ejercer sus derechos; asimismo, evidencia la ausencia de una acción legal para exigir el respeto al derecho a obtener un aborto legal que considere las particularidades del tiempo que este tipo de casos impone.</p>	
--	--

Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La petición

El hecho de que las autoridades peruanas hayan considerado que el caso de KL no se encuadraba dentro del aborto terapéutico contemplado en el Código Penal, la dejó en un estado de desprotección incompatible con la garantía de protección ante la ley garantizada por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Esta garantía implica una noción de igualdad material, en la que se debe dar especial protección a ciertas categorías de situaciones, como la de las mujeres embarazadas.³⁸ En el caso, en razón de una interpretación sumamente restrictiva de la ley penal, las autoridades de Salud desprotegeron a KL cuando se hallaba en un peligroso estado de gestación, ignorando la protección especial que su situación requería. Asimismo, los servidores del Estado vulneraron el derecho a la salud física y mental de KL al imponerle un embarazo forzado, y al dividir el concepto de salud cuando no existe nada en la letra de la ley que indique que la excepción legal del aborto terapéutico debía aplicarse solo en casos de peligro para la salud física. Las autoridades hospitalarias transgredieron el principio jurídico que señala que “donde la ley no distingue, no debemos distinguir”.

El Comité de Derechos Humanos

“El Comité considera que las alegaciones de la autora relativas a una presunta violación de los artículos 3 y 26 del Pacto no han sido debidamente fundamentadas, ya que la autora no ha traído a la consideración del Comité elementos de juicio sobre los hechos ocurridos que pudieran establecer algún tipo de discriminación a los que se refieren los artículos citados.”

Para realizar el “examen sustantivo” de las comunicaciones individuales, el Comité de Derechos Humanos examina toda la información que le hayan facilitado por escrito, tanto el individuo denunciante como el Estado denunciado.³⁹

³⁸ Artículo 10 (2) del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³⁹ Art. 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 90 del Reglamento del Comité de Derechos Humanos.

En el caso de KL, el Comité no llegó a contar con información proporcionada por el Estado peruano, que en cada ocasión en que fue consultado (el 23 de julio de 2003, el 15 de marzo de 2004 y el 25 de octubre de 2004) decidió no proporcionar información alguna en relación con la admisibilidad o el fondo de las alegaciones de KL.⁴⁰

Sin embargo, esto no significa que el Comité haya dejado de hacer un examen exhaustivo de las pruebas presentadas y que, ante el silencio del Estado, automáticamente le haya dado la razón a KL. Si bien el Comité de Derechos Humanos señala, en reiteradas ocasiones, que *“ante la falta de información del Estado parte, debe darse el peso debido a las denuncias de la autora”*; también indica, en el numeral 4 de su Dictamen, que este peso debido se le da, en la medida de que las alegaciones *“hayan quedado debidamente fundamentadas”*.

6. La disputa de los derechos en juego en el caso KL vs. Perú

El dictamen del Comité de Derechos Humanos en el caso KL vs. Perú, constituye un precedente jurisprudencial no solo para el Perú, sino para los 192 países que forman parte de las Naciones Unidas. Se trata de la primera resolución en la que un órgano supranacional de protección de derechos humanos responsabiliza a un Estado por no haber provisto del servicio de aborto legal a una mujer, y le ordena adoptar medidas para evitar que no se cometan violaciones semejantes en el futuro.

A diferencia de los informes periódicos que el Comité emite hacia los Estados que han suscrito el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya finalidad es prevenir la ocurrencia de nuevas violaciones de derechos humanos, en el caso de los procesos cuasicontenciosos iniciados a partir de la denuncia o queja de un caso concreto, como el de KL, el objetivo es que el Comité se pronuncie

⁴⁰ Las peticionarias cuentan con información sobre el hecho de que el Ministerio de Salud remitió información al Ministerio de Justicia; sin embargo, éste último no lo trasladó a Cancillería para que pudiera ser entregada al Comité de Derechos Humanos. En los documentos remitidos, hay al menos uno en el cual el Ministerio de Salud acepta que en el caso de KL procedía un aborto terapéutico.

sobre si ha habido o no violación del tratado y se extraigan las consecuencias jurídicas de ese pronunciamiento. Villán Durán señala que nos encontramos en presencia de un procedimiento contradictorio, sancionatorio y condenatorio del Estado, quedando este último obligado a adoptar las medidas de reparación de la obligación que el Comité determine.⁴¹

En el caso de KL, el Comité de Derechos Humanos determinó que negarle a una mujer el servicio de aborto terapéutico cuando ésta lo necesita es una violación de su derecho a no ser sometida a torturas o tratos crueles, inhumanos y degradantes (art. 7 del Pacto).

Para el Comité, poco importa si el Estado considera este tipo de aborto como legal o ilegal. En ese sentido, podemos señalar que los Estados violan el artículo 7 del Pacto cuando no reconocen normativamente el derecho al aborto terapéutico, o cuando reconociéndolo no toman las medidas necesarias para que éste se lleve a cabo cuando la mujer así lo decide.

En el presente caso, por el supuesto de aborto denunciado, el Comité de Derechos Humanos solo hace referencia al caso del aborto terapéutico. Sin embargo, en las observaciones emitidas por éste y otros Comités a los informes periódicos que reciben de los Estados, se ha tenido una consideración más amplia de los supuestos de abortos; por ejemplo, el Comité contra la Tortura le ha señalado al Estado peruano que la penalización del aborto, incluso la que se da en casos de violación, constituye un trato cruel, inhumano y degradante.⁴²

Asimismo, en el caso de KL el Comité de Derechos Humanos centró su atención en la autonomía de la mujer, ya que al analizar la violación al derecho a la intimidad (art. 17 del Pacto), el Comité estableció que cuando se dan las condiciones para un aborto legal, el Estado debe actuar conforme a la decisión de la mujer gestante.

⁴¹ Villán Durán, Carlos. *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid, Trotta, 2002. P. 437.

⁴² Comité contra la Tortura. Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y Recomendaciones del Comité contra la Tortura. PERÚ CAT/C/PER/CO/4. 25 de julio de 2006.

Y en ese mismo sentido, en virtud del art. 17 del Pacto, el Comité estableció que la legalización del aborto implica la obligación del Estado de proveer este servicio a las mujeres que así lo decidan. Se trata de una obligación positiva que tiene el Estado de garantizar el derecho a la intimidad de la mujer gestante, que se encuentra en un supuesto de aborto legal, y que ha decidido interrumpir su embarazo.

Consideramos relevante que el sistema internacional de protección de derechos humanos profundice en el vínculo que existe entre la falta de acceso al aborto y la violación del derecho a la intimidad, derecho que en el sistema internacional de protección de derechos humanos ha albergado aquel espacio de autodeterminación que debe estar libre de injerencias arbitrarias. Y ello, más allá de si el aborto constituye también un problema de salud pública (y, por lo tanto, causa de muertes maternas).⁴³

Dirigir la mirada hacia la autodeterminación de las mujeres, más allá de las consecuencias en las cifras de mortalidad materna, constituye un paso adelante en el reconocimiento de sus derechos humanos, ya que permite abordar el aborto en todos los contextos socioeconómicos y las realidades. Así lo han hecho los tribunales o cortes que, en el marco del Derecho Constitucional, han despenalizado el aborto,⁴⁴ pues más allá de la muerte materna, la prohibición del aborto implica forzar a una mujer a continuar con un embarazo que no desea y, por lo tanto, disponer de su cuerpo y de su vida contra su voluntad, situación que contraría su dignidad.

Finalmente, el Comité reconoció que no basta con despenalizar el aborto terapéutico, sino que es necesario establecer los recursos adecuados (art. 2 del Pacto) que permitan a la mujer gestante garantizar su derecho al acceso al aborto legal, resguardándola de la arbitrariedad de los operadores de Salud, y asegurando el ejercicio de sus derechos reconocidos en los artículos 7, 17 y 24 del Pacto

⁴³ El aborto como causa de muerte materna ha sido uno de los principales argumentos utilizados por el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos para determinar la violación de derechos humanos de las mujeres.

⁴⁴ Corte Suprema Norteamericana: Caso *Roe vs. Wade* (1973), Tribunal Constitucional Español: sentencia 53-1985 (1985), Corte Constitucional Colombiana: sentencia C-355/06 (2006).

Internacional de Derechos Civiles y Políticos. No basta con que existan recursos generales que, en un contexto conservador, en fin de cuentas no responderán a las necesidades concretas de las mujeres que han decidido abortar legalmente.

Sin embargo, el Comité determinó que en el caso de KL no hubo violación del artículo 3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (igualdad de derechos civiles y políticos entre hombres y mujeres), situación extraña si se toma en cuenta la posición que el mismo Comité ha tenido en otras ocasiones. Por ejemplo, en su Observación General N° 28, “Artículo 3: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres”, el Comité vinculó la violación de varios de los derechos civiles, con la violación al art. 3, en el caso de aborto.

- Relacionando la violación del artículo 3 (igualdad en el goce de derechos civiles y políticos de hombres y mujeres) con la violación del artículo 6 (derecho a la vida), el Comité había señalado que *“Los Estados Partes (...) deberán proporcionar información sobre las medidas que hubiesen adoptado para ayudar a la mujer a prevenir embarazos no deseados y para que no tengan que recurrir a abortos clandestinos que pongan en peligro su vida (...)”*⁴⁵
- Relacionando la violación del artículo 3 (igualdad en el goce de derechos civiles y políticos de hombres y mujeres) con la violación del artículo 7 (derecho a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes) o con el artículo 24 (derecho de los menores a medidas de protección especiales dadas por el Estado), el Comité había establecido que *“necesita saber si el Estado Parte da a la mujer que ha quedado embarazada como consecuencia de una violación, acceso al aborto en condiciones de seguridad (...)”*⁴⁶
- Y, relacionando la violación del artículo 3 (igualdad en el goce de derechos civiles y políticos de hombres y mujeres) con la violación del artículo 17 (derecho a la privacidad) y del artículo 7 (derecho a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes), el Comité

⁴⁵ Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 28 Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10. del 29 de marzo de 2000. Párrafo 10.

⁴⁶ Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 28. *Op. Cit.* Párrafo 11.

estableció que las normas que obligan a los médicos y a otros funcionarios de Salud a notificar los casos de mujeres que se someten a abortos, pueden constituir violaciones de derechos humanos.⁴⁷

Pese a lo mencionado, en el caso de KL el Comité de Derechos Humanos estableció que el Estado peruano había violado el artículo 2, el artículo 7, el artículo 17 y el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero no consideró que esas violaciones estuvieran vinculadas con la violación del artículo 3.

En ese mismo sentido, el Comité no consideró que hubiera violación del derecho a la igualdad ante la ley sin discriminación (art. 26 del PDCP), derecho que prohíbe la diferenciación injustificada en la norma respecto a los derechos reconocidos en este Pacto, y a los de cualquier otro,⁴⁸ como el derecho a la salud reconocido por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Consideramos que el Comité de Derechos Humanos perdió la oportunidad de sentar un precedente sobre el vínculo que existe entre la falta de acceso al aborto legal y la discriminación contra las mujeres. El aborto, al igual que el embarazo, son sucesos que acontecen únicamente a las mujeres, y las normas y políticas públicas que los regulan van a afectar sus derechos en una mayor proporción de lo que podrían afectar a los derechos de los hombres (si es que en algo les afecta). El derecho a la igualdad y a la no discriminación, no solo implican un trato igual a situaciones iguales, sino también la adopción de medidas que permitan una igualdad real entre hombres y mujeres. En ese sentido, es obligación del Estado adoptar todas aquellas medidas que permitan que la capacidad o incapacidad que tienen las mujeres de embarazarse no implique un desmedro de sus derechos. En ese sentido, *“negar el acceso a abortos terapéuticos que persiguen poner fin a embarazos de alto riesgo constituye la denegación discriminatoria de un tipo de atención médica que solamente necesitan las mujeres, hecho que las expone a riesgos que los hombres no enfrentan”*.⁴⁹

⁴⁷ Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 28. *Op. Cit.* Párrafo 20

⁴⁸ Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 18. Párrafo 12.

⁴⁹ Human Rights Watch. *Tengo derechos, y tengo derecho a saber. La falta de acceso al aborto terapéutico en el Perú*. Nueva York, Human Rights Watch, 2008. P. 37.

Es evidente que la no provisión del aborto legal implica una exclusión de las mujeres de un servicio que tiene como resultado anular el goce y ejercicio de sus derechos humanos en condiciones de igualdad.⁵⁰ En este caso concreto, se ha anulado el goce y ejercicio del derecho a la intimidad, a estar libres de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, a un recurso efectivo y a una atención especial en tanto menor de edad.

Finalmente, queremos señalar que si bien el Dictamen del Comité de Derechos Humanos no constituye una sentencia en sentido estricto, pues el Comité no es un tribunal; su trascendencia es mucho mayor a las recomendaciones que periódicamente remite a los países que le informan sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. El cumplimiento del Dictamen se desprende de la obligación que tienen los Estados de cumplir con los tratados internacionales de derechos humanos (“principio *pacta sunt servanda*”), así como del reconocimiento jurídico de que sus ciudadanos puedan denunciar sus casos, de manera subsidiaria, ante el sistema internacional de protección de los derechos humanos. En el caso peruano, si el Estado no cumpliera con el Dictamen, no tendría sentido el artículo 205 de la Constitución, que permitiría que las personas accedan a la jurisdicción internacional para, finalmente, no protegerlas.⁵¹

7. El Dictamen del Comité de Derechos Humanos y su cumplimiento

El seguimiento jurídico de un caso emblemático responde fundamentalmente a dos objetivos: primero, al logro de justicia y reparación para una mujer víctima de graves violaciones de derechos humanos; y, segundo, al reconocimiento, la reinterpretación o ampliación de los derechos humanos de las mujeres, a través de un proceso jurídico que orilla al sistema de justicia a pronunciarse y ser

⁵⁰ Precisión que toma en cuenta el concepto de discriminación reconocido en su Observación general N° 18. Párrafo 10.

⁵¹ Bazán, Ivan. *Obligatoriedad de las Resoluciones Internacionales*. <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/107/pag72.htm> (citado el 27 de abril de 2006).

coherente con los principios de dignidad, libertad e igualdad que teóricamente embandera. Todo ello en el marco de una estrategia comunicacional que permita una apropiación real de los derechos por parte de las mujeres en general.

El caso KL cumple con las características de un caso emblemático, pues con el logro del Dictamen del Comité de Derechos Humanos se avanzó en lo relativo a los dos objetivos antes mencionados.

- De cara a la víctima, el Comité de Derechos Humanos estableció que el Estado peruano era responsable de la violación de derechos de esta adolescente, situación que no solo le devuelve a KL la certeza de que tenía el derecho al aborto y que su denegación fue una grave violación de derechos humanos, sino que podría asumirse que la emisión misma del Dictamen ya constituye una forma de reparación del daño moral irrogado.⁵² En este caso concreto, además, el Comité estableció que el Estado peruano debía proporcionar a KL un recurso efectivo que incluyera una indemnización.
- De cara a las mujeres peruanas en general, el Comité de Derechos Humanos ordenó como medida de no repetición que el Estado peruano adoptara “medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro”, además de la publicación del Dictamen.

Como se puede observar, más allá de la indemnización (cuyo monto está por definir) y la publicación del Dictamen, se trata de medidas generales cuya especificidad es necesaria para poder continuar. En ese sentido, las organizaciones peticionarias, en sus comunicaciones al Comité, han propuesto que el Estado debería trabajar con el fin de que:

- Las mujeres conozcan su derecho al aborto terapéutico, a través de campañas de difusión llevadas adelante por el Ministerio de Salud en coordinación

⁵² La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, y no gratuitamente, que una sentencia en sí misma constituye una forma de reparación. Ver: Caso Acosta Calderón *vs.* Ecuador. Sentencia sobre fondo, reparaciones y costas del 24 de junio de 2005, párrafo 159; Caso Yatama *vs.* Nicaragua. Sentencia sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 23 de junio de 2005, párrafo 260; Caso Raxcacó Reyes *vs.* Guatemala. Sentencia sobre el fondo, reparaciones y costas del 15 de septiembre de 2005, párrafo 131.

con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. El Estado peruano debe difundir el Dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos en el caso KL en los distintos idiomas reconocidos en el Perú.

- Las mujeres puedan acceder a servicios inmediatos y adecuados de aborto legal, en establecimientos debidamente equipados y con personal entrenado para acompañar y/o realizar este tipo de procedimientos. Estos servicios deben estar disponibles en número suficiente, ser accesibles física y económicamente, ser respetuosos de la ética médica y culturalmente adecuados, además de ser de calidad.⁵³

Para ello es necesario que se aprueben normas de alcance nacional que reglamenten el aborto legal. Los protocolos de atención determinan cuándo debe realizarse este tipo de interrupción del embarazo, quién debe realizarlo, el método o técnica a utilizarse y cuál es la instancia a la que tiene que acudir la mujer si se le niega este derecho.

Asimismo es preciso que se dicten medidas para asegurar el financiamiento de los servicios, su infraestructura física, la existencia de proveedores, un sistema de información al público, así como los sistemas de información, de referencia y contrarreferencia.

Estas disposiciones deberían ser parte de las políticas en salud sexual y reproductiva que el Estado peruano debe implementar a futuro, y deben tener como base lo dispuesto por la Organización Mundial de la Salud (2003) en *Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud*.

Hasta el momento, ninguna de las obligaciones establecidas para el Estado peruano en el presente caso se ha cumplido, lo que no quiere decir que el tema

⁵³ Características que todo servicio de salud debe tener, conforme a la Observación General N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

haya estado ausente de la agenda pública en el país. Todo parece indicar que hasta el momento no existe la intención, ni la decisión política del gobierno de asumir su responsabilidad frente a las violaciones de derechos humanos cometidas, y menos si ello significa un conflicto con la jerarquía eclesial católica.

Y si bien el Estado peruano está en la obligación de cumplir con el Dictamen del Comité de Derechos Humanos como una unidad, hemos encontrado en su interior diferentes posiciones: aquélla que propone como medida de no repetición en el presente caso, la aprobación de una norma que regule el aborto terapéutico; aquélla que reconociendo el problema de las mujeres que tienen embarazos de fetos anencefálico, cuestiona el Dictamen y su obligatoriedad; y aquélla que establece que las mujeres peruanas no tienen derecho al aborto terapéutico.

- Primera posición: la posición que reconoce la validez, legitimidad y el carácter vinculante del Dictamen del Comité de Derechos Humanos.

Reconociendo la plena validez del Dictamen y su carácter vinculante, esta posición considera que para que casos como el de KL no se repitan es necesario aprobar con urgencia una norma administrativa de alcance nacional que regule cuándo, cómo y dónde debe realizarse el aborto terapéutico; reconociendo expresamente en ella, que el aborto de un feto anencefálico es un aborto terapéutico, debido al riesgo para la salud y la vida de la mujer gestante que implica.

En esta línea estuvo la comisión convocada por el Ministerio de Salud de enero a marzo de 2006, cuyo objetivo era elaborar un proyecto de la Guía Técnica sobre “Manejo Integral de la Interrupción Terapéutica de la gestación menor de 22 semanas en el Instituto Nacional Materno Perinatal” en la que explícitamente se señala que el embarazo de un feto inviable con la vida puede ser una indicación que justifique el aborto terapéutico. Pese al ofrecimiento verbal de ese entonces, la ministra de Salud no aprobó el protocolo y lo derivó al Instituto Materno Perinatal (instituto especializado de salud). Pasado un año, en febrero de 2007, éste lo aprobó como una Directiva. Por presión de la jerarquía eclesial y

los grupos conservadores del Congreso, así como dentro del Ministerio de Salud, el gobierno actual (presidente Alan García) declaró nula esta norma por cuestiones formales.

En esta misma línea podemos encontrar a los hospitales, que poco a poco van aprobando sus protocolos de aborto terapéutico, y que en su quehacer cotidiano van realizando abortos terapéuticos en casos como el de KL. En estos procesos han sido importantes la incidencia y el apoyo de las organizaciones feministas y organizaciones de médicos, que han brindado el soporte técnico necesario.

En el 2007 y 2008 se dieron dos procesos sucesivos dentro del Ministerio de Salud que buscaban aprobar una guía técnica nacional de aborto terapéutico. Sin embargo, en ellos no se presenta al aborto de un feto anencefálico como una indicación que justifica un aborto terapéutico y en el primer proyecto ni siquiera se reconoció el daño a la salud mental como una justificación para este tipo de aborto.

Desde octubre de 2005, mes en el que se emite el Dictamen del Comité de Derechos Humanos, han asumido el cargo de ministros o ministras de Salud cuatro personas, tres de las cuales se comprometieron verbalmente a aprobar la guía técnica nacional de aborto terapéutico. Sin embargo, la presencia de personas conservadoras en diferentes instancias del Estado (ver tercera posición) aunada al cálculo político y la falta de decisión de enfrentar a la jerarquía eclesial o a los grupos conservadores que se encuentran en el Estado, ha determinado que hasta el momento la Guía no sea aprobada.

- Segunda Posición: La posición que cuestiona el Dictamen del Comité de Derechos Humanos, pero reconociendo la gravedad de la situación vivida por KL.

Frente a la posición de aprobar una guía técnica nacional de aborto terapéutico, el Ministerio de Justicia, y concretamente el Consejo

Nacional de Derechos Humanos, cuestionó tanto la decisión del Comité como el carácter vinculante de sus dictámenes. En los informes que el Estado peruano presenta al Comité de Derechos Humanos, el Consejo señaló que el caso de KL no constituía un supuesto de aborto terapéutico (único legal en el Perú), sino un supuesto de aborto eugenésico (aborto sancionado con 3 meses de pena privativa de la libertad, y que se da cuando es probable que el ser en formación presente al nacimiento graves taras físicas o psíquicas). Esta posición invisibiliza el riesgo a la vida y la salud al que se somete la mujer que continúa con un embarazo de un feto anencefálico. Además, si bien mostró su intención de cumplir con el Dictamen, también señaló que éste no constituía una decisión jurisdiccional, por lo que no era vinculante.

En ese marco, el Consejo Nacional de Derechos Humanos propuso como reparación económica por daño moral la suma de diez mil dólares americanos. El Estado peruano señaló que se reconocía *“que a consecuencia de la falta de atención psicológica que se debió brindar a favor de K. L. H., se le ocasionó un sufrimiento significativo tal que repercutió en la estabilidad emocional y psicológica de ésta. Es en ese sentido que ... acepta la responsabilidad que le corresponde y propone un monto indemnizatorio razonable y proporcional al daño causado”*.⁵⁴ Como se puede observar, el Estado reconocía que no le había brindado la atención psicológica a KL antes ni después del parto; mas no que se le hubiera negado un aborto terapéutico. El Estado reconocía la violación del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Humanos, más no la violación de los artículos 2, 7 y 17 del mismo tratado internacional. Esta propuesta de indemnización fue rechazada por KL en la medida en que desconocía la violación de derechos humanos ya reconocida por el Comité de Derechos Humanos.

Finalmente, en esta posición, liderada por el Consejo Nacional de Derechos Humanos y presentada al Comité de Derechos Humanos,

⁵⁴ Párrafo 2.4. del Informe N° 91-2007-JUS/CNDH-SE/CESAPI.

se proponía como medida para que casos como el de KL no se repitieran, que el Congreso modificara el Código Penal y despenalizara explícitamente el aborto de feto anencefálico. Tal iniciativa no prosperó en el Ejecutivo (que teóricamente debería haber presentado al Congreso el proyecto de ley) y en el Congreso tuvo eco en un proyecto de ley presentado por la bancada oficialista, que reconociendo el aborto de feto anencefálico, termina restringiendo más todavía el concepto de aborto terapéutico que existe en el Perú desde el año 1924.

- Posición que cuestiona el reconocimiento de que las mujeres tienen derecho a recibir servicios de aborto terapéutico.

Paralelamente a las posiciones antes mencionadas, encontramos aquella que desconoce el derecho de las mujeres a un aborto terapéutico, que ha sido explicitada en los informes de las oficinas de asesoría jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Salud. Informes realizados con el objeto de pronunciarse ante la posibilidad de que el Ministerio de Salud apruebe la propuesta de guía técnica nacional de aborto terapéutico en el año 2007.

Al fundamentar que el Ministerio de Salud no tiene competencia para aprobar el protocolo, estas instancias han señalado que la despenalización del aborto terapéutico no implica el reconocimiento de que las mujeres tienen derecho a abortar para salvar su vida y su salud; según éstas, solo significa que el aborto no será sancionado. El aborto, por más que sea terapéutico, sigue siendo una conducta prohibida. Esta posición, que ha sido debatida por las organizaciones feministas por contradecir la normatividad internacional, constitucional y legal vigente, es la que obstaculiza formalmente la aprobación de las dos últimas propuestas de guía técnica nacional de aborto terapéutico elaboradas por el Ministerio de Salud.

Se podría señalar que estas tres posiciones conviven en el seno del Estado, generando procesos de avances y retrocesos en los que se han visto involucrados,

además, las organizaciones feministas, organizaciones de mujeres en general, organizaciones médicas y de obstétricas, la jerarquía eclesial (liderada por el Opus Dei), así como los laicos comprometidos con las corrientes más conservadoras de la Iglesia (Opus Dei y Sodalitium de Vida Cristiana). Los últimos de los nombrados, con frecuencia insertos en el Poder Ejecutivo y Legislativo.

En ese sentido, si bien el Dictamen del Comité de Derechos Humanos constituye el hito final del proceso jurídico que se inició con la denuncia, y en sí mismo constituye un precedente para casos similares en cada uno de los países que conforman las Naciones Unidas, también es cierto que en el ámbito nacional, este dictamen constituye el hito de inicio de un proceso que busca su efectivo cumplimiento.

En este artículo hemos analizado la primera parte de este proceso y hemos dado algunas pinceladas sobre la segunda. Esperamos que en un futuro cercano podamos dar cuenta de los avances logrados.

Lima, abril de 2009.

Ponencia iv.

Caso Maria da Penha, una historia de perseverancia y una estrategia exitosa

VALÉRIA PANDJIARJIAN¹

Introducción

A la luz del contexto local, el caso Maria da Penha pone de manifiesto el panorama bajo el cual vive la mayoría de las mujeres, tanto en Brasil como en los demás países de la región de Latinoamérica y el Caribe, respecto a las dificultades y posibilidades de acceder a la justicia en casos de violencia, en especial si ésta tiene lugar en el ámbito doméstico y familiar.

A propósito, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) nos ha brindado, en el año de 2007, dos excelentes documentos sobre el tema del acceso a la justicia: uno específico para las mujeres víctimas de violencia y el otro como garantía de respeto a los derechos económicos, sociales y culturales.²

¹ Abogada feminista brasileña, especializada en derechos humanos de las mujeres. Hace 16 años trabaja como consultora en género y derechos humanos, con especial énfasis en temas de discriminación y violencia contra las mujeres, derechos sexuales y derechos reproductivos.

Entre 2002 y 2005 ha sido coordinadora del área regional de violencia de CLADEM e integrante del Comité de Gestión de la red entre 2006 y 2008. Desde agosto de 2007 es la responsable del programa de litigio internacional de CLADEM.

² CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20 de enero 2007 <http://www.cidh.org/women/Accesso07/indiceacceso.htm> y *Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales* – Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 de septiembre 2007 <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>.

Han sido diversas y distintas las estrategias utilizadas en Brasil por las mujeres y por las organizaciones de defensa de sus derechos, para hacer frente a las dificultades de acceso a la justicia en casos de violencia, destacando entre otras: a) la incidencia política respecto a la elaboración y reforma de leyes sustantivas y procesales relacionadas con el tema en la administración de justicia; b) litigio y monitoreo a nivel nacional e internacional; c) la formulación de demandas por la creación e implementación de órganos, políticas y servicios dirigidos a la atención integral de las mujeres en situación de violencia, que involucran los ámbitos de la justicia, seguridad, asistencia, salud y otros; d) el empoderamiento de las mujeres por medio de la concientización y el ejercicio de sus derechos humanos protegidos a nivel nacional e internacional, en especial del derecho a vivir libre de violencia; e) movilización política y sensibilización sobre los casos de violencia contra las mujeres, incluso utilizando para ello campañas educativas; f) capacitación de la policía, jueces y juezas, y demás operadores(as) del Derecho sobre esta problemática desde la perspectiva de los derechos humanos, etc...

En el contexto de las estrategias emprendidas, el estudio del caso en cuestión se presenta específicamente sobre la base de la experiencia de litigio de CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer) y CEJIL (Centro para la Justicia y el Derecho Internacional) que, frente a las fallas y omisiones del sistema nacional brasileño para garantizar el acceso a la justicia en el caso de violencia doméstica ejercida contra Maria da Penha, tuvieron que acceder a la esfera internacional para obtener del Estado la reparación por las violaciones de derechos humanos de las que había sido objeto.

Con la finalidad de orientar la presentación, reflexión y debate alrededor de la estrategia de litigio internacional desarrollada en el Caso Maria da Penha ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (*Caso 12.051, CIDH/OEA - Maria da Penha vs. Brasil*), divido esta exposición en dos partes.

La primera parte, muy breve y descriptiva, presenta un *resumen del caso*; es decir, rescata —en síntesis— los hechos que le dieron causa, la principal medida adoptada y el resultado alcanzado mediante el litigio internacional.

La segunda se propone desplegar los *elementos de análisis del caso*, con el fin de poner en evidencia, en el marco de esta experiencia de litigio: 1) *la disputa de derechos en juego*; 2) *la argumentación utilizada*; 3) *la estrategia política y jurídica*; y 4) *las lecciones aprendidas*.

PRIMERA PARTE

Resumen del caso

En 1983, María da Penha Maia Fernandes, brasileña, biofarmacéutica, fue víctima de un doble intento de homicidio dentro de su propia casa, situada en Fortaleza (Ceará, Brasil), por parte de su entonces marido y padre de sus tres hijas. El 29 de mayo de ese año, el agresor —Marco Antonio Heredia Viveiros, colombiano naturalizado brasileño, economista y profesor universitario— le disparó por la espalda mientras ella dormía. Como resultado de esta agresión, la señora Fernandes sufrió una paraplejía irreversible y otros traumas, tanto físicos como psicológicos. El marido trató de disimular el hecho, reportándolo como el resultado de un intento de robo y agresiones llevados a cabo por ladrones que huyeron.³ En una ocasión posterior, intentó electrocutarla mientras ella se bañaba.⁴

1. Primer juicio a nivel nacional

El caso demoró 8 años en llegar a una decisión del jurado, que el 4 de mayo de 1991 dictó una sentencia condenatoria contra Heredia Viveiros de 15 años en

³ Versión que finalmente no se logra sustentar y probar. Durante el trámite judicial se presentaron pruebas demostrando que Heredia Viveiros tenía intenciones de matar a la víctima y en la casa se encontró una escopeta de su propiedad, contradiciendo la declaración en la que negaba poseer armas de fuego. Análisis posteriores indicaron que esa había sido el arma utilizada en el delito.

⁴ Solamente después de ese segundo intento de homicidio, que sufre cuando regresa del hospital a la casa, María da Penha deja de tener dudas sobre quién es realmente su agresor y se decide por la separación, empujando de esta manera su lucha por obtener justicia. Heredia Viveiros había actuado premeditadamente, ya que semanas antes de la agresión intentó convencer a su esposa de tomar un seguro de vida a su favor, y cinco días antes de agredirla también intentó obligarla a firmar un documento en el cual vendía el automóvil, propiedad de ella, sin que constara el nombre del comprador. Posteriormente, María da Penha se enteró de que su exmarido tenía un historial delictivo; que era bígamo y tenía un hijo en Colombia, datos que él le había ocultado.

prisión, reducidos a 10 por no haber sido previamente condenado. La defensa presentó un recurso de apelación contra la decisión del jurado.

2. Segundo juicio a nivel nacional

El 15 de marzo de 1996 se llevó a cabo un segundo juicio con jurado, en el cual Heredia Viveiros fue condenado a 10 años y 6 meses de prisión. La defensa presentó un nuevo recurso, pero debido a irregularidades procesales y a la demora del sistema judicial no fue posible obtener una decisión final sobre este crimen.

