

ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA: NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER

ENSEÑANZAS DEL SEGUNDO PROGRAMA
ESPECIALIZADO SOBRE DERECHOS HUMANOS
DE LAS MUJERES



Raoul Wallenberg Institute
of Human Rights and Humanitarian Law

LUND UNIVERSITY



idehpucp

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Entre la teoría y la práctica: nuevas perspectivas sobre los derechos humanos de la mujer

Enseñanzas del Segundo Programa Especializado sobre
Derechos Humanos de las Mujeres



idehpucp

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

*Entre la teoría y la práctica: nuevas perspectivas sobre los derechos humanos de la mujer.
Enseñanzas del Segundo Programa Especializado sobre Derechos Humanos de las
Mujeres*

Coordinadora: Elizabeth Salmón
Editores: Erick Acuña y Cristina Blanco

Primera Edición: abril de 2009
Tiraje: 500 ejemplares

Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) 2010
Tomás Ramsey 952, Lima 17 – Perú
Teléfono: (51 1) 261-5859
Fax : (51 1) 261-3433
www.pucp.edu.pe/idehpucp

Diseño de cubierta: Edward Venero

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este documento
por cualquier medio, total o parcialmente expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-04893

Impreso en el Perú

ÍNDICE

Presentación

Andrea Díaz Rozas 1

Reformulación de la interpretación social, concepto de género y su aplicación

Marcela Huaita Alegre 11

Perspectiva de género, teorías y alcance del concepto

Marcela Huaita Alegre 17

La protección de los derechos de la mujer en el Sistema Universal de Derechos Humanos

Elizabeth Salmón 25

La situación de las mujeres en el conflicto armado peruano: El caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú

Julissa Mantilla Falcón 65

La perspectiva de género en el ámbito de la Justicia Transicional: El caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú

Julissa Mantilla Falcón 75

Mujer indígena, pobreza y acciones positivas

Diana Urioste F. 90

PRESENTACIÓN

*Andrea Díaz Rozas**

El presente texto es el resultado de la segunda edición del Programa Especializado sobre Derechos Humanos de las Mujeres organizado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) y el Instituto Raoul Wallenberg de Suecia (IRW), con el apoyo económico de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo (ASDI).

Este libro es consecuencia de una fructífera interacción, durante dos ediciones del programa, entre profesionales que trabajan en género de modo práctico y quienes lo hacen desde el ámbito teórico.

Esta mutua interacción refleja en gran medida el desarrollo del movimiento feminista y el proceso de introducción de los debates sobre la perspectiva de género en América Latina. Este proceso que lleva ya varias décadas, ha generado una nutrida producción sobre el tema, varios cursos de género a nivel universitario, programas de especialización de post grado y numerosas publicaciones especializadas.

A pesar de que todas estas experiencias han reconocido, en gran medida, la necesidad de incluir la práctica y la teoría, el Programa Especializado sobre Derechos Humanos de las Mujeres constituye una de las pocas experiencias donde se han integrado de forma tan satisfactoria estos dos elementos.

El curso ofreció los últimos avances que se han dado a nivel teórico a profesionales trabajando a nivel práctico y al mismo tiempo incorporó sus aportes al contenido del programa. Esta misma lógica fue trasladada a la estructura del propio curso, ya que a los módulos teóricos se les incluyó

* Egresada de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Realizó su maestría en la Universidad de Leiden, Holanda. Actualmente, se encuentra realizando sus estudios de doctorado en la Universidad de Lovaina, Bélgica. Tuvo a su cargo de la ejecución del Primer Programa Especializado sobre Derechos Humanos de las Mujeres.

sesiones prácticas y visitas relacionadas con los temas estudiados. El valor añadido de estas experiencias fue que las y los participantes pudieron contrastar y experimentar directamente los conceptos aprendidos en un contexto específico.

La presente publicación, como producto de dicho programa, tiene en primer lugar el objetivo de servir como guía para quienes se introducen en el tema. En este sentido, ofrece las herramientas necesarias para entender la perspectiva de género a cabalidad.

En segundo lugar, pretende ser una herramienta para las y los profesionales que trabajan en estos temas. Se trata pues, de una aproximación teórica que busca hacerles reflexionar sobre lo que hacen, por qué lo hacen y cómo lo hacen.

Finalmente, la publicación busca también ser una guía para quienes se desempeñan desde el ámbito académico. El objetivo es hacer visibles los temas que actualmente son relevantes desde la práctica, para integrarlos en las discusiones teóricas sobre género. Por ejemplo, se analizan los encuentros y desencuentros entre la “perspectiva de género” y “mujer indígena” o las relaciones entre “conflicto armado” y “mujer”, en una región donde la mayoría de los países cuentan con una significativa pluralidad étnica y que además han sufrido o continúan sufriendo situaciones de violencia armada.

El texto se encuentra ordenado siguiendo la estructura general de las ponencias del programa. Existen dos ejes centrales que dividen el texto en: a) una aproximación introductoria a la teoría de género y los derechos humanos de las mujeres; y b) una discusión sobre los temas de relevancia actual sobre género en la región.

A continuación se presenta el desarrollo del sentido general y la razón de dicha estructura, introduciendo breves resúmenes de los principales puntos tratados en las ponencias, a modo de guía de lectura.

Adicionalmente, se incorpora un análisis de los temas que cruzan transversalmente las ponencias. De este modo, se podrá tener una visión

más integral de los ejes que marcaron el desarrollo general del programa y por ende del presente libro.

Finalmente, se ofrece un análisis de la interrelación entre la teoría y la práctica que ha constituido un punto central del programa y que ha enriquecido el propio contenido de la presente publicación.

I. Estructura y sentido general de los módulos

La primera parte del texto tiene la función de introducir los conocimientos básicos sobre teoría de género y sobre las principales herramientas jurídicas de protección de los derechos humanos de las mujeres a nivel internacional. Este módulo estuvo respaldado por una fase virtual, que incluyó algunas aproximaciones teóricas sobre el principio de igualdad y no discriminación y el tema de pobreza y derechos humanos, como marco general para los temas a tratarse más adelante.

El primer módulo de esta parte se enfoca desde el ámbito de las ciencias sociales, explicando la aparición y desarrollo de este campo de estudio. Estos conceptos generales son fundamentales para manejar el lenguaje sobre género y entender las bases históricas, filosóficas, políticas y sociales, sobre las que se asienta esta perspectiva.

Dentro de este primer grupo encontramos las ponencias de Marcela Huaita que otorgan una serie de conceptos imprescindibles para entender la perspectiva de género y la complejidad que encierra este concepto. En su ponencia titulada “Reformulación de la interpretación social, concepto de género y su aplicación”, ella desarrolla ideas fundamentales como la diferencia entre género y sexo y las diversas dimensiones del término “género”. Asimismo, hace una evaluación crítica de las dicotomías productivo/reproductivo de los roles, público/privado de los espacios y feminidad/masculinidad de los atributos, introduciendo además el tema de la multidimensionalidad de las identidades. Finalmente, reflexiona sobre como esta serie de factores condiciona el acceso y control diferenciado de los recursos.

A partir de estas categorías de análisis, en su ponencia sobre “Perspectiva de género, teorías y alcance del concepto”, ella muestra la utilidad de la perspectiva de género para diagnosticar y transformar las diferencias existentes. Desarrolla además las diversas posturas teóricas actuales y los distintos modos que éstas tienen de aplicar el concepto de género. Asimismo, analiza cómo las relaciones de género determinan patrones de comportamiento diferenciados que esconden complejidades inter e intra género. Finalmente, muestra cómo el sistema de género subyace a todas las relaciones que se dan a nivel social, usando como ejemplo el caso del sub-sistema de salud.