3. El envío del caso a la CIDH/OEA

Hasta 1998 —más de quince años después del crimen—, a pesar de haber sido condenado dos veces por el Tribunal de Jurados de Ceará (1991 y 1996), aún no había una decisión definitiva en el proceso y el agresor permanecía en libertad. Por esta razón *Maria da Penha*, conjuntamente con *CEJIL* y *CLADEM*, enviaron el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (CIDH/OEA). El Estado brasileño no contestó la petición y permaneció en silencio durante todo el procedimiento.

4. La decisión de la CIDH/OEA

En el año 2001, la CIDH/OEA responsabilizó al Estado por omisión, negligencia y tolerancia en relación a la violencia doméstica contra las mujeres brasileñas, y consideró que el caso *Maria da Penha* no representaba una situación aislada en Brasil. Por el contrario, era un ejemplo del patrón sistemático que seguían los casos de violencia doméstica en contra de la mujer en el país y de la impunidad de la que gozaban.⁵

⁵ Para consultar la decisión en su integridad, ver: Informe 54/01, CIDH/OEA, 16 de abril de 2001, www.oas.org/cidh y/o www.cladem.org/espanol/regionales/litigio_internacional/CAS2.ASP

A causa de esa responsabilización, la CIDH/OEA estableció para el caso recomendaciones de naturaleza individual y también de políticas públicas para el país.

5. Recomendaciones de la CIDH/OEA:

a. Medidas dirigidas al caso individual:

- *Completar rápida y eficientemente el proceso penal de la persona responsable de la agresión a la Sra. María da Penha Maia Fernandes.*
- *Asimismo, realizar una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad por las irregularidades o demoras injustificadas que impidieron el procesamiento rápido y efectivo de la persona responsable; y tomar las medidas administrativas, legislativas y judiciales pertinentes.*
- *Adoptar, sin perjuicio de las eventuales acciones en contra del civil responsable de la agresión, las medidas necesarias para que el Estado asigne a la víctima una reparación simbólica y material adecuada por las violaciones aquí establecidas, particularmente debido a su fracaso en ofrecer un recurso rápido y efectivo; por mantener el caso en la impunidad por más de 15 años; y por evitar, con dicha demora, la posibilidad oportuna de una acción de reparación e indemnización civil.*

b. Medidas relacionadas con políticas públicas:

Con el objeto de continuar y profundizar el proceso de reformas dirigidas a evitar la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra la mujer en Brasil, la Comisión recomienda:

- *Asegurar el entrenamiento y la sensibilización de los oficiales judiciales y policiales especializados, de modo que puedan comprender la importancia de no tolerar la violencia doméstica.*

- *Simplificar los procedimientos penales judiciales con el propósito de reducir los tiempos del proceso, sin afectar los derechos y las garantías del debido proceso.*
- *Establecer formas alternativas a las judiciales —rápidas y efectivas— para asegurar la solución de los conflictos intra-familia.*
- *Multiplicar el número de comisarías especiales para tratar los casos relacionados con los derechos de la mujer y dotarlas de los recursos especiales necesarios para el efectivo manejo e investigación de todas las quejas de violencia doméstica, así como con los recursos y el apoyo del Ministerio Público en la preparación de sus reportes judiciales.*
- *Incluir en sus planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a comprender la importancia del respeto a la mujer y sus derechos reconocidos por la Convención de Belém do Pará, así como del manejo de los conflictos intra-familia.*

SEGUNDA PARTE

Elementos de análisis del caso

1. *La disputa de derechos en juego*

La disputa de derechos en juego, en este caso de litigio, estuvo básicamente relacionada con la violación de los derechos y deberes protegidos por los siguientes documentos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano:

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José):**⁶
 - Art. 1 (1) (*obligación de respetar los derechos*).
 - Art. 8 (*garantías judiciales*).
 - Art. 24 (*igualdad ante la ley*).
 - Art. 25 (*protección judicial*).

⁶ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:**⁷
 Art. II (*igualdad ante la ley*).
 Art. XVIII (*derecho a la justicia*).

- **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará):**⁸
 Art. 3 *derecho a la vida libre de violencia en la esfera pública y privada.*
 Art. 4 (a) *derecho a la vida;*
 (b) *derecho a la integridad física, mental y moral;*
 (c) *derecho a la libertad y a la seguridad;*
 (d) *derecho a no ser sometida a tortura;*
 (e) *derecho a la dignidad y a la protección de su familia;*
 (f) *derecho a la igualdad de protección de la ley y ante la ley;*
 (g) *derecho a un recurso rápido y simple ante el tribunal competente.*
 Art. 5 *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. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.*
 Art. 7 letras b), d), e), f) y g) (*obligaciones del Estado*).⁹
 b) *Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres.*

⁷ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia, 1948.

⁸ Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el 24º período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

⁹ Es importante destacar que cualquier petición de denuncia a la CIDH/OEA sobre la base de la Convención de Belém do Pará, debe configurar necesariamente una o más violaciones de los deberes del Estado estipulados en el artículo 7, además de cumplir, por supuesto, con los requisitos de admisibilidad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás normativas pertinentes en la materia. Es lo que indica el artículo 12 de la Convención de Belém do Pará: “Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el Estatuto y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.”

- d) *Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.*
- e) *Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.*
- f) *Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.*
- g) *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.*

2. La argumentación utilizada

Los desafíos iniciales apuntaban a la necesidad de tomar ventaja de las experiencias previas en los litigios a nivel internacional, para buscar tener éxito con este caso. Eso significa que el caso debería estar muy bien preparado —en sus argumentaciones de forma y fondo, debidamente documentadas y comprobadas—, con el objeto de ser admitido por la Comisión y poder convertirse en un *caso emblemático* sobre violencia doméstica contra las mujeres, para entonces presionar al gobierno nacional a responder por esta violación de los derechos humanos y provocar cambios significativos, especialmente en el sistema legal nacional, y quizá alcanzar un impacto y efecto de arrastre para toda la región.

En ese sentido, se ha utilizado una serie de argumentaciones, pero que tienen como uno de sus ejes principales la alegada omisión y tolerancia del Estado a la violencia perpetrada contra Maria da Penha por no haber sido capaz de tomar con la debida diligencia —por más de 15 años— las medidas efectivas necesarias para procesar y penar al agresor.

En líneas generales, la demanda se fundamenta en: a) *los hechos* y sus consecuencias debidamente detallados y documentados, y el patrón de la violencia doméstica que tiene lugar en el país, corroborada por estudios y datos estadísticos confiables disponibles; b) *la situación de los recursos internos*, poniendo de relieve detalladamente, con las debidas pruebas, *la falta de efectividad de los recursos para reparar las violaciones de derechos humanos* practicadas, haciendo hincapié en la presencia de irregularidades procesales y en la demora injustificada que sufrió el proceso —que no garantizó a la víctima un proceso justo dentro de un plazo razonable—, lo que podría haber llevado a la prescripción del delito y a la impunidad del agresor, demostrando que ese es el patrón sistemático de la justicia en lo que atañe a crímenes de esa naturaleza en el país, lo que revela, también, carencia de medidas de prevención en ese sentido; c) *la observancia de los requisitos de admisibilidad de la petición*, alegando la excepción a la necesidad de agotamiento de los recursos internos en la hipótesis de que “*haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos*”, de acuerdo al artículo 46 (2) (c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;¹⁰ d) *la violación de la igualdad ante la ley, la justicia y el debido proceso legal*, así como a los demás derechos y deberes de la Declaración y Convención Americanas y la Convención de Belém do Pará, invocando la pertinente jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, finalmente, se formula *el pedido* de responsabilización del Estado y reparación a la víctima.

Resultaba desafiante el hecho de que el crimen hubiera ocurrido en 1983, antes de la ratificación por el Estado Brasileño, en 1992, de la Convención Americana,

¹⁰ Artículo 46: 1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 o 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá: a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos; b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva; c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional; y d) que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas, o del representante legal de la entidad que somete la petición. 2. *Las disposiciones de los incisos 1.a) y 1.b) del presente artículo no se aplicarán cuando:* a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

y en 1995 de la Convención de Belém do Pará. Las organizaciones hicieron hincapié en la tesis del concepto de la *violación continuada*,¹¹ teniendo en cuenta que el Estado —por el hecho de no actuar con la debida diligencia y no ser capaz de concluir el proceso criminal con una sentencia final en un plazo razonable, ni arrestando al agresor ni reparando los derechos violados de la víctima— todavía seguía violando los derechos humanos de la víctima y dejando de cumplir con su deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer perpetrada por un actor no-estatal dentro de la esfera privada.

Es importante destacar que, con el objeto de garantizar la credibilidad de la *argumentación de los hechos y derechos de la denuncia*, en el proceso de *documentación del caso* fueron reunidos y presentados conjuntamente con la demanda, entre otros:

- El libro publicado por la víctima “*Sobreviví... Posso Contar*” (Fortaleza, 1994).
- El Informe de la Comisaría de Robos y Hurtos, respecto a su investigación.
- Los informes médicos sobre el tratamiento al que debió someterse la víctima Maria da Penha.
- Noticias periodísticas sobre el caso, y sobre la violencia doméstica contra la mujer en general en Brasil.
- La denuncia contra Heredia Viveiros efectuada por el Ministerio Público.
- El Informe del Instituto de Policía Técnica del 8 de octubre de 1983 y de la Comisaría de Robos y Hurtos de esa misma fecha, ambos respecto a la escena del crimen y el hallazgo del arma.
- Las declaraciones de las empleadas domésticas del 5 de enero de 1984.
- El pedido de antecedentes sobre Marco Antonio Heredia Viveros, del 9 de febrero de 1984.
- El informe sobre el examen del estado de salud realizado a la víctima del 10 de febrero de 1984.

¹¹ La Comisión tiene jurisprudencia firme en el tema de la *violación continuada*. La Corte Interamericana también se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la base de ese concepto, especialmente en temas relacionados con desapariciones forzadas. La noción de situación continuada cuenta igualmente con reconocimiento judicial por parte de la Corte Europea de Derechos Humanos, en casos de detención; y por parte del Comité de Derechos Humanos, bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y su primer Protocolo Facultativo. Ver nota N° 7 del Informe 54/01, CIDH/OEA, Caso Maria da Penha.

- La decisión de “pronuncia”¹² declarando procedente la denuncia, por la Jueza de Derecho de la 1ª Vara¹³, de fecha 31 de octubre de 1986.
- La condena por el Tribunal del Jurado del 4 de mayo de 1991.
- El alegato del Procurador General solicitando el rechazo del recurso de apelación del 12 de diciembre de 1991.
- La anulación por el Tribunal de Justicia del Estado, el 4 de mayo de 1994, de la condena del Tribunal del Jurado original.
- La decisión del Tribunal de Justicia del Estado, del 3 de abril de 1995, aceptando conocer el recurso contra la decisión de “pronuncia”, pero negando su proveimiento y sometiendo al acusado a nuevo juzgamiento por Tribunal Popular.
- La decisión del nuevo Tribunal del Jurado condenando al acusado, del 15 de marzo de 1996.

En el mismo sentido, se ha enriquecido la demanda con *estudios, datos e informes* que demostraban el *patrón sistemático de la violencia contra las mujeres y su impunidad en el país, especialmente en el ámbito doméstico/familiar*.

Uno de los más importantes hallazgos fue el *Reporte de la Human Rights Watch sobre Brasil*, de 1991, acerca de la violencia doméstica y de las matanzas por honor, señalando, por ejemplo, que el 70% de los incidentes de violencia contra la mujer ocurrieron dentro de sus hogares. Los reportes de la jefa de una comisaría de policía de Río de Janeiro, también mencionados en este documento, indicaron que de los más de 2000 casos de defloración y agresión mediante golpes registrados en la Estación de Policía, ésta no conocía ninguno que hubiera terminado infligiendo un castigo al agresor.

Otro importante hallazgo para respaldar la denuncia fue el informe de la *Reportera Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas*

¹² En acuerdo al art. 408 del Código de Proceso Penal brasileño, la sentencia de “pronuncia” es aquella en que el juez/jueza, en los crímenes intencionales contra la vida, ante pruebas e indicios de autoría, admite la acusación de la denuncia y declara a la sociedad que la persona será juzgada ante el Tribunal del Jurado.

¹³ Vara es el término utilizado para referirse a cada una de las divisiones de la jurisdicción de un juzgado atribuido a un/a juez/a de derecho (por ejemplo: Vara Criminal, Vara Civil, de la Hacienda Pública, etc.).

y consecuencias —en la época, Radhika Commaraswamy, quien visitó Brasil en 1996 para estudiar el fenómeno específico de la violencia doméstica. El tema de la impunidad con respecto a la violencia doméstica contra la mujer en Brasil estaba muy bien identificado en su reporte, con muchas recomendaciones para el Estado sobre este tema.

También se ha llamado la atención sobre la dificultad de tener una visión real de la dimensión del problema ante la falta de estadísticas nacionales. Sin embargo, entre los aportes se hace referencia a una pesquisa del Movimiento Nacional de Derechos Humanos, en la cual consta que 66,3 % de los acusados de homicidio contra mujeres ocurridos entre 1995 y 1996 eran sus compañeros. También se hace referencia a la pesquisa de CLADEM, que analizó 150 procesos judiciales sobre crímenes de violencia sexual contra mujeres en Brasil, llegando a la conclusión que en el 70% de los casos analizados las víctimas conocían a sus agresores.

Se ha enfatizado que el caso Maria da Penha debía ser analizado a la luz de la perspectiva de género, puesto que se trata de un caso de violencia contra la mujer en razón de su género, que refuerza el patrón sistemático de esa violencia y su impunidad en Brasil.

- **Los derechos violados**

Las peticionarias sostienen que el Estado ha violado los derechos, ya anteriormente mencionados, de la víctima, de conformidad con los artículos 1(1), 8, 24 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (ratificada por Brasil el 25 de noviembre de 1992), en relación con los artículos II y XVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como con los artículos 3, 4, 5¹⁴ y 7 de la Convención de Belém do Pará (ratificada el 27 de noviembre de 1995) debido a las violaciones ocurridas a partir del 29 de mayo de 1983 y en forma continua. La falta de acción efectiva y la tolerancia del Estado es un hecho continuo de acuerdo con estas dos Convenciones interamericanas.

¹⁴ La Comisión no se manifestó en relación a este artículo. *Artículo 5:* *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. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.*

La CIDH consideró que en este caso se han dado las condiciones de violencia doméstica y de tolerancia por el Estado definidas en la Convención de Belém do Pará y que existe responsabilidad por la falta de cumplimiento de los deberes del art. 7(b), (d), (e) (f) y (g)¹⁵, en relación con los derechos por ella protegidos, entre ellos el derecho a una vida libre de violencia (art. 3); a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral y su seguridad personal; su dignidad personal, igual protección ante la ley y de la ley; y a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (art. 4 [a], [b], [c], [d], [e], [f] y [g]). Consideró violados los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial de los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conexión con la obligación de respetar y garantizar los derechos, prevista en su art. 1 (1), en razón de la dilación injustificada y la tramitación negligente del caso.

Asociado con el alegato relativo a los hechos y a la violación de esos derechos y deberes, en especial al compromiso del Estado relacionado con la debida diligencia, la obligación de respetar los derechos, el derecho a la justicia y el de igualdad ante la ley, con las debidas garantías y protecciones judiciales, se hace referencia a *informes de la propia Comisión Interamericana* sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, al analizar el tema de la violencia contra la mujer, y se invoca *jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

¹⁵ Art. 7, Convención de Belém do Pará:

- b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres;
- d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g) 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.

- **Informe CIDH/OEA**

Los delitos que son incluidos en el concepto de violencia contra la mujer constituyen una violación de los derechos humanos, de acuerdo con la Convención Americana y los términos más específicos de la Convención de Belém do Pará. Cuando son perpetrados por agentes del Estado, el uso de la violencia contra la integridad física y/o mental de una mujer o un hombre son responsabilidad directa del Estado. Además, el Estado tiene la obligación, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana y el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará, de actuar con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos humanos. Esto significa que aún cuando la conducta no sea originalmente imputable al Estado (por ejemplo, porque el agresor es anónimo o no es agente del Estado), un acto de violación puede acarrear responsabilidad estatal 'no por el acto mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o responder a ella como requiere la Convención'.¹⁶

- **Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

A propósito de la cita anterior relativa al informe de la CIDH/OEA, se invoca la jurisprudencia de la Corte en el *Caso Velásquez Rodríguez* en sus párrafos 172 y 173, según los cuales incluso la identidad del autor no es decisiva a ese respecto. Para determinar si ha ocurrido la violación de un derecho protegido resulta más relevante el “apoyo o aceptación” del Estado o si, en la ausencia de medidas para prevenir una violación previsible, el Estado ha respondido a la violación con la debida diligencia.¹⁷

¹⁶ CIDH/OEA. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil 1997, capítulo VIII, “Los derechos humanos de la mujer brasileña”, párrafo 30, <http://www.cidh.org/women/Brasil97/cap8.htm>.

¹⁷ Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988:

172. (...) *En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención;*

173. (...) *A los efectos del análisis, es irrelevante la intención o motivación del agente que materialmente haya violado los derechos reconocidos por la Convención, hasta el punto que la infracción a la misma puede establecerse incluso si dicho agente no está individualmente identificado. Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público, o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención.*

También se invoca la jurisprudencia de ese mismo caso en relación con la falta de efectividad de los recursos internos:

La inexistencia de recursos internos efectivos coloca la víctima en estado de indefensión y explica la protección internacional. Por ello, cuando quien denuncia una violación de los derechos humanos aduce que no existen dichos recursos o que son ilusorios, la puesta en marcha de tal protección puede no solo estar justificada sino ser urgente.

(Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, párrafo 93).¹⁸

Además, sobre la obligación de los Estados de garantizar los derechos establecidos en la Convención Americana, las peticionarias se valen de la jurisprudencia de la Corte en el Caso Godínez Cruz vs. Honduras (sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 175):

La segunda obligación de los Estados Partes es la de garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en esta Convención a todas las personas sometidas a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de forma tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y buscar, además, el restablecimiento, si posible, del derecho violado, y en este caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

(Traducción libre del original en inglés).

En síntesis, la argumentación utilizada ha invocado la responsabilidad del Estado por la omisión, negligencia y tolerancia hacia la violencia doméstica contra las mujeres, ante la ineficacia judicial debido a la demora injustificada en procesar,

¹⁸ Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Ser. C N° 1, párrafo 93.

condenar y castigar al agresor de Maria da Penha, así como por imposibilitar la obtención de una reparación para la víctima por las violaciones sufridas, hechos que las han configurado como violaciones continuas. Además, se ha argumentado y comprobado que el caso de Maria da Penha no es una situación aislada, sino un caso emblemático, de patrón sistemático de violación e impunidad en el país, revelando el sesgo de discriminación y violencia contra las mujeres del sistema de justicia, así como la violación por el Estado del deber de prevenir la violencia doméstica contra las mujeres.

3. La estrategia política y jurídica

Se ponen de relieve en este punto las estrategias políticas y jurídicas emprendidas en tres momentos distintos: a) antes de la presentación del caso; b) durante el desarrollo del litigio; y c) después de la decisión de la CIDH/OEA, en el seguimiento del caso.¹⁹

a. Antes de la presentación del caso

- Un punto de partida: *la identificación y el abordaje del tema o problema.*

El problema identificado fue *la impunidad con respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil*, especialmente debido a la ineficiente acción judicial a nivel nacional para castigar a los agresores y reparar los abusos y violaciones de los derechos humanos en casos tales como el de Maria da Penha.

El tema y el caso fueron elegidos por el hecho de referirse a uno de los problemas más relevantes relacionados con *la discriminación y violencia contra la mujer en el acceso a la justicia* en el país (y en la región), a pesar de los derechos protegidos por la Constitución nacional y la legislación internacional sobre derechos humanos ratificada por Brasil.

¹⁹ Importa tener en mente el desarrollo de estrategias en estas perspectivas al trabajar en el campo del litigio internacional. No se trata de una tarea simple; mucho se hace a veces intuitivamente, porque todo forma parte de un proceso de aprendizaje. “El camino se hace al andar” y las estrategias cambian en el camino; pero la sistematización de los registros de estas experiencias es importante justamente para acumular y compartir el conocimiento agregado para su uso en el futuro.

Además, se referían a un *marco normativo de legislación nacional* y a un *funcionamiento del sistema judicial no adecuados ni eficaces* para tratar casos de esa naturaleza. Recordemos que en este momento no teníamos en el país una ley específica sobre violencia doméstica y familiar contra las mujeres.

Es así que las estrategias adoptadas estuvieron orientadas a abordar el problema de la: *estructura de la ley* (en qué forma la ley es aplicada y puesta en vigor a través de las cortes, especialmente en relación con la estructura del sistema legal, y cómo las instituciones legales y los agentes no han podido responder a este problema); *sustancia de la ley* (contenido de la normativa; en este caso, especialmente debido a la ausencia de una legislación nacional específica sobre la violencia doméstica con una perspectiva de género); y *la cultura de la ley* (cómo la gente piensa y se comporta frente a la ley, especialmente en la manera en que aquéllos que administran la ley han sido condicionados para observarla).²⁰

- *En cuanto a las alianzas:*

La información sobre *el caso de Maria da Penha* nos llegó a fines del año 1997, a través de un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Estado de Ceará que participaba en una capacitación de CEJIL sobre el sistema interamericano. Presentó el caso, el libro de Maria da Penha, algunas piezas del proceso judicial a nivel nacional y los contactos con la víctima. A partir de ahí, CEJIL llevó a cabo las conexiones con CLADEM proponiendo la alianza, para estudiar el caso y la posibilidad de ingresar conjuntamente con la denuncia ante la CIDH/OEA, lo que se realizó además con la propia Maria da Penha al año siguiente.

La *asociación entre CLADEM y CEJIL* era oportuna y presentaba un alto potencial de éxito para llevar a cabo la estrategia en este caso, en función de: los objetivos comunes; las trayectorias de esas instituciones; las distintas y complementarias experiencias de las dos instituciones; las experiencias anteriores conjuntas; las buenas relaciones institucionales, en especial a nivel local; el proceso de evaluación

²⁰ Ver SCHULER, Margaret. "Women's Human Rights Step by Step Strategy Workbook" (Manual paso por paso de la estrategia de los Derechos Humanos de la Mujer). Women Law & Development International, U.S.A., 2002. Pp. 21 y 22.

y análisis conjunto del caso, etc. Además, se trataba de dos organizaciones altamente respetadas en la región, una de ellas con un reconocido conocimiento sobre el tema de los derechos humanos de la mujer, incluyendo la violencia doméstica contra la mujer (CLADEM), y la otra con un trabajo específicamente orientado al sistema interamericano (CEJIL).

- *Establecimiento de los objetivos de la estrategia:*

- Proveer un remedio para el caso específico de María da Penha a nivel internacional, respecto a la impunidad de la violencia doméstica que ella sufrió a nivel nacional, así como obtener una compensación para ella en razón de sus derechos humanos violados, estableciendo la responsabilidad internacional del Estado brasileño por no cumplir con su obligación legal de prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica contra las mujeres.
- Viabilizar un posible caso paradigmático en el campo del litigio y generar jurisprudencia internacional de género en materia de violencia doméstica y familiar contra las mujeres, impunidad y acceso a la justicia.
- Contribuir a la promoción de cambios estratégicos en el tratamiento del problema a nivel nacional —estructuras del sistema legal y judicial—, que tengan potenciales impactos y efectos de arrastre en el ámbito de la región.

- *Investigando el tema y usando el marco de los derechos humanos:*

Esta es la parte de la estrategia que tiene que ver con lo ya expuesto sobre la:

- Recolección de pruebas y documentación de soporte al caso, y alegatos sobre los hechos y derechos, ya sean los propios del proceso criminal, los que estaban en poder de la víctima, el libro, los documentos que puedan tener repercusión en la prensa, entre otros.
- Recolección de estudios, datos, informes, investigaciones, notas periodísticas, a nivel nacional e internacional, demostrando la existencia de un patrón sistemático de violación de tales derechos en el país.

- Elaboración de los fundamentos de la demanda con base en los instrumentos y decisiones de los mecanismos de derechos humanos internacionales con enfoque de género, buscando imprimirle la perspectiva sociojurídica feminista.

b. Durante el desarrollo del litigio

El 20 de agosto de 1998, la Comisión recibió la petición relativa al caso de María da Penha. El 19 de octubre de 1998, transfirió la petición al Estado y solicitó información sobre la misma. El Estado brasileño no suministró ninguna información o respuesta con respecto a la admisibilidad o a los méritos de la petición, a pesar de los reiterados pedidos de la Comisión. Este ha sido un hecho importante para la estrategia y el desarrollo del caso, porque además el Estado ha seguido comportándose de esa forma durante todo el procedimiento.

- “La presunción de veracidad” de los hechos de la denuncia

Ante la falta de respuesta del Estado, el 2 de agosto de 1999 las peticionarias solicitaron la aplicación del entonces *Artículo 42 del Reglamento de la Comisión (actual artículo 39 del Reglamento, sobre presunción)*,²¹ con el propósito de que se asuman como verdaderos los hechos narrados en la denuncia, en vista de que habían pasado más de 250 días desde la transferencia de la petición al gobierno sin haber recibido ninguna contestación.

El 4 de agosto de 1999, la Comisión reiteró al Estado su pedido de que la información que consideraba pertinente fuera enviada, advirtiéndole acerca de la posibilidad de que se aplicara el Artículo 42 de su Reglamento (actual art. 39).

El 7 de agosto del 2000 la Comisión se puso a disposición de las partes por un período de 30 días para iniciar un proceso de solución amistosa,²² y al no haber recibido respuesta, consideró que el tema no era susceptible de ser solucionado por esa vía.

²¹ REGLAMENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, actualizado en su 132º período ordinario de sesiones, celebrado del 17 al 25 de julio de 2008, <http://www.cidh.org:80/Basicos/Basicos10.htm>.

²² Bajo los Artículos 48(1)(f) de la Convención Americana y 45 del Reglamento de la Comisión (actual art. 41 del Reglamento).

En consecuencia, la Comisión aprueba el Reporte N° 105-00 sobre el caso el 19 de octubre del 2000, bajo el Artículo 50 de la Convención Americana, y lo transmite al Estado el 1 de noviembre, otorgándole dos meses para cumplir con las recomendaciones establecidas. El plazo expira sin haber recibido respuesta alguna y la CIDH considera que las mismas no han sido cumplidas.

El 13 de marzo del 2001, la Comisión envió el segundo Reporte N° 54/01 al Estado, bajo el Artículo 51 de la Convención Americana, otorgándole 30 días para cumplir las recomendaciones. El plazo expira nuevamente sin haber obtenido respuesta. Bajo los Artículos 51 (3) de la Convención y *entonces* 48 de su Reglamento (*actual* art. 45), decidió reiterar las conclusiones y recomendaciones, haciendo público el Reporte N° 54/01 el 16 de abril de 2001 e incluyéndolo en su Memoria Anual dirigida a la Asamblea General de la OEA. La Comisión afirmó que continuarían evaluando las medidas tomadas por el Estado en relación con las recomendaciones mencionadas, hasta que éstas hayan sido cumplidas.

c. Después de la decisión de la CIDH/OEA

Luego de la publicación del Reporte N° 54/01, varias acciones y estrategias de incidencia a nivel local/nacional e internacional fueron emprendidas —y siguen desarrollándose hasta hoy—, dando como resultado importantes progresos para el caso y para el tema de los derechos de las mujeres en el país, entre los cuales destacan:

- Difusión de la decisión de la CIDH/OEA en medios de prensa.
- Realización de una audiencia pública en la Asamblea Legislativa de Ceará, en la cual participaron, entre otros, CEJIL, el Foro de Mujeres del Noreste y Maria da Penha.
- Obtención de apoyo de otras organizaciones tales como AGENDE para fortalecer las articulaciones con el Gobierno (Secretaría Especial de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Reuniones de negociación con la Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH) y la entonces Secretaría Nacional de los Derechos de la Mujer (SNDM) durante el año 2002.

- Avances en las negociaciones: solamente en 2002 se empieza a implementar parte de las recomendaciones, a causa de la realización de una:
 - *Audiencia de seguimiento junto a la CIDH/OEA, en marzo:* solo después de esa audiencia es que se logra finalizar el proceso criminal a nivel nacional.
 - *Reunión de trabajo junto a la CIHD/OEA, en octubre:* inmediatamente después se efectúa la detención del agresor, que se encontraba dando clases en la Universidad Federal del Rio Grande do Norte.
- La Secretaría Nacional de los Derechos de la Mujer informa sobre las articulaciones llevadas a cabo con la seguridad pública del Rio Grande do Norte, Ceará, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, etc.
- Tanto el caso como el encarcelamiento del agresor han tenido mucha repercusión en medios locales y nacionales, incluso en programas de TV mediante entrevistas a Maria da Penha, etc.
- Se ha invertido en *la utilización de medios de difusión:* prensa (periódicos, radio y TV), informaciones para diversos sitios web, diferentes artículos y publicaciones en el ámbito nacional e internacional abordaron el caso.
- Se ha trabajado y se sigue trabajando con el caso en distintos *espacios de formación y capacitación* dirigidos a públicos diversos (operadores del Derecho, movimientos feminista y de mujeres, de derechos humanos, etc.) en el ámbito nacional, regional e internacional.
- Difusión del caso en distintos foros en el ámbito nacional, regional e internacional.
- En 2003, CLADEM, CEJIL y AGENDE presentaron un informe específico al *Comité CEDAW* sobre el caso Maria da Penha, denunciando que el caso y el incumplimiento de las recomendaciones pendientes de la CIDH/OEA representan violaciones a la CEDAW y a la Recomendación General 19 del Comité.
- El Comité CEDAW emitió en 2003 una *Recomendación* para que Brasil elabore una ley específica sobre violencia doméstica contra las mujeres, estableciendo medidas eficaces de monitoreo y evaluación.
- En 2003, se postula a Penha para que reciba el Premio Nacional de Derechos Humanos y el Premio Ciudadana Bertha Lutz (Senado Federal), sin éxito. La Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM) escribe a CLADEM apoyando la propuesta y en el 2004 presenta a Maria da Penha para el Premio Bertha Lutz, que finalmente recibe.

- En 2004 se presenta y se aprueba una *moción* en la *I Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres*, exigiendo al gobierno el cumplimiento de las recomendaciones pendientes de la CIDH/OEA.
- Entre 2002 y 2004, un Consorcio de ONGs feministas (*Advocaci, Agende, Cfemea, Cepia, CLADEM, Themis*) y especialistas de varias áreas temáticas, trabajaron en una propuesta de anteproyecto de ley relativa a la violencia doméstica y familiar contra las mujeres, incorporando la larga experiencia acumulada por el movimiento brasileño de mujeres sobre el tema. Por Decreto Presidencial, la SPM constituye un Grupo de Trabajo Interministerial, en el cual participa el Consorcio, para trabajar sobre la propuesta. En noviembre de 2004, la SPM presenta el proyecto de ley al Congreso Nacional, y el Consorcio se manifiesta públicamente en los puntos que considera positivos, pero también en aquellos con los cuales está en desacuerdo. Se constituyen articulaciones entre la sociedad civil, el Poder Legislativo y Ejecutivo, que debaten el proyecto de ley en seminarios y audiencias públicas en las 5 regiones del país, lo que lleva a la elaboración de un proyecto sustitutivo, que es aprobado y sancionado el 7 de agosto de 2006, Ley 11.340 (*Ley Maria da Penha*), vigente desde el 22 de septiembre de 2006.²³
- Las repercusiones de la ley producen una gran visibilización de Maria da Penha y de su caso.
- En enero de 2007 las peticionarias celebran una reunión con el gobierno federal (Secretaría Especial de los Derechos Humanos, Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres y Ministerio de Relaciones Exteriores) y el gobierno estatal de Ceará, volviendo a pactar los términos de las negociaciones para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones, en acuerdo con la víctima.
- Se instala, fruto de un proceso público de selección, desde la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM), el *Observatorio para la Implementación de la Ley Maria da Penha* (Observatorio Ley Maria da Penha), que desarrolla sus actividades a través de un consorcio liderado formalmente por NEIM/UFBA y compuesto por otras 8 (ocho) instituciones, contando además con tres redes colaboradoras (entre ellas CLADEM), que cubren las cinco regiones del país.²⁴

²³ Para más informaciones sobre la *Ley Maria da Penha*: PANDJIARJIAN, Valéria. "Maria da Penha: una mujer, un caso, una ley", *Revista Informativa CLADEM* N° 9, Año 6, Noviembre 2007, pp. 38-51.

²⁴ Ver <http://www.observe.ufba.br/home>.

- Se solicita a la CIDH la organización de una reunión de trabajo para octubre de 2007, lo que no se nos concede.
- En 27 de noviembre de 2007, la ONG APAVV-Asociación de Parientes y Amigos de Víctimas de Violencia, de Ceará, concede la *I Comenda Maria da Penha* a representantes del caso para CLADEM y CEJIL, entre otras, por la contribución brindada a la Ley Maria da Penha y a la lucha contra la violencia hacia las mujeres.²⁵
- En 3 de diciembre de 2007 se logró realizar una reunión en Ceará, con el gobernador del Estado de Ceará, Maria da Penha, CLADEM y CEJIL, la Secretaria Especial de Derechos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Procurador General del Estado, en la cual se trataron varias de las recomendaciones cuyo cumplimiento estaba aún pendiente, y el resultado más significativo fue que *el Gobernador se comprometió al pago de la indemnización a Maria da Penha* por un valor de R\$ 60.000,00.
- En 18 de marzo de 2008 la Asamblea Legislativa de Ceará aprueba el mensaje del Gobernador de Ceará acerca del pago de la indenización en el valor referido, alcanzando este hecho gran repercusión en los medios de comunicación local, nacional e internacional.
- Finalmente, después de 25 años del crimen y 7 años de la decisión de la CIDH, el 7 de julio de 2008, en un evento público celebrado en Fortaleza (Ceará, Brasil), *se hace efectiva la reparación simbólica y material a Maria da Penha*, mediante el pago de la indemnización y un pedido de disculpas a la víctima, ambos realizados por el gobierno del Estado de Ceará, con el reconocimiento del Estado brasileño de su responsabilidad internacional ante las violaciones de derechos humanos ocurridas. El Estado de Ceará también debería luego adherir al *Pacto Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer*, importante medida para propiciar la adopción de políticas y servicios relacionados con el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH.²⁶

²⁵ Evento realizado con la Asamblea Legislativa de Ceará, transmitido en vivo, por TV abierta, que obtuvo una importante repercusión en la prensa local (www.al.ce.gov.br/noticias/noticia_completa.php?tabela=noticias&codigo=3753).

²⁶ Ver artículo "O caso Maria da Penha", por Beatriz Affonso, Maria da Penha y Valéria Pandjarijan (FSP, 07.07.08, disponible en: http://www.cladem.org/portugues/regionais/litigio_internacional/artigo%20FSP%20O%20caso%20Maria%20da%20Penha.pdf). Y la repercusión que tuvo en los medios en http://www.cladem.org/portugues/regionais/litigio_internacional/noticias%20pago%20indemnizac.ion.pdf.

- Ante la controversia judicial instalada en el país respecto a la aplicación de la Ley Maria da Penha —generada en especial por decisiones judiciales que han invocado la inconstitucionalidad de la ley por entender que la misma contraviene el principio de igualdad entre hombres y mujeres, la competencia para regular la organización judicial local y también los juzgados especiales— en diciembre de 2007 el presidente de la República presentó ante el Supremo Tribunal Federal (STF) una *Acción Declaratoria de Constitucionalidad* (ADC/19), con el fin de obtener la declaración de constitucionalidad de la Ley Maria da Penha en lo que atañe a los aspectos mencionados.
- En 25 de noviembre de 2008, en el marco de la Campaña de los 16 Días de Activismo por el Fin de la Violencia contra la Mujer, *CLADEM-Brasil* y las organizaciones que lo integran, *Themis*, *Ipê* e *Instituto Antígona*, presentaron un *Amici Curiae* en la ADC/19, defendiendo la constitucionalidad de la ley.²⁷ El presidente de la República ha solicitado, y el STF lo ha aprobado, se dé preferencia al juzgamiento de la referida acción, la cual debe entonces ser juzgada en 2009.
- En Brasil, la Campaña de los 16 Días de Activismo por el Fin de la Violencia contra la Mujer de los años 2007 y 2008, estuvo dirigida en su integridad a defender la Ley Maria da Penha.²⁸
- En el 18 de diciembre de 2008 el Estado de Ceará finalmente se adhiere al *Pacto Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer*.²⁹
- Se hace el seguimiento para asegurar el cumplimiento de las demás recomendaciones pendientes del caso Maria da Penha, especialmente en lo que se refiere a la *instauración de una investigación y responsabilización por las irregularidades y retrasos injustificados que ha habido en el proceso en el ámbito de la justicia interna*.

²⁷ Ver al respecto: Blog Mulheres de Olho, 24.11.2008, <http://www.mulheresdeolho.org.br/?p=547>; <http://rogeliocasado.blogspot.com/2008/11/cladem-defende-constitucionalidade-da.html>. Ver también el artículo: “Lei Maria da Penha: um compromisso para a Justiça brasileira”, por Valéria Pandjarian, publicado en noviembre de 2008 en la web de la Campaña de los 16 Días de Activismo por el Fin de La Violencia contra la Mujer <http://www.agende.org.br/16dias/>. Los institutos han sido admitidos por el Supremo Tribunal Federal como terceros intervinientes, por medio del *Amici Curiae*, considerando la legitimidad que tienen debido al trabajo realizado en el tema de los derechos de la mujer.

²⁸ Para más información: <http://www.agende.org.br/16dias/>.

²⁹ Ver noticias: <http://www.opovo.com.br/cidades/845180.html> y <http://www.opovo.com.br/opovo/fortaleza/845306.html>.

4. Las lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas también se derivan de los diferentes momentos por los que ha pasado el proceso para llevar a cabo una estrategia de litigio internacional, es decir durante la detección, preparación y envío del caso a la instancia internacional; en el momento del desarrollo del litigio; y posteriormente en el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones del organismo, en este caso formuladas por la CIDH/OEA.

Entre las tantas lecciones aprendidas, es importante destacar:

- La importancia de identificar el problema y diseñar una estrategia política y jurídica (local/nacional e internacional), así como de trazar los objetivos centrales de la misma.
- La necesidad de invertir en la detección y documentación idónea del caso, con informaciones confiables que pongan en evidencia el patrón sistemático de la violación.
- El desarrollo de una argumentación y de estrategias acordes con los objetivos y principios planteados, capaces de convertir el caso en emblemático dentro del sistema.
- El valor de ser estratégicas y selectivas en el tema de las alianzas (sumar potencialidades, definir roles, desarrollar acciones en forma coordinada, etc.).
- Considerar el escenario político-jurídico tanto en el ámbito de la CIDH/OEA como en el ámbito nacional del Estado, en los distintos momentos del desarrollo de la estrategia de litigio.
- Brindar atención al carácter de las relaciones que se mantienen con la víctima y las co-peticionarias, con el Estado (y su relación con la víctima), con la CIDH/OEA, y con la sociedad civil a lo largo de todo el proceso (representación, confidencialidad, repercusiones en el uso e invocación del caso en distintos espacios, etc.).
- Prestar atención a la manera en que el Estado ha manejado el caso, fuera y dentro de las negociaciones, así como a su posición pública.
- El Estado no actúa *sponte propria*, es decir no adopta ninguna medida espontáneamente, por iniciativa propia. En este caso, solamente el uso del sistema internacional y su seguimiento e incidencia posibilitaron los logros alcanzados, bajo mucha presión ejercida tanto en el ámbito nacional como internacional.

- Los desafíos encontrados al interior de las diferentes instancias del Estado mismo para la implementación de compromisos en general y de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos en especial, particularmente en Estados federales como es el caso de Brasil y también de México y Argentina en la región.
- La importancia de privilegiar la complementariedad en el uso de las estrategias: en este caso se ha combinado la estrategia del litigio internacional ante la CIDH/OEA con la del monitoreo ante el Comité CEDAW de Naciones Unidas, que ha constituido un elemento muy relevante que se sumó para efectivamente contribuir y fortalecer el proceso que dio como resultado la promulgación de la Ley Maria da Penha.
- Prestar atención a las repercusiones que pudieran tener tanto el caso como la ley en la vida de la víctima.
- Ser conscientes de la importancia del registro y la sistematización de la experiencia y de las estrategias, para poder reflexionar sobre las acciones emprendidas y lograr que sirvan como importante documento de difusión y capacitación, así como de fuente para futuras estrategias.

Consideraciones finales

La decisión de la Comisión no solo es relevante para María da Penha, sino para todas las mujeres brasileñas y de los países de América Latina y el Caribe, quizá del mundo. Se trata *del primer caso en que se ha aplicado la Convención de Belem do Pará en el sistema interamericano*, y especialmente con una *decisión en la cual un país es responsabilizado internacionalmente en materia de violencia doméstica contra las mujeres*.

El caso, tal como se esperaba, *se convirtió en un caso emblemático*, al revelar el patrón sistemático de violencia doméstica contra la mujer, denunciando y estableciendo la responsabilidad del Estado a nivel internacional con respecto a la impunidad de los agresores en este tipo de violencia, debido a la ineficacia de la acción y de los sistemas judiciales del ámbito nacional.

El éxito de la estrategia se refleja también en el hecho de que la decisión de la Comisión ha creado una “jurisprudencia internacional” relativa al tema, y puede ser usada en otros casos similares tanto en el ámbito nacional como internacional, consolidando la idea de que la violencia doméstica es una violación de los derechos humanos de la mujer, que no puede ser tolerada por el Estado. La estrategia constituyó también un éxito al demostrar la efectividad concreta de usar los mecanismos internacionales de derechos humanos como una manera de ejercer presión para garantizar la prevención y reparación de los abusos y violaciones de los derechos humanos a nivel nacional. En el caso María da Penha, las consecuencias y beneficios de usar este mecanismo internacional quedan claramente demostrados, dado que solamente bajo la presión internacional el Estado brasileño empezó a tomar medidas con relación al caso.

Es interesante notar en este análisis que diversos contextos políticos locales han contribuido también a obtener avances en el caso en dos momentos importantes, ya señalados, relacionados con el hecho de que en el año 2002 llegaba a su fin un período del gobierno nacional, mediante elecciones para un nuevo gobierno, y existían una voluntad y un interés político del nuevo gobierno por tomar medidas en defensa de los derechos humanos. Sucedió de la misma manera en el año 2006, cuando se adoptó la Ley Maria da Penha. Sin embargo, ese hecho es fruto de una constante presión realizada en los ámbitos nacional e internacional, y que debe seguir para que también se lleve a cabo las medidas de implementación de la Ley y las recomendaciones del caso aún pendientes de seguimiento.

Finalmente, la estrategia fue un éxito y el caso de María da Penha se convirtió en un caso emblemático, en un hito para el papel que ejercen organismos de derechos humanos internacionales. Otro importante indicador del éxito de la estrategia fue que Penha se involucró aún más en las campañas y se fortaleció en su rol de activista de los derechos de la mujer, obteniendo un importante nivel de satisfacción con la decisión de la Comisión y el encarcelamiento de su agresor, así como con el compromiso con que siguió y sigue buscando el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH/OEA.³⁰

³⁰ En la actualidad Maria da Penha es, además, colaboradora honoraria de la Coordinadora de Políticas Públicas para Mujeres del Municipio de Fortaleza (CE).

Maria da Penha, además, especialmente luego de la aprobación de la Ley que lleva su nombre, pasó a convertirse en la gran referencia pública de la lucha en contra de la violencia hacia las mujeres en el país.

Con el histórico evento público en que se dio la reparación material y simbólica en el caso, dentro de los patrones del sistema interamericano, y al haber cumplido con casi la totalidad de las recomendaciones de la CIDH, el Estado brasileño sin duda avanza en este campo. En la actualidad, entonces, un caso de violación de los derechos humanos de las mujeres se va convirtiendo, en alguna medida, en ejemplo de cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres en el país.

Sin embargo, existe una dimensión de esas violaciones que, por supuesto, no se repara, como ha expresado la propia Maria da Penha en una parte del discurso que realizó en dicho evento. Pero reconoce su relevancia, además de todo, para evitar que otros casos como ese tengan lugar:

El dolor y la humillación que sufrí a lo largo de casi veinte años, teniendo que tolerar la mala fe y la torpeza de muchos, teniendo que ir de puerta en puerta mendigando la justicia, es el mismo dolor que me ha castrado el derecho de acompañar, más de cerca, el desarrollo de mis hijas, hoy adultas y aquí presentes. Es el mismo dolor que les ha causado daños irreparables, pues no las pude acompañar a la escuela, a los paseos, no les pude curar sus golpes, no pude tomarlas en los brazos cuando niñas, ni apachurrarlas de la manera en que a nosotras, madres, nos gusta hacerlo.

Es el mismo dolor que sentí por el temor de causarles dudas acerca de la veracidad de lo que realmente ocurrió, veracidad esa, por dos veces negada por aquéllos que se proponían hacer justicia. Es el mismo dolor que me da la certeza de que nunca más podré salir a correr al encuentro de ellas, para abrazarlas.

Ese dolor, señoras y señores, no tiene precio. Ese dolor está vinculado a la violación de la dignidad de la persona humana que el Estado jamás podrá reparar. Resta todavía la alegría de saber que la decisión de reparar un error de la justicia, sirve para evitar que nuevos casos se repitan. Resta la alegría que

mi Estado me proporciona, hoy, en este momento, por honrar ese compromiso, que extrapola sus límites territoriales y se adentra en la esfera internacional.
(...)

Estoy muy feliz de recibir esta indemnización, pero mi mayor alegría sigue siendo la existencia de la Ley 11.340/06, llamada Ley Maria da Penha, que me permite compartir con cada mujer que sufre violencia en ese país. Es ésta la que garantiza que la dignidad de la mujer exige respeto y que transforma la violencia contra la mujer en crimen contra los derechos humanos.

A propósito, en su discurso Maria da Penha ha constatado los avances, pero también ha apuntado que “*hay mucho por hacer para rescatar la deuda histórica para con las mujeres*”, indicando en especial inversiones necesarias que deben ser hechas para la “*deconstrucción de la cultura machista*”, con la correcta aplicación de la Ley Maria da Penha. Principalmente en el campo de la educación en las escuelas, como recomienda la CIDH, en las políticas públicas que garanticen la participación de las mujeres en la vida social y su efectiva inserción en el mercado de trabajo y mejora de calidad de vida, así como en medidas específicas y bastante concretas dirigidas a los mecanismos y órganos locales del Estado de Ceará para el enfrentamiento de la problemática.

Seguiremos dando voz a la protagonista de esa historia, porque de hecho es “*... imposible callarse cuando las mujeres son vilipendiadas en su integridad física y moral... La lucha contra la violencia es ardua...*” Su sueño es nuestro sueño, y parte de nuestra lucha que seguiremos, con ella y como ella hace mucho ya decía:

No queremos llegar al siglo XXI fragmentadas por tanta violencia, por tanto machismo. Queremos llegar al próximo milenio con la derrota de la ideología machista, practicada por mujeres y hombres, y que tanto mal ha traído a la humanidad.

(Maria da Penha, *Sobreviví... Posso contar*).

Sao Paulo, marzo de 2009.

3

Y QUÉ DEBERÍAMOS HACER?
CÓMO LO HACEMOS
MONITOREADO,
ESTADOS, ¿QUÉ HEMOS
EL MONITOREO A LOS

García
M919 y2961 (e99no
ponencia iii.v

Virgili
(Armen (oranci
ponencia iv.

Blácido Rios
Elisabeth C.
ponencia ii

Boero
Susana Chiracci
ponencia i

3

EL MONITOREO A LOS ESTADOS, ¿QUÉ HEMOS MONITOREADO, CÓMO LO HACEMOS Y QUÉ DEBERÍAMOS HACER?

ponencia i.
Susana Chiarotti
Boero

ponencia ii.
Elizabeth C.
Plácido Ríos

ponencia iii y v.
María ysabel Cedano
García

ponencia iv.
Carmen Coronel
Airaudi

Ponencia i.

El Monitoreo a los Estados como herramienta política

SUSANA CHIAROTTI BOERO

Desde sus orígenes, el CLADEM ha utilizado una variedad de estrategias para promover y defender los derechos de las mujeres. El monitoreo a los Estados es una de ellas y tiene principalmente dos facetas, la nacional y la internacional. A la par de agregarle complejidad a la herramienta, esta actividad abre un abanico inmenso de posibilidades, tanto en el accionar político-institucional al interior del país como en la construcción de la jurisprudencia internacional relacionada con los derechos humanos.

Los objetivos que se persiguen con el monitoreo son varios, pero podríamos sostener que éstos son los principales:

- Construir alianzas locales para preparar reportes alternativos, asistir a las sesiones, llevar a cabo cabildeo con los expertos y expertas de los comités, y exigir la implementación de las recomendaciones y observaciones finales de los comités monitores en políticas y programas nacionales. El monitoreo ofrece una oportunidad valiosa para que distintos actores sociales se encuentren y analicen, desde distintas ópticas conceptuales y políticas, el cumplimiento del gobierno de sus compromisos internacionales; inicien una interlocución con los funcionarios gubernamentales; debatan y se pongan de acuerdo en el tipo de reporte que harán, cómo lo presentarán en la sesión del Comité y luego como exigirán que las observaciones finales de los distintos comités se cumplan.
- Exigir a los Estados el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Desde el momento en que un Estado ratifica un tratado internacional de

derechos humanos, se está comprometiendo a cumplirlo de buena fe. Esto significa que debe emplear todos los medios necesarios para implementar todas las políticas, medidas y programas requeridos para garantizar que las y los habitantes del Estado gocen de los derechos consagrados en los tratados ratificados.

- Disminuir la brecha entre los derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos y la realidad local, es decir las posibilidades de las y los habitantes del país de gozar de los derechos consagrados en los tratados. Parte del descreimiento de mucha gente en relación con los derechos humanos se debe a que la diferencia entre las bellas palabras de los tratados y la cruda realidad es aún muy grande. Es nuestra misión construir un puente entre el texto y la vida cotidiana.
- Influir en la jurisprudencia de derechos humanos con mirada de género. En los primeros informes emitidos por los comités, las mujeres, sus experiencias, sus posibilidades de disfrutar los derechos humanos garantizados por cada tratado y las específicas maneras en que éstos eran violados, se hacían invisibles. En la última década y debido a diversos factores tales como la incorporación de mujeres a los comités, la influencia de organizaciones no gubernamentales feministas que vigilan el cumplimiento de los tratados, la participación de mujeres en las sesiones, etc., la jurisprudencia de los comités ha ido cambiando. Las mujeres son cada vez más visibles y este hecho permite también una jurisprudencia más rica.
- Difundir los instrumentos y mecanismos de derechos humanos entre los movimientos sociales, la población y el funcionariado. En los países de nuestra región, sucede con frecuencia que los Estados firmen tratados de derechos humanos para dar una imagen positiva a nivel internacional, pero sin intenciones reales de dar pasos firmes dirigidos a implementarlos. El masivo desconocimiento de estos tratados contribuye a que esto sea así. Por esta razón, su cada vez más amplia difusión incrementa significativamente el número de personas e instituciones que conocen sus derechos y reclaman su goce y ejercicio. Al invitar a constituir una alianza para pre-

parar el reporte sombra a mujeres de organizaciones sociales tales como sindicatos, colectivos barriales, comedores populares, organizaciones de lesbianas y transexuales, etc., se abre la posibilidad a otros grupos —no especializados en los instrumentos y mecanismos de derechos humanos— de manejar estas herramientas, apropiarse de los derechos contenidos en ellas y exigirlos con más fuerza.

De esta manera, la preparación de reportes alternativos es un medio, no un fin. Una excusa para fortalecer las organizaciones sociales locales; garantizar los derechos ciudadanos, difundiendo los derechos humanos contenidos en pactos y convenciones; una forma de exigir cambios en políticas y leyes; y, a la vez, la posibilidad de visibilizar las experiencias de las mujeres y las especiales maneras en que son violados sus derechos ante los comités internacionales, transformando la jurisprudencia.

Las acciones que se realizan en esta área de trabajo son principalmente:

- Vigilancia del cumplimiento de tratados ante Naciones Unidas (Comités y Consejo de Derechos Humanos) y ante la Organización de Estados Americanos (MESECVI-CEVI).
- Colaboración con los Procedimientos Especiales.
- Acciones internacionales en embajadas.
- Colaboración en la redacción de Observaciones Generales y Convenciones.

1. La vigilancia al cumplimiento de tratados

Se realiza en varias etapas: en primer lugar, luego de convocar a otras organizaciones y redes (o asistir a una convocatoria formulada por otros actores), se trabaja en la preparación y el envío de una Lista de Preocupaciones al Grupo de Trabajo del Comité encargado de preparar las preguntas para el Estado. Por lo general, este grupo se reúne en una sesión antes de la asignada al Estado para presentar su informe periódico y discutir cuáles son los problemas prioritarios a los que deberá dedicarse la sesión. Prepara una serie de preguntas que envía al Estado para que asista con la suficiente preparación.

Las organizaciones sociales preparan también una Lista de Preocupaciones donde señalan cuáles son los temas principales que las afligen. En el supuesto de que en ese país hubiera casos de litigio internacional, se suelen mencionar y requerir que se cumpla con la agenda reparatoria o se garantice la no repetición de tales violaciones de los derechos humanos.

Presentar una Lista de Preocupaciones nos brinda la oportunidad de influir mediante una lista de temas y preguntas sobre cuestiones que preocupan a las mujeres de nuestros países. No tiene por qué ser un listado largo. A diferencia de los reportes sombra, la Lista de Preocupaciones es un punteo de problemas, constituida por el título del problema, el artículo del Pacto o convención al que se hace referencia y un párrafo de explicación. Conviene seguir el orden de los artículos del tratado en cuestión para facilitar el trabajo de los/as miembros/as del Comité. No es necesario abarcar todos los artículos. A veces hay cuestiones muy preocupantes relacionadas solamente con algunos de ellos y conviene concentrarse en éstos. En otras ocasiones, las violaciones tocan todos los artículos.

Luego se debe preparar un breve documento de hasta tres páginas, con un listado de cuestiones en el cual se incluye lo más preocupante de la situación de las mujeres del país revisado. Si bien resulta difícil priorizar en nuestros países, donde podríamos hacer un rosario de incumplimientos, el ejercicio de seleccionar las violaciones más graves tiene como resultado que las y los expertos/as les presten mayor atención.

En segundo lugar, se presentan los Reportes sombra, también llamados alternativos o contrainformes. En los últimos años, como fruto del proceso de reformas emprendido en Naciones Unidas, ha habido cambios en el procedimiento y la estructura de estos reportes. El procedimiento ha cambiado porque ahora se amplió la participación de las organizaciones sociales que también pueden participar mucho antes de la sesión en la que se presenta el reporte propiamente dicho, mediante el envío y discusión de las Listas de Preocupación. La estructura también se ha transformado, porque en la actualidad todos los reportes contienen dos capítulos: uno general (*core document*) y otro específico. En el capítulo general debe hacerse un resumen de la situación en el país, en lo que concierne el cumplimiento por parte del Estado de todos los tratados de derechos humanos

ratificados. En el capítulo específico, se da cuenta del cumplimiento del tratado que monitorea el Comité ante el que se está acudiendo.

Estamos entonces ante un tipo de procedimiento de reportes más complejo y rico que en la década anterior, cuyos pasos serían:

- Preparación y envío de la Lista de Preocupaciones.
- Discusión en la pre-sesión del grupo de trabajo.
- Preparación del reporte sombra en alianzas locales.
 - En algunos países es posible organizar un debate con funcionario/as gubernamentales en la etapa de preparación del reporte, para adelantarnos cuáles son los reclamos presentados por la sociedad civil.
- Ya en la sesión del Comité, se discute el reporte en reuniones previas con expertas/os de los comités (las ONGs no tienen voz en la sesión oficial). Asimismo, se suele hacer llegar preguntas a las/los expertas/os, también de manera extraoficial.
- Elaboración de un plan de incidencia para difundir las Observaciones Finales emitidas por los comités a los Estados a nivel nacional, y exigir a la institucionalidad pública su cumplimiento..

La preparación de un plan de incidencia nacional para colaborar con (y exigir) la implementación de las Observaciones Finales de los comités es muy importante. De hecho, es la clave para pasar del modelo de monitoreo hecho por consultores/as o expertos/as al modelo de monitoreo participativo como herramienta para el cambio social.

El plan puede ser anual o plurianual, y puede incluir además la difusión (publicaciones, medios de comunicación, etc.), la organización de mesas de debate, presentaciones públicas de las Observaciones Finales, reuniones con los y las funcionarios/as gubernamentales para establecer una agenda de cumplimiento, la creación de observatorios especializados, así como otras actividades.

CLADEM realiza acciones de monitoreo tanto ante el sistema internacional de derechos humanos de Naciones Unidas como ante la Organización de Estados Americanos, es decir en el sistema regional.

En estos momentos, en las Naciones Unidas los comités que funcionan son: el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CPIDESC); el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CDR); el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW); el Comité contra la Tortura (CCT); el Comité de los Derechos del Niño y la Niña (CDN); el Comité para los Derechos de los Trabajadores Migrantes (CTM) y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) —creado recientemente— que celebró su primera sesión en febrero del 2009.

Además de tener distinta antigüedad, los comités difieren en su tamaño. Así, el CDH en la actualidad tiene 18 integrantes (13 varones y 5 mujeres); el CPIDESC tiene 18 integrantes (15 varones y 3 mujeres); El CDR cuenta con 18 miembros/as (17 varones y 1 mujer); el CEDAW 23 (22 mujeres y 1 varón); el de Migrantes 10 (7 varones y 3 mujeres); el CDPD, 12 (7 varones y 5 mujeres); el de los niños y niñas cuenta con 18 integrantes (9 varones y 9 mujeres); el de la Tortura tiene 10 (6 varones y 4 mujeres). Este último es el único Comité que cuenta con un Subcomité de Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, que se encarga de visitar a los diferentes Estados y hacer recomendaciones.

Nuestra organización viene trabajando en cuatro Comités Monitores de la ONU ante los que realiza sus acciones de monitoreo: el Comité de Derechos Humanos, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de la CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño y la Niña.

Asimismo, se elaboran reportes sombra a los informes gubernamentales a que obliga el nuevo mecanismo puesto en pie por el recientemente creado Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que funciona en Ginebra. Este procedimiento se denomina EPU: Examen Periódico Universal.

El Consejo de Derechos Humanos nace de la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida el 15 marzo de 2006 en Nueva York, que aprobó la creación de un nuevo organismo para garantizar la defensa de los derechos humanos, reemplazando así a la polémica Comisión de Derechos Humanos.

De acuerdo con la resolución A/RES/60/251, de la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos es el principal órgano coordinador responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa.

El Consejo se compone de 47 miembros, con mandatos de tres años, sobre la base de una distribución geográfica equitativa. Los puestos se distribuyen entre los grupos regionales de la manera siguiente: Grupo de Estados de África, trece; Grupo de Estados de Asia, trece; Grupo de Estados de Europa oriental, seis; Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, ocho; y Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados, siete. Los miembros del Consejo desempeñan sus funciones durante un período de tres años y no pueden optar a la reelección inmediata después de haber cumplido dos períodos consecutivos.

El Consejo actúa mediante cuatro mecanismos:

1. Exámenes Periódicos Universales
2. Procedimientos Especiales
3. Comité Consultivo
4. Procedimiento de examen de las quejas

Las modalidades adoptadas por el CDH que conciernen los Exámenes Periódicos Universales, EPU, prevén el examen de 48 países por año. Los primeros Estados miembros del CDH, elegidos por un mandato de uno o dos años, fueron examinados en primer lugar. Se ha convenido constituir un fondo de contribuciones voluntarias que permita a los países del Sur, en particular los “menos avanzados”, participar en el EPU.

El objetivo de este mecanismo, implementado por primera vez en el 2008, es vigilar el cumplimiento de todos los tratados de derechos humanos ratificados por los Estados. Los Estados presentan un breve reporte en las rondas. Hay tres rondas por año. Se les exige que incorporen la perspectiva de género en el análisis de su cumplimiento de todos los tratados y en la vigencia de los derechos

humanos en cada país. Los reportes gubernamentales, así como los EPU sombra enviados por las organizaciones sociales y el reporte enviado por las agencias de Naciones Unidas, son revisados por una Troika (grupo de 3 Estados miembros del Consejo) y debatidos en la ronda. Además de presentar reportes sombra, las ONGs pueden asistir a las sesiones. En las sesiones de debate del reporte, las organizaciones sociales no tienen voz, pero pueden llevar a cabo una presentación oral en la sesión posterior, en la cual se presentan al Estado las recomendaciones finales de los demás países. Por lo general, el tiempo otorgado es muy breve y los distintos grupos deben repartirse los minutos que les son asignados.

Desde el Programa de Monitoreo del CLADEM estamos preparando un reporte sobre el funcionamiento del Consejo y el proceso de los EPU durante la primera ronda, para verificar el grado de avance que significó para la defensa de los derechos de las mujeres.

2. Colaboración con los Procedimientos Especiales (Reporteros y Grupos de Trabajo)

Los Procedimientos Especiales dependen del Consejo de Derechos Humanos. Hay treinta reporteros temáticos: vivienda, afrodescendientes, detenciones arbitrarias, venta de niños, educación, desapariciones forzadas o involuntarias, ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias, extrema pobreza, alimentación, deuda externa, libertad de opinión y expresión, libertad de religión o de creencias, salud, defensores de derechos humanos, independencia de jueces y magistrados, libertades fundamentales de los indígenas, personas internamente desplazadas, uso de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, migrantes, temas de las minorías, racismo, esclavitud, solidaridad internacional, terrorismo, tortura, productos y desechos tóxicos y peligrosos, tráfico de personas especialmente mujeres y niño/as, corporaciones transnacionales y otros negocios, acceso al agua y saneamiento, violencia contra la mujer, y ocho reporteros de países: Burundi, Cambodia, Corea, Haití, Myanmar, Palestina, Somalia y Sudán.

Por lo general, los Estados no se sienten cómodos con los reporteros por país y pueden realizar alianzas corporativas con los grupos regionales para que limiten sus mandatos, con el objeto de evitar el escrutinio pormenorizado de las violaciones de derechos humanos que tienen lugar en sus países. De tal manera que no es inusual que cuando se discuten las renovaciones de los mandatos, se produzcan presiones promovidas por el país en cuestión, con el objeto de reducirlos o evitar que se renueven.

Los reporteros tienen un mandato limitado, pero cuya importancia está creciendo en los últimos años. Deben elaborar informes anuales, que muchas veces recogen importantes insumos en consultas regionales, subregionales y en las visitas a países. En todas estas oportunidades los grupos de mujeres pueden colaborar e incidir, ya sea en la solicitud o preparación de la visita, como en la organización de la agenda del Relator/a o acercándole documentos que contengan documentación y estadísticas sobre los hechos denunciados.

Los reporteros también reciben denuncias. En el año 2007 recibieron 1,000 denuncias de 128 países: el 49% de las mismas estuvo dirigido a dos o más relatores conjuntos.

3. Acciones internacionales ante embajadas

Este tipo de acciones se implementa en casos urgentes y graves, a pedido de las articulaciones nacionales de los distintos países integrantes del CLADEM. Es una manera de manifestar nuestra solidaridad y ejercer presión internacional. Generalmente la acción se concreta solicitando una audiencia al embajador del país donde se ha producido el problema. En caso de que no conceda la audiencia, la carta los pondrá en conocimiento de nuestra preocupación y alerta sobre el tema, de la vigilancia que estamos ejerciendo y de nuestra solidaridad con el caso que motiva la acción, así como con las organizaciones que la impulsan.

Es recomendable pedir el apoyo, ya sea a través de firmas en las cartas o acompañamiento a la audiencia, de gente reconocida (políticos, diputados, jueces,

artistas, personalidades varias). Esto actúa como caja de resonancia, ya que los delegados diplomáticos deben transmitir estas comunicaciones al gobierno de su país.

4. Colaboración con la redacción de Observaciones Generales y Convenciones

La jurisprudencia de los Comités se construye principalmente en base a tres fuentes:

- a) Resoluciones o Comentarios Generales, que son dictados por los comités para orientar a los Estados Parte en el análisis y la interpretación de los artículos de cada tratado o convención.
- b) Observaciones finales a los países, que son emitidas luego de las sesiones en las que los Estados presentan sus informes periódicos, dando cuenta de cómo van cumpliendo con el Tratado. Aquí los comités hacen recomendaciones específicas a cada país.
- c) Dictámenes de las comunicaciones individuales: son las sentencias que pronuncian los comités que cuentan con este mecanismo al terminar de analizar cada caso en concreto.