A partir de esta introducción a la teoría de género y sus principales componentes, se pasa a desarrollar los principales instrumentos y mecanismos de protección a los derechos de las mujeres. Este bloque jurídico es fundamental para entender el desarrollo de la perspectiva de género, ya que, en parte, es producto de un proceso más amplio de transformaciones que se han dado a través del tiempo y gracias a la influencia y desarrollo de los movimientos feministas.

En esta parte se analiza el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUDH). En su ponencia “Introducción al Sistema Universal de Derechos Humanos. Principales instrumentos y mecanismos y su aplicación para las mujeres”, Elizabeth Salmón analiza la estructura general del sistema, incluyendo los mecanismos convencionales y no convencionales y su relación con la protección de los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, desarrolla el trabajo que la antigua Comisión y el actual Consejo de Derechos Humanos, han realizado a favor de la promoción por el respeto y aprendizaje de los derechos humanos. Finalmente, analiza los mecanismos convencionales, tanto aquellos que contienen el principio de igualdad y no discriminación de modo general, como las convenciones específicas sobre los derechos de las mujeres.

Desde este marco introductorio al SUDH, la autora desarrolla las características, importancia y aportes de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Asimismo, analiza la labor del Comité para la Eliminación de la

Discriminación contra la Mujer, encargado de velar por la implementación de esta convención a través de sus informes, recomendaciones y observaciones generales. Introduce también los aportes del Protocolo Facultativo de la CEDAW a una protección más eficaz. Finaliza señalando otros órganos del sistema universal que también han contribuido a la protección de los derechos humanos de las mujeres.

Como se mencionó anteriormente, el programa buscaba además discutir temas de interés para la perspectiva de género que tengan una relevancia actual en América Latina. En este sentido, la segunda parte del curso trata dos temas centrales: “mujer y conflicto armado” y “género y mujer indígena”, ambos ejes centrales del debate sobre género en la actualidad de la región.

El primer módulo sobre “mujer y conflicto armado”, se incluyó debido a que se trata de una problemática que ha afectado y afecta de forma visible a la mayoría de los países de la región. Asimismo, se trata de un tema que sólo recientemente se ha vinculado con el enfoque de género, ya que el papel de la mujer en los conflictos armados se ha mantenido históricamente invisibilizado.

Juilissa Mantilla, en su ponencia sobre “La situación de las mujeres en el conflicto armado peruano: El caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (CVR)”, realiza una aproximación detallada para mostrar los impactos diferenciados de la violencia armada en las mujeres, valiéndose del caso específico de Perú. La ponencia hace un recuento de los principales hallazgos de la CVR, otorgando datos y estadísticas. Asimismo, desarrolla los objetivos de dichas violaciones, los espacios donde se dieron, su conexión con otras violaciones de los derechos humanos, el perfil de las víctimas y la impunidad que quedó tras los hechos. La ponencia también recoge detalles sobre la labor como la CVR, los retos que enfrentaron en su trabajo, sus conclusiones y el impacto internacional del uso de dicho enfoque en su informe.

En su segunda ponencia sobre “La Perspectiva de Género en el Ámbito de la Justicia Transicional: el Caso de las Comisiones de la Verdad”, Julissa Mantilla hace una introducción general a la Justicia Transicional como

campo de estudio en situaciones post conflicto, llamando la atención sobre las “comisiones de la verdad” como uno de sus principales mecanismos. Resalta los principales aportes que implica introducir una perspectiva de género en el trabajo de las comisiones de la verdad e incluye un análisis de las comisiones de la verdad de Guatemala, Sudáfrica y Perú, que insertaron la perspectiva de género en su labor.

El último módulo del libro se centra en un tema fundamental para muchos países de la región: la relación entre género, derechos humanos y mujer indígena. Este se trata de un tema de gran trascendencia, no sólo a nivel regional sino también global, especialmente si se considera la repercusión que en los últimos años han cobrado los movimientos sociales que reivindican identidades indígenas y derechos colectivos.

Diana Urioste con su ponencia “Mujer indígena, pobreza y acciones positivas”, llama la atención sobre la complejización de las discusiones de género cuando se relacionan con factores étnico-culturales. Ella explica el contexto histórico y político en el que se están dando estas discusiones e introduce algunas consideraciones conceptuales para analizar la situación de las mujeres indígenas en la región.

De igual modo, se refiere la necesidad de contar con políticas públicas efectivas que tomen en cuenta la especificidad de la condición de ser “mujer” e “indígena” al mismo tiempo. Tras ofrecer un marco general sobre el concepto de políticas públicas y un diagnóstico de las mismas en la región, señala algunas de las principales razones de la ineffectividad de dichas medidas. Así, toca temas como la incapacidad de estas políticas de lograr una igualdad real, la ausencia de información de los organismos públicos que se dediquen al tema y la necesidad de “desconcentrar” la política y llevarla “de la ciudad al campo” y “de los hombres a las mujeres”. Finaliza introduciéndonos al concepto de acciones afirmativas como medidas necesarias en la implementación de políticas públicas y haciendo unas reflexiones sobre los principales retos que afronta este tema.

II. Ejes transversales del programa y la publicación:

Existen algunos temas que se han presentado de forma transversal en

muchas de las ponencias. Estos ejes generales han marcado la experiencia del programa y del presente texto. Se tratan de temas que subyacen a los tópicos de los cursos y que demuestran la necesidad de analizar los temas de género desde una mirada holística.

El primer eje que se identificó fue el de la “multidisciplinariedad” que caracteriza a los estudios de género. En cada uno de los temas tratados se entrelazaron teorías, métodos y aproximaciones que pertenecen a diversos campos de estudio. Cada perspectiva aportó una visión diferente pero en conjunto complementaria. Esta interdisciplinariedad también se reflejó en el curso y puede verificarse además en los temas tratados en los cuatro módulos, la profesión de las y los docentes y en el perfil de las y los participantes.

Un ejemplo de la utilidad de este enfoque estuvo en la detección de las limitaciones de centrar la lucha por la equidad de género únicamente desde una mirada de los derechos humanos de las mujeres. La realidad muestra que en un contexto latinoamericano, donde las adhesiones y ratificaciones de estándares universales es común pero poco implementada, es necesario implementar otras estrategias más allá de lo jurídico que complementen dicha visión.

El segundo eje del programa y el texto es la “complejidad” que implica teorizar y aplicar el concepto de género. A lo largo del programa se hizo evidente que no se trata de una categoría única ni estática. Existen diversas aproximaciones y matices que varían de acuerdo con el contexto y el grupo al que son aplicadas. Esto, en un escenario como el latinoamericano, implica tomar en cuenta una multiplicidad de factores que complejiza el entendimiento y práctica de la perspectiva de género.

Un primer ejemplo, se puede observar en la relación entre género y multiculturalidad. Plantear el tema de género desde el universalismo ha sido difícil por las deficiencias que esto implica en realidades no occidentales. Por otro lado, es innegable el valor que esta perspectiva ha tenido en la visualización de las inequidades construidas socio culturalmente. Esto demuestra que no existen respuestas simples y que en todo caso es necesario abrir las puertas a dicho debate.

Un segundo ejemplo se evidencia en los propios matices de un análisis intragénero. Las relaciones de poder subyacen a todas las construcciones sociales y se manifiestan también al interior de la propia categoría de género. De este modo, se hizo evidente la necesidad de complejizar un discurso monolítico, más si se tomaba en cuenta la realidad de la región. Esto implicó analizar con más detenimiento desde dónde se estaba hablando de género y a quién, en qué contexto y por qué se estaba aplicando dicha categoría. Todas estas discusiones marcaron las sesiones del programa a lo largo de los diversos temas analizados. El racionalizar e integrar estas visiones a lo largo del curso, tuvo un efecto enriquecedor en el contenido del curso y de esta publicación.