Si bien CLADEM trata de influenciar en las tres fuentes, en este apartado me referiré a las Resoluciones o Comentarios Generales. En varias ocasiones hemos sido invitadas a aportar nuestra mirada como mujeres latinoamericanas y caribeñas, al texto de una Resolución o Comentario General. Así, cuando se elaboró el Comentario General 16 del Comité del PIDESC, sobre la interpretación del artículo 3 del Pacto (igualdad entre varones y mujeres en el goce de los DESC), participamos en el proceso, que duró dos años e incluyó la revisión de numerosos borradores, varias reuniones y numerosas discusiones. Hemos colaborado de la misma manera con varias de las Resoluciones Generales de CEDAW, especialmente en una de las últimas, relacionada con las Obligaciones del Estado en la aplicación de la Convención (art.2).

Asimismo, se colaboró con el Anteproyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia, preparado por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el 2007.

Para llevar adelante esta tarea, desde el Programa de Monitoreo se organizan grupos de trabajo que preparan los documentos correspondientes para remitirlos al órgano pertinente.

Acciones de monitoreo en el Sistema Regional de Derechos Humanos: OEA

En relación con el Sistema Interamericano, además de la presentación de casos de litigio que son responsabilidad del programa respectivo, desde el Área de Monitoreo se llevan a cabo varias acciones, siendo las más importantes:

1. Reportes sombra al Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Comité de Expertas/os Violencia. MESECVI – CEVI.
2. Participación en la Asamblea General de la OEA y en el Diálogo de la Sociedad Civil con Cancilleres.
3. Participación en coaliciones de defensores de derechos humanos.
4. Audiencias temáticas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
5. Colaboración en informes de Reporteros Especiales.
6. Influencia en la Redacción de Convenciones (Grupo de trabajo Convención Racismo).

Ampliaremos ahora algunos de estos puntos.

Los Reportes sombra al MESECVI - CEVI fueron implementados a partir de la creación de este novedoso mecanismo, con el fin de monitorear a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En el año 2003, la Comisión Interamericana de Mujeres comenzó un estudio dirigido a investigar el grado de implementación de la Convención por parte

de los Estados, que demostró que su cumplimiento era parcial y que se debía promover su aplicación con mayor firmeza. Se propuso crear un mecanismo que fuera siguiendo atentamente la manera como se respeta este tratado.

Luego de varias reuniones de consulta, el 26 de octubre de 2004 el Secretario General de la OEA convocó a una Conferencia de los Estados Partes en la que se aprobó el “Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará” (MESECVI). De esta manera, los Estados miembros de la OEA expresaron su voluntad de contar con un sistema consensuado e independiente al que someterían los avances realizados en el cumplimiento de la Convención, aceptando implementar las recomendaciones que emanaran del mismo.

El MESECVI cuenta con dos órganos: la Conferencia de los Estados Partes, que es un cuerpo político integrado por representantes de los Estados —generalmente las ministras de la Mujer o funcionarias de los espacios de género—, y el Comité de Expertas/os o CEVI, que es un cuerpo técnico formado por especialistas en violencia de género. Si bien las expertas/os son nombradas/os por los gobiernos, desarrollan su función de manera independiente, autónoma y a título personal. El Comité está integrado por expertas/os de 28 países. El CEVI funciona mediante rondas de tres años de duración cada una. En cada ronda se focalizan temas urgentes y de preocupación del Comité. Además de revisar las respuestas gubernamentales al cuestionario, las expertas del CEVI tomaron en cuenta los reportes sombra presentados por las organizaciones sociales, que mostraban su punto de vista sobre el cumplimiento de los Estados. Con el aporte de todos los sectores se elaboró el Informe Hemisférico, publicado en agosto 2008.

Al elaborar los reportes sombra para el CEVI, las integrantes del CLADEM enfrentaron numerosas dificultades, relacionadas con la falta de estadísticas, la renuencia de funcionarios judiciales a brindar información, etc. Sin embargo, el diálogo con las autoridades y la revisión de las recomendaciones del Informe Hemisférico, hacen posible realizar avances significativos en el campo de la violencia de género. Además de elaborar reportes sombra, las organizaciones sociales

pueden participar en las consultas a ONGs que el CEVI realiza al comenzar sus reuniones periódicas.

Respecto a la participación en la Asamblea General de la OEA y en el Diálogo de la Sociedad Civil con Cancilleres, estas son acciones que se impulsan desde hace varios años. Las asambleas generales de la OEA se celebran anualmente, por lo general durante la primer semana de junio, cada año en un país distinto.

El diálogo de la sociedad civil con Cancilleres brinda la oportunidad de tener una interlocución cercana con estos funcionarios que habitualmente están en un nivel difícil de alcanzar para el activismo feminista. Las y los representantes de organizaciones se anotan en una lista y por lo general tienen tres minutos para expresar su opinión frente a los cancilleres. El diálogo podría mejorarse aún más, asegurando la presencia de todos los cancilleres y la escucha atenta de parte de éstos de las preocupaciones puestas de manifiesto por la sociedad civil. La presencia de las organizaciones de mujeres es necesaria e imprescindible, para ir permeando este Sistema cuya estructura y discurso continúan siendo androcéntricos.

Las audiencias temáticas organizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), registran una presencia cada vez más activa del movimiento de mujeres, tanto en los pedidos de audiencia como en la organización de la participación de las organizaciones en las mismas y en la proposición de temas para el debate.

CLADEM ha colaborado especialmente en las audiencias sobre Derechos Sexuales y Reproductivos y Femicidios, en alianza con otras organizaciones y redes. Si bien las audiencias son un mecanismo importante, habría que optimizarlas para que tengan mayor impacto y justifiquen el tremendo esfuerzo que significa para los grupos de mujeres prepararse para asistir, organizar su participación, buscar fondos para el viaje, etc.

Suele suceder que la Comisión se divida en dos grupos para atender audiencias simultáneas. En cada audiencia puede haber tres o cuatro comisionados, o sea la mitad de la comisión. Las audiencias duran una hora y treinta minutos aproximadamente, y el tiempo de exposición para las ONGs es entre veinte y treinta minutos. Pero

el pedido y la tramitación correspondiente, así como la organización de las audiencias, implica más de cuatro meses de trabajo para los grupos de mujeres. La inversión de recursos de todo tipo para preparar y asistir a las audiencias, sobre todo por parte de grupos de mujeres de escasos recursos, amerita que la Comisión otorgue más tiempo y dedicación a escuchar las presentaciones.

En cuanto a la colaboración con los Reporteros Especiales, hemos trabajado muy cercanamente a la Relatoría de Género de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, especialmente en lo relacionado con las consultas regionales sobre Acceso a la Justicia para Mujeres que sufren violencia de género, tanto asistiendo a las mismas como presentando trabajos y documentos que sirvieron de insumo para la preparación del Informe final. También hemos colaborado en el informe preparado por el relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, aportando desde varios países a un documento que visibilizaba la situación de las mujeres en las cárceles.

Potencialidades del monitoreo

El monitoreo es una herramienta versátil y poderosa que brinda innumerables posibilidades de influir en políticas y programas en beneficio de las mujeres.

Una de las posibilidades más importantes es la de incidir en la jurisprudencia de derechos humanos, incorporando una mirada género sensitiva, tanto entre los responsables de los Procedimientos especiales como entre los integrantes de los Comités Monitores de los Tratados. El proceso de incorporar la mirada de género no ha sido homogéneo en todos los comités, sino que se dieron recorridos distintos que muestran resultados paradójales, avances, retrocesos y diferencias significativas entre ellos.

Cuando las organizaciones de mujeres comenzaron a trabajar con el Sistema de Derechos Humanos y a producir informes sombra, se dedicaron principalmente al Comité de la CEDAW, supervisando la Convención de la Mujer. Se dejaba al movimiento de derechos humanos la tarea de supervisar el cumplimiento de los

demás tratados, que cubrían los derechos civiles, políticos, económicos, de los niños y niñas, así como el tema de la discriminación racial, la tortura, etc.

A mediados de la década de los 90 varias organizaciones y redes decidieron que, además de vigilar la aplicación de la Convención de la Mujer, era importante ejercer influencia en los demás comités, ya que se observaba que existía una grave invisibilización de las mujeres al revisar los diferentes tratados y su jurisprudencia. En una década pudimos observar una transformación. Por supuesto que para valorar el cambio en su integralidad tenemos que ponderar el impacto de dos tipos de procesos: por un lado, el esfuerzo sostenido de organizaciones feministas que sistemáticamente comenzaron a elaborar reportes sombra para otros comités, distintos del de CEDAW, acompañando pruebas, documentos, textos de leyes discriminatorias para las mujeres, recortes de prensa, estadísticas, así como organizando reuniones con los integrantes de los comités. Este intercambio permitió ampliar la mirada de los/as expertos/as, les exigió dar respuestas a los reclamos y, a la vez, emitir observaciones y recomendaciones a los Estados relacionadas con estos temas. Por otro lado, la estrategia de incorporar mujeres a los Comités, para lo cual se desarrollaron campañas y tareas de cabildeo político. Luego de varios años, el mapa de membresía de los comités cambió considerablemente, sin que hayamos logrado aún la paridad total.

Otra fortaleza adicional, es el incremento del impacto político regional a través de la realización de acciones internacionales simultáneas en la región. Esto, además de mostrar al patriarcado que las mujeres podemos construir lazos internacionales de solidaridad, nos da presencia ante representantes internacionales de los países de la región que luego identifican a la organización cuando tratamos de incidir en otros espacios, como la OEA o la ONU.

Las acciones de monitoreo, a la vez, permiten aumentar el impacto político local, con alianzas cada vez más fuertes y sólidas, y más efectivos planes de incidencia y seguimiento. El fortalecimiento local constituye el principio y el fin del círculo de las tareas de monitoreo.

Rosario, junio de 2009.

Bibliografía

- Bregablio Lazarte, Renata *et al.*, “El sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Cambios en la Organización de Naciones Unidas y el Papel de la Sociedad Civil”, CEDAL, Lima, 2008.
- Center for Human Rights and Humanitarian Law, “Human Rights Brief”, Volume 13, Issue 2, American University Washington College of Law, 2007.
- CLADEM, “Jurisprudencia sobre Derechos Humanos de las Mujeres ante Comités Monitores de Derechos Humanos de Naciones Unidas”, 2008, en página web: www.cladem.org
- International Commission of Jurists, “Report on the Reform of the United Nations Human Rights Treaty Body System”. Ginebra, 2008
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas – Centro Internacional de Formación de la OIT, “Instrumentos básicos de Derechos Humanos”, Naciones Unidas, Turín, 1998.
- Página web del Alto Comisionado de Derechos Humanos de ONU: www.ohchr.org

Ponencia ii.

Informes alternativos: un mecanismo de vigilancia para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres

ELIZABETH C. PLÁCIDO RÍOS¹

Introducción

Desde 1945 México² es integrante de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Entre sus múltiples propósitos, la ONU contempla el de “mantener la paz y seguridad internacionales, fomentar las relaciones de amistad entre las naciones y lograr la cooperación internacional”.³ Por lo tanto, la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres se convierte en quehacer de esta organización.

Para llevar a cabo esta tarea la ONU, vía su Asamblea General,⁴ acuerda una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, crea una red de órganos, grupos de trabajo, procedimientos especiales y de denuncia que en conjunto integran el sistema universal de protección de los derechos humanos.

¹ Es socióloga mexicana, egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Diplomada en Género, Desarrollo y Democracia por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, y diplomada en Derechos Humanos por la Cátedra UNESCO y la División de Estudios de Posgrado, FCPyS/UNAM.

En los últimos diez años ha trabajado en organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres. En la actualidad forma parte del enlace del CLADEM-México y es integrante de la organización mexicana Católicas por el Derecho a Decidir A. C.

² 7 de noviembre de 1945.

³ <http://www.iidh.ed.cr/cursosIIDH/intranet/curso.aspx>

⁴ Establecida en el Art. 9 de la Carta de las Naciones Unidas. Para el 28 de junio del 2006 la conformaban 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/about/background.shtml>

De esta forma se identifican **órganos y procedimientos que se sustentan en la Carta de las Naciones Unidas**, tales como el Consejo de Derechos Humanos (antes Comisión de Derechos Humanos); los procedimientos especiales (los cuales pueden ser temáticos⁵ o relativos a situaciones que tengan lugar en países específicos⁶)⁷ y el Examen Periódico Universal (de reciente creación).

Asimismo, existen **otros órganos que se crearon a partir de la celebración de un tratado internacional**, entre los cuales podemos identificar ocho comités que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos: Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Comité contra la Tortura, Comité de los Derechos del Niño, Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En este marco, el presente documento busca dar cuenta de la experiencia de organizaciones de la sociedad civil mexicana que acudieron al 36º período de sesiones del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y presentaron un **informe alternativo** al informe oficial del Estado mexicano, sobre el avance en el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵ A mayo de 2008 existían 30 mandatos temáticos: desapariciones forzadas o involuntarias (establecido en 1980), ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (1982), tortura (1985), libertad de religión o creencias (1986), venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía (1990), detención arbitraria (1991), libertad de opinión y expresión (1993), racismo y discriminación racial (1993), independencia de jueces y magistrados (1994), violencia contra la mujer (1994), desechos tóxicos (1995), derecho a la educación (1998), extrema pobreza (1998), migrantes (1999), derecho a la alimentación (2000), vivienda adecuada (2000), defensores de los derechos humanos (2000), las consecuencias de la deuda externa y de otras obligaciones financieras internacionales de los Estados para el goce efectivo de todos los derechos humanos (2000), pueblos indígenas (2001), personas de ascendencia africana (2002), salud física y mental (2002), desplazados internos (2004), trata de personas (2004), mercenarios (2005), cuestiones de las minorías (2005), solidaridad internacional (2005), lucha contra el terrorismo (2005), empresas transnacionales (2005), formas contemporáneas de esclavitud (2007), y derecho al agua (2008).

⁶ A mayo de 2008 existían 9 mandatos relativos a países específicos: Myanmar (1992), Camboya (1993), Territorios Palestinos Ocupados (1993), Somalia (1993), Haití (1995), Liberia (2003), Burundi (2004), República Popular Democrática de Corea (2004) y Sudán (2005).

⁷ ONU, *Manual de operaciones de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*, agosto de 2008.

1. La obligación de los Estados de presentar informes periódicos

De conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), los Estados que adoptan este tratado internacional deben presentar un informe inicial en el plazo de dos años contados a partir de la firma del Pacto, y posteriormente cada cinco años informes periódicos sobre las medidas adoptadas y los progresos alcanzados, a fin de dar cuenta del goce de los derechos económicos sociales y culturales en su país. A decir de la ONU, esta obligación cumple siete objetivos principales (ONU, 1989):

- a. Asegurar que el Estado emprenda un examen amplio de la legislación, de las normas y procedimientos administrativos, así como de las diversas prácticas nacionales para ajustarlas en todo lo posible a las disposiciones del Pacto.
- b. Garantizar que el Estado Parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos contenidos en el Pacto, con el objeto de evaluar el disfrute de los mismos.
- c. Proporcionar una base para que el gobierno elabore políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas para la aplicación del Pacto.
- d. Facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos con respecto a la aplicación del Pacto y estimular la participación de los diversos sectores de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes.
- e. Proporcionar una base sobre la cual el propio Estado Parte, así como el Comité, puedan evaluar de manera efectiva los progresos hechos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto.
- f. Permitir que el Estado Parte comprenda mejor los problemas y limitaciones que impiden la realización de los derechos económicos sociales y culturales.
- g. Facilitar el intercambio de información entre los Estados Partes y ayudar a comprender mejor los problemas comunes y el tipo de medidas que pueden adoptarse para la realización efectiva de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto.

El órgano que se encarga de vigilar la aplicación del Pacto por parte de los Estados es el Comité DESC (Comité DESC), la instancia que recibe los informes inicial y periódicos de los mismos. Está integrado por 18 expertos y expertas de reconocida trayectoria en derechos humanos, quienes para revisar los informes de los Estados se organizan en grupos de trabajo y designan a un responsable por país para analizar el informe respectivo.

El Comité celebra al año dos períodos de sesiones públicas de tres semanas cada uno,⁸ en los cuales los Estados presentan públicamente su informe y establecen un diálogo con el Comité. Previo a los períodos de sesiones, los grupos de trabajo se reúnen a puerta cerrada para revisar los informes y elaborar preguntas sobre temas que no resultaron claros, completos o bien explicados; preguntas que deberán ser respondidas por el Estado en las sesiones públicas.

Tanto el informe gubernamental como las respuestas a las preguntas transmitidas por el grupo de trabajo son estudiados por el Comité, con el fin de poder emitir al respecto **observaciones finales**, un documento en el cual resaltan y felicitan al Estado por los aspectos positivos, pero señalan con claridad los aspectos que son preocupantes, los retrocesos o la falta de avance en el disfrute de los derechos. Dicho documento se divide en cinco secciones: a) introducción; b) aspectos positivos; c) factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto; d) principales motivos de preocupación; y e) sugerencias y recomendaciones (ONU, 1996).

En este sentido, desde hace tiempo los órganos de vigilancia, incluido el Comité DESC, han reconocido la importancia que reviste la participación de la sociedad civil en la aportación de información complementaria a la que reporta el Estado, por lo que mantienen la práctica de tomar en consideración **informes alternativos** y de recibir a las delegaciones de la sociedad civil de los Estado informantes. Esta práctica brinda a las organizaciones no gubernamentales la oportunidad de presentar declaraciones por escrito y oralmente sobre el goce efectivo de los derechos contenidos en los tratados internacionales. Tiene como finalidad que el Comité cuente con otras fuentes de información que le permitan formarse una idea

⁸ Por lo general, tienen lugar en mayo y en noviembre - diciembre.

lo más exacta posible de la forma en que el Estado está respetando y garantizando los derechos contenidos en los instrumentos internacionales que adoptó.

2. Antecedentes

El 9 y 10 de mayo de 2006, el Estado mexicano presentó en el 36º período de sesiones del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) su IV Informe Periódico, razón por la cual diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) conjugaron esfuerzos para presentar en marzo de 2006 un **informe alternativo** al Comité.

El esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil mexicana por hacer llegar a las Naciones Unidas sus preocupaciones sobre el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) data de 1993, cuando algunas organizaciones hicieron llegar informes alternativos al *segundo informe periódico* que México presentaba al Comité DESC⁹ sobre el derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación y la situación de los derechos de los niños y niñas.

Para 1997, organizaciones civiles, sociales y redes que por años monitoreaban y denunciaban la situación que guardaban los derechos humanos en México, decidieron conformar el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC), para llevar a cabo un seguimiento permanente de los acuerdos e instrumentos internacionales relacionados con el desarrollo social y los DESCAs. Dicho Espacio, convencido de lo valioso y conveniente que resulta sumar esfuerzos para integrar un solo **informe alternativo**, convocó a otros actores de la sociedad civil para elaborar colectivamente el *Informe Alternativo de organizaciones civiles, sociales y redes mexicanas al Tercer Informe Periódico del gobierno mexicano (1992- 1996)*, que fue presentado en el 21º período de sesiones del Comité DESC en noviembre de 1999.¹⁰

⁹ Examinado por el Comité DESC en sus sesiones 32ª, 33ª, 34ª y 35ª, celebradas los días 29 y 30 de noviembre de 1993.

¹⁰ El Tercer Informe Periódico del Estado mexicano fue examinado por el Comité DESC los días 25 y 26 de noviembre de 1999.

En espera de que el Estado mexicano presentara su *IV Informe Periódico*,¹¹ las organizaciones del Espacio DESC y la coordinación del Campo de Política Social de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia convocaron en abril de 2003 a la conformación del Grupo Promotor del Informe Alternativo sobre DESCA, al cual se sumaron directa o indirectamente más de cincuenta organizaciones civiles, sociales y redes de derechos humanos, feministas, de mujeres, de desarrollo social, de comunidades eclesiales de base, de jóvenes, de investigación, ambientales, de economía solidaria, de diferentes partes de la República mexicana, entre las que se encontraba el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM- México.

El resultado fue, al igual que en 1999, un diagnóstico actualizado sobre la situación de los DESC en México que fue titulado *Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006). Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*.

3 . El informe alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano

Cuando la sociedad civil elabora y presenta un **informe alternativo**, busca develar una realidad que en los informes de los gobiernos (oficiales) es presentada solo parcialmente o sobre la cual el Estado no da cuenta ante el Comité, o llamar la atención sobre violaciones sistemáticas de los derechos humanos, o brindar elementos que pongan de manifiesto si efectivamente el Estado está cumpliendo con las obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas.

¹¹ El gobierno mexicano debía presentar en junio de 2002 el IV Informe Periódico. Sin embargo, se retrasó y lo terminó presentando en diciembre de 2004; por lo tanto, para el momento en que se conforma el Grupo Promotor del Informe Alternativo sobre DESCA aún no lo había elaborado.

En el caso del **informe alternativo** al *IV Informe Periódico* del Estado mexicano, el Grupo Promotor del Informe Alternativo sobre DESCAs diseñó una metodología de trabajo que permitiera la participación directa e indirecta de la diversidad de organizaciones, redes y actores de todo el país; es decir, que asegurara que se involucraran en la elaboración del mismo no solo aquellas organizaciones que tenían su sede en la capital del país, sino que también se recuperaran los aportes de las que trabajan en las entidades de la República mexicana.

Se conformó una Comisión Metodológica, que diseñó una guía de preguntas y estableció criterios comunes para la recolección de datos, la investigación y el análisis. Con la intención de brindar un panorama lo más amplio posible, se definió que la estructura del informe reportaría la situación de cada uno de los derechos consagrados en el PIDESC, más un análisis de los efectos de las políticas de ajuste estructural en el disfrute de tales derechos, de la situación de la pobreza en México, del presupuesto y la inclusión de casos o temas que habían sido motivo de preocupación en las **observaciones finales** derivadas del Tercer Informe Periódico del Estado mexicano.

Con el fin de trabajar los contenidos, se integraron equipos temáticos “con sus respectivos enlaces para una mejor coordinación, con base en las agendas y experiencia de las organizaciones del Grupo Promotor. En cada equipo recayó la responsabilidad de trabajar sobre un derecho o tema específico, impulsándose así un amplio y arduo proceso de investigación colectiva, consulta, intercambio de información, sistematización, discusión y análisis.” (Sandoval, 2007). Los productos resultaron ser documentos amplios que daban cuenta de la experiencia de trabajo y defensa de las organizaciones; sin embargo, fue necesario sintetizar esos documentos para hacer llegar al Comité DESC ideas claves y precisas, que logran transmitir una posición política sobre la situación de goce de los DESCAs en México.

ESTRUCTURA DEL INFORME ALTERNATIVO DESCA AL IV INFORME PERIÓDICO DEL ESTADO MEXICANO

Capítulo I. La política económica en México y su impacto en los derechos humanos.

Capítulo II. Pobreza y política social en México.

Capítulo III. Derecho a la libre determinación (artículo 1 del PIDESC).

Capítulo IV. Igualdad de derechos para los hombres y las mujeres (artículo 3 del PIDESC).

Capítulo V. Derecho al trabajo (artículo 6 del PIDESC).

Capítulo VI. Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7 del PIDESC).

Capítulo VII. Derechos sindicales (artículo 8 del PIDESC).

Capítulo VIII. Derecho a la seguridad social (artículo 9 del PIDESC).

Capítulo IX. Derecho a la protección y asistencia a la familia con énfasis en derechos de la infancia (artículo 10, párrafos 1 y 3 del PIDESC).

Capítulo X. Derecho a la protección y asistencia a la familia con énfasis en protección de la maternidad (artículo 10 párrafo 2 del PIDESC).

Capítulo XI. Derecho a la alimentación (artículo 11 del PIDESC).

Capítulo XII. Derecho a la vivienda (artículo 11 párrafo 1 del PIDESC).

Capítulo XIII. Derecho a la salud (artículo 12 del PIDESC).

Capítulo XIV. Derecho a un medio ambiente sano (artículo 12, párrafo 2, inciso b del PIDESC).

Capítulo XV. Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del PIDESC).

Capítulo XVII. La situación de los DESCA en Chiapas.

Capítulo XVIII. Presupuesto público y DESCA.

Capítulo XIX. Derechos humanos de los migrantes.

>

>

Capítulo XX. El Diagnóstico de la OACNUDH en México y el Programa Nacional de Derechos Humanos.

Capítulo XXI. Principales recomendaciones por derecho y temas incluidos en el Informe Alternativo sobre DESCA.

Cabe señalar que no existe una metodología única o algún manual que detalle los pasos precisos que se tiene que seguir para elaborar un **informe alternativo**. La metodología varía de acuerdo con las organizaciones, grupos o personas involucradas, con los intereses o agendas políticas, con las dificultades o no de acceso a la información, a las alianzas y redes existentes. Lo que podemos derivar de esta experiencia son cinco grandes pasos que es necesario considerar al momento de elaborar un **informe alternativo**, que detallamos en el apartado siguiente.

4. ¿Cómo elaborar un informe alternativo?

El *primer paso* es la recolección de **información básica**. Deberá contarse con los instrumentos relativos a derechos humanos, las observaciones y recomendaciones generales emitidas por los Comités en relación con la problemática que nos interesa registrar o con respecto al derecho que nos interesa promover. Esos instrumentos pueden ser ubicados en la página de la OACNUDH, en el link de órganos de derechos humanos. En este momento es que debemos identificar cualquier reserva¹² o declaración interpretativa formulada por el Estado sobre cualquier artículo o derecho contenido en el tratado vinculante que nos interesa, para dar cuenta de la situación de los derechos humanos de las mujeres. Empero, las reservas no pueden debilitar el significado fundamental del tratado.

¹² Una reserva es una excepción que el Estado Parte hace sobre el tratado respecto a contenidos con los cuales no está de acuerdo.

El *segundo paso* consiste en identificar si **las obligaciones del Estado** (proteger, garantizar, respetar, reparar el daño) se reflejan en las políticas públicas, la legislación, la procuración y administración de justicia, y el presupuesto público. Esta consideración es importante porque permite identificar las acciones y medidas tomadas por distintos poderes (legislativo, judicial, federal) y en los distintos niveles de gobierno (federal, local, municipal).

El *tercer paso* radica en **recabar información**, es decir estadísticas, informes anuales y sexenales del gobierno, testimonios, documentación sobre casos paradigmáticos (ejemplo de una situación repetitiva y generalizada), así como fuentes periodísticas confiables y serias. Resulta de suma importancia considerar que la información debe ser precisa, veraz y estimulante, siempre citando las fuentes.

El *cuarto paso* consiste en analizar nuestra información desde una **perspectiva de género**. Es decir, en el informe podemos elaborar un apartado específico sobre la situación de los derechos de la mujer o podemos analizar todo el informe desde una perspectiva de género, de manera que quede claro en todo el informe la forma en que el goce de derechos es diferenciado por razón de género.

Finalmente, *el quinto paso* es la **elaboración del informe**. El informe deberá ser realizado sobre la base de la realidad que observamos, analizando si el problema que identificamos vulnera los derechos humanos. Como organizaciones es necesario reconocer nuestras capacidades y alcances; por ello se puede reportar sobre un tema de nuestro interés o sobre un artículo del tratado que nos interesa especialmente. No es necesario que una organización dé cuenta de todos los artículos del tratado, pero es recomendable convocar a organizaciones o personas interesadas en reportar la situación de otros derechos, además del que nos interesa en particular, para integrar el grupo que elabore el **informe alternativo**. Es decir, debemos procurar que sea un ejercicio participativo en el cual se involucren diversos actores de la sociedad civil o que se adhieran al mismo.

En caso de que no se cuente con información suficiente, ese hecho se puede reportar: la falta de estadísticas o registros que permitan medir el cumplimiento de las obligaciones del Estado en lo que atañe a ciertos derechos.

Por lo general surgen dificultades en la presentación, extensión y contenido del informe. El resultado es un informe extenso, que sin embargo deja alguna información sin tratar. Lo importante es que se generen consensos entre quienes participan en la elaboración de los contenidos y no omitir ningún tema relevante que sea de interés de los Comités o que percibamos como situaciones graves y reiteradas en nuestro país. Empero, resulta imprescindible elaborar un resumen ejecutivo del informe en extenso. Tal resumen no debe exceder de una hoja (escrita por los dos lados) y debe contener estos cuatro puntos:

- Motivos de preocupación: tal derecho —establecido en tal artículo o tal observación general— no se está cumpliendo;
- Los datos y cifras que respaldan nuestro motivo de preocupación;
- Indicación de preguntas, una o dos, que el Comité pueda formular al Estado Parte; y
- Propuesta de recomendaciones al Comité.

Por último, el **informe alternativo** debe presentarse por escrito a la Secretaría del Comité correspondiente, acompañado del resumen ejecutivo en nuestro idioma, y de ser posible traducido al inglés o francés.

5. Presentación del Informe Alternativo ante el Comité DESC

Retomando la experiencia que nos proporcionó la elaboración del **informe alternativo** al *IV Informe Periódico* de México y que diversas organizaciones presentamos en el 36º período de sesiones del Comité DESC, resulta primordial poner de relieve la importancia de haber establecido una comunicación previa, para acreditar a las OSC como observadoras en el período de sesiones, así como para difundir documentos relativos al posicionamiento político, como lo fue la *Declaración del Grupo Promotor del Informe*.¹³

¹³ Conforme los lineamientos establecidos para la participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades del Comité de DESC (E/C.12/2000/6).

Para el período de sesiones, el Grupo Promotor diseñó una estrategia de “relevos” con la intención de aprovechar al máximo los recursos humanos, políticos y económicos de las organizaciones, y para cubrir todos los temas examinados. Para ello se constituyeron dos equipos que intervinieron en la 36ª sesión en dos momentos distintos.

El primer equipo estuvo en la primera semana del período de sesiones. Estableció el contacto inicial con el Comité y el/la relator/a, y participó en la audiencia que el Comité sostiene con las organizaciones. El segundo equipo se encargó de organizar un *lunch briefing*, de entregar a los integrantes del Comité hojas informativas y de concertar reuniones con el/la relator/a para México y con otras relatorías de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Para dar cuenta de la dimensión del trabajo, a continuación resaltamos algunos aspectos claves del período de sesiones:

a. Audiencia de las OSC con el Comité

El Comité abre su período de sesiones y establece uno o dos días de sesión para escuchar a las OSC de los Estados a los que les toca presentar informe, previo a la audiencia pública que sostendrá con las delegaciones oficiales de los países. El tiempo con el que cuentan las organizaciones en esta audiencia es muy limitado (2 a 3 minutos) debido a que por lo general intervienen varias organizaciones de distintos países. Por tal razón causa mejor impresión al Comité que un conjunto de organizaciones presenten un solo **informe alternativo**.

En la audiencia de las OSC con el Comité, se presentan varios oradores/as que ponen de relieve distintas preocupaciones o problemáticas del mismo informe. Si bien en algunas ocasiones asisten varias organizaciones por un determinado país, que no van organizadas y presentan varios informes alternativos que incluso llegan a tener visiones distintas del cumplimiento de las obligaciones del Estado y que pueden llegar a tener datos o cifras contradictorias sobre una misma problemática, lo/as integrantes del Comité se guían por los contenidos y avances del Derecho Internacional de los derechos humanos para emitir sus **observaciones finales**.

b. Reuniones con el Comité

Por otra parte, también reviste gran importancia reunirse con los/las integrantes del Comité que revisarán el informe oficial o con el/la relator/a designado por el Comité para investigar al Estado Parte que reporta. Es conveniente contar con los nombres de las y los integrantes del Comité, conocer la nacionalidad de cada uno/a, identificar quien habla qué idioma y conocer un poco de su trayectoria, porque hay que identificar a aquellos expertos/as claves para lograr que tomen en consideración nuestras preocupaciones e incorporen las sugerencias que presentamos.