III. La huella de las visitas

Uno de los ejes centrales del programa y de la publicación ha sido la interrelación entre estos dos elementos. Cada contenido teórico del curso tuvo correspondencia con una experiencia práctica. La finalidad era permitir a las y los participantes vislumbrar claramente y entender de forma vivencial los conceptos teóricos aprendidos.

Si bien el texto no puede reflejar lo aprendido y experimentado en la fase práctica del programa, se deja constancia de algunas de las reflexiones que suscitaron estas visitas, ya que éstas han tenido consecuencias en el diseño y formulación del contenido del programa y por ende, en el presente texto. Asimismo, para que se tome en cuenta la novedad y relevancia de este tipo de experiencias en futuros programas.

La primera visita se realizó a la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo. Esto permitió entender cabalmente los alcances y deficiencias que implica implementar los instrumentos y herramientas de protección de los derechos humanos de las mujeres en una realidad nacional.

Las siguientes visitas se relacionaron con el módulo sobre mujer y conflicto armado. Para ello se efectuó una visita al registro fotográfico de la CVR, conocido como Yuyanapaq. Este recorrido visual por una de las partes más trágicas de la historia peruana permitió observar el rol de las mujeres en

el conflicto, la multiplicidad de roles que asumió y las consecuencias post conflicto que la violencia generó en su situación.

Esto se complementó, en la segunda edición del programa, con la proyección de una reciente película peruana, “La Teta Asustada” (Llosa, 2009). Este filme permitió observar las consecuencias a corto y largo plazo de la violencia armada en las mujeres y como se transforman a la larga en violencia estructural y continuada contra ellas.

Estas dos experiencias permitieron entrelazar los temas sobre mujer y conflicto armado, su relación con el caso específico de la violencia en el Perú y su significado en contextos de post conflicto y transición.

La visita a Cusco tuvo como objetivo central acercar a las participantes a un contexto específico donde pudieran poner los conocimientos teóricos a prueba. Cusco, además de ser uno de los departamentos donde más se ha reivindicado la identidad indígena y su reconocimiento a través de derechos colectivos, es también uno de los departamentos con mayores índices de violencia contra la mujer en la región, de acuerdo con el reciente “Estudio multipaís de la Organización Mundial de la Salud sobre salud de la mujer y violencia doméstica”.

A través de la cooperación con el Instituto de Estudios Andinos Bartolomé de las Casas del Cusco y del acercamiento a dos de los proyectos que desarrollan, se pudo visualizar los retos que implica aplicar una perspectiva de género en determinados contextos, los factores que se deben tomar en cuenta y los límites de la teoría en escenarios específicos.

La primera de las visitas en Cusco, se realizó a la Coordinadora Departamental de Defensorías Comunitarias del Cusco (CODECC). Esta organización conformada por mujeres y hombres del campo y la ciudad, trabaja de forma gratuita y voluntaria contra la erradicación de la violencia familiar y a favor de los derechos de los niños y adolescentes. Esta visita permitió enlazar una serie de temas vistos en la parte teórica, tales como violencia contra la mujer, género y mujer indígena.

La segunda de las visitas fue a la asociación de tejedoras Pallalyclla, en

la comunidad de Chary, provincia de Checacupe, Cusco. Esta visita, ya en un contexto más rural, fue relevante para entender los temas vistos en el módulo sobre mujer indígena, tocando temas como pobreza, acciones positivas e igualdad y no discriminación. Esta visita permitió ver como las experiencias organizativas de las mujeres para crear sus propios recursos pueden cambiar su situación de postergación. Sin embargo, también puso en evidencia la complejidad de la situación de la mujer indígena y las dificultades que van más allá de la mera independencia económica y que se enmarcan en un contexto cultural distinto.

Estos dos acercamientos constituyeron una fuente de inspiración para muchos de las y los participantes, tanto a nivel institucional como personal. La capacidad organizativa, capacitación y crecimiento de estas organizaciones, así como la fortaleza y perseverancia de las mujeres que las conforman, impactaron fuertemente en la experiencia de las y los participantes en el programa.

De las visitas realizadas durante las dos ediciones del programa, surgieron muchas inquietudes, se identificaron temas que eran relevantes para ser integrados en futuras ediciones y salieron nuevas iniciativas y lecciones que las y los participantes se llevaron a sus ámbitos de trabajo. En este sentido, la parte práctica del curso ha sido un componente fundamental en la estructura del programa y del texto.

Para finalizar, solo cabe recalcar que esperamos que el contenido de esta publicación, así como lo ha sido el programa que le dio origen, sirva como espacio de encuentro y recreación de las diversas miradas al tema de género y los derechos humanos de las mujeres. Esperamos además que este sea un medio adecuado para extender el impacto del curso y beneficiar a todos aquellos que no participaron de él.

REFORMULACIÓN DE LA INTERPRETACIÓN SOCIAL, CONCEPTO DE GÉNERO Y SU APLICACIÓN

Marcela Huaita Alegre*

I. El concepto de género

En este punto creo que es conveniente explicar qué entendemos por la categoría “género” y cómo este concepto puede servirnos para un análisis crítico de los derechos humanos. Cuando hablamos de género, nos estamos refiriendo a las características que social y culturalmente se atribuyen a varones y mujeres a partir de las diferencias biológicas, constituyendo así lo que se conoce como género masculino y género femenino. Es conveniente entonces diferenciar el sexo (biológico) del género (construcción social). Así podemos diferenciar ambas categorías si establecemos las siguientes diferencias¹:

Género	Sexo
Percepción social	Evidencia física
Es aprendido	Es genético
Propio de una cultura	Universal
Varía con el tiempo	Permanece

El concepto de género entonces nos ayuda a entender cómo es un varón o una mujer en una sociedad determinada, o los modelos positivos o negativos que esa sociedad construye. Estos modelos son los estereotipos

* Abogada, Master en Derecho por la American University de Estados Unidos. Ha desarrollado su carrera docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se desempeña como especialista en Género y Derechos Humanos.

¹ SEMINARIO PARA AMÉRICA LATINA SOBRE LA MUJER EN EL DESARROLLO. Análisis de Género y su Aplicación. Lima: UNDP/UNFOA/UNICEF. 1989, p.5.

que cada vez corresponden menos a nuestra realidad²; sin embargo, muchas veces encontramos que subyacen en las normas, prácticas o en la ideología de aquellos que hacen las normas o realizan las prácticas. Pero, antes de hacer este análisis, revisemos por lo menos tres elementos del concepto de género³:

- Es una realidad fundamentalmente psico social y simbólica porque se trata de lo que nosotros nos representamos (realidad simbólica) a partir de un dato de la realidad física, es decir, cómo interpretamos un elemento que recogemos del mundo concreto. Es importante tener presente que no se trata de cualquier dato, sino de uno absolutamente presente en todas las sociedades conocidas: la diferencia biológica entre varones y mujeres. Entonces, pasamos al segundo elemento y es que esta realidad psico social y simbólica se asienta en la variable sexo.

- Se asienta en la variable sexo. El sexo de varones y mujeres está referido a una realidad física, biológica y anatómica que distingue dos criaturas humanas: las mujeres y los varones, realidad de la cual todos y todas estamos conscientes y conocemos que existe. Sin embargo, la cuestión está en que este dato de la realidad al ser interpretado en una sociedad cualquiera, genera una serie de mensajes referidos al comportamiento que debe seguir una mujer o un varón, proponiendo uno o más modelos, de lo que éstos deben ser y con ello tenemos el tercer elemento y es que este dato físico, el sexo, al ser interpretado, genera actitudes, comportamientos, valores, símbolos y expectativas diversas en la sociedad.

- Genera actitudes, comportamientos, valores, símbolos y expectativas diversas según distintos grupos sociales. Ahora bien, de los estudios

² Actualmente, la imagen de la mujer ha cambiado y corresponde a una suma de roles en donde ésta se presenta como esposa, madre, ama de casa, educadora, responsable de los afectos, trabajadora, profesional exitosa, interesada en el mundo externo con una vida social activa y con un derecho a una sexualidad plena. Por su parte, los estudios de masculinidad muestran que la revisión masculina se mueve en base a dos ejes: su relación con la mujer y a la demanda de mayor espacio para la sensibilidad y los afectos. Para mayor información, véase las investigaciones realizadas por Norma Füller. En: <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/124/pag119.htm>

³ Para ello seguimos a: RUIZ BRAVO, Patricia. "Una aproximación al Concepto de Género". En: Igualdad de oportunidades y política. Lima: Idea Internacional y Transparencia, 2008.

realizados en el campo de las ciencias sociales, la mayor parte de ellos dan cuenta que en el momento en que estas actitudes y comportamientos se ponen en una jerarquía de valores sociales, lo femenino se encuentra menos valorado que lo masculino.

El concepto de género entonces alude a “una realidad compleja, fundamentalmente psicosocial y simbólica que se asienta en la variable sexo y que interactúa con ésta generando actitudes, comportamientos, valores, símbolos y expectativas diversas según los distintos grupos sociales”⁴.

II. Roles de Género

Los roles de género son el conjunto de normas y pautas que dicta la sociedad -de acuerdo a su cultura- sobre lo que debe ser el comportamiento masculino y femenino.

Así, tradicionalmente se han diferenciado los roles productivo y reproductivo, correspondiéndole el primero de ellos al varón y el segundo a la mujer. Así, la figura del varón era la del proveedor y la de la mujer el ama de casa.

Esta visión dicotómica, cada vez menos se refleja en la realidad; sin embargo, aún norma la conducta de las personas y pauta sus expectativas. La división social del trabajo recoge precisamente esta visión antagónica de los roles femeninos y masculinos y genera una serie de prácticas nocivas, como por ejemplo: la invisibilización del trabajo productivo de la mujer, o la ausencia de responsabilidad de los varones respecto de las tareas domésticas, que no hacen sino reforzar la discriminación.

III. Espacios de género

Los roles a los que hemos hecho alusión se actúan en espacios, y estos espacios también son atribuidos en razón del género.

Así, la casa es el espacio por antonomasia de las mujeres, por cuanto es

⁴ RUIZ BRAVO, Patricia. Citando a Liuba Kogan En: Ídem, p. 10.

desde ahí donde se gestionan los afectos. Sin embargo, esta asignación tiene como contrapartida la reclusión de la mujer, restricción de su movilidad y finalmente la exclusión social.

De otro lado, la calle es el espacio de los varones. Es en el espacio público donde ellos tienen que afirmarse y por tanto les exige asumir mayores riesgos y conductas violentas. Relacionado con eso está el mundo del trabajo y la participación política.

IV. Atributos de género

Asociado a ello, están las características de la personalidad o atributos de género que se relacionan con estos roles.

El rol de la mujer se asocia con una femineidad que está delineada por los atributos de dulzura, debilidad, emoción, sacrificio, renuncia; mientras que el rol masculino se asocia con la agresividad, fuerza, competencia, razón. Desde pequeños, a varones y mujeres se les atribuye estas características, a través de una serie de mecanismos que van desde la manera de vestir, los juegos que realizan y las actividades en las que se desarrollan.

V. Identidad de género

Todo ello va siendo asimilado por las personas desde su nacimiento a través de una serie de mecanismos de socialización, entre los que identificamos⁵ :

- La asignación o rotulación que hacen los padres de la criatura al momento de nacer.
- La identidad que desarrolla el infante y a través de la cual se va a relacionar con el mundo.
- El rol de género dictado por la sociedad y que genera una cierta expectativa/

⁵ Para mayor información, véase: LAMAS, Marta: "La antropología feminista y la categoría género". En: Nueva antropología. N° 30. México, 1986.

mandato sobre como debe comportarse a lo largo de su vida.

Las identidades que así surgen, no son unívocas, sino que van a depender de la edad, la etnia o la clase social. Es decir, hay diversas feminidades y masculinidades; no hay una sola identidad, sino que hay identidades diversas.

VI. Acceso y control de los recursos

A partir de estos patrones de masculinidad y feminidad se relacionan hombres y mujeres. Estas relaciones -que se dan tanto entre los propios varones como entre las propias mujeres (intragénero), como entre varones y mujeres (intergénero)- vehiculan poder. Es decir, las relaciones que se establecen no son igualitarias sino que son relaciones desiguales en las que lo femenino es subvalorado, mientras que lo masculino es considerado de mayor valor.

Estos roles también determinan el acceso y control de los recursos. El acceso está relacionado con la posibilidad de usar un bien material o inmaterial para satisfacer necesidades individuales y colectivas, mientras que el control está relacionado con la posibilidad de tomar decisiones en torno al uso de ese bien. Los recursos son lo que permite cambiar una situación, condición o problema.

De acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud⁶, los recursos pueden ser de diverso tipo:

- Recursos internos o familiares, como autoestima, confianza en sí, capacidad para expresar intereses propios, y las redes familiares.

- Recursos económicos y sociales, como trabajo, crédito, dinero, transporte, equipo, alimentación, seguridad social, servicios de salud, vivienda, de cuidado de niños, facilidades para tareas domésticas, entre otros.

⁶ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Programa Mujer, Salud y Desarrollo. Taller sobre género, salud y desarrollo. Guía para facilitadores. Estados Unidos. 1997, p. 43 y sgts.

- Recursos políticos, como posición de liderazgo y movilización, espacios de opinión, comunicación, negociación y concertación.
- Información y educación, como educación formal y no formal, entrenamiento en el trabajo o espacios de intercambio.
- Tiempo, como horas del día para uso discrecional o tiempo laboral remunerado flexible.

Los patrones de masculinidad y feminidad van a determinar el acceso y control diferenciado de estos recursos entre hombres y mujeres, de manera tal que se privilegia a los varones en el acceso y gestión de estos recursos, dejándose a las mujeres en una situación más bien de subordinación.

PERSPECTIVA DE GÉNERO, TEORÍAS Y ALCANCE DEL CONCEPTO

Marcela Huaita Alegre

I. Perspectiva/enfoque de género

La perspectiva o enfoque de género es un marco de análisis teórico y conceptual que permite detectar los factores de desigualdad que afectan a hombres y mujeres en los diferentes ámbitos de la vida humana. Ello permite diferenciar entre la condición y posición de las mujeres respecto de los hombres. En ese sentido, la condición de vida se refiere a la esfera inmediata de la experiencia de cada persona (tipo de trabajo que realizan, necesidades cotidianas, etc.), y la posición en la sociedad, que más bien está referida al nivel social y económico de las mismas (disparidades salariales, precariedad en el empleo, participación en toma de decisiones, etc.). Asimismo, permite planificar acciones que permitan modificar las estructuras en las que se fundan las desigualdades y que las hacen permanentes.

Siguiendo a Patricia Ruiz Bravo¹, podemos decir que es imperativo conocer este enfoque por diversas razones, tanto de orden ético como lo es la búsqueda de una sociedad con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; como de orden académico, conocer y tratar de comprender la realidad; y de orden político, puesto que el desarrollo no es sólo una cuestión económica sino que supone también democracia, ciudadanía y acceso a derechos.