Días antes de que el país sesione ante el Comité, se puede organizar un *lunch briefing*, que consiste en que varios representantes de OSC (cinco, cuatro) se reúnan con los/las integrantes del Comité y el/la relator/a del país, para plantear con amplitud las preocupaciones que se incluyeron en el **informe alternativo**. Esta es una oportunidad en que los/las expertos formulan preguntas más concretas sobre lo que les interesa; por lo general dura alrededor de una hora, y constituye un tiempo extra a la audiencia que sostienen las OSC con el Comité. Es muy importante, contar con organizaciones de contacto en Ginebra que puedan apoyar la realización de este evento o en las reuniones con las/los expertos/as, en aspectos relacionados con lo logístico o con la posibilidad de contactar a personas claves.

c. Hojas informativas

Las hojas informativas son una síntesis de los temas tratados en el **informe alternativo** en una cuartilla, cuartilla y media, que describen el motivo de nuestra preocupación con respecto a tal o cual derecho, incluyen una propuesta de preguntas sobre la información que se presentó en el informe oficial y una propuesta de recomendaciones (1 o 2), con la finalidad de que el Estado deje de ser omiso o repare el daño. Una estrategia que resulta provechosa es llevar las hojas informativas en inglés, porque aunque no se hable el idioma pueden ser distribuidas entre las/los expertos/as. Las hojas constituyen un buen ejercicio de síntesis, pero también una oportunidad, porque si un tema o información relevante no se alcanzó a incluir en el **informe alternativo** se pueden elaborar varias hojas informativas al respecto y en el *lunch briefing* o en las reuniones que se sostengan pueden ser distribuidas.

También es importante llevar en físico una copia del **informe alternativo** para cualquier consulta que haya que realizar; tarjetas de presentación y trípticos de las organizaciones involucradas, para que en el momento de acercarse a las/los expertos/as sirvan de introducción y presentación.

d. Audiencia del Estado Parte ante el Comité

Durante la audiencia en que lo/as delegado/as oficiales del Estado presentan el informe oficial, las OSC no pueden acercarse directamente, porque según el protocolo las organizaciones están ahí de observadoras y no deben interrumpir la comparecencia del país o las sesiones del Comité.

En la comparecencia del Estado, las organizaciones ponen atención en las preguntas que formula el Comité y en las respuestas que brinda el Estado, con el fin de identificar las preocupaciones de cada uno/a de las integrantes del Comité, las tendencias, los/as contradicciones entre los/as funcionarios/as del gobierno y la postura del Estado.

Después de que termine la comparecencia del Estado, es conveniente buscar reunirse con el/la relator/a designado para el país, para intercambiar impresiones sobre lo que el Estado expuso y sugerir recomendaciones que puedan ser hechas suyas por las/los expertos/as.

El hecho de que las organizaciones participen en el período de sesiones del Comité respectivo también abre una puerta para establecer y fortalecer relaciones, tanto al interior de la ONU como con otras organizaciones internacionales. Se pueden gestionar reuniones con otros mecanismos de la ONU, como las Relatorías, para presentar un caso de violación a un derecho o si están documentando situaciones violatorias o de omisión por parte del Estado, pueden buscar reunirse con las Relatorías correspondientes o entregarles información o peticiones.

El objetivo final de presentar un **informe alternativo**, además de denunciar la omisión o violación que un Estado está cometiendo, consiste en influir en las **observaciones finales** que emita el Comité, para que sean adoptadas entre las

que sugieren las OSC o que respondan a las preocupaciones que se expongan. Estas son un referente para que el Estado mejore y avance en sus compromisos en materia de derechos humanos; además, deben fortalecer el trabajo cotidiano de promoción, defensa y exigibilidad de las OSC. Por ello una tarea posterior es la difusión de las **observaciones finales** al interior del país.

6. Los aprendizajes y desafíos

La experiencia de impulsar y participar en un ejercicio colectivo de esta magnitud, como es la elaboración de un **informe alternativo**, comporta diversos aprendizajes.

Particularmente, desde la vivencia de las organizaciones de derechos humanos de mujeres, como es el CLADEM-México, un tema que se ha convertido en un reto constante es la necesidad de realizar un análisis transversal de la perspectiva de género con cada uno de los derechos contenidos en el Pacto, Convención o Tratado, y a la vez rescatar lo específico de las situaciones violatorias de los derechos de las mujeres. Es decir, cuando se está en la construcción de consensos sobre las situaciones graves y los motivos de preocupación por el goce efectivo de los derechos humanos, los derechos de las mujeres suelen reducirse a un apartado o en muchos casos circunscribirse al tema de la violencia.

Otro aprendizaje es el de la vinculación con organizaciones internacionales. Si bien es cierto que la articulación es fundamental para poder incidir en la ONU, es necesario en todo momento contar con el reconocimiento y respeto de las organizaciones internacionales a las organizaciones nacionales y locales de los países. En fin de cuentas éstas son las que viven y enfrentan las problemáticas en lo cotidiano, y la información que puedan aportar es una información de “primera mano” con la vivencia del contexto geográfico, político, económico, social y cultural.

Para el ejercicio mexicano fue clave la existencia del *Espacio DESC*, que se originó en 1997 y se mantuvo para el 2006, en el transcurso de un **informe alternativo**

a otro, y que a su vez dio impulso a la creación del Grupo Promotor del Informe Alternativo sobre DESCA. La elaboración del **informe alternativo** se apegó a los principios de diversidad y participación colectiva, y por esa razón obtuvo la participación de más de cincuenta organizaciones y redes de todo el país. También fue imprescindible la presencia de personas “claves o aliadas”, que en todo momento asumieron el compromiso de convocar y sobre todo informar constantemente a todas las organizaciones involucradas.

El CLADEM-México participó intensamente en este ejercicio colectivo. Sin embargo, el reto que queda planteado consiste en realizar un seguimiento sistemático del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité en el 36º período de sesiones desde una perspectiva de género.

Finalmente, debemos recordar que los desafíos son muchos, y que la situación de los derechos humanos en México, América Latina y el Caribe dista mucho de lo establecido en la *Carta Internacional de Derechos Humanos*.¹⁴ La pobreza y la inequidad están a la vuelta de la esquina en cualquiera de las calles de nuestros países; la violencia se incrementa y las mujeres se vuelven el blanco de la misma; la corrupción y la falta de transparencia de nuestros gobiernos es la constante; la impunidad pareciera ser la norma y los fundamentalismos arremeten contra las libertades ganadas para y por las mujeres.

Los movimientos sociales, el de derechos humanos, el feminista y amplio de mujeres vemos en estos mecanismos de protección —los informes periódicos de los Estados y los **informes alternativos** de las OSC— una oportunidad de reivindicar y defender la dignidad humana, las libertades y la igualdad para todos y todas.

México, abril de 2009.

¹⁴ Integrada por la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* y sus respectivos protocolos opcionales.

Bibliografía

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER- CLADEM (2005): *Manual de informes ante los comités monitores desde una perspectiva de género*. Lima, Perú.

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (2005): *Informe sombra CEDAW*, Paraguay.

ELIGE, RED DE JÓVENES POR LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS (2006): *Cuadernillo para el registro de violaciones a los derechos sexuales y derechos reproductivos de las personas jóvenes*. México, D. F.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1989): *Observación General N° 1*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Documento E/1989/22.

http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/099b725fe87555ec8025670c004fc803/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?OpenDocument#*%20Contained

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1996): *Folleto informativo N° 16 (Rev. 1)- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ginebra, Agosto.

SANDOVAL Teherán, Areli (2007): *Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006), Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, México D. F.

Páginas web

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
<http://www.ohchr.org/spanish/bodies/>

Ponencia iii.

La CEDAW y el Estado peruano: una experiencia de monitoreo

MARÍA YSABEL CEDANO GARCÍA¹

Introducción

El presente artículo presenta la experiencia del CLADEM-Perú respecto al monitoreo del cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano establecidas en la Convención para Eliminar toda Forma de Discriminación contra la Mujer a propósito de la presentación de su VI Informe ante el Comité CEDAW, en su 37ª sesión llevada a cabo en enero del 2007. Esta experiencia será presentada en seis partes: 1) el proceso de elaboración del informe alternativo: instrumento base del monitoreo y la incidencia; 2) estrategias desarrolladas para incidir en el Comité CEDAW y lograr que éste emita Recomendaciones dirigidas al Estado peruano; 3) presentación del informe de CLADEM-Perú y del Estado peruano; 4) algunas de la Recomendaciones obtenidas; 5) estrategias de difusión de las Recomendaciones, productos y resultados obtenidos a la fecha; y 6) perspectivas de trabajo y desafíos.

Antes de empezar a desarrollar el contenido, quisiera agradecer a todas las integrantes del CLADEM-Perú, de las organizaciones de derechos humanos, del movimiento feminista y de mujeres, porque con los tiempos, conocimientos, experiencias y la pasión de todas, trascendimos la formalidad, la burocracia y la

¹ Feminista abogada peruana. En la actualidad es directora de Demus y Coordinadora del Punto Focal de la Campaña 28 de Setiembre, Día de la Despenalización del Aborto en América Latina y El Caribe. Es integrante de CLADEM Perú.

Ha participado en diversos eventos nacionales e internacionales como expositora o comentarista sobre temas relacionados con el feminismo, los derechos humanos, la democracia, justicia, discriminación y violencia contra las mujeres, entre otros.

política tradicional, enfrascándonos en una nueva disputa y uso del Derecho por establecer nuevos sentidos para la democracia, los derechos humanos y nuestras vidas.

1. Proceso de elaboración del informe: instrumento base del monitoreo y la incidencia

CLADEM juega un importante papel en el seguimiento y la exigibilidad del cumplimiento de tratados. En ese sentido, la Oficina Regional ejerce un liderazgo e iniciativa permanente, buscando que las secciones nacionales cumplamos de manera oportuna y eficiente con el monitoreo de tratados. En el caso peruano, el antecedente más inmediato de monitoreo de la CEDAW fue el reporte elaborado a propósito de la presentación del V Informe del Estado peruano ante el Comité CEDAW. Al igual que en dicha ocasión, la Oficina Regional es la que nos mantiene informadas sobre la programación de presentación de informes de parte de los Estados ante los comités que monitorean los tratados que nos hemos propuesto vigilar y gestiona la obtención de fondos para poder elaborar los reportes alternativos.

El primer paso fue constituir un equipo de trabajo al interior de CLADEM-Perú. Éste quedó conformado por varias organizaciones tales como: el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el Movimiento Manuela Ramos, Demus, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Movimiento El Pozo y dos profesionales a título individual.

El segundo paso fue establecer acuerdos estratégicos respecto a objetivos y principios orientadores para el proceso de elaboración del informe:

- a. Nos propusimos avanzar en la democratización del proceso de elaboración de los informes alternativos, como respuesta a la demanda de participación formulada por las organizaciones y redes de mujeres con relación al proceso anterior. Por esta razón llevamos a cabo las siguientes actividades:

- Dos consultas sobre la situación del derecho a la participación política con mujeres de zonas rurales de Huancavelica.
- Presentación de los avances del informe en elaboración y la aplicación de una encuesta en el curso de la Conferencia Nacional de Desarrollo Social - CONADES 2006, en coordinación con su Comisión de la Mujer y Equidad de Género. Las encuestas pusieron énfasis en los problemas de violencia contra las mujeres y demandas sectoriales, en particular de las mujeres trabajadoras, campesinas y rurales. Los resultados de la encuesta fueron tomados en cuenta en el momento de la elaboración del informe.
- Presentación ante representantes de organizaciones de mujeres y de derechos humanos, del informe alternativo enviado al Comité CEDAW, antes de la fecha de presentación del VI Informe del Estado peruano. El Informe Alternativo elaborado por CLADEM-Perú ha sido publicado y tiene como anexo el diálogo producto de esta reunión.

El Estado cumplió con la Recomendación del Comité CEDAW al V informe presentado por el mismo, elaborando el informe oficial por lo menos con una consulta a la sociedad civil. Para contrapesar este proceso de elaboración, también fue necesario elaborar nuestro informe de forma participativa y descentralizada, en la medida que nuestros recursos nos lo permitieron.

- b. Acordamos establecer los siguientes principios orientadores para el proceso de elaboración:
- Tener como guía metodológica el Manual para Monitorear Tratados del CLADEM, en particular las recomendaciones sobre la estructura que debe tener el Informe Alternativo, la redacción y las fuentes del informe.
 - Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW, en particular las observaciones formuladas al V Informe presentado por el Estado peruano.
 - Tomar en cuenta las denuncias y demandas en defensa de los derechos humanos de las mujeres que estamos llevando a cabo. Por ejemplo, la denuncia respecto al debilitamiento y los retrocesos de la política pública en la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

- Hacer visible la situación de las niñas, lesbianas e indígenas amazónicas.
- Tener en cuenta dos casos emblemáticos en los que CLADEM es co-peticionaria: el de MM y el de KLI.
- Hacer visible la violación del principio de laicidad.

Cabe señalar que en ese momento no tomamos en cuenta la posibilidad de denunciar a los actores globales cuya acción incide en el incumplimiento de este principio por el Estado: el Vaticano y el capital transnacional.

El tercer paso fue elaborar un presupuesto. Posteriormente a la emisión de las Recomendaciones del Comité CEDAW al VI Informe del Estado peruano, elaboramos un proyecto y gestionamos fondos, cuya aprobación permitió la realización de acciones para difundirlas a través de presentaciones descentralizadas y tres publicaciones que luego describiremos con mayor detalle. También contamos con trabajo voluntario.

2. Estrategias para incidir en el Comité CEDAW y lograr la formulación de Recomendaciones dirigidas al Estado peruano

Como cuestión previa, cabe recordar que durante el 2006 nos tocó elaborar y presentar el reporte alternativo al informe del Estado peruano ante el Comité del Niño, así como incidir en la emisión y el cumplimiento de las recomendaciones respectivas. Una lección aprendida de esta experiencia fue la necesidad de mejorar la estrategia de incidencia, llevando a cabo un seguimiento más oportuno y cercano del proceso previo a la presentación de los informes de parte del Estado parte, adoptando las siguientes medidas:

- a. Contactar y coordinar con la Experta Relatora del Perú antes, durante y después de que el Comité sesione.
- b. Enviar a la Experta Relatora información que le permita contar con insumos para elaborar el pliego de preguntas formuladas al Estado peruano, en relación con el informe anterior que está en elaboración y luego de su presentación.
- c. Enviar el reporte alternativo, acompañado de un resumen ejecutivo en

español e inglés, para facilitar su distribución y comprensión entre las integrantes del Comité.

Un aspecto importante de nuestra estrategia de incidencia fue la concertación llevada a cabo con organizaciones aliadas respecto a temas específicos. En ese sentido, respondimos a la convocatoria que nos hicieron APRODEH y la Federación Internacional de Derechos Humanos - FIDH, para elaborar un reporte alternativo sobre violencia sexual durante el conflicto armado y propuestas de Recomendaciones para presentarlas al Comité CEDAW.

Como insumo les enviamos la parte de nuestro reporte alternativo sobre derechos sexuales y derechos reproductivos que teníamos listo, donde abordamos el incumplimiento de las obligaciones estatales relacionadas con la violencia sexual durante el conflicto armado. Producto de ello, APRODEH nos propuso ampliar el reporte alternativo para contar con un reporte sobre derechos sexuales y derechos reproductivos. Aceptamos la propuesta, puesto que significaba contar con el apoyo de una organización nacional e internacional, no solo en el campo materia del interés inicial de ambas organizaciones —el de la violencia sexual durante el conflicto armado—, sino en el amplio espectro de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, incluyendo la problemática del aborto inseguro, las esterilizaciones forzadas y la discriminación por orientación sexual, entre otras.

Este informe alternativo adicional, elaborado sobre la base del reporte alternativo general presentado por CLADEM-Perú al Comité CEDAW más las precisiones y propuestas de recomendaciones sugeridas por APRODEH y Demus en materia de violencia sexual durante conflicto armado, fue traducido al inglés y enviado al Comité CEDAW en su oportunidad. En ese sentido, podemos afirmar que la incidencia en estos temas se vio reforzada en términos de la información enviada, difusión de la misma en inglés, cabildeo conjunto entre CLADEM-Perú, APRODEH y la FIDH, lo que trajo como resultado la formulación de recomendaciones precisas de parte del Comité en materia de violencia sexual durante el conflicto armado.

Cabe destacar que a lo largo de la sesión del Comité CEDAW, y gracias a la gestión de APRODEH y la FIDH, tuvimos una reunión con representantes de la misión peruana en Naciones Unidas, en la cual intercambiamos puntos de vista con el responsable de la misión y con una integrante más de la misma. El responsable de la misión nos informó que por razones de austeridad, el gobierno peruano no había enviado una delegación para la presentación del VI Informe y que la única representante del Estado peruano sería la Directora de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Tuvimos la impresión de que si bien podría ser un buen interlocutor en la lucha por los derechos de los pueblos indígenas, no lo sería en materia de derechos de las mujeres debido a su falta de convicción y manejo de la materia, lo que lamentablemente comprobamos el día en que el Estado peruano presentó su VI informe. El responsable de la misión acompañó a la funcionaria del MIMDES y demostró no solo desconocimiento sobre diversos asuntos, sino la anteposición del interés estatal a la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Cabe mencionar que APRODEH y FIDH también llevaron a cabo labores de incidencia respecto al atropello del gobierno peruano contra las ONG críticas al gobierno, en particular las defensoras de los derechos humanos, y la falta de protección por parte del Estado de las ONG feministas ante las agresiones de las que son objeto por parte de grupos fundamentalistas católicos.

Otro aspecto adicional de nuestra estrategia de incidencia fue la decisión de reforzar nuestra participación en la sesión del Comité, coordinando con organizaciones aliadas con sede en Nueva York, para poder llegar al mayor número de expertas, complementando de este modo recursos técnicos y humanos, a saber:

- a. El Centro de Derechos Reproductivos, co-peticionaria del caso de KLI junto con Demus y CLADEM, interesada en lograr Recomendaciones relacionadas con los derechos reproductivos, en particular en materia de aborto: aunque no logramos coordinar previamente a la sesión, durante la misma trabajamos de manera coordinada, logrando obtener Recomendaciones al Estado peruano en materia de aborto, que avanzan respecto a las que antes se han emitido, y que contienen un pronunciamiento específico sobre el caso de KLI.

- b. Antes de la sesión del Comité CEDAW, la International Gay and Lesbian Human Rights Commission - IGLHRC, estableció contacto con nosotras, interesada en enriquecer los contenidos del informe y sugiriendo la realización de entrevistas a organizaciones de lesbianas del Perú, así como la incorporación de información sobre la situación de las personas trans. Logramos incorporar información proporcionada por algunas organizaciones LGBT.

Durante la sesión del Comité CEDAW, contamos con el apoyo de una persona de la IGLHRC para elaborar, traducir y difundir documentos tales como una carta abierta de CLADEM-Perú en la que se solicitó al Comité CEDAW que le pregunte al Estado peruano sobre un conjunto de aspectos de prioritario interés para nosotras, así como la emisión de Recomendaciones sobre estos asuntos. Cabe señalar que esta carta fue entregada personalmente a las Expertas con el apoyo de una integrante de otra organización del Perú, quien a su vez estuvo haciendo incidencia en materia de violencia contra la mujer en la familia.

- c. Previamente a la sesión del Comité CEDAW, tomamos contacto con Human Rights Watch - HRW, con la intención de concertar una estrategia de incidencia para obtener recomendaciones en materia de DESC y discriminación por orientación sexual. Obtuvimos interesantes sugerencias e información.

Otro aspecto importante, es la inversión del CLADEM en el desarrollo de las capacidades en sus integrantes para potenciar la estrategia de incidencia. En ese sentido, aceptamos participar en el curso dictado por IWRAW Asia Pacífico. En la mañana del 14 de enero, participamos en la primera sesión del curso-taller “De lo local a lo global”, recibiendo exactamente lo que requeríamos: información útil sobre Expertas y Expertos integrantes del Comité CEDAW que nos permitiera personalizar nuestra estrategia de incidencia (perfiles, intereses, resistencias); recomendaciones para nuestra presentación ante el Comité,

incluyendo precisiones conceptuales pertinentes² y acciones de cabildeo que resultaron sumamente útiles, tales como cartas abiertas y notas de prensa. Luego de la presentación de las ONG ante el Comité CEDAW, la tarde del 15 de enero, tuvimos una segunda sesión del curso-taller, en este caso de evaluación colectiva. Fuimos autocríticas en cuanto a la necesidad de mejorar las formas de presentación, para que la potencia de los contenidos no se pierda, recibiendo comentarios positivos sobre nuestra participación de parte de otras delegaciones y, posteriormente, de la Experta Relatora de Perú.

3. Presentación del Informe de CLADEM-Perú y del Estado peruano

El 15 de enero fue el día de presentación de las delegaciones nacionales de la sociedad civil ante el Comité CEDAW. Para agilizar la tarea del Comité, éste se divide en dos grupos o cámaras, cada uno de los cuales tiene a su cargo un conjunto de países. Al Perú le tocó informar ante la Cámara A, conformada por varias de las Experta/os considerada/os amables o aliadas/os.

Ese día, minutos antes de la presentación, contactamos con la Experta de Brasil, relatora del informe del Estado peruano, quien nos informó de las tareas que ello conlleva, tales como: a) enviar preguntas al Estado peruano para la elaboración de su informe; b) divulgar al interior del Comité el informe enviado por el Estado peruano y los reportes alternativos; c) enviar repreguntas o solicitar información complementaria, etc., para lo cual nos indicó que había utilizado también como insumos la información y el reporte alternativo general y resumido enviados por CLADEM-Perú.

² Por ejemplo, en nuestro país usamos indistintamente igualdad o equidad, sin tener en cuenta que el derecho consagrado en la CEDAW es el de igualdad. Si queremos enfatizar en el concepto de igualdad, que toma en cuenta las diferencias y el ejercicio real del derecho, lo que corresponde usar es el concepto de igualdad sustantiva y de oportunidades, términos contenidos en las recomendaciones emitidas por el Comité. Cabe señalar que éste también fue uno de los aspectos sobre los cuales se formularon preguntas a la representante del Perú en su presentación ante el Comité y es materia de una de las Recomendaciones del mismo.

Cada delegación tuvo un promedio de diez minutos para realizar sus presentaciones. Por el Perú hicimos uso de la palabra, CLADEM-Perú, APRODEH y una representante de la Asociación de Mujeres de Carreras Jurídicas; cada organización dispuso de un máximo de cuatro minutos para exponer, ya que el tiempo de que dispone cada país se divide entre el total de organizaciones que solicitan la palabra.

Al término de las exposiciones, las Expertas formularon diversas preguntas. En nuestro caso, nos preguntaron por el contexto ideológico que frenaba los avances o producía retrocesos en la región. Otra Experta nos preguntó sobre el impacto de la diferencia cultural en el ejercicio de derechos de las mujeres indígenas. Ello nos permitió ampliar nuestra exposición inicial en dichas materias.

Al día siguiente, elaboramos y enviamos una nota de prensa anunciando la presentación del Perú, y brindando información sobre los aspectos más impactantes de la presentación de las delegaciones de la sociedad civil ante el Comité. La Oficina Regional del CLADEM y la ONG Demus se hicieron cargo de la difusión de esta nota.

El 19 de enero, el Estado peruano presentó su informe. El Comité CEDAW fue exigente, interrogando con un manejo de información amplio, especializado y acucioso y de forma ordenada por cada derecho, obligación y artículo contenido en la Convención.

Sus integrantes pusieron especial interés en la situación de la violencia contra las mujeres, el tráfico y la trata; en el ejercicio del derecho a la educación y el ejercicio de los derechos de las mujeres y niñas, rurales e indígenas, andinas, amazónicas y afrodescendientes. En materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, cabe resaltar la pregunta dirigida a los representantes del Estado peruano, relativa a si nuestra Constitución prohibía de forma expresa la discriminación por orientación sexual; así como la pregunta sobre las razones del incumplimiento en el caso de KLL.

En relación con la primera pregunta, los representantes respondieron que nuestra Constitución prohibía toda forma de discriminación, incluida la mencionada forma de discriminación; en cuanto al Caso de KLL., solicitaron realizar la respectiva consulta a las autoridades del Perú, lo que puso en evidencia su falta de interés y voluntad política.

Al finalizar el examen al Estado peruano, el Comité lamentó la escueta delegación enviada por el Estado para sustentar un informe que por su amplitud y especialización hubiera requerido un equipo técnico para su mejor presentación. Asimismo, lamentó la falta de información estadística comparada que permitiera medir avances y retrocesos, por períodos y lugares, el incumplimiento de Recomendaciones pasadas y el dictamen del caso KLL., la desarticulación de los múltiples planes que el gobierno ha aprobado para la promoción de derechos, así como la ineficacia de la política puesta en práctica contra la violencia hacia las mujeres. Consideramos que las Recomendaciones emitidas por el Comité reflejan las preocupaciones e inquietudes que evidenciaron en esta sesión.

4. Logros en materia de Recomendaciones del Comité CEDAW

Consideramos que CLADEM-Perú, conjuntamente con otras organizaciones, contribuimos de un modo significativo a que el Comité CEDAW emitiera un documento con Observaciones Generales y Recomendaciones al Estado peruano, que venimos difundiendo y, sobre todo, usando como herramienta de incidencia para el reconocimiento, la defensa y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

Queremos destacar las siguientes Recomendaciones:

- a. Las Recomendaciones 12 y 13 sobre la necesidad de tener claridad conceptual sobre el derecho a la igualdad y el principio de equidad; así como el uso del derecho a la igualdad como sustento jurídico de las políticas públicas para el avance de las mujeres. También logramos que se recomendara al Estado peruano tomar en cuenta la diferencia sexual,

- de género y cultural como componente del Derecho y la política sobre igualdad.
- b. Las Recomendaciones 20 y 21 sobre la necesidad de ampliar el concepto de violencia sexual durante el conflicto armado en la política de reparación, con el fin de que no se circunscriba al concepto de violación sexual.
 - c. Las Recomendaciones 24 y 25 sobre la necesidad de garantizar los derechos reproductivos, revisar la legislación penal en materia de aborto y cumplir con el dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos en el caso KLL.
 - d. Las Recomendaciones 32 y 33 sobre la necesidad de tomar las medidas adecuadas para enfrentar el problema de la indocumentación como afectación del derecho a la nacionalidad, sobre todo en el caso de las mujeres y niñas de las zonas rurales.
 - e. Las Recomendaciones 36 y 37 sobre la necesidad de garantizar los derechos de las mujeres de los pueblos indígenas, las mujeres afrodescendientes y aquéllas que pertenecen a grupos minoritarios, concepto en el que estarían comprendidas las mujeres lesbianas.

5. Estrategias de difusión de las Recomendaciones. Productos y resultados obtenidos a la fecha

CLADEM-Perú acordó contribuir a que la sociedad civil y el movimiento de mujeres utilicen estas Recomendaciones como herramienta de incidencia y exigibilidad política y jurídica de sus libertades y derechos.

Un primer paso en esta dirección fue difundir un pronunciamiento conjunto de APRODEH, FIDH, DEMUS y CLADEM dando la bienvenida a los Comentarios del Comité CEDAW al informe gubernamental e instando al Estado a cumplir las Recomendaciones emitidas por la CEDAW. Además, el CMP Flora Tristán y DEMUS difundieron diversas alertas relativas a estas Recomendaciones.

Un segundo paso fue organizar una reunión de socialización con el equipo que elaboró el Informe Alternativo, acordando que el público objetivo para la

difusión sería: el movimiento de mujeres: personas, organizaciones sociales de base y organizaciones feministas; las y los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público; las y los congresistas, en particular de la Mesa de Mujeres Parlamentarias; las autoridades y funcionarias/os de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Asimismo, acordamos llevar a cabo las siguientes acciones de difusión:

A. EVENTOS DESCENTRALIZADOS

Durante el 2007, logramos llevar a cabo 2 eventos, a saber:

- El 25 de Julio, CLADEM-Perú llevó a cabo el Foro público “Compromisos internacionales y orientación de políticas y programas sociales en el Perú” en la región de Piura. La organización del Foro estuvo a cargo de la persona enlace nacional de CLADEM-Perú de Piura. Los objetivos de la actividad fueron definidos de esta manera: a) analizar la orientación de las políticas sociales en el país desde el reporte alternativo elaborado por CLADEM Perú; b) difundir las Recomendaciones formuladas por la CEDAW al Estado peruano; y c) identificar iniciativas de articulación y/o incidencia desde las organizaciones de mujeres. La representante del CLADEM Perú analizó las Recomendaciones y Observaciones formuladas al Estado peruano por el Comité de la CEDAW, dando a conocer las implicancias, contenidos, avances y retrocesos en el País, principalmente en torno a los temas de salud reproductiva, violencia hacia las mujeres y educación, poniendo énfasis en la incorporación de la CEDAW a las iniciativas de incidencia en los diferentes niveles de gobierno. Participaron 30 personas de las cuales 16 fueron representantes de organizaciones sociales, 3 de organizaciones juveniles, 2 de ONGs, 2 del MIMDES, 1 representante de la Policía Nacional, 1 de la prensa escrita, 4 representantes de espacios de concertación y 1 de la Municipalidad. Cabe resaltar la presencia de Radio Cutivalú, que anunció la realización del Foro previamente, y realizó un enlace en directo desde el lugar de realización del mismo.

- El 30 de julio, se llevó a cabo el Foro público “Observaciones y recomendaciones del Comité CEDAW al Estado Peruano – 2007” en la región Arequipa. El Foro estuvo a cargo de la organización Asociación Humanidad Libre, enlace nacional en esta región. Los objetivos fueron: a) analizar los alcances y potencialidades de la CEDAW para el Estado peruano; b) difundir las recomendaciones formuladas por el Comité CEDAW al Estado peruano de enero 2007; c) dotar de instrumentos legales a las organizaciones sociales para la defensa y promoción en su lucha contra toda forma de discriminación contra las mujeres en la región; y d) informar y recomendar a las autoridades regionales y locales las responsabilidades y alcances del incumplimiento de la normativa legal considerada en la CEDAW. Participaron 61 personas: 41 mujeres y 20 hombres.

B. REALIZACIÓN DE AUDIENCIA PÚBLICA EN EL CONGRESO, CON COBERTURA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

En el marco del aniversario de los 25 años que el Congreso de la República aprobara la CEDAW, mediante Resolución Legislativa N° 23432, CLADEM-Perú y la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social del Congreso organizaron la Audiencia Pública “Conmemoración de los 25 años de la aprobación por parte del Estado peruano de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - CEDAW”, que se llevó a cabo en el anfiteatro “Abelardo Quiñones” del Congreso de la República, el lunes 04 de junio. Participaron como expositoras la ministra de Justicia, el ministro de Relaciones Exteriores y la ministra de la Mujer y Desarrollo Social. Cabe destacar que contamos con la participación de la Doctora Silvia Pimentel, experta integrante del Comité CEDAW, Relatora del Perú. Las palabras de bienvenida estuvieron a cargo de la entonces presidenta del Congreso de la República, la doctora Mercedes Cabanillas.

En su exposición, la doctora Pimentel expresó su preocupación por las peruanas que no cuentan con ningún grado de instrucción ni con documentos de identidad,

hecho que agrava la exclusión en que viven. Por otro lado, hizo hincapié en la Recomendación 24 del Comité CEDAW, formulada al gobierno peruano a propósito de su VI Informe Periódico, respecto a la ilegalidad del aborto, que sigue siendo una de las principales causas de la elevada tasa de mortalidad materna, así como la preocupación del Comité respecto a que el Estado peruano no aplicó las Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos formuladas en relación con el caso KLL. contra el Perú. Las posteriores intervenciones estuvieron a cargo de la doctora María Zavala, ministra de Justicia; el doctor Juan Pablo Vega, consejero encargado de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; y la Licenciada Russela Zapata, directora general de la Mujer del MIMDES, quien había tenido a su cargo la presentación del VI Informe del Estado peruano ante el Comité CEDAW, en enero del 2007.

En tanto CLADEM-Perú, enfatizamos que “las Recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW con respecto al VI Informe presentado por el Estado peruano, revelan que a un cuarto de siglo de la adopción de ese instrumento jurídico, no se han hecho los esfuerzos necesarios para garantizar un vida libre de violencia y discriminación para las peruanas.” La presidenta de la Comisión de la Mujer, Licenciada Rosa Venegas, clausuró la audiencia señalando “que el Estado debe dar cumplimiento a los compromisos asumidos al firmar la CEDAW, para terminar con la discriminación que afecta a buena parte de la población femenina y asegurar un desarrollo sostenible para el país”.