II. Teorías feministas

El concepto de género, que es piedra angular de este enfoque surge en el debate de la teoría feminista, que busca responder el porqué de la situación subordinada de la mujer en la sociedad.

¹ RUIZ BRAVO, Patricia. "Una aproximación al Concepto de Género". En: Igualdad de oportunidades y política. Lima: Idea Internacional y Transparencia. 2008, p. 6 y ss.

A continuación, y siguiendo a Encarna Bodelón², presentaremos de manera muy resumida los argumentos principales de las diversas corrientes de la teoría política feminista.

2.1. Teoría liberal

Según esta teoría, el tratamiento de las mujeres en las sociedades contemporáneas viola los principios del liberalismo político de libertad e igualdad. La discriminación sexual es injusta puesto que niega a las mujeres la igualdad de derechos que les permitiría perseguir sus propios intereses. La justicia requiere la igualdad de oportunidades y la misma consideración para todos los individuos independientemente del sexo. El sexo es meramente un accidente, una característica no esencial de la naturaleza humana. La causa de la subordinación de las mujeres es la injusta discriminación legal y de otros tipos. Por ello, lo que se busca es la igualdad en la vida pública, y su objetivo será la eliminación de la discriminación sexual, especialmente en las áreas de la vida pública y el mercado laboral. Los mecanismos para lograrlo serán las acciones positivas o de trato preferente.

2.2. Teoría marxista

De acuerdo a las feministas marxistas, la experiencia histórica de las mujeres está marcada por desigualdades estructurales. La localización de las causas últimas de la subordinación de las mujeres es en la vida material, concretamente en las relaciones de producción y de reproducción. La asimetría que se observa en las formaciones sociales patriarcales entre hombres y mujeres, entre lo masculino y lo femenino, no se llama ni opresión, ni subordinación, sino explotación.

La experiencia femenina individual está determinada por condicionamientos económicos y políticos, que hacen de dicha experiencia un elemento precario. El problema central no es la igualdad de derechos, sino la desigualdad social, que se genera en el ámbito político y económico.

² BODELÓN, Encarna. La igualdad y el movimiento de mujeres: propuestas y metodología para el estudio del género. Working Paper N° 148. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. 1998, p. 20.

Combatir dicha desigualdad supone generar estructuras políticas y sociales que aborden esa desigualdad social. La igualdad requiere un tratamiento diferente para los grupos oprimidos o que sufren desventajas sociales. No se busca eliminar la diferencia per se, sino su significación subordinante.

2.3. Teoría radical

Considera que la biología femenina es la base para la división sexual del trabajo y por tanto, es de relevancia política. La causa básica de la subordinación de las mujeres es el patriarcado, un conflicto sexual que los hombres han resuelto a su favor, controlando los cuerpos, la sexualidad y los procesos reproductivos de las mujeres, por encima de otros factores como la jerarquía, la clase o la raza en relación a la opresión de las mujeres. La opresión no puede erradicarse reformando leyes y haciendo que hombres y mujeres compartan por igual las responsabilidades que antes se adjudicaban en función del sexo, ni compartiendo en pie de igualdad las instituciones políticas y económicas, sino mediante una reconstrucción radical de la sexualidad, promoviendo nuevos valores para las mujeres basados en la valoración de su cultura.

Recogiendo lo aportado por estos desarrollos teóricos, los estudios de género evidencian que las categorías “mujer” y “varón” son productos culturales que las sociedades elaboran y en las que socializan a sus miembros, de manera tal que éstos aprenden las formas de ser, sentir y actuar que son socialmente valoradas.

III. Relaciones de género

Las relaciones tanto inter género como intra género obedecen a patrones de masculinidad y feminidad a través de los cuales se relacionan hombres y mujeres y que implican develar las relaciones desiguales que se dan, y que de una u otra manera van a dar cuenta de la posición diferente de unos y otras en la sociedad.

Así, los diferentes roles desempeñados por mujeres y varones en la vida social, combinados con sus diferentes biologías, van a ser determinantes en

los patrones de salud y enfermedad desarrollados por éstos. Así por ejemplo, se reconoce que hay una mayor esperanza de vida de las mujeres frente a los varones que enfrentan las mismas condiciones socioeconómicas; sin embargo, a pesar de esta mayor longevidad de las mujeres, éstas reportan mayores niveles de enfermedad y estrés que los varones, con lo cual su calidad de vida es peor. El siguiente cuadro nos ilustra de qué manera las diferencias de género impactan en la vida de hombres y mujeres de manera diferenciada³.

Tasas estimadas de homicidio en el mundo por edades - 2000⁴		
Grupo de edad (años)	Tasa de homicidio (por 100 mil habitantes)	
	Hombres	Mujeres
0-4	5,8	4,8
5-14	2,1	2,0
15-29	19,4	4,4
30-44	18,7	4,3
45-59	14,8	4,5
> = 60	13,0	4,5
Total (estandarizado por edades)	13,6	4,0

Por el contrario, cuando reparamos en una violencia no letal, como la que se da al interior de la familia, las mujeres soportan abrumadoramente la carga y ésta es inflingida esencialmente por los varones. Así, según información de la OMS, sobre violencia contra la mujer:

La violencia contra la mujer en el hogar⁵		
Países industrializados		
Suiza Gillioz et al. (1997)	Muestra aleatoria de 1500 mujeres entre 20 y 60 años que viven con pareja.	20% informan haber sido agredidas físicamente.

³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD - ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Informe Mundial sobre la violencia y la salud. Washington, D.C. 2002, p. 8.

⁴ MURRAY, Cristopher y otros. The global burden of disease 2000 project: aims, methods and data sources. Cambridge: Organización Mundial de la Salud. 2001.

⁵ Véase: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD - ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Informe sobre la violencia contra la mujer. Junio 1998.

Asia y el Pacífico		
India Narayana (1996)	Muestra sistemática de varias etapas de 6.902 hombres casados, de 15 a 65 años de edad, en cinco distritos de Uttar Pradesh.	18 a 45% de los hombres actualmente casados reconocen haber maltratado físicamente a sus esposas, dependiendo del distrito estudiado.
Medio Oriente		
Egipto ElZanaty et al. (1995)	Muestra nacional representativa de mujeres separadas de 15 a 49 años de edad.	35% de las mujeres informan haber recibido golpes de sus esposos en algún momento del matrimonio.
Africa		
Uganda Blanc et al. (1997)	Muestra representativa de mujeres, de 20 a 44 años y sus compañeros en dos distritos, Masaka y Lira.	41% de las mujeres informan haber sido golpeadas o lesionadas físicamente por un compañero; 41% de los hombres informan haber pegado a su compañera.

A nivel nacional, según un estudio llevado a cabo en la ciudad de Lima⁶, el 51% de las mujeres entrevistadas reporta haber sufrido alguna vez violencia física o sexual por parte de su pareja.

Prevalencia de violencia contra la mujer por parte de su pareja			
	Violencia física	Violencia sexual	Violencia física o sexual
No	51,6	775	49,0
Si	48,4	22,5	51,0
Total	100,0	100,0	100,0

⁶ GÚEZMES, Ana, Nancy PALOMINO y Miguel RAMOS. Violencia sexual y física contra las mujeres en el Perú. Estudio Multicéntrico de la Organización Mundial de la Salud sobre la violencia en la pareja y la salud de las mujeres. Lima: Flora Tristán Centro de la Mujer Peruana. 2002, pp. 53 y 70.

Este mismo estudio nos muestra que, para las mujeres mayores de 15 años, fuera de la pareja, el padre se constituye como la principal fuente de agresión física; luego otro familiar mujer, probablemente la madre y también otros familiares varones, como hermano, tío, abuelo.

Prevalencia de violencia física ocasionada por persona distinta a la pareja, contra mujeres mayores de 15 años	
Agresor distinto de la pareja	%
Padre	38,3
Otro familiar mujer	28,9
Otro familiar hombre	27,9
Enamorado/novio	8,0
Padraastro	1,7
Personas conocidas (amig@, profesor, compañero de trabajo)	4,6
Desconocido	6,0
Otro	10,2

IV. Sistema de género

De acuerdo a Rubin, “un sistema sexo-género es el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen estas necesidades humanas transformadas”⁷.

El sistema de género entonces no es sólo la relación entre varones y mujeres sino que es el propio sistema social en donde interactúa con el sistema económico, político o religioso. Un ejemplo de ello es como se presenta el sistema de género en el ámbito de la salud.

En el sistema de salud, en cada consulta, se encuentran dos protagonistas, las personas prestadoras y las y los usuarios, que en su mayoría son

⁷ RUBIN, Gayle. “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo”. En: Género. Conceptos básicos. Programa de Estudios de Género. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 1997, pp. 41- 61.

mujeres. En este encuentro se ponen en contraposición el sistema doméstico y el institucional, un sistema doméstico en el que prima el saber de las mujeres transmitido por generaciones pero poco valorado por el sistema institucionalizado, con predominancia de un pensamiento científico masculino. Pero el sistema de género se evidencia además, en una serie de manifestaciones, como por ejemplo:

- La discriminación de las mujeres en el acceso y en la atención: La sexualidad y la reproducción son temas de singular interés y diferenciación en la salud de varones y mujeres y que fueron materia de singular atención en la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1979⁸. Esta convención, cuando aborda el tema de la salud, pone énfasis en dos aspectos: la discriminación que sufre la mujer en materia de acceso a la salud, y de otro lado en aspectos reproductivos de la salud de las mujeres. Ello debido a que el sistema de salud -al igual que otros muchos aspectos- estaba centrado en la experiencia masculina. Un claro ejemplo es la forma en que se realiza el parto en los hospitales (parto horizontal), que lejos de ayudar a la mujer busca dar una posición cómoda al proveedor.

- Otro elemento importante a tener en cuenta es la división social del trabajo. Precisamente, es la salud uno de los campos que se asocia al rol tradicional de la mujer. Por un lado, todo lo relativo a la función reproductiva y de crianza, y, por otro lado, lo que tiene que ver con el cuidado de enfermos, niños y ancianos, son asumidos como parte de lo que naturalmente corresponde a las mujeres en la sociedad. Ello hace que las mujeres tengan una mayor exposición a los servicios de salud, ya sea porque acuden a éstos en búsqueda de atención para sí mismas o para sus hijos, hijas o algún familiar.

- Pero también, desde el lado de la oferta, es posible observar jerarquías de género. Así, entre quienes prestan servicios de salud, más o

⁸ Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada el 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de setiembre de 1981. El Perú ratificó esta convención en 1982.

menos las dos terceras partes son mujeres; es decir, existe un gran contingente femenino en los servicios de salud. Probablemente, para cualquier persona, el primer contacto con los servicios de salud es a través del personal femenino que trabaja en lo administrativo, luego con aquellas que les preparan para la consulta y finalmente acceden al estrato profesional, en donde dependiendo de la especialidad podremos encontrar una mayor presencia masculina o femenina. Es decir, aquí también podemos ver como hay jerarquías de género al interior del sistema de salud.

Todo ello, nos permite comprender como funciona el sistema de género en la sociedad, y cómo es necesario analizar la sociedad teniendo en cuenta este sistema que interactúa con los otros para dar cuenta de la organización social en la que vivimos.

La complejidad de la estructura social nos exige que para lograr cualquier transformación permanente analicemos la manera en que se organiza el sistema de género y sus políticas. Sólo conociendo ello podemos diseñar políticas que generen verdaderos cambios.

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER EN EL SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

*Elizabeth Salmón**

I. Introducción

El actual régimen jurídico de protección de los derechos humanos de las mujeres es, en parte, producto de un proceso más amplio de modificación de las costumbres sociales y políticas que se ha dado a través del tiempo y en gran parte, gracias a la influencia y desarrollo mundial de los movimientos de liberación femenina.¹

Si bien la protección formal de los derechos de la mujer surge en el siglo XX dentro del contexto general del movimiento de los derechos humanos, este proceso inicialmente estuvo fuertemente ligado a la idea del ser humano centrada en la imagen del hombre. Es decir, los derechos humanos sólo tenían en un inicio como referencia al sexo masculino, que se consideraba como el paradigma de lo humano, asimilándose los derechos de las mujeres como parte integrante de los derechos del hombre.

Los primeros esfuerzos por modificar esta situación y crear instrumentos específicos que respondan a las necesidades de las mujeres se dieron en el seno regional y no universal de protección de los derechos humanos, específicamente en el marco del sistema interamericano. Ciertamente, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), creada en 1928, fue la primera institución oficial intergubernamental del mundo que velara por el

* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y doctora en Derecho por la Universidad de Sevilla (España). Actualmente se desempeña como Directora Académica del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) y Coordinadora de la Maestría en Derechos Humanos de la misma universidad.

¹ STAFF Wilson, Mariblanca Mujer y Derechos Humanos, Ko'aga Roñe'eta se.viii (1998) - <http://www.derechos.org/koaga/viii/staff.html>

reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la mujer.²

Es con la creación de las Naciones Unidas que se empieza a dar una protección en el marco universal, tanto en el ámbito de los derechos políticos y civiles como en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Este desarrollo siguió una línea progresiva, en especial durante la década de 1990 que es cuando se empieza a aceptar claramente la idea de que los “derechos de las mujeres” deben ser entendidos como “derechos humanos”.

Asimismo, es durante esta década que se dan una serie de iniciativas encaminadas a ampliar esta concepción y a fortalecer el estatus de los derechos humanos de las mujeres a nivel global. Ejemplos claros de esto lo constituye la Conferencia Mundial de Viena de 1993 sobre Derechos Humanos, en la cual los gobiernos del mundo reconocen por vez primera que: “Los derechos humanos de la mujer y la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”³. De igual modo, la Declaración y Plataforma de Acción adoptadas en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing en 1995, constituyen sin duda textos claves en relación con los derechos de las mujeres⁴.

Es necesario recalcar previamente la necesidad de contar con derechos particulares respecto de las mujeres, ya que en principio parecería que la protección general de los derechos humanos debería ser suficiente. En este sentido, la especificidad de las violaciones de derechos humanos de las que son víctimas las mujeres en función de su género, roles y estereotipos otorgados históricamente por la sociedad, hace patente la necesidad de contar también con una protección de carácter especial, de forma tal que

² Esta Comisión ha participado activamente en el establecimiento de las primeras normas sistémicas en favor de los derechos de la mujer: las Convenciones Interamericanas sobre la Nacionalidad de la Mujer (Montevideo, Uruguay, 1933), la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948), y la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948).

³ Declaración de Viena, Punto 18 y Programa de Acción de Viena, Punto 22. También el Programa de Acción de Viena contiene toda una sección titulada: “La igualdad de condición y los derechos humanos de la mujer” (Puntos 36 a 44).

⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), “Diversidad en Beijing. Una experiencia de participación”, pp. 217.

actúe de modo más específico. Este razonamiento se condice, además, con la tendencia que muestran todos los sistemas de especificar o particularizar la protección de los derechos humanos. Como señala Cecilia Medina, presidenta actual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

[E]n la lucha por mejorar la situación de cualquier sector de la sociedad, que haya sido postergado en términos de derechos humanos, es legítimo y útil crear nuevas formulaciones para los derechos humanos existentes y adelantar acciones tendientes a combatir violaciones específicas a los derechos humanos, aun si estas pueden ser subsumidas por las normas generales. De esta forma, las mujeres podrán adquirir instrumentos útiles para lograr la finalidad que persiguen, especialmente la no discriminación en cuanto al goce de sus derechos. Por lo tanto, en este momento de la historia, se percibe la necesidad de un derecho internacional de derechos humanos más fuerte, especialmente para las mujeres, y es una necesidad sentida que las mujeres deben lograr este objetivo”.⁵

Ahora bien, en el marco del sistema universal, un punto de partida necesario lo constituye la Carta de Naciones Unidas, instrumento fundante de la organización. Al observar su Preámbulo, encontramos en éste una referencia fundamental a la igualdad de género en los términos siguientes:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos

(...)

A reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.

A partir de este inicial reconocimiento, la protección de los derechos humanos de las mujeres ha alcanzado a nivel universal un desarrollo muy importante, distribuido básicamente en tres ámbitos: el marco general de la Carta Internacional

⁵ MEDINA, Cecilia (1997) "Hacia una manera más efectiva de garantizar que las mujeres gocen de sus derechos humanos en el sistema interamericano", En: Derechos humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e internacionales, Cook, Rebeca, Editora. Colombia: PROFAMILIA, p.5

de los Derechos Humanos y otros instrumentos de Naciones Unidas,⁶ las Convenciones específicas para la protección de la mujer y las disposiciones de las agencias especializadas de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Precisamente estos tres ámbitos serán los ejes que seguiremos.

II. La Carta Internacional de los Derechos Humanos

La Carta Internacional de los Derechos Humanos se encuentra constituida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En términos generales, esta protección se caracteriza por consagrar los principios de igualdad y no discriminación con carácter general y reconocer algunas situaciones específicas que hacen precisar a las mujeres una protección especial, como la maternidad o el matrimonio.

2.1. La regulación convencional

a) La Declaración Universal de los Derechos Humanos

La DUDH fue adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948. Esta declaración –junto con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre que la antecede en siete meses- consagra por primera vez, en forma sistematizada, los derechos fundamentales de la persona, promoviendo la observancia y el respeto de ellos por parte de los estados

Once artículos de esta declaración aluden a la igualdad entre géneros: (art. 1) no discriminación (art. 2) el derecho de la vida, libertad y seguridad para toda persona (art. 3), la prohibición de esclavitud y servidumbre (art. 4), la prohibición de sometimiento a torturas, ni apenas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5), el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 6), igualdad ante la ley y protección de la ley (art.

⁶ Por ejemplo, la Convención de los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989 y que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

7), derecho a un recurso efectivo (art. 8), iguales derechos al matrimonio (art. 16), derecho a participación pública en el gobierno (art. 21) así como derecho al trabajo, a igual salario por mismo trabajo, y a libertad de sindicarse (art. 23).

b) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El PIDCP fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Actualmente, cuenta con 165 estados parte y 72 signatarios.

Son cuatro los artículos que recogen la protección a la mujer en los siguientes supuestos: no-distinción en el goce de derechos (art. 2), igualdad en el goce de derechos civiles y políticos para hombres y mujeres (art. 3), no-discriminación a los niños por motivos de sexo (entre otras causas) y a la protección que su condición requiere (art. 24), y no discriminación (Art. 26⁷).

c) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El PIDESC fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976. Cuenta a la fecha con 160 estados parte y 69 signatarios.

Dentro de sus artículos, se establece la no discriminación en el goce y ejercicio de los derechos contenidos en el Pacto (art. 2), la igualdad a hombres y mujeres en el goce de los DESC (art. 3), la igualdad en el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7) y la protección a la familia y libertad de contraer matrimonio, así como especial protección a las madres antes y después del parto (art. 10.)

⁷ En cuanto al artículo 26, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General N° 28, señala el alcance del mismo, sosteniendo que dicho artículo tiene "vida" fuera del PIDCP. Dicho artículo contiene una provisión general de no discriminación: no contiene en sí mismo una obligación con respecto a materias específicas que deben ser reguladas por legislación. Por ende, la legislación sobre cualquier materia no puede violar el art. 26. Es este criterio el aplicado en el caso *Zwaan de Vries vs. Países Bajos*, conocido por el Comité de Derechos Humanos.

2.2. Los Mecanismos de Protección de la Carta Internacional de los Derechos Humanos

a) El sistema extra convencional

En el marco de la ONU existen instituciones y procedimientos destinados a la protección de los derechos humanos, basados en la Carta de la ONU y más concretamente, en la DUDH. De este modo, no cuentan con una base convencional, a diferencia de los órganos de control de los tratados que se verán en el punto siguiente. Este es el caso del Consejo de Derechos Humanos, que reemplaza a partir del 15 de marzo de 2006 a la extinta Comisión de Derechos Humanos y que cuenta con mecanismos denominados “procedimientos especiales” para hacer frente, o bien a situaciones concretas en los países, o a cuestiones temáticas en todo el mundo.

Los mandatos de los procedimientos especiales por lo general encomiendan a los titulares de mandatos a examinar, supervisar, prestar asesoramiento e informar públicamente sobre las situaciones de derechos humanos en países o territorios específicos, conocidos como mandatos por país, o sobre los principales problemas de violaciones de derechos humanos a nivel mundial, conocidos como mandatos temáticos. Actualmente, hay 30 mandatos temáticos y 8 mandatos por país.⁸ De estos, se relacionan a la protección de los derechos de la mujer los dos mandatos temáticos siguientes:

Título del mandato	Mandato establecido		Mandato renovado		Nombre y país de origen del (los) titular
	En	Por	En	Por	
Relator especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias	1994	Comisión de Derechos Humanos Resolución 1994/45	2008	Consejo de Derechos Humanos Resolución 7/24 (por 3 años)	Sra. Rashida MANJOO (Sudáfrica)

⁸ <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>

Relator especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños	2004	Comisión de Derechos Humanos Resolución 2004/110 (por 3 años)	2008	Consejo de Derechos Humanos Resolución 8/12 (por 3 años)	Sra. Joy Ngozi EZEILO (Nigeria)
--	------	---	------	--	---------------------------------

El mandato de ambas Relatorías incluye las siguientes competencias:

1. Emitir informes públicos anuales (discusión y aprobación en sesión pública del Consejo de Derechos Humanos)
2. Realizar visitas in loco
3. Tomar acciones urgentes de carácter humanitario ante presuntas violaciones de derechos humanos que se les remiten desde cualquier parte del mundo
4. Tramitar denuncias individuales
5. Buscar y recibir información de toda fuente acerca de la violencia contra la mujer

Es particularmente relevante la labor realizada por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, la cual ha emitido numerosos documentos e informes, relativos a diferentes cuestiones: violencia contra la mujer, la explotación de menores en el contexto de la prostitución y la servidumbre doméstica, política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer, la cuestión de la trata de mujeres y niñas, entre otros. Asimismo, esta Relatora ha elaborado una serie de informes tras sus visitas a países.

En cumplimiento de su mandato, la Relatora efectúa además las siguientes acciones:

En relación con su función de recibir y transmitir información, la Relatoría transmite apelaciones y comunicaciones urgentes a los estados respecto a casos de violencia contra la mujer. Cabe resaltar que las comunicaciones que procesa puede ser por casos individuales o situaciones generalizadas

de violencia contra la mujer, asimismo, su mandato está basado en la protección de la mujer en base a su sexo de acuerdo con la definición de la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer.⁹

La transmisión de estas comunicaciones no implica de modo alguno ningún tipo de juzgamiento. Se trata más bien de un esfuerzo de la Relatoría por buscar soluciones a dicha situación, tratando de encontrar junto con el gobierno el modo de prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra la mujer, además de reparaciones para las víctimas.