Para esta actividad, convocamos a las instituciones integrantes de CLADEM-Perú y a instituciones del Estado responsables de la política pública para enfrentar la violencia hacia las mujeres: MIMDES, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo. Asimismo, se invitó a jueces/as y fiscales de familia, responsables de las Comisarías de Mujeres de Lima y Callao y del Ministerio de Relaciones Exteriores. También cursamos invitación a las organizaciones del movimiento de defensa de los derechos humanos.

Participó un total de 85 personas, entre las cuales estuvieron dos comisarios de las Comisarías de la Mujer, ocho fiscales de Familia, nueve juezas/es de Familia, dos funcionarios de la Oficina Especializada de la Mujer, el defensor

de la Policía del MININTER, tres funcionarias de la Dirección General de la Mujer del MIMDES, tres funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Defensora Adjunta de la Mujer de la Defensoría del Pueblo. A lo largo del desarrollo de la audiencia contamos con la cobertura de tres medios televisivos (canales N, 5 y 2). Asimismo, el acontecimiento fue transmitido por el canal del Congreso.

En coordinación con la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, se convocó a los medios de comunicación a una conferencia de prensa al término de la Audiencia Pública en el Congreso de la República. Previamente, se les había enviado una nota de prensa que fue difundida por la oficina de comunicaciones del Congreso y las páginas web de *Milenia Radio*, *Informateperu*, *Cronicaviva*, *La República* y la ONU. Sin embargo, tuvimos que cancelar la conferencia de prensa, ya que los medios centraron su atención en la denuncia relativa a un escandaloso caso de corrupción de parte de una congresista, que se llevó a cabo a la misma hora.

Cabe señalar que en octubre del 2007, el CMP Flora Tristán organizó otra audiencia pública en el Congreso a propósito de los 25 años de la aprobación de la CEDAW.

C. PUBLICACIONES

CLADEM Perú, ha logrado publicar los siguientes materiales:

- “La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – 25 años de su vigencia en el Perú”, documento en el que se da cuenta de todas las recomendaciones que periódicamente ha formulado este órgano supranacional al Estado peruano.
- “La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – 25 años de su vigencia en el Perú”, documento en el que se da cuenta de las Recomendaciones formuladas al VI Informe presentado por el Estado peruano.

- Folleto *¿Igualdad o equidad?* Recomendaciones N° 12 y 13 del Comité CEDAW al VI Informe Periódico del Estado peruano presentado en el 37° Período de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el 19 de enero del 2007.

En cuanto a los resultados logrados a partir del uso de las Recomendaciones formuladas, cabe destacar que las organizaciones que vienen trabajando para incidir en el Consejo de Reparaciones y el Registro de Víctimas a su cargo, han logrado que en cumplimiento de las Recomendaciones N° 20 y 21, no solo se considere el registro de las personas que fueron víctimas de violación sexual durante el conflicto armado, sino de todas las formas de violencia sexual que dichas recomendaciones reconocen. Asimismo, en el 2008, Demus contribuyó con la congresista María Sumire para que se presente el Proyecto de Ley N° 2906/2008/CR, dirigido a modificar la Ley sobre el Plan Integral de Reparaciones para garantizar el derecho a reparación de las mujeres víctimas de todas las formas de violencia sexual durante el conflicto armado. Entre los fundamentos del proyecto de ley, también se hace referencia a estas recomendaciones.

6. Perspectivas de trabajo y desafíos

El futuro se presenta desafiante debido a los diferentes obstáculos que tenemos que enfrentar.

En primer lugar, tenemos el proceso de reforma de Naciones Unidas, incluidos los cambios a la llamada arquitectura de género, donde esperamos (aunque todo indica que no será necesariamente así) que lo que se ha denominado “la corriente a favor de los derechos humanos” prevalezca frente a la corriente denominada “por la soberanía de los Estado y la seguridad”, de modo que la autoridad política, jurídica y ética de la ONU y el sistema internacional de protección, se refuercen o, al menos, no sean debilitados en lo relativo a independencia y recursos humanos, económicos y tecnológicos.

En ese sentido, ha sido importante que la reciente creación del Consejo de Derechos Humanos y el mecanismo “Examen periódico universal” (EPU) mediante el cual los Estados deben informar sobre la situación de los derechos humanos en esta instancia, ante representantes de otros Estados, no haya reemplazado a los comités responsables de la vigilancia del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. A la fecha, el Consejo viene recibiendo los EPU de los Estados que ha programado para sus sesiones; sin embargo, los representantes de los Estados no muestran mayor interés y perspectiva crítica.

Además de los límites que tiene la sociedad civil para participar e incidir ante la falta de un procedimiento establecido para ello, salvo el derecho a enviar reportes alternativos previos a la sustentación de los Estados. De otro lado, tenemos la elección como responsable de UNIFEM de una mujer con trayectoria a favor de los derechos humanos, reconocida por su activismo a favor de los derechos de las mujeres.

En segundo lugar, también existe la campaña global del Vaticano y los grupos conservadores para que la ONU censure expresamente el derecho al aborto, y las estrategias que han puesto en pie para que sus seguidores integren las instancias de toma de decisiones y vigilancia de tratados. En ese sentido, cabe mencionar la necesidad de respaldar la actuación de las y los relatores que vienen realizando un trabajo acucioso en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, motivo por el que son cuestionados por los grupos conservadores que provienen tanto del Vaticano como de países del Medio Oriente, por ejemplo los cuestionamientos que le han hecho al relator del derecho a la salud. Asimismo, la importancia de dar seguimiento e incidir en los procesos de renovación de las expertas y expertos que componen los Comités que vigilan los tratados.

En tercer lugar, tenemos la hegemonía global del modelo capitalista neoliberal, que en el caso del Perú sigue prevaleciendo en términos económicos, sociales y culturales, que debilita y supedita el sistema político y las políticas sociales. Sin redistribución de la riqueza que se genera con el crecimiento económico y sin cuestionamiento de que el sustento de dicho crecimiento sea la explotación

laboral, sexual y de los recursos no renovables, nos resulta imposible superar la desigualdad económica y la pobreza, así como lograr que se asegure la inversión en políticas públicas que permitan implementar planes, programas y servicios en materia de derechos humanos, de igualdad de oportunidades, de lucha contra la violencia hacia las mujeres, de reparación, por los derechos de la infancia, etc.

De otro lado, esta situación que cada día encarece el costo de vida, incrementa el descontento, la protesta y la movilización de las personas, organizaciones y movimientos sociales, que en algunos casos empiezan a ver en los derechos humanos una herramienta que puede enfrentar la impunidad, la corrupción y el abuso del capital. Por otro lado, la represión y la criminalización de la protesta social de parte del actual gobierno, que a la fecha tiene como resultado el asesinato de campesinos, detenciones arbitrarias de defensores del medioambiente y de ciudadanas y ciudadanos que piensan diferente al gobierno, que son críticos y que le resultan incómodos.

Sin duda alguna, es necesario seguir sustentando que la lucha anticapitalista y por los derechos humanos, es también una lucha contra el machismo, el patriarcado y toda forma de discriminación y violencia, incluida la discriminación por orientación sexual e identidad de género y el racismo, ya que esos sistemas se retroalimentan. En ese sentido, el movimiento de mujeres y el movimiento feminista en el Perú, empiezan nuevamente a reencontrarse y a reconocer sus múltiples estrategias. A nosotras nos cabe sustentar que la defensa y el uso de los derechos humanos de las mujeres, es útil para contribuir a lograr la autonomía, la felicidad, el afecto y el cuidado como nuevos sustentos del quehacer político.

No queremos sobredimensionar el primer resultado producto de la incidencia que usa las recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW, pero tampoco deseamos desdeñarlo; más bien queremos enfatizar el uso oportuno y provechoso que se ha dado a las Recomendaciones obtenidas, en el caso del Concejo de Reparaciones y el Registro de víctimas, lo que seguiremos promocionando. Del mismo modo, el uso de la CEDAW y sus recomendaciones como argumentos en recientes denuncias públicas de discriminación por maternidad en las fuerzas armadas y policiales, nuevas denuncias de publicidad sexista y la demanda por

que se apruebe el protocolo nacional de atención para acceder al aborto legal, como una de las medidas de no repetición que el Estado peruano debe tomar en cumplimiento del dictamen del Comité de Derechos Humanos en el caso de KLI.

Efectivamente, el futuro es desafiante, pero ese es precisamente nuestro trabajo: desafiar al poder hegemónico, aprovechar sus fisuras y contradicciones, fortalecer nuestras alianzas y ganar la disputa de los sentidos, porque la lucha por los derechos y la cultura es permanente.

Lima, abril de 2009.

Ponencia iv.

La experiencia paraguaya en el monitoreo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

CARMEN CORONEL AIRALDI¹

Cuando un Estado suscribe un tratado de derechos humanos (llámese CEDAW, Convención de los Derechos del Niño, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), asume la obligación de presentar un informe periódico ante el Comité del tratado respectivo sobre su cumplimiento. Una de las múltiples maneras de ejercer la ciudadanía consiste en que la sociedad civil vigile la presentación de dichos informes estatales y de esta manera incida ante los organismos internacionales de derechos humanos.

De esta manera, los ciudadanos y ciudadanas del mundo no solamente demandamos y exigimos nuestros derechos frente a los poderes públicos de la manera más clásica y mediante los canales más inmediatos, sino que además sometemos a nuestros poderes públicos a las reglas del escrutinio internacionales de sistemas de monitoreo cada vez más vinculantes, en los que las personas vamos ganando progresivamente un mayor reconocimiento como sujetos de derecho.²

¹ Abogada paraguaya, egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica, con posgrado en Derechos Humanos, en Derecho de la Niñez y la Adolescencia, así como en Didáctica Universitaria. Es docente de Derechos Humanos, Derecho de la Integración y Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica y de la Universidad del Norte, ambas situadas en Asunción. Es integrante de CLADEM – Paraguay.

² “Informe Sombra al PIDCP”. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Asunción, Paraguay. Diciembre de 2006, p. 5.

Todos estos organismos internacionales toman en consideración los informes alternativos que le hacen llegar la sociedad civil y reciben a delegaciones de los países que le remiten los informes, como una manera de acceder a la situación real de los DDHH en los diferentes países.

Paraguay, que vivió durante 35 años bajo una férrea dictadura militar, recién ratificó—sin reservas— el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en el año 1992; también fueron ratificados sus Protocolos Facultativos, razón por la cual desde ese año se obligó a presentar los informes correspondientes. El primer Informe debió ser presentado al año de la ratificación, pero recién lo hizo en 1995. El siguiente Informe debió ser presentado 4 años después, es decir en 1999, y recién se hizo en el 2004; fue analizado en el 85° período de Sesiones del Comité, que tuvo lugar entre el 17 de octubre y el 3 de noviembre del año 2005 en Ginebra (Suiza).

La obligación de presentar informes periódicos implica que el Estado dé a conocer información vinculada con las disposiciones legislativas o de otro carácter que haya adoptado en el lapso sobre el que se informa, así como sobre el progreso que se haya realizado en lo que respecta el goce de tales derechos. El Informe debe incluir, asimismo, un recuento de los obstáculos y las dificultades con que el Estado tropieza para poder cumplir cabalmente con los compromisos asumidos, así como cualquier otra información relevante.

En el mes de marzo de 2005, accidentalmente la sociedad civil toma conocimiento de que el gobierno paraguayo había presentado en el año 2004 el 2° Informe Periódico sobre el estado de cumplimiento del PIDCP. El proceso de elaboración y presentación de dicho Informe no había sido público, razón por la cual esta información constituyó una gran sorpresa para todos/as. La información agregaba que el Comité examinaría públicamente dicho Informe en el 85° Período de Sesiones a celebrarse en Ginebra (Suiza), del 17 de octubre al 3 de noviembre de 2005.

Es en ese escenario que la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) tomó la iniciativa y convocó a las organizaciones que la

componen a fin de evaluar la posibilidad de elaborar un informe alternativo de la sociedad civil. Dicha propuesta fue rápidamente aceptada por las diversas organizaciones, teniendo en cuenta que desde hace tiempo se deseaba elaborar un informe de este tipo por varios motivos, principalmente el de contrastar la información suministrada por el Estado. Esta tarea, sobre todo al comienzo, parecía abrumadora, porque era la primera vez que la sociedad civil paraguaya informaría sobre este Pacto, además de la complejidad y diversidad de derechos contemplados.

Es así que se informaría sobre situaciones de discriminación contra mujeres, niños/as, indígenas, etc., tanto como sobre el derecho a la manifestación, la situación de las instituciones penitenciarias, la falta de independencia de la magistratura, entre otros temas. Sin embargo, se pudo desarrollar un proceso colectivo de elaboración de un informe sombra que monitoreara el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado. Resultó un gran desafío, pues se apuntaba a lograr una amplia participación a fin de que la presentación del Informe tuviera el mayor impacto posible.

El proceso en sí se inició en el mes de abril del 2005, bajo la coordinación del Centro de Documentación y Estudios (CDE), organización integrante de la CODEHUPY. Se organizaron varias reuniones que eran verdaderos talleres, en los cuales se discutía desde la estructura del Informe hasta los contenidos de cada tema sobre el que se informaría. En ese sentido, podemos afirmar que el proceso fue muy enriquecedor, puesto que las personas que en él participaron son altamente calificadas en los diferentes temas y con la experiencia necesaria en la búsqueda de datos y en realizar asesorías. Además, permanentemente se ponían en común las opiniones de cada integrante del equipo sobre los contenidos, la estructura del Informe y todos los demás temas que pudieran ayudar para que tanto el Preinforme como el Informe final fueran de gran nivel. Debemos mencionar igualmente que eran frecuentes las comunicaciones vía email, desde la Coordinación hacia los integrantes del equipo de trabajo y desde éstas hacia la coordinación y los demás integrantes. El equipo contó, además, con la dirección académica de Line Bareiro.

Al comienzo fueron once las organizaciones que integraron el equipo; posteriormente algunas desertaron —por motivos diversos—, constituyéndose finalmente un grupo de trabajo conformado por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), la Coordinadora de Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer Paraguay (CLADEM Py), DECIDAMOS - Campaña por la Expresión Ciudadana, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el Servicio de Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ Py) y dos integrantes a título individual.

El primer desafío que debíamos superar radicaba en presentar el Preinforme antes del 15 de mayo de 2005. Este Preinforme, con su correspondiente traducción al inglés, fue enviado en la fecha prevista. Se trata de un documento muy breve, cuyo objetivo es facilitar información sobre las áreas que en el Informe gubernamental presentan vacíos o en aquéllas que demandan mayor profundización; así como sugerir las preguntas que podrían formularse al Estado con el fin de que completara su Informe. Estas preguntas son elaboradas por un grupo de trabajo presesional (generalmente integrado por 6 comisionados) que se reúne en una sesión anterior a aquélla en que debe ser examinado el Estado miembro. En nuestro caso, debíamos enviar el Preinforme en el mes de mayo, pues en junio/julio se reuniría el Comité y ahí se formularían las preguntas o “cuestiones previas” al Estado paraguayo. Debemos destacar que casi todas las preguntas que posteriormente formuló el Comité tenían directa relación con lo expuesto en el Preinforme.

A fines del mes de septiembre, después de un proceso abierto al público y ampliamente participativo, estuvo concluido el Informe final, que fue socializado en el curso de un taller que se llevó a cabo el 1 de octubre, con la participación de unas treinta personas, representantes de organizaciones y redes, que trabajan en la defensa de los derechos humanos. En esa ocasión se intercambiaron opiniones, se identificaron temas prioritarios así como algunos puntos críticos en relación con el cumplimiento del PIDCP.

Es importante destacar que todas las organizaciones de CODEHUPY han hecho suyo el Informe alternativo, que además contó con la adhesión de

otras organizaciones no miembros de CODEHUPY, tales como el Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay (SINTRADOP), el Sindicato de Trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad (SITRANDE), y otros.

Llegamos así a la presentación del Informe ante el Comité. El día lunes 17 de octubre de 2005 se inaugura el 85º Período de Sesiones del Comité de DDHH, que está integrado por 18 personas.

Hemos asistido a la primera parte de este período de sesiones, entre el 17 y el 20 de octubre. La representante de CLADEM/CODEHUPY intervino en las dos oportunidades en que las ONGs pueden hacerlo durante las sesiones del Comité: la sesión inaugural y una reunión de trabajo no oficial.

Se participó en la sesión inaugural el día 17 de Octubre, en la que luego de la apertura oficial por parte de la presidenta del Comité, se abre un espacio de dos horas para que las ONGs que lo deseen —provenientes de los diferentes países que informan— puedan exponer ante el pleno del Comité, en una intervención de 10 minutos, sus principales motivos de preocupación.

Se utilizó ese tiempo disponible para llevar a cabo un resumen del Informe Sombra, resaltando los puntos que consideramos cruciales: la falta de igualdad de mujeres y hombres; las practicas contrarias al Art. 8 del Pacto (criadazgo, utilización de niños como soldados, trata de mujeres con fines de explotación sexual, y explotación sexual infantil); la falta de independenciam de la Magistratura; la situación carcelaria; la situación de los indígenas y las ejecuciones extrajudiciales.

El martes 18 de octubre se realizó la reunión de trabajo no formal —de una hora de duración y sin servicio de intérprete— con siete integrantes del Comité en el curso de un almuerzo de trabajo, reunión cuya agenda había sido preparada con anterioridad por la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT).

En esta ocasión, nuevamente expusimos nuestros principales motivos de preocupación, en un ambiente más coloquial y distendido. Debemos mencionar que los señores comisionados se mostraron muy interesados por la presentación,

tomaron nota de lo que se les exponía e hicieron preguntas aclaratorias sobre algunos puntos que llamaron su atención, como por ejemplo la discriminación de la que eran objeto las empleadas domésticas, el reclutamiento de niños para cumplir el servicio militar, la falta de independencia del Poder Judicial, la dificultad de acceso a la justicia y a un defensor público, el cumplimiento de la ley sobre violencia intrafamiliar, las leyes penales sobre el aborto, la no separación de condenados y procesados, de adultos y menores de edad e incluso de mujeres y varones en las penitenciarías del país, entre otros.

El miércoles 19 de octubre, en horas de la mañana, la delegación oficial paraguaya —integrada por dos funcionarios de la Cancillería: el director general de Políticas Multilaterales y el director de DDHH— respondió a las preguntas que ya habían sido dirigidas al Estado con anterioridad. En horas de la tarde se dio inicio a una interesante ronda de preguntas del Comité a los representantes del Estado paraguayo, basadas fundamentalmente en datos proporcionados por el Informe Alternativo, pero que no habían sido tratados en el Informe oficial y que tampoco fueron respondidas cabalmente al responder a las cuestiones previas. El jueves 20, en horas de la mañana, el Comité continuó formulando preguntas al Estado.

A todas estas jornadas asistimos, en tanto representante de la sociedad civil, a realizar la vigilancia ciudadana correspondiente. Cabe destacar que varios comisionados se nos acercaron a solicitar algunas aclaraciones, debido a la deficiencia —y en muchos casos la ausencia— de contestaciones pertinentes por parte de los delegados gubernamentales

Debemos mencionar, asimismo, el hecho de que varios comisionados hicieron mención explícita del Informe Sombra, indicando la gran utilidad del mismo para conocer la situación real de los derechos humanos en Paraguay y de esta forma poder examinar mejor al Estado. Algunos incluso leyeron párrafos completos del Informe Sombra. Las preguntas y respuestas siguieron llevándose a cabo hasta el jueves 20 de octubre, en la que puede considerarse una muy exigente sesión de examen de parte del Comité.

Al cierre de la sesión del día jueves, la presidenta del Comité mencionó que el Informe gubernamental adolecía de algunas deficiencias y que muchos elementos que deberían figurar en el mismo no habían sido mencionados. Que tampoco se había respondido a todas las preguntas formuladas y cuestionó el hecho de que, en numerosos casos, la delegación oficial alegara que carecía de información sobre el tema abordado y que remitirían las respuestas por escrito con posterioridad.

Entre los temas sobre los cuales la presidenta consideró que se debía informar figuran, entre otros, la falta de independencia de la Magistratura (se preguntaba, por ejemplo, por qué la delegación no había podido explicar la razón del cambio de seis ministros de la Corte Suprema de Justicia, considerando que éste es un tema que debía ser debatido en ese momento). También mencionó la falta de información sobre las muertes de campesinos, sobre el trabajo infantil doméstico y sobre el derecho a la identidad de los menores. En relación con la violencia doméstica, la presidenta se preguntó si funcionaba algún sistema de “alerta temprana”, si existían refugios para mujeres golpeadas, etc., refiriéndose al hecho de que el Estado informaba sobre la creación de nuevas estructuras, pero no sobre la efectividad de las mismas.

Una gran cantidad de preguntas formuladas por el Comité se refirieron a temas relacionados con la mujer. Hemos rescatado algunas de ellas, que versan sobre la condición de la mujer en el ámbito familiar:

Si bien la ley establece la igualdad de mujeres y hombres, ¿cuál es la efectividad real en la práctica?, ¿qué hace el Estado para solucionar la discriminación contra las mujeres? ¿Se han tomado medidas para solucionar el problema de las discriminaciones?, ¿para poner fin a la explotación de las mujeres en los hogares?

En relación con las cuotas de participación electoral:

¿Existen medidas en la legislación interna para garantizar la participación de la mujer en la vida pública? ¿Las mismas, son efectivas?; las cuotas de participación, ¿son suficientes?

En el ámbito laboral:

¿Cuál es el fundamento para establecer el porcentaje del 40% del salario de las trabajadoras domésticas? ¿Cuentan con jubilación?, ¿con seguridad social?

Cuestionamientos relativos a la violencia familiar, haciendo notar la deficiente definición de lo que se entiende por violencia familiar:

¿Se requiere “habitualidad”? ¿La pena en el Código Penal es solo de multa? ¿Cuál es la situación de la violencia familiar en la zona rural?

Sobre el aborto:

¿Cuál es la justificación de la prohibición del aborto si existe separación entre Iglesia y Estado? ¿Serán motivos religiosos? ¿Qué hace el Estado para evitar el alto número de muertes por aborto?

Y preguntas sobre el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual:

¿Qué medidas toma el Estado para evitar el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual? ¿Existen personas juzgadas por este delito? ¿Cuántas sentencias se han dictado?

Otros temas en los que también demostraron sumo interés fueron los siguientes:

- Derecho a la manifestación: *¿Qué medidas toma el Estado para evitar abusos? ¿Cuántas personas han fallecido a manos de policías?*
- Sobre detenciones previas al juicio oral: *¿Qué medidas toma el Estado para solucionar el problema de la alta cantidad de personas detenidas sin condena?*
- *¿Cuál es el rol de las FFAA en la persecución del delito común? ¿Cómo se aplicaron las normas constitucionales durante el estado de excepción?*
- Para el caso de niños soldado, *¿qué sanciones se han aplicado a los que reclutan o aceptan niños en los cuarteles? ¿Cuántos casos han sido autorizados por los Juzgados de la Niñez?*

- Sobre la situación carcelaria, *¿qué medidas toma el Estado para evitar el hacinamiento y todas las demás condiciones inhumanas en que se encuentran los reclusos?*
- Otras preguntas interesantes se refieren a la libertad de culto, la independencia de la magistratura, la objeción de conciencia, la enseñanza del guaraní, la problemática de los niños indígenas no inscritos en el Registro Civil, así como el derecho de acceso a la defensa.

Al término del proceso, pudimos constatar la importancia que tuvo haber presentado el Informe Sombra, ya que desde el Preinforme que sirvió de base para la formulación de la “Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el Segundo Informe Periódico del Paraguay”, hasta las preguntas formuladas a la delegación oficial en forma oral, tenían como base el Informe de la Sociedad civil, por lo que podemos afirmar que el mismo ha tenido un gran impacto.

Asimismo, la oportunidad de dirigirnos a los expertos y expertas del Comité a fin de hacerles conocer nuestros principales motivos de preocupación. Además el hecho de haber podido ayudar a que aclararan sus dudas y preguntas, aparte de enriquecedor reviste gran importancia.

Al regresar a Paraguay llevamos a cabo diversas actividades: desde una conferencia de prensa inmediatamente después del regreso, en la cual se expuso la experiencia, hasta diversas presentaciones realizadas tanto en Asunción como en algunas ciudades del interior del país a fin de socializar todo lo acontecido. Asimismo, se realizó la publicación del Informe Sombra, conjuntamente con el Informe gubernamental y las observaciones finales formuladas por el Comité.

Por último, desde CLADEM Paraguay organizamos una audiencia pública sobre las deudas que tiene el Estado paraguayo con las mujeres, teniendo en cuenta sobre todo las observaciones finales del Comité CEDAW y PIDCP.

Como un aprendizaje, debemos remarcar la importancia de establecer alianzas con organizaciones fraternas a fin de facilitar y coadyuvar en el proceso. En ese sentido, debemos destacar, una vez más, la valiosa ayuda brindada por la

Organización Mundial contra la Tortura, OMCT, que prestó un importante apoyo logístico en las acciones que llevamos a cabo en Ginebra. Con algunos de sus integrantes manteníamos reuniones diarias de evaluación de las actividades, sin las cuales nuestra participación hubiese sido mucho más difícil de lo que ya ha sido (teniendo en cuenta que solamente una representante viajó a Ginebra).

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) también ha prestado un valioso apoyo logístico y político a la delegación. Pensamos que debemos impulsar mayores vinculaciones con este tipo de organizaciones, pues si no contamos con ellas todo nuestro esfuerzo sería insuficiente.

Como desafíos, nos queda continuar esta exitosa acción de incidencia, apropiarnos de las recomendaciones —lo que ya se está dando, pero aún en forma insuficiente—, darlas a conocer a todas las organizaciones sociales y de derechos humanos, a fin de que se traduzcan en acciones de cabildeo político, así como de exigibilidad jurídica de los derechos de las mujeres, pues constituyen una herramienta por demás interesante, tanto para las instancias de gobierno como de la sociedad civil interesadas en el cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos. Cabe aquí preguntarnos si no deberíamos profundizar más en la problemática de la exigibilidad de las observaciones finales. ¿Cómo hacer que éstas se vuelvan exigibles?

De hecho, este informe y sus observaciones finales han abierto el camino para la presentación de casos como los relatados en el Informe Chokokue (se trata de un Informe al Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales), en relación con las violaciones del derecho a la vida en contra de miembros y dirigentes de las organizaciones campesinas en el contexto de la lucha por la reforma agraria en Paraguay. Se han documentado 75 ejecuciones arbitrarias y 2 desapariciones forzadas de dirigentes y miembros de organizaciones de trabajadores rurales en el período comprendido entre el año 1989 y el 2005, que se enmarcan en el contexto del seguimiento de las recomendaciones del Comité de Derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, un logro visible ha sido la conformación de un grupo de personas capacitadas, tanto en el monitoreo de instrumentos internacionales como en la realización de informes alternativos, aun cuando como movimiento feminista todavía debemos diseñar estrategias de incidencia de cara al movimiento de derechos humanos para “colocar” las demandas feministas en la agenda de lucha.

Debemos mencionar, asimismo, la implementación del “Proyecto de monitoreo y capacitación para el mejoramiento del acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia doméstica” (MAJUVI), a través de un Convenio con la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública para la capacitación de magistrados/as, fiscales/as y defensores/as y de algunas organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de estos logros (sistematización de la experiencia a través de una publicación, presentación de *Informe Chokokue*, capacitación de la sociedad civil y algunos estamentos oficiales como el Poder Judicial), aún debemos establecer mecanismos permanentes de monitoreo al Estado sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales. Todo esto en forma coordinada y participativa, pues solamente así, con una ciudadanía consciente e informada de sus derechos, se garantizará la vigencia y el ejercicio de los derechos humanos en nuestros países.

Asunción, abril de 2008.

Ponencia V.

Los exámenes periódicos universales y la experiencia de CLADEM-Perú

MARÍA YSABEL CEDANO GARCÍA¹

Mediante el examen periódico universal (EPU), cada cuatro años los Estados partes de Naciones Unidas rinden examen sobre los avances realizados y desafíos superados en materia de derechos humanos ante el Consejo de Derechos Humanos (CDH).² El grupo de trabajo EPU del CDH examina a 48 países en varias rondas de sesiones al año. La primera ronda se inició durante la sesión del 7 al 18 de abril de 2008. El Estado peruano fue examinado en la segunda ronda de sesiones, que se llevó a cabo el martes 6 de mayo de 2008.³

La sociedad civil puede participar mediante el envío de informes alternativos al CDH,⁴ cumpliendo con los requisitos de fondo, forma y tiempo, y puede asistir

¹ Feminista abogada peruana. En la actualidad es directora de Demus y Coordinadora del Punto Focal de la Campaña 28 de Setiembre Día de la Despenalización del Aborto en América Latina y El Caribe. Es integrante de CLADEM-Perú.

² La resolución de la Asamblea General 60/251, que crea el Consejo de Derechos Humanos (CDH), decidió que el Consejo “realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados”. (artículo 5 (e)).

³ La segunda sesión del Grupo de Trabajo de EPU del CDH se llevó a cabo del 5 al 16 de mayo de 2008, y la tercera sesión del 1 al 12 de diciembre de 2008.

⁴ La Resolución 5/1 permite una participación activa de las organizaciones no gubernamentales e instituciones nacionales en el mecanismo de EPU. El EPU debe “asegurar la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales y de las instituciones nacionales de derechos humanos, de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006 y la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de 25 de julio de 1996, así como cualquier decisión que el Consejo pueda adoptar al respecto”. (Párrafo 3 (m)).

en calidad de observador a la sesión del examen, pero sin derecho a voz (Resolución 5/1). CLADEM-Perú contó con el apoyo del programa de monitoreo para llevar a cabo su participación.

1. Proceso de elaboración del EPU de CLADEM-Perú

Buscando incidir en las recomendaciones que el grupo de trabajo EPU del Consejo de Derechos Humanos hará a los Estados examinados, CLADEM fomentó la elaboración de informes alternativos por parte de sus articulaciones nacionales. El programa de monitoreo de nuestra organización, cumple con alertar a los enlaces nacionales sobre el cronograma anual de rondas, el rol de Estados a ser examinados en cada ronda y el plazo máximo establecido para el envío de informes alternativos por las organizaciones no gubernamentales y entidades nacionales de derechos humanos. También envía las directrices y notas informativas oficiales preparadas para ayudar a la elaboración de los informes alternativos.

Una vez recibida la información CLADEM-Perú propuso a todas las integrantes conformar un equipo de trabajo voluntario para elaborar el informe alternativo. Luego de la consulta, dos integrantes emprendieron la tarea, dividiéndose el trabajo de acuerdo a su pericia en los asuntos materia de informe. El informe, de cinco páginas como máximo, estuvo listo para ser enviado en el plazo establecido; sin embargo, la noticia de la ampliación del plazo permitió adjuntar anexos.

Teniendo en cuenta la guía oficial preparada para la elaboración de estos informes, seguimos la indicación de tratar como uno de los puntos a desarrollar, la situación del marco jurídico y las políticas públicas en derechos humanos. Asimismo, decidimos priorizar el envío de información sobre dos puntos críticos de nuestra agenda en materia de derechos humanos de las mujeres y de dos colectivos del movimiento feminista en el que participamos:⁵ 1. La situación del marco jurídico y la política pública contra la violencia hacia las mujeres; y 2. La

⁵ Colectivo 8 de marzo Canto a la Vida y Colectivo 25 de noviembre Día Internacional de la No Violencia contra las Mujeres.

situación del marco jurídico y la política pública en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos.

En tanto fuentes de información, utilizamos el Informe Alternativo preparado por CLADEM-Perú al VI Informe del Estado peruano ante el Comité CEDAW (octubre 2006 - enero 2007) y el Informe Nacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales preparado por CLADEM-Perú, como parte del estudio regional que se encontraba en curso en ese momento (2008), entre otras.

En relación con el proceso de elaboración, compartimos las siguientes recomendaciones:

- a. El proceso de elaboración debe ser participativo; por ello es importante la planificación oportuna tomando en cuenta el cronograma anual de países que serán examinados. El informe alternativo debe ser elaborado en consulta con mujeres y sus organizaciones, lo que permite que la sociedad civil y los movimientos sociales se apropien del mismo como herramienta de incidencia. Asimismo, esto permitirá contrapesar un proceso oficial de elaboración del informe estatal que considere consultas a la sociedad civil, cumpliendo con la recomendación del Consejo de Derechos Humanos.⁶
- b. Identificar y coordinar con organizaciones que presentarán EPU con el fin de concertar posiciones, estrategias de incidencia y resultados. En el caso del Perú, 17 organizaciones enviaron informes alternativos: la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, CEDAL y el Movimiento Amplio de Mujeres - Línea fundacional, entre otras organizaciones del movimiento de derechos humanos y de mujeres.

⁶ “Se alienta a los Estados a que preparen la información mediante un amplio proceso de consulta a nivel nacional con todos los actores interesados pertinentes.” (Resolución 5/1).

2. El proceso de incidencia en las conclusiones, recomendaciones y compromisos

El EPU se efectúa en un grupo de trabajo integrado por los 47 Estados miembros del Consejo. El resultado del examen se presenta en un informe que consiste en un resumen de las actuaciones del proceso de examen, las conclusiones y/o recomendaciones, y los compromisos voluntarios asumidos por el Estado examinado.⁷

*Antes de que el pleno del Consejo apruebe el resultado del examen, el Estado examinado debería tener la oportunidad de presentar sus respuestas a las cuestiones o preguntas que no se hayan tratado lo suficiente en el diálogo interactivo. Otros actores interesados pertinentes tendrán la oportunidad de hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen. **El resultado del examen periódico universal, que ha de ser un mecanismo cooperativo, debería ser aplicado principalmente por el Estado examinado y, según corresponda, por otros actores interesados pertinentes.** (Resolución 5/1).*

Para lograr conclusiones, recomendaciones y compromisos, se requiere poner en marcha una estrategia de incidencia antes, durante y después de la reunión del EPU para públicos diversos y con varios componentes:

- a. El proceso de elaboración del informe alternativo debe ser la oportunidad para preparar las recomendaciones que deseamos que el CDH haga al Estado peruano. En el documento del informe, debe ir un resumen. Las recomendaciones desarrolladas deben ser añadidas como anexo.

⁷ La base del examen, sus principios y objetivos, sus proceso y modalidades, así como el resultado del examen están señaladas en la resolución 5/1, adoptada por el CDH el 18 de junio de 2007.

- b. Identificar e incidir en la delegación de los Estados, en particular en la autoridad responsable de reportar, así como identificar y establecer coordinaciones con las autoridades y funcionarios/as de la diplomacia nacional en Ginebra, responsables de dar seguimiento al EPU. Buscamos que los Estados partes acepten recomendaciones que consideramos relevantes y se comprometa ante el CDH con las mismas.

En Ginebra, antes de la sesión donde el Estado peruano fue examinado, tomamos conocimiento de que la ministra de Justicia del Perú era la responsable de presentar el EPU, acompañada de una delegación de once integrantes, en su mayoría pertenecientes a la diplomacia nacional en Ginebra. Logramos sostener una reunión con ella y con uno de sus asesores.

Teniendo en cuenta los asuntos priorizados en nuestro informe alternativo, le expusimos nuestras preocupaciones y recomendaciones en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, relacionadas con el incumplimiento de los Acuerdos de solución amistosa en los casos M.M. y Mamérita Mestanza ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y del dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos en el Caso de KL. En este último, denunciarnos la injerencia de la jerarquía eclesial católica y de los grupos católicos conservadores en las políticas de Estado para que no se cumpla con indemnizarla adecuadamente, y que no se apruebe el protocolo de atención del aborto terapéutico.

También manifestamos nuestra preocupación por la demora en la adecuación de la legislación penal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, abogando por que la violencia sexual que se desarrolló durante el conflicto armado y las esterilizaciones forzadas sean consideradas como delitos contra la humanidad. Le señalamos los retrocesos e ineficacia de la política contra la violencia hacia la mujer, así como el incumplimiento de la política de igualdad de oportunidades, supuestamente prioridades del actual gobierno. Finalmente, manifestamos nuestro rechazo a la política de represión y persecución política puesta en práctica por el gobierno.

La señora ministra demostró tener conocimiento de los casos tratados; que escucha, dialoga y debate, pero que no tiene la capacidad de autocrítica ni de compromiso concreto con los derechos humanos, más allá de sus posiciones personales. Negó la existencia de injerencia de la jerarquía eclesial católica o de grupos católicos conservadores; retrocesos o ineficacia en las políticas de derechos de las mujeres; represión y persecución alguna contra organizaciones y defensores/as de derechos humanos, citando como testigo nada menos que a un representante de la Iglesia Católica, Monseñor Bambaren. Se comportó como procuradora del Estado, y no como ministra de Justicia de todas y todos los peruanos.

Aunque no de manera formal, establecimos algunos contactos con integrantes de la diplomacia peruana en Ginebra, concluyendo que hubieran sido útiles como fuente de información para construir el mapa de actores/as del CDH.

- c. Identificar los perfiles de las y los representantes de los Estados partes que integraban el CDH, incluyendo asesoras/es, para determinar sus intereses y posiciones. Buscamos fortalecer intereses y posiciones coincidentes, así como dialogar y debatir las diferencias —en los momentos en que el mecanismo lo permita—, para que puedan contar con esa información cuando deban examinar y emitir las conclusiones y recomendaciones. Durante el examen esto último no es posible, pero sí lo es antes y posteriormente a la sesión donde se realiza. De hecho, tuvimos oportunidad de dialogar con la asesora de la representante de Eslovenia, quien expresó su interés y postura favorable a los derechos sexuales de manera sostenida en los EPU realizados en dicha sesión. Los 47 Estados partes que conforman el grupo de trabajo EPU del CDH tienen posiciones diversas e intereses particulares en determinados asuntos. El manejo de varios idiomas es una capacidad que deberíamos fortalecer, en particular del inglés fluido.
- d. Coordinar con la sociedad civil de derechos humanos en Ginebra para intercambiar y evaluar el mecanismo y la experiencia; ejecutar acciones de incidencia tales como convocar a conferencia de prensa para dar a conocer los

resultados obtenidos y nuestras sugerencias para mejorar el mecanismo EPU. La coordinadora de ONGs (CONGO) en Ginebra, prepara reuniones para compartir impresiones sobre el nuevo mecanismo y contrastar el examen presentado por los Estados con lo que sucede realmente en el país. Participamos en la reunión sobre el EPU del Estado peruano invitadas como expositoras. Fue una experiencia enriquecedora debido al interés y la solidaridad manifestados.

La representante de CONGO también prepara conferencias de prensa para que las y los representantes de la sociedad civil puedan divulgar las recomendaciones hechas a los Estados examinados, entre otros asuntos. Recomendamos coordinar con anticipación para ello.

Con el objeto de divulgar información sobre la experiencia y los resultados en el Perú, apelamos a los fondos y la tecnología de las instituciones integrantes de CLADEM-Perú.

3. Resultados obtenidos: del lobo un pelo

El Perú fue examinado en la segunda ronda de sesiones, el martes 6 de mayo.

El proyecto de informe sobre la evaluación del Perú fue elaborado por un grupo de trabajo integrado por tres países: Cuba, India y Malí. Éste se presentó y aprobó el 8 de mayo de 2008.

Entre los insumos que tuvieron para ello, este grupo de trabajo contó con los documentos elaborados por el Alto Comisionado de los Derechos Humanos. Uno de estos fue el documento que resume los reportes alternativos presentados por 17 interlocutores pertinentes, entre organizaciones nacionales e internacionales, que fueron citados excepcionalmente por algunos Estados al momento del examen.

Los Estados que formularon preguntas previas fueron Canadá, Reino Unido, Suiza, Dinamarca y los Países Bajos. Durante la revisión, cabe destacar la calidad de las intervenciones de la/os funcionarias/os de estos países. Mención aparte merece la participación de las representantes de Eslovenia, la única delegación que de manera sostenida profundizó los exámenes en materia de igualdad de género y no discriminación por orientación sexual.

Las conclusiones y recomendaciones no fueron asumidas por la ministra de Justicia, como lo hicieron en su momento las y los representantes de los Estados de Brasil, Ecuador y Argentina, confirmando de este modo nuestras críticas.

Entre las recomendaciones al Estado peruano formuladas por el grupo de trabajo EPU del CDH, nos parecen resaltantes las siguientes:

- a. Considerar la aplicación de los principios de Yogyakarta como parte del Derecho Internacional de los derechos humanos, en relación con la no discriminación por orientación sexual y la identidad de género, como guía para las políticas de desarrollo (Eslovenia).
- b. Ratificar el segundo protocolo opcional del Pacto de Derechos Civiles y Políticos para abolir la pena de muerte (Reino Unido).
- c. Investigar oportuna e imparcialmente todas las denuncias de torturas, desapariciones forzadas, tratos crueles, intimidaciones y amenazas (Canadá).
- d. Cooperar con el Comité contra la Tortura para prevenir estos hechos (México).
- e. Continuar la política, planes y servicios destinados a promover el avance de las mujeres y protegerlas de la violencia (Chile).
- f. Ampliar la definición de la violencia contra la mujer conforme recomienda el Comité CEDAW (Turkía).
- g. Criminalizar el tráfico de personas según el Protocolo de Palermo (México).
- h. Intensificar los esfuerzos para el total cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, garantizando la justicia y reparación de todos los casos (Francia, Canadá, Filipinas, Alemania y República de Korea), así como las reformas institucionales necesarias (Reino Unido).
- i. Continuar cooperando con la Defensoría del Pueblo (República de Corea).

- j. Asegurar que las y los defensores de los derechos humanos, víctimas, testigos, periodistas, sindicalistas ejerzan su labor libre de miedo y amenazas (Australia y Países Bajos).
- k. Proveer al Consejo de Reparaciones de financiamiento y otros recursos necesarios (Bélgica).

Hasta el cierre de la sesión del EPU, el Estado peruano debía rendir cuentas de veinte recomendaciones. Conforme al procedimiento estipulado, el Estado peruano tuvo dos semanas para hacer precisiones, al igual que la sociedad civil.⁸ Un mes después, el informe final queda aprobado.

De acuerdo a la experiencia de CLADEM-Perú, formulamos las siguientes recomendaciones:

- a. Es importante la calidad del reporte alternativo y las propuestas de preguntas y recomendaciones que se hagan llegar.
- b. Desarrollar la incidencia en las misiones de los Estados y el grupo de trabajo.
- c. La difusión de los resultados obtenidos: las recomendaciones de los Estados partes del CDH al país examinado.

Finalmente, el informe peruano demostró que no basta con luchar por leyes, mecanismos institucionales, planes, programas y servicios que no representan los cambios estructurales que se requieren para enfrentar la violencia machista y la impunidad. Durante el EPU al Estado peruano, presenciamos la paradoja por la que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, así como su informe y recomendaciones, el Plan Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo fueron los avances exhibidos más felicitados... Mientras, recordábamos las campañas de desprestigio contra las y los comisionados y el informe de la CVR, el hecho de que sus recomendaciones solo se han cumplido en un 17%, que el Consejo de Reparaciones y la Defensoría del Pueblo no cuentan con el presupuesto público que requieren. Escuchamos —sin tener derecho a voz—

⁸ Antes de que el pleno del Consejo apruebe el resultado del examen, el Estado examinado debería tener la oportunidad de presentar sus respuestas a las cuestiones o preguntas que no se hayan tratado lo suficiente en el diálogo interactivo. Otros actores interesados pertinentes tendrían la oportunidad de hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen (Resolución 5/1).

sostener que las cifras demuestran que la reestructuración del MIMDES⁹ no ha afectado la atención del problema de la violencia contra las mujeres, que está prohibida la discriminación por orientación sexual, que contamos con servicios ginecológicos y obstétricos garantizados, que se trabaja coordinadamente con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y se atienden las denuncias de las y los defensores y defensoras de derechos humanos, que cuentan con todas las garantías del caso...

La experiencia fue surrealista. Recuperamos la esperanza en el curso de la reunión organizada por el CONGO, donde recibimos las expresiones de solidaridad de lo/as asistentes, así como los resultados de las conclusiones y recomendaciones preliminares aprobadas por el Consejo.

4. Más información sobre el EPU

Mediante la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos se estableció y aprobó el mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU), que se constituye como la principal herramienta del nuevo Consejo para vigilar y evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. En el 2008 se aplicó por primera vez el EPU.

Los objetivos del examen son: (a) El mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno; (b) El cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y la evaluación de los avances y los retos a los que se enfrenta; (c) El fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la asistencia técnica, en consulta con el Estado examinado y con su consentimiento; (d) El intercambio de las mejores prácticas entre los Estados y otros actores interesados; (e) El apoyo a la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos; (f) El fomento de la plena cooperación y el compromiso con el Consejo, otros órganos de derechos humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

⁹ Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

La evaluación se basa en la información aportada por el Estado evaluado, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otros actores interesados, entre los cuales se incluyen las organizaciones de la sociedad civil. Conforme a la resolución 5/1, el examen se basaría en los siguientes documentos:¹⁰

- a. La información preparada por el Estado examinado, que podrá consistir en un informe nacional, formulado sobre la base de las directrices generales que adopte el Consejo en su sexto período de sesiones (primer período de sesiones del segundo ciclo) y cualquier otra información que considere pertinente el Estado examinado, que podrá presentarse verbalmente o por escrito. La exposición por escrito que resuma la información no deberá exceder las 20 páginas, a fin de garantizar la igualdad de trato a todos los Estados y evitar la sobrecarga del mecanismo. Se alienta a los Estados a que preparen la información mediante un amplio proceso de consulta a nivel nacional con todos los actores interesados pertinentes.
- b. Además, una compilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la información contenida en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales, incluidos las observaciones y comentarios del Estado examinado, y otros documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas, que no debe exceder las diez páginas.
- c. La información creíble y fidedigna adicional que proporcionen otros interlocutores pertinentes que también deba considerar el Consejo en el momento de llevar a cabo el examen periódico universal. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos preparará un resumen de dicha información que no excederá las diez páginas.¹¹

¹⁰ Esta información se encuentra en la página web <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/search.aspx>. Información adicional se encuentra en <http://www.upr-info.org/>.

¹¹ Las organizaciones nacionales que deseen aportar información para su consideración y posible inclusión en el resumen del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, pueden enviar su contribución a UPRsubmissions@ohchr.org.

La noción de “otros interlocutores pertinentes” comprende a las instituciones nacionales de derechos humanos. Los documentos preparados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos deberían ser elaborados conforme a la estructura de las directrices generales que adopte el Consejo en relación con la información preparada por el Estado interesado.

En el grupo de trabajo EPU del CDH, el examen es liderado por un grupo de trabajo conformado por representantes de 3 Estados —uno de cada región— que toma en cuenta el informe estatal y los documentos elaborados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

El examen se efectuará en el grupo de trabajo integrado por los 47 Estados miembros del Consejo. La sesión de examen dura 3 horas. Luego de la presentación del Estado examinado, cada Estado parte del CHD tiene derecho a intervenir entre 2 a 3 minutos, según la cantidad de peticiones, para comentar y preguntar.¹² Dos días más tarde se cuenta con treinta minutos más para aprobar el proyecto de resumen del informe elaborado por el grupo de trabajo, más las intervenciones de los Estados y sus recomendaciones. Los Estados partes tendrán dos semanas para hacer precisiones. Un mes después se aprobará el informe oficial con las recomendaciones respectivas.

El resultado del examen se presentará en un informe que consistirá en un resumen de las actuaciones del proceso de examen, las conclusiones y/o recomendaciones, y los compromisos voluntarios del Estado examinado.

5. Reflexiones finales

Como parte del proceso de reforma de Naciones Unidas y del Sistema Universal de protección de los derechos humanos, se creó el Consejo de Derechos Humanos y un mecanismo de seguimiento adicional para asegurar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos: el EPU.

¹² El video de la sesión en <http://www.un.org/webcast/unhrc/index.asp>.

Existen por lo menos dos corrientes en pugna en lo que atañe los propósitos y resultados en materia de derechos humanos en el marco de la reforma de Naciones Unidas: una que busca fortalecer la garantía de estos derechos *versus* aquella que busca garantizar la soberanía y seguridad nacional de los Estados partes.

A pesar de que en algún momento se propuso la creación de la Comisión de Derechos Humanos como órgano par del ECOSOC y el Consejo de Seguridad, lo cierto es que no tiene el mismo estatus político y jurídico.

Además, CLADEM, entre otras organizaciones y redes, ha tenido que incidir para que no prospere la propuesta de reemplazar la obligación de los Estados de reportar a los Comités que vigilan tratados para informar sobre el cumplimiento de sus obligaciones, mediante el mecanismo de seguimiento adicional denominado Examen Periódico Universal,¹³ como el único reporte ante el CDH.

De acuerdo con la experiencia de los diferentes CLADEMs, los avances que pueden señalarse son los siguientes:

- a. Los exámenes están siendo elaborados desde una perspectiva transversal de género, aunque la mayoría de los Estados examinados no ha cumplido con la misma a cabalidad.
- b. Identificamos en los Estados parte del CDH una preocupación generalizada por las medidas para garantizar la igualdad de género y contra la violencia hacia las mujeres.
- c. De igual forma, identificamos la preocupación por la situación de los derechos de los pueblos indígenas (autóctonos u originarios) y la discriminación por orientación sexual.
- d. Sin embargo, los informes de los Estados examinados, así como los reportes alternativos, todavía suelen trabajar desde la perspectiva tradicional de los derechos humanos, poniendo énfasis en los derechos civiles y políticos, con información sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

¹³ Nuevo mecanismo de “seguimiento” del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Entre los desafíos que plantea el mecanismo EPU que se vienen señalando desde el CLADEM, tenemos:

- a. La importancia de superar deficiencias logísticas durante las sesiones, tales como la falta de traducción oportuna de los informes, pues ello perjudica la legitimación del mecanismo.
- b. La necesidad de demandar el incremento de la capacidad de crítica y autocrítica de parte de los Estados, trascendiendo las relaciones diplomáticas y una mal entendida reciprocidad. La política y la autocensura en relación con los derechos reproductivos y el problema del aborto inseguro, perjudicando incluso el tratamiento del problema de la mortalidad materna, por temor a generar conflictos con el Vaticano o debido a fundamentalismos religiosos.
- c. El fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, asignándoles recursos para garantizar su participación masiva —en particular de las organizaciones nacionales del sur—, reconociéndoles derecho a voz.
- d. Cabe advertir que no todas las delegaciones oficiales han estado dispuestas al diálogo con las organizaciones presentes, situación que dificulta la incidencia en el grupo de trabajo.

Lima, mayo de 2009.

4

RECAPITULANDO



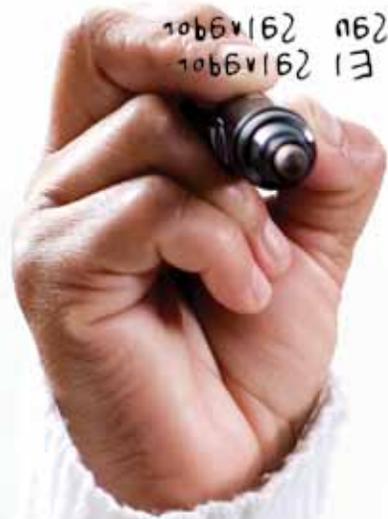
E1 291v99or
29U 291v99or



991v99or
29U BvU91qiuo



BER
99CP99W9C



4

RECAPITULANDO



pachacamac
PERU



San Bernardino
Paraguay



San Salvador
El Salvador



En torno a las experiencias vividas: un breve recorrido por nuestras conversaciones

ROXANA VÁSQUEZ SOTELO¹

Las reflexiones desarrolladas en el presente artículo son el resultado de las conversaciones, intercambios y debates sostenidos en el curso de tres talleres promovidos y organizados por el Programa Formación Integral del CLADEM en los últimos dos años en tres países de nuestra región. Dichos talleres surgen a su vez como resultado de las múltiples conversaciones sostenidas con varias de las integrantes de nuestra organización, así como de la lectura de las encuestas que llevamos a cabo en el mes de abril de 2007, con el fin de conocer mejor las demandas y necesidades de formación de todas las integrantes del CLADEM una vez que se dio inicio al Programa.

La idea principal de estos talleres fue llevar a cabo —en el marco de un balance respecto a los logros y límites en el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de las mujeres en nuestra región— una evaluación más profunda de nuestras principales líneas de acción regional, así como reflexionar acerca de nuestras prioridades estratégicas para mejorar las condiciones del reconocimiento, ejercicio y defensa de los derechos humanos de las mujeres. La idea era volver a interrogarnos sobre el papel que en este contexto le correspondía jugar al CLADEM.

Además de estos objetivos, consideramos tales encuentros como una oportunidad para conocernos mejor, para acumular experiencias y multiplicar saberes. Pero también para compartir preocupaciones, incertidumbres, perspectivas y desafíos.

¹ Abogada feminista peruana. Actualmente coordina el Programa de Formación Integral del CLADEM. Ha participado activamente en la creación y el fortalecimiento de organizaciones de defensa de los derechos humanos de las mujeres. Fue coordinadora regional de la Campaña por una Convención Interamericana para los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos hasta el año 2006.

Las tres experiencias fueron distintas y a la vez las discusiones tuvieron mucho en común, lo que nos hace constatar la sintonía que se adquiere después de tantos años de trabajo compartido como organización y como parte del movimiento feminista, independientemente de las diferencias generacionales, de las diferencias culturales, de país, de formación y de trayectoria profesional que existen entre nosotras.

Se hacía necesario recuperar parte de la rica experiencia vivida a lo largo de estos veinte años de acción ininterrumpida. Es así que elegimos destacar dos de las líneas estratégicas más interesantes de nuestra organización, que articulan de un modo dinámico la acción local e internacional, y que ratifican la importancia de nuestra actuación en red: el monitoreo a los Estados y el litigio en defensa de los derechos humanos de las mujeres. Ambos campos enmarcados en un balance sobre nuestra actuación y la mirada a los principales desafíos que los tiempos actuales plantean al feminismo latinoamericano y caribeño.

En la medida en que no es posible aprehender la riqueza y la complejidad del intercambio vivido, ésta solo pretende ser una recuperación parcial de algunos de sus sentidos. He intentado recoger las ideas de todas las compañeras que participaron en los tres talleres y entrelazarlas con mi lectura personal de nuestros intercambios, asumiendo el riesgo de no haber logrado capturar todas las dimensiones y la complejidad de lo planteado. A lo largo de estos años he aprendido que la comunicación es un fenómeno muy complejo y sujeto a un sinnúmero de interpretaciones, y que resultaría muy difícil o muy osado pretender lo contrario.

El primer panel, que denominamos *Balance regional de los derechos de las mujeres en clave feminista: desafíos actuales*, puso sobre el tapete nuestras miradas críticas, reflexivas, sobre nuestros éxitos, límites y contradicciones, lo que generó una interesantísima cadena de reacciones que intentaron pasar revista a aquellas preguntas siempre presentes en la práctica feminista: ¿qué está pasando con el movimiento?, ¿cómo están nuestras relaciones e interacciones con otros movimientos sociales?, ¿qué está pasando con nuestras dinámicas intergeneracionales?

El segundo panel, *El litigio: la disputa de derechos, la estrategia política y las lecciones aprendidas*, nos devolvió interrogantes sobre los temas pendientes y emergentes en la defensa de los derechos de las mujeres; también compartimos dudas, preguntas respecto a la efectividad del Derecho, sus mecanismos y cursos de interpretación, así como en relación con los elementos claves para formular y definir casos para el litigio estratégico.

El monitoreo: ¿qué hemos monitoreado, cómo lo hacemos y qué deberíamos hacer?, nuestro tercer panel, nos condujo a pensar en los modos de mejorar la elaboración y la presentación de los informes alternativos a los Estados, el campo de la construcción y el fortalecimiento de las alianzas, así como la importancia de realizar una cuidadosa planificación estratégica destinada a conseguir que las recomendaciones que se logre alcanzar en los comités monitores de tratados se hagan realidad en nuestros países.

Es así que todas las exposiciones que se recogen a lo largo de esta publicación, y que en la mayoría de los casos recuperan experiencias importantes de la acción articulada de nuestra organización, tuvieron la virtud de movilizar sentimientos, ideas e interrogantes, que he intentado capturar y organizar de la siguiente manera:

Los feminismos, un campo de debate

El feminismo, en tanto ideario y movimiento social, reúne un conjunto de prácticas políticas y formas de organización. Hemos pasado de pensar que debemos reunirnos y actuar de una sola manera, a comprender que el feminismo es también un campo de debate en el cual podemos dialogar y confrontar nuestras diferentes visiones de las cosas, y que la diferencia no necesariamente es fragmentación sino, por el contrario, puede ser germen de pluralidad, potencialidad y fortaleza.

En la práctica política cotidiana, muchas veces resulta difícil y confrontador despojarnos de las dicotomías, porque siguen siendo parte de la forma en que aprendimos a mirar el mundo y se mantienen como parte del instrumental

teórico, conceptual, para leer la realidad que nos rodea, es decir de los modos en que hemos aprendido a pensar, a razonar. Por ello, aprender a aprehender la diferencia, el matiz, la intersección, constituye un desafío tan grande como luchar contra la injusticia, la discriminación o enfrentar la violencia. En la medida en que como feministas nuestro accionar se dirige principalmente a trabajar por la transformación de las relaciones de poder, se hace indispensable trabajar desde las múltiples articulaciones que presenta la vida cotidiana, incorporando una mirada que recorra transversalmente las diferentes identidades que poseemos; nos estamos refiriendo al género, a la edad, a la pertenencia a determinado grupo étnico, entre otras.

El feminismo ha aportado históricamente, construyendo visiones críticas respecto a la forma en que se ha organizado el mundo, poniendo especial énfasis en las injusticias cometidas en contra de las mujeres, amparada en una supuesta inferioridad respecto de los hombres. Sociedades y Estados que se construyeron afirmando una dicotomía y una jerarquía del mundo público respecto del mundo privado, de la misma forma que de las lógicas productivas respecto de las reproductivas, y utilizando la violencia en sus distintas manifestaciones como el modo más execrable de dominio.

El feminismo, o más propiamente los feminismos, vienen constituyéndose en propuestas políticas abiertas y dialogantes, que muy a pesar de nuestros detractores tienen la vocación de aportar a la disputa política y cultural de los sentidos de la vida, del entendimiento de las cosas. Aun cuando generalmente se percibe el trabajo y el aporte del feminismo como uno que pretende solamente la igualdad y la justicia para las mujeres, en realidad se trata de un aporte que cada vez más articula diferentes aspectos y dimensiones de la vida política, económica y cultural. Es importante entender que al iluminar el campo de la subordinación y la injusticia hacia las mujeres, desde una mirada que interpela el estado de las cosas, no solo se amplían y se democratizan visiones, principios y derechos de la humanidad en un sentido numérico —aun cuando éste sea muy relevante— sino que se reformulan y reinterpretan alternativas de vida para todos los seres humanos; en fin de cuentas, de eso se trata.

Es así como desde nuestro punto de vista, consideramos que nuestras preocupaciones y anhelos de transformación no se circunscriben a las reivindicaciones de las mujeres con independencia de los contextos en los que viven, de los derechos humanos de todas las personas, de la situación de sus pueblos y comunidades, del cuidado de su medio ambiente, en un mundo cada vez más polarizado y plagado de contradicciones.

Las preocupaciones acerca de la forma de enfrentar la multiplicidad de demandas y desafíos que se presentan desde este tipo de miradas feministas son muy numerosas. La incertidumbre frente al futuro también se refleja en una indecisión relativa a dónde dirigir nuestros esfuerzos, cómo dirimir nuestras diferencias, nuestras dificultades también internas frente a los temas de poder, reconocimiento y liderazgos, y en especial esta impresión de paralización o debilidad respecto de nuestros actuales avances.

Frente a ello, recuperar la mirada en perspectiva histórica se hace absolutamente imprescindible, no solo como un recurso esperanzador, sino porque reducir la visión al paso siguiente muy fácilmente nos puede hacer perder las dimensiones de todo aquello que hemos venimos impulsando, tanto nosotras como tantas otras mujeres y sus organizaciones.

Los discursos

Los talleres nos permitieron realizar un interesante intercambio respecto a qué sucedía con nuestros discursos en varios sentidos. De un lado, hablamos sobre el poder de la palabra y de nuestras capacidades para el diálogo: coincidimos en que solo un discurso sólido, claro y convincente puede mover a otros y a otras, puede instalar la duda respecto a lo que se cree, ya sea por desinformación, por prejuicio o porque nunca antes se ha pensado en ello. Este tema forma parte del desafío: necesitamos fortalecer nuestras capacidades argumentativas y a la vez irradiar cada vez más en nuevos espacios y ante nuevos auditorios nuestras ideas, nuestras propuestas, entre otras cosas, con el fin de contrarrestar las deformaciones y las interpretaciones interesadas, producto del prejuicio en algunos casos, pero

también de la intención de desacreditar nuestras propuestas por parte de nuestros adversarios políticos. Pero, de otro lado, debemos considerar que nuestro discurso tiene múltiples interlocutores/as; por esta razón requerimos a la vez de discursos especializados, que demuestren solvencia académica, profesional, sólida información estadística, cuando vamos a trabajar por ejemplo en el campo de las políticas públicas o de las propuestas de reformas legislativas.

La idea de la igualdad entre los hombres y las mujeres ha quedado medianamente instalada en las últimas décadas en nuestras sociedades —cuando menos a nivel formal—; sin embargo, el campo de interpretación de lo que ello supone resulta tan amplio y diverso como lo es la idea misma. Nuestras visiones y valoraciones en tanto feministas, así como nuestro campo de reivindicaciones muchas veces no son bien comprendidos por lo que podríamos llamar el público general. Se percibe que “hablamos en difícil”, que somos “extremistas”, que queremos “gobernar a los hombres”. Sin duda alguna muchas de estas afirmaciones son producto del prejuicio y de una gran falta de información acerca de nuestras propuestas, pero otras merecen una revisión crítica y constructiva, que genere alternativas creativas de traducción, no en el sentido pedagógico de lo que entendemos por popularización del discurso, sino desde la perspectiva de hacerlo audible, atractivo, movilizador. Tenemos que elaborar una propuesta que nos acerque y que posibilite el diálogo y el enriquecimiento mutuo a partir de las experiencias e interrogantes de las otras y los otros.

Como sostiene Norma Enríquez,

El discurso no es solo la palabra, es la comprensión de la idea, de los anhelos, de los sueños, es la interpretación de las realidades que vivimos y que queremos transformar.

Una cosa es el discurso exclusivamente, y otra cosa es el discurso enriquecido a la luz de la experiencia, de la lucha, de la interlocución y el diálogo constante. El feminismo se ha construido así. No es la idea de unas cuantas iluminadas, sino el producto de una práctica, una red de esfuerzos, de propuestas: de mujeres teóricas, analistas, expertas, pero también de mujeres que construyen día a día y que transforman sus necesidades en derechos, sus necesidades en denuncias.

Este discurso transformador tiene que ser empoderante, libertario, igualitario. Para transformar nuestro discurso es necesario transformar ciertas cosas dentro de nosotras mismas. Tenemos que hacer audible el discurso, no para cambiarlo y hacer otro nuevo, sino para buscar la forma de hacer entendible lo que estamos proponiendo, lo que queremos, nuestros anhelos, nuestros sueños.

Los riesgos del fundamentalismo

Por lo general, cuando abordamos este tema hablamos de los otros, de las otras, de estos grupos organizados y de actuación regional en América Latina y el Caribe aliados con las jerarquías eclesiales y el poder político de turno. Sin embargo, el estimulante intercambio que tuvimos nos llevó a interrogarnos respecto al fundamentalismo que podía existir entre nosotras mismas.

¿Puede haber feministas fundamentalistas? En primer lugar, nos parece que el fundamentalismo entendido como pensamiento dogmático, rígido, no es patrimonio de ningún movimiento o colectivo humano; lamentablemente es un fenómeno que suele darse en múltiples espacios y dinámicas humanas. Sin embargo, fue motivo de análisis el daño que siempre ocasionan las ideas de la verdad revelada, y lo que hemos venido a llamar “el riesgo del pensamiento único”. También el riesgo de descalificación de las otras, de arrogarse la verdad con argumentos que tienen un solo punto de partida y de llegada

Por el hecho de basarse en una vocación democrática y plural, el pensamiento feminista es diverso, admite y promueve la duda, el análisis de las cosas, la reflexión crítica, la revisión constante de nuestras estrategias y acciones frente a un panorama que presenta múltiples desafíos.

Mediante la promoción permanente del diálogo como forma de entendimiento y de reflexión compartida, nuestra organización pretende activar el intercambio de ideas y la tramitación de las diferencias a través del debate en espacios seguros, confortables, en los cuales se actúa desde la confianza. Coadyuvar a procesos, que se enriquecen permanentemente a través de procedimientos formativos y

autoformativos, como antídoto contra los riesgos antes mencionados, y con la vocación de analizar lo más profundamente posible los aspectos que requerimos para poder realizar una acción política concertada y reflexiva.

Existen muchos grises y muchos matices en los feminismos. Para poder hablar en plural, tenemos que seguir aprendiendo a hablar desde los matices, porque de lo contrario podemos caer en el riesgo de caminar desde los fundamentalismos.

Ana Rivera.

Esta conversación también se vinculó con nuestras reflexiones e interrogantes sobre la ética: ¿existe una ética feminista? En los talleres nos preguntamos sobre el campo mismo de la ética, ¿qué debería considerar?, ¿cuáles son sus límites? Como sabemos, este es un tema de tales dimensiones que merecería el desarrollo de talleres dedicados exclusivamente al mismo; sin embargo, fue relevante haber contado con momentos que nos permitieran pensar en ella, una muestra más del tipo de interrogantes que suscitaron los talleres.

Consideramos que el feminismo es en sí mismo una ética, pero no es una ética estática. No se trata de una ética impuesta, única; lo verdaderamente crítico o cuestionable es la imposición, no así la construcción y formulación colectiva en un sentido ético, uno de cuyos principios orientadores es sin duda la coherencia entre los discursos y las prácticas.

¿Y las diferencias generacionales?

Este es otro de los temas que consideramos insuficientemente trabajados al interior del movimiento feminista, y probablemente en la gran mayoría de los movimientos sociales, siendo precisamente por esta razón que en varias oportunidades se tiende a extrapolar y también a dicotomizar los planteamientos y las propuestas de las jóvenes frente a las mayores, limitando las posibilidades de un diálogo franco, abierto y que fluya desde la aceptación de las diferencias, evitando la polarización y el daño consiguiente,

Abrir el diálogo es el reto más fuerte que tenemos, porque en el momento concreto, ¿cómo podemos decir las cosas, sin sentirnos señaladas, sin dañar a las otras, sin que las otras se sientan afectadas porque pensamos distinto? Pero también sin quedarnos calladas, este es uno de los retos más difíciles.

Elizabeth Plácido

La necesidad de seguir construyendo espacios seguros para avanzar en este tipo de situaciones, entre otras, es una de las estrategias más importantes identificadas para fortalecer nuestros diálogos y nuestros entendimientos al interior del movimiento. Un movimiento social se fortalece en la medida en que somos capaces de enfrentar y aceptar las diferencias, así como de tender puentes de entendimiento en este marco de acuerdos y pluralidad de puntos de vista, tanto para las cuestiones de fondo como para los razonamientos de tipo estratégico que requerimos diseñar. Es importante reconocer que existen diferentes tipos de liderazgo, pero a la vez es necesario saber identificarlos en la perspectiva de la construcción de liderazgos colectivos.

Más que un asunto de estafeta, el hecho es que todas somos contemporáneas; las que vamos llegando o las que tenemos más tiempo, debemos irnos explicando todo el tiempo, qué es lo que vamos pensando, qué es lo que vamos cambiando, y creo que allí la palabra es un puente importante que nos permite seguir aclarando. De pronto, las que tenemos más tiempo damos por supuestas muchas cosas y eso excluye a quienes están llegando; me parece que la palabra siempre ha sido un puente importante.

Andrea Medina.

Acercarnos al falso dilema de las oposiciones intergeneracionales, significa entender que no se trata de una carrera de postas, en la que las mayores entregan la posta a las menores, sino que todas somos parte de la misma carrera aun cuando pertenezcamos a diferentes generaciones. Todas estamos aprendiendo constantemente:

...la compañera que es más joven que yo me enseña, porque ella nació con muchos derechos que yo no tuve; por lo tanto su visión del mundo es distinta a

la mía. Ambas tenemos la obligación y el privilegio de aprender mutuamente. Todas estamos en la misma carrera, esa es la imagen. Todas estamos en la misma carrera y tenemos las mismas responsabilidades, y la responsabilidad consiste en reconocer la importancia que tenemos todas para que la carrera se mantenga y siga avanzando.

Ana Rivera

Fue verdaderamente interesante y alentador haber logrado conversar de un modo esclarecedor y muy constructivo al respecto. Sabemos que este terreno tiene su propia complejidad, entre otras cosas porque toca directamente el tema del poder, del prestigio, de la autoridad, de las competencias entre mujeres, pero también sabemos que no es el único. Somos conscientes de que el tema no se agota en unos talleres, pero nos ha parecido sugerente y un signo de frescura, vitalidad y madurez de nuestra organización, haber podido sostener este tipo de conversaciones de un modo directo, profundo y muy propositivo. Una señal que augura nuevos diálogos y muy buenas perspectivas de futuro.

El autocuidado

Nuestra vida y nuestras prácticas como feministas y defensoras de los derechos humanos de las mujeres nos colocan en innumerables situaciones, no solo de tensión sino también de riesgo, ante presiones de tipo político, actos violentos por parte de grupos fundamentalistas, satanización y banalización de nuestros mensajes en los medios de comunicación, situaciones que nos toca vivir como parte de nuestra militancia y de las acciones que desarrollamos.

Por otro lado, en la medida que el trabajo que hacemos desde el CLADEM es para muchas uno de tipo voluntario, ello implica un sobreesfuerzo grande, en el intento permanente de compatibilizar el trabajo remunerado con la acción militante.

La creciente dificultad en la comprensión y manejo de las claves que nos gobiernan, tanto en el plano local como internacional, hace más difícil el diseño de estrategias y la concepción de acciones efectivas; de otro lado, el costo que nos significa su

concreción y sostenibilidad se hace cada vez mayor. Estos son los tiempos y las condiciones que nos han tocado vivir.

Es por estas razones, entre otras, que nos parece fundamental no solo mirar hacia afuera sino también hacia nosotras mismas y a nuestras dinámicas, con el fin de destinar el tiempo y los recursos adecuados para proveer a nuestras activistas de espacios especialmente diseñados para el autocuidado y el intercambio de experiencias en esta dimensión de las cosas, así como para el diseño de metodologías y propuestas individuales y colectivas dirigidas a tal fin, aprendizajes que se hacen necesarios para manejar la tensión propia de nuestras actividades y poder disfrutar creativamente de aquellas tareas que son el resultado de nuestras convicciones.

Resulta importante destacar, también, que a pesar de que el tema cause mucho entusiasmo e interés entre todas, en la práctica cotidiana esta preocupación se diluye, siendo desplazada por aquellos “asuntos verdaderamente importantes”. Sería muy acertado no olvidar esta dimensión de nuestras vidas y de nuestro activismo, porque su adecuado tratamiento redundará indudablemente en la calidad de nuestra vida, así como también en la calidad de nuestras intervenciones.

El tiempo y su manejo en la asignación de las prioridades, es uno de los grandes temas contemporáneos y merecería ser pensado también en este contexto, más allá del permanente reclamo por la falta de tiempo del que aparentemente todas “padecemos”, para evitar convertirlo en parte de un círculo vicioso que genera frustración y sentimientos de culpa.

Las agendas

La agenda, o mejor dicho la agenda pendiente —como solemos llamarla—, tiene como uno de sus sentidos abrir el espacio público, abrirlo a la comprensión de las demandas y necesidades expresadas por los diferentes colectivos y grupos organizados de mujeres, que a estas alturas son muchos y muy diversos. Y, desde esta perspectiva, no contamos con una sola agenda.

Pero la agenda es algo más que un listado de reivindicaciones. Requiere estar presidida por un entendimiento básico en la visión del estado de las cosas, una visión compartida de cómo estamos percibiendo y comprendiendo a nuestras sociedades; la detección de sus principales problemas y sus causas, los actores que intervienen en éstos, el escenario en el que estamos actuando. Pensamos que este tipo de acuerdos básicos nos permitiría avanzar articuladamente en el desarrollo de razonamientos estratégicos dirigidos a la transformación de este estado de las cosas; nos permitiría orientar el establecimiento de prioridades y también contar con una lectura medianamente acertada de los resultados de nuestra actuación y de nuestros esfuerzos. No pretendemos ni un pensamiento, ni una valoración única, idéntica... Pero creemos que sí se requiere un acuerdo básico.

Desde otra perspectiva, varias de nuestras preocupaciones se centraron en las grandes dificultades que representan para el trabajo cotidiano el tratamiento de la diferencia, la integración de la diversidad; éste es sin duda uno de los mayores retos que tenemos en la actualidad. Una de las pistas en las que coincidimos fue, que además de invertir nuestros esfuerzos en la construcción concertada de las propuestas que queremos impulsar, requerimos materializar en el día a día la participación real de las distintas voces que forman parte de la propuesta o reivindicación: si yo no siento que la propuesta me incluye, no voy a participar ni caminar con la misma fuerza; en el mejor de los casos adheriré al planteamiento, asistiré a algún evento, marcha, plantón, pero no me voy a comprometer realmente.

Nuestras prácticas en tanto feministas latinoamericanas y caribeñas nos han demostrado que muchos de nuestros esfuerzos, en particular cuando han sido sostenidos en el tiempo, comenzaron a generar ciertos resultados: reformas constitucionales que acogieron algunos de nuestros planteamientos, modificaciones legislativas obtenidas con mucho esfuerzo, reorientación de ciertas políticas públicas, obtención de ciertos servicios públicos, avances en la interpretación judicial de los alcances de ciertos derechos. Es indudable que estos constituyen cambios, promesas de transformación a lo largo del tiempo; sin embargo, hay que ser conscientes de la fragilidad de estos cambios,

principalmente de aquéllos que son de tipo institucional, en la medida que se trata de países, de Estados, con una larga tradición de fragilidad institucional.

Desde esta perspectiva, los desafíos de la agenda podrían mirarse a través de tres lentes: en primer lugar, a partir de la revisión cuidadosa de nuestros logros mediante una acertada lectura del contexto local e internacional en el que actualmente nos movemos, identificando cambios pero también permanencias. En segundo término, orientando nuestras conquistas de un modo más decidido hacia los campos de la realización práctica, del ejercicio concreto y efectivo de los derechos y no solo de su reconocimiento formal. En tercer lugar, incrementando los esfuerzos destinados a fortalecer la articulación discursiva y la práctica política, encaminados a constituir plataformas de acción que combinen las demandas propias con aquéllas que compartimos con otros movimientos sociales, lo fundamental será la coincidencia y la coherencia en los enfoques, en las visiones que presiden o que subyacen a las demandas. En suma, para contribuir a trascender la noción de centro - periferia que todavía nos acompaña de un modo persistente, y que continúa afianzando la artificial separación entre lo “verdaderamente importante” y “lo accesorio”, entre lo no negociable y lo transable, entre lo que está en primer término y lo que se posterga, para de esta forma superar la fragmentación que nos acompaña, la compartimentalización de las demandas que en fin de cuentas les resta fuerza y entendimiento.

Así como la mirada en perspectiva histórica nos proporciona claves poderosas de entendimiento y ubica nuestras demandas situando los desafíos de las agendas de hoy, una perspectiva con vocación integradora nos abre las puertas respecto a la importancia de tener una mirada que ilumine el campo de las intersecciones, en la búsqueda de nuevas formulaciones que rompan con la concepción esquemática e interesada de lo que realmente vale y de lo que se puede dejar en el camino.

Aquí el tema de las intersecciones vuelve a aparecer como uno de los elementos decisivos, tanto para el manejo de los enfoques como para la práctica política. Cuando hablamos, por ejemplo, de la violencia contra la mujer —que es algo de lo que venimos hablando hace ya mucho tiempo con relativo éxito— es importante seguir fortaleciendo esta visión que pone énfasis en la transversalidad

de las demandas, porque cada vez se hace más evidente que cuando hablamos de las mujeres negras, indígenas o lesbianas, la situación no es la misma que si hablamos de las mujeres blancas, heterosexuales, casadas y con poder económico.

De otro lado, también es importante tener presente que la agenda es algo por definición inconcluso, que nunca terminaremos de escribir. Desde esta perspectiva, no necesariamente hay agendas pendientes; lo que hay son agendas en permanente construcción. Los sistemas políticos pueden absorber algunas porciones de nuestras demandas; es evidente que también las pueden instrumentalizar y otorgarles sentidos distintos a los que originalmente fueron propuestos. Precisamente allí encontramos una de las explicaciones a esta idea de agenda en permanente construcción, pues es a partir de lo que se instala y de cómo se instala —tanto a nivel institucional como en los medios de comunicación y en los sentidos comunes—, que se abre el campo del análisis para nuevas ideas y estrategias.

Otro tema de preocupación que se planteó fue respecto a las agencias de cooperación internacional y al modo en que vienen operando últimamente; a la marcada disminución en el apoyo a las organizaciones y a sus agendas institucionales, y al aumento de ofertas para proyectos específicos y puntuales, así como al creciente recorte de los fondos para nuestra región.

Las alianzas

Una de las principales preocupaciones que surgió, a partir de la común comprensión de la gran importancia que reviste el trabajo en alianza con otros movimientos sociales —y especialmente con los grupos organizados de mujeres de otros movimientos sociales— como una de las estrategias más eficaces en el avance hacia los objetivos políticos de todos y todas, fueron los temas del entendimiento de las agendas y de la reciprocidad en el acompañamiento de las acciones.

Un primer campo de análisis se refirió al conocimiento y compromiso con las agendas de los otros movimientos sociales: ¿cuánto las conocemos y las acompañamos? La primera reacción fue la percepción de un marcado desbalance entre la atención y los esfuerzos que destinamos como feministas a las agendas de los diferentes movimientos sociales con los que interactuamos, y la débil respuesta que obtenemos de ellos. Se puso particular énfasis en el movimiento de derechos humanos, del cual muchas de nosotras nos sentimos parte, aun cuando no llegamos a ser reconocidas como tales.

Esta constatación nos llevó a pensar en los déficits que podemos exhibir en nuestros esfuerzos de articulación, que deben trascender el acuerdo puntual y que necesitarían ser desplazados hacia un trabajo más serio y sostenido que fortalezca las interconexiones. Un buen camino sería hacer visibles las estrategias que vienen utilizando los diferentes movimientos para lograr concretar una visión más comprehensiva de futuro, por ejemplo en el campo de la efectividad de los derechos humanos de todas las personas.

¿Cómo tender los puentes? Reconocimos que esta es una pregunta que permanentemente nos hacemos cuando de tejer alianzas se trata: propiciar y sostener el diálogo es una frase tan sencilla como compleja es su práctica en el día a día del activismo, en la medida que los códigos que cada movimiento maneja no son de fácil acceso, y que existe una cierta subcultura interna formada a lo largo de los años y de los entornos locales. De otro lado, y quizá sea éste uno de los aspectos que reviste mayor dificultad, esta es la manera de enfocar la plataforma de reivindicaciones y la forma cómo se entienden las prioridades. Sostener el diálogo desde el entendimiento de las diferencias y desarrollar la capacidad de negociación se torna fundamental, no solo para sostener en el tiempo las propuestas acordadas sino también para que la percepción de la justeza en los acuerdos y la visión acerca de la reciprocidad sean claras para todos y todas.

A pesar de todo ello y de las buenas intenciones en la actuación, quedaron muchas preguntas y dudas; entre ellas ¿cuáles debieran ser los elementos centrales o las precauciones que necesitamos tomar en consideración en el momento de pactar alianzas con otros movimientos? ¿Qué aspectos debemos cuidar?

Por otra parte, persiste la duda sobre el trato que generalmente se da a “las recién llegadas”, en especial si éstas son feministas. Los prejuicios siguen siendo muchos y se nos suele definir como quienes “tenemos que estar enmendando la plana todo el tiempo”, y ello básicamente en dos sentidos: que las compañeras le pongan la perspectiva de género al documento es uno, que se forme el grupo para analizar los asuntos de las mujeres, es otro de los más comunes todavía. En otro sentido, se expresa también en una resistencia más o menos activa a las compañeras que siempre están “retrasando el proceso” o planteando asuntos que no revisten mayor importancia.

Son este tipo de circunstancias las que, repetidas en el tiempo, restan fuerzas y energías para el trabajo en alianza. Aparece el cansancio y la impresión de que es preferible seguir solas.

La construcción de alianzas constituye uno de los desafíos más grandes que tenemos —qué duda cabe— en la medida que involucra múltiples niveles de acuerdos y que los que vamos alcanzando son todavía incipientes. Trabajar en la conformación de alianzas de mediano y largo plazo supone conocer con cierto nivel de profundidad las aspiraciones y visiones del aliado, avanzar no solo en el entendimiento sino en la confluencia del discurso, acordar los objetivos estratégicos en razón de los cuales vamos a caminar junto/as y especialmente acordar las bases de tipo ético para nuestra actuación personal y política. Constituye una responsabilidad política de enormes proporciones y entraña una potencialidad que todavía no hemos alcanzado a dimensionar; de allí también nuestros resquemores y dudas. Lamentablemente todavía no disponemos de suficientes experiencias positivas al respecto, y lo penoso es que sí contamos con varias en las cuales hemos visto cómo se ponen de lado nuestras reivindicaciones cuando la negociación que está sobre la mesa es considerada más importante que los asuntos de los denominados “grupos específicos”.

De otro lado, las experiencias con los llamados gobiernos progresistas o la nueva izquierda latinoamericana están dando una y otra vez muestras bastante desalentadoras en lo que atañe a sus compromisos con la vigencia de los derechos humanos de las mujeres.

Los derechos y la búsqueda de la justicia

El desafío de transformar el Derecho en la búsqueda de mayor justicia para las mujeres, ha sido una constante preocupación de una parte del feminismo, de la que nuestra organización forma parte en su expresión latinoamericana y caribeña contemporánea desde hace ya veinte años en nuestro caso. Por ello y a pesar del trabajo sostenido que hemos llevado a cabo en las acciones de incidencia local para modificaciones legislativas, de políticas públicas, capacitación a mujeres, a operadores del Derecho, entre otros, el monitoreo a los Estados y el litigio estratégico, siempre surgen interrogantes ya sea de tipo estructural o contextual frente a los resultados de nuestro accionar, así como a los desafíos que permanentemente se nos presentan cuando miramos al futuro.

La pregunta de cuánto estamos logrando con el reconocimiento de derechos que no logran aplicarse realmente para la mayoría de las mujeres, es una pregunta instigante que nos sirve para seguir caminando en la formulación de estrategias que apunten a la exigibilidad de los derechos, y que nos permiten revisar en perspectiva histórica cuánto incide el reconocimiento de derechos en las coordenadas culturales de nuestras sociedades.

Según algunas, el derecho tiene una cierta porción de ficción: si lo miramos desde el lente de la justicia, permanentemente tenemos que seguir peleando por modificarlo, porque una vez que logramos realizar un cambio, nos damos cuenta de la gran cantidad de transformaciones que todavía necesitamos lograr para seguir avanzando.

La búsqueda de la materialización de los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos supone a la vez acercar el ejercicio de los derechos a la cotidianidad de la vida; es decir, a lograr que se entienda la estrecha vinculación que existe entre el derecho a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo. A los vínculos entre la libertad y la autonomía del cuerpo, la integridad, el acceso a la justicia, la educación, entre otros. Porque en la vida el ejercicio de todos los derechos está fuertemente interconectado. Este es un campo

insuficientemente atendido y al que tenemos que destinar muchas energías para avanzar.

Ahora, desde nuestra tarea como CLADEM y desde las constantes búsquedas que venimos realizando, así como desde las interrogaciones que nos suscitan nuestras propias experiencias, el desafío se plantea en un doble plano: qué es lo que estamos intentando cambiar hoy en día, cuál es la propuesta por la que concretamente estamos peleando. Y, a la vez, respondernos a las preguntas de mediano plazo: a partir de las experiencias que tenemos y que demandan las mujeres con las que trabajamos, ¿cómo debería ser el Derecho?, ¿a quiénes sirve y a quiénes no? Una especie de exigencia de cuentas permanente a un Derecho que, como todas sabemos, no tiene la neutralidad que pretende.

El Derecho está cargado de ideología en la medida en que sostiene e institucionaliza determinados intereses de tipo político y económico que se conjugan con sistemas excluyentes articulados con el capitalismo, que lamentablemente perviven y se transforman con el tiempo: nos estamos refiriendo al patriarcado, a la heteronormatividad, al racismo, al antropocentrismo, entre otros. Nuestro accionar transita en una permanente tarea de deconstrucción y reconstrucción, en la que requerimos, de un lado, develar los patrones discriminatorios existentes y, de otro, imaginar, crear propuestas convincentes, democráticas, que constituyan fisuras frente al sistema jurídico y que, a la par que aquéllas que aunque por ahora parezcan utópicas, entrañen contenidos verdaderamente transformadores respecto a la manera en que se están concibiendo nuestros derechos y el Derecho como medio que instituye y administra el poder en nuestros Estados.

El litigio estratégico, el monitoreo a los Estados y la formación integral

Las tres líneas de acción estratégica definidas en nuestra última asamblea general de asociadas de febrero de 2006 definieron la importancia de trabajar en el fortalecimiento de las acciones de litigio estratégico, tanto a nivel nacional como internacional, así como en el monitoreo de los Estados, exigiendo el

cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la firma y ratificación de los tratados de derechos humanos, tanto del sistema universal como del sistema interamericano de derechos humanos. De otro lado, el programa de formación integral fue considerado una pieza importante en las acciones de fortalecimiento institucional, operando como soporte para la adquisición y el fortalecimiento de las competencias y habilidades necesarias para continuar nuestro trabajo en mejores condiciones.

Las reflexiones sostenidas en lo que atañe a estas tres líneas de acción estratégica estuvieron orientadas a destacar varios aspectos, como por ejemplo la importancia de recuperar los acumulados de todos estos años de trabajo, ya sea a través de sistematizaciones y/o encuentros para compartir experiencias —en particular en las áreas de monitoreo y litigio estratégico— en el entendido de que el programa de formación es de reciente data, y de que en este caso más bien se trata de afinar las demandas relacionadas con el fortalecimiento de capacidades de nuestras activistas para perfilar mejor su acción.

En la misma línea, una dimensión relevante en la que se puso énfasis y que resulta muy importante tomar en consideración para nuestros planes futuros de fortalecimiento de nuestras articulaciones locales, es la creación de condiciones y espacios especialmente orientados al mejor conocimiento y al diálogo organizado respecto a nuestra producción interna, que es vasta y sostenida.

Así como la sistematización —que implica un análisis permanente de las experiencias que vamos adquiriendo— es una ruta importante para el trabajo de optimización de los acumulados, el diseño de mapas de problemas regionales podría constituirse en una buena metodología para acercarnos a la definición de temas que consideramos estratégicos para nuestra actuación, también como fórmula que nos permita diagnosticar las nuevas formas de subordinación de las mujeres. Se valoró como importante, no solo la construcción de mapas de problemas sino también de mapas relacionados con actores y potenciales alianzas.

También nos preguntamos, en especial en el campo del litigio estratégico, por las temáticas emergentes que están surgiendo en el marco de la contracción de los derechos por la globalización neoliberal y que requieren de especial atención

en la definición de la agenda institucional. Desde esta perspectiva, se consideró clave profundizar en la temática de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y se reconoció que es un campo cuya exhibibilidad presenta muchos desafíos. También se mencionó el ámbito de la utilización discriminatoria y muchas veces vejatoria de la imagen de la mujer en los medios masivos de comunicación. Fenómenos como la migración, la trata internacional e interna de mujeres fueron destacados. La situación del trabajo doméstico remunerado y la explotación de niñas a través de figuras como el “criadazgo”. La penalización del aborto, así como la discriminación por orientación sexual, constituyen temáticas pendientes más que emergentes, entre varias otras.

Los derechos sexuales y los derechos reproductivos, que constituyen un campo de particular importancia y de lucha en estos momentos, a la vez que conjugan una multiplicidad de ámbitos de discriminación y de derechos, se reconocen como una prioridad de tipo estratégico. Apuntar al fortalecimiento de la laicidad real de nuestros Estados, en el entendido que de esta manera también se contribuye a ampliar los marcos democráticos, se consideró importante, tomando en cuenta además que es necesario develar las intromisiones de las jerarquías religiosas en leyes y políticas públicas.

Fortalecer nuestras capacidades en la perspectiva de mejorar e incrementar nuestra argumentación política y jurídica feminista, encaminada a su vez a hacer visible el aporte latinoamericano y caribeño en la formulación de esta teoría, fue otra de nuestras reflexiones. Se basó en la necesidad de reconocer la necesidad de impulsar transformaciones importantes en el Derecho, que persistentemente exhibe sus grandes limitaciones, tanto para la comprensión como para la solución de la gran mayoría de los problemas que enfrentamos en dicho terreno. La argumentación jurídica e interdisciplinaria feminista debe apuntar a profundizar en la argumentación transversal e interrelacionada de los diferentes temas que nos son caros.

Así como el litigio estratégico se revela fundamental para ampliar la comprensión de los marcos interpretativos que contribuyen a intensificar el ejercicio de los derechos de las mujeres y lograr su aplicación tanto en el plano internacional

como en el nacional, el monitoreo resulta imprescindible para legitimar las recomendaciones emitidas por los órganos de los tratados internacionales, con el objeto de lograr que éstas se encarnen en las decisiones políticas nacionales. También se consideró clave ejercer este papel controlador de las obligaciones de los Estados de manera permanente, y no solo en las épocas previas o posteriores a la presentación de los reportes alternativos.

De otro lado, se evaluó como importante destinar parte de nuestros esfuerzos a la formulación de indicadores y metodologías que nos permitan dar cuenta de mejor manera del impacto real que tienen las leyes y las políticas públicas en la vida de las mujeres. Por estas razones consideramos importante intensificar las acciones de formación de nuevas activistas en la región en ambas líneas de trabajo, con el fin de multiplicar y fortalecer nuestra tarea.

El intercambio de experiencias exitosas fue considerada como una estrategia muy importante, no solo para compartir información sino como una forma de aprendizaje y de revitalización de energías. El beneficio que trae consigo apropiarse de experiencias exitosas, incrementa la conciencia del logro y ello indudablemente nos fortalece y anima.

La importancia que se confirió al mejoramiento de nuestras competencias para desarrollar lecturas estratégicas de los contextos en los cuales nos movemos, con la idea de poder diseñar estrategias interrelacionadas, a la vez que diferenciadas tanto por espacios como por grupos sociales, se formuló como una demanda para el programa de formación, en el entendido de que este tipo de aprendizajes favorecerán y fortalecerán un mejor diseño de los planes nacionales y regionales como marco para la actuación de nuestra organización.

Estas tres experiencias de recuperación de nuestra propia práctica nos permitieron encontrarnos con nosotras mismas, con nuestros logros y nuestros límites; nos permitieron interrogarnos una y otra vez, compartir nuestros miedos y también nuestros anhelos y utopías. Los talleres combinaron la adquisición de conocimiento, los ejercicios de análisis compartido, la oportunidad de intercambiar incertidumbres, así como también desafíos y esperanzas. La alegría

y la vitalidad que nos brindó el hecho de reunirnos, de poder conocernos en algunos casos y de reconocernos en otros, suscitó en cada taller un despliegue de energía colectiva.

Es así que con nuestras coincidencias y diferencias seguimos caminando juntas, comprometiéndonos una vez más en esta inmensa y desafiante tarea que nos ha mantenido unidas hace ya 20 años: la denuncia, la promoción y la defensa de los derechos humanos de las mujeres en nuestra región.

Lima, mayo de 2009.

Lista de participantes

Argentina

Analía Aucía
Gabriela Filoni
Gloria Schuster
Susana Chiarotti Boero
Laura Casas

Bolivia

Cecilia Enríquez
Iris Baptista
Marisol España

Brasil

Ingrid Viana Leão
Silvia Pimentel
Tamara Amoroso
Thaís de Souza Lapa
Valeria Pandjjarjian

Colombia

Natalia Franco
Norma Enríquez Riascos
Amanda Muñoz Moreno

Chile

Marcela Rivera
Sandra Seguel Zamora

El Salvador

Alma Benítez Molina
Antonieta Maribel Amaya Campos
Camelia Cartagena
Claudia Patricia Monterrosa
Deysi del Carmen Roque
Gladys Noemy Anaya Rubio
Gloria Estela Flores

Guadalupe Flores Argueta
Ledy Alejandrina Moreno Cruz
María Auxiliadora Rivas Serrano
María Isabel Serrano
María Isabel Villegas
María Luisa Murillo
Morena Linares
Norma Margarita Oliva de Martínez
Norma Regina Juárez Osegueda
Serafina Rodríguez
Yolanda Guirola

Honduras

Amalia Alarcón
Andrea Nuila Herrmannsdorfer
Maria Esther Ayala Escalante
Regina Fonseca

México

Angela García Reyes
Andrea de la Barrera Montppellier
Andrea Medina Rosas
Elizabeth Plácido Ríos
María Guadalupe Ramos Ponce
María de los Ángeles López García

Panamá

Mónica Benson Niño
Rosa Peña
Adelina Ortega de Rodríguez
Joyce Araujo Lasso

Paraguay

Andrea Vera
Belén Gaona
Carmen Coronel Airaldi

Cristina Román
Delia De la cruz
Dina Cabañas
Eddy Irigoitia Zárate
Elba Nuñez Benítez
Katia Gorostiaga
Letiscia Ramoa
Letizia Pereira
Marcela Zub Centeno
María del Carmen Pompa
María Graciela Mendoza Villalba
María Laura Cañete
María Limpia Díaz Ortega
María Lucila Esquivel
María Sofia Maluff
Maridi González
Mirta Moragas
Nadia Carolina Staple Meza
Ninfa Martínez
Ruth Vera
Yenny Villalba

Perú

Jeannette Llaja Villena
María Ysabel Cedano García
Roxana Vásquez Sotelo
Beatriz Ramírez
Diana Portal Farfán
Gissy Cedamano
Inés Romero Bidegaray
Karim Flores
Roxana Aliaga

Puerto Rico

Ana Rivera Lassen
María Antonia Ortiz Rivera

República Dominicana

Marianela Carvajal

Uruguay

Cecilia Anández
María José Doyenart
Mariana Hernández Valentini
Rosa Chiacchio di Paula

Los derechos de las mujeres en clave feminista.
Experiencias del Cladem
de Cladem se terminó de imprimir
en octubre de 2009
en erre&erre artes gráficas
Lima, Perú

Esta es una publicación muy especial para nosotras. Cumplimos 20 años de existencia en permanente acción por el reconocimiento y la defensa de los derechos de las mujeres en nuestra región.

Los derechos de las mujeres en clave feminista. Experiencias del Cladem, les llega como una expresión escrita de estos acumulados, y constituye además uno de los resultados de tres talleres que llevamos a cabo en los últimos años en las ciudades de Lima, Asunción y San Salvador. El objeto de estos talleres fue reflexionar sobre nuestras prácticas y los desafíos que debemos afrontar, sobre nuestros avances y contradicciones, sobre nuestras tensiones y angustias en tanto militantes feministas, activistas feministas de los derechos humanos de las mujeres en nuestra región.

En estas experiencias participamos cerca de cien mujeres de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú, Panamá, Puerto Rico, El Salvador, Honduras y México, a quienes aprovechamos la oportunidad para agradecer su entusiasmo, su aporte y su enorme generosidad.

Esperamos que este esfuerzo colectivo que ahora ponemos a disposición pública, pueda ser aprovechado por todas aquellas personas y organizaciones interesadas en que el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres sea una realidad cotidiana y se extienda cada vez más, contribuyendo a alimentar los caminos que se vienen trazando en la búsqueda de revertir la histórica injusticia padecida por millones de mujeres en nuestra región de América Latina y el Caribe.



COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER

www.cladem.org