Estas comunicaciones pueden ser de dos tipos:

- i) **Alegaciones urgentes:** Se trata de comunicaciones urgentes cuando la Relatora cuenta con información certera y confiable respecto a la amenaza o temor de que el derecho a la integridad o vida de las mujeres están amenazadas. La idea es que el estado tome medidas para asegurar la protección de aquellos que están bajo peligro.

- ii) **Cartas de alegatos:** Se presentan cuando no se requiere una acción urgente, debido a que las violaciones o ya ocurrieron o son de patrones generalizados de violaciones.

Estas comunicaciones son privadas, hasta el momento en que se incluyen en el reporte anual de la relatoría donde son publicadas.¹⁰

La relatoría trabaja el tema de violencia contra la mujer a través de cinco puntos focales:

- i) La violencia al interior de la familia, incluyendo la violencia doméstica y la violación marital.
- ii) La violencia en la comunidad, incluyendo ataques sexuales,

⁹ Declaration on the Elimination of Violence against Women, adopted by the General Assembly in its resolution 48/104 on December 1993

¹⁰ Para más información sobre estas comunicaciones ver: <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/>

- hostigamiento sexual en el lugar de trabajo e instituciones educativas, tráfico de personas para explotación sexual, etc.
- iii) Violencia perpetrada o consentida por el estado, incluyendo la violencia en caso de detención, violencia sexual durante conflictos armados, contra mujeres refugiadas, etc.
 - iv) Tráfico de personas.
 - v) Políticas que afecten a la violencia contra la mujer, que incluye por ejemplo temas de derechos reproductivos o medidas socio económicas.

Finalmente, cabe destacar que, por el cumplimiento de 15 años de esta Relatoría, se emitió un Informe denominado “15 años de la Relatoría Especial de Naciones Unidas para la eliminación de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias”. En este informe se señala que la creación de la Relatoría Especial fue el resultado de una serie de pasos que desembocaron en el reconocimiento de la violencia contra la mujer como un asunto de preocupación en el ámbito universal. En 1993, durante la Conferencia de Viena, la comunidad internacional oficialmente reconoció la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y el mismo año, la Asamblea General adoptó la Declaración contra la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Estos desarrollos sentaron las bases para el establecimiento de un mecanismo especial para monitorear la violencia contra la mujer a nivel universal. Además de recordar el surgimiento de esta problemática en el marco de Naciones Unidas, el informe tiene como objetivo central ser una oportunidad para consolidar los logros más importantes y reflexionar acerca de los objetivos y futuros progresos.¹¹

b) El sistema convencional y la labor de los Comités

El sistema universal convencional está conformado por numerosas convenciones y órganos creados para vigilar el cumplimiento de los distintos tratados de derechos humanos celebrados. Aquellos órganos de control creados para el cumplimiento de los Pactos y su labor en relación a las mujeres, se describen a continuación.

¹¹ El informe está disponible en la página de la Relatoría. En: <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/docs/15YearReviewofVAWMandate.pdf>

- El Comité de Derechos Humanos

El PIDCP estableció como órgano de supervisión de la aplicación de dicho tratado al Comité de Derechos Humanos (CDH). Dicho comité, conformado por 18 miembros, elegidos entre los nacionales de los estados parte del PIDCP, es el encargado de la supervisión del cumplimiento e implementación de las disposiciones del PIDCP por los estados parte. Los miembros del CDH y de los otros órganos de control de los tratados, son conocidos como “expertos” y deben ser personas con una alta moral y una reconocida trayectoria en el campo de los derechos humanos.

El Comité tiene las siguientes cuatro funciones principales:

- i) Recibe y examina los informes que los estados parte deben enviar, señalando las medidas que se están tomando en su jurisdicción para implementar los derechos consagrados en el PIDCP.
- ii) Adopta observaciones generales, orientadas a asesorar a los estados parte para dar efecto a las disposiciones del PIDCP, mediante el análisis e interpretación de las obligaciones contenidas en dicho tratado. El Comité ha emitido 33 de Observaciones Generales, de las cuales cinco han versado sobre los derechos de las mujeres y no discriminación:

OG No.	Tema	Año
4	Artículo 3 (Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos)	1981
18	No discriminación	1989
19	Artículo 23 (La familia)	1990
28	Artículo 3 (La igualdad de derechos entre hombres y mujeres)	2000
32	El derecho a la igualdad de acceso a los tribunales y a un juicio justo	2007

- iii) Recibe y examina comunicaciones individuales, de acuerdo con el procedimiento señalado en el Protocolo Facultativo I del Pacto. A través de las quejas individuales presentadas, el Comité ha conocido numerosos casos de discriminación en función al género y ha tutelado los derechos de las mujeres víctimas mediante las disposiciones del PIDCP.

Uno de los primeros casos en que se presenta tal protección es en el de *Sandra Lovelace c. Canadá*¹², referido a una mujer que nació y fue inscrita como “india maliseet”, pero perdió sus derechos y condición de india en virtud al apartado b del párrafo 1 del artículo 12 de la Indian Act, al casarse con una persona que no era de origen indio. Alegó en su comunicación que el hombre indio que se casa con una mujer india no pierde su condición de indio, por lo que la ley citada es discriminatoria por motivos de sexo. Al respecto, el CDH reconoció que la disposición citada del Indian Act, aunque no restringe jurídicamente el derecho de contraer matrimonio establecido en el párrafo 23 del Pacto, entraña desventajas graves para la mujer india que desea casarse con un hombre no indio. No obstante, dado que Canadá no había ratificado el Pacto para el momento en que la señora Lovelace perdió su condición de india, el CDH no pudo centrarse en la discriminación por razones de género. Sin embargo, consideró que, como los efectos de ello persistían en el tiempo al no permitírsele participar en la vida cultural de su comunidad, el Estado incumplió la obligación contenida en el artículo 27 del Pacto.¹³

Otros caso relevante es el asunto de Ato del Avellanal c. Perú, acerca de la exclusión de una mujer de ejercer la representación de la propiedad del matrimonio ante los tribunales. De este modo, el CDH protegió el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.¹⁴

Un asunto sumamente significativo es el de *Karen Noelia Llantoy Huamán c. Perú*, en el cual la víctima quedó embarazada y tras una prueba médica, se comprobó que se trataba de un feto anencefálico. A pesar de que se evidenció que se trataba de una enfermedad fatal

y que incluso ponía en peligro la vida de la madre, fue obligada a dar a luz al bebé. La autora alegó que se violaron sus derechos: i) en el acceso a los servicios de salud, ya que no se reconocieron sus diferentes necesidades particulares por razón de su sexo; ii) en el ejercicio de sus derechos, ya que a pesar de que la autora tenía derecho a un aborto terapéutico, las actitudes y prejuicios sociales no permitieron que esto se llevara a cabo; y iii) en el acceso a los tribunales por los prejuicios de los funcionarios de la rama judicial en relación con las mujeres. En virtud a tales hechos, el CDH concluyó que se violaron los artículos 2 (obligaciones generales), 7 (prohibición de torturas u otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes), 17 (vida privada y familiar) y 24 (protección especial del niño) del Pacto.

- iv) Examina comunicaciones hechas por un estado parte hacia otro estado parte que no está cumpliendo con las obligaciones asumidas en virtud del PIDCP¹⁵.

Por último, cabe señalar un aporte importante dado por el CDH el 9 de marzo de 1993 y retirado el 4 de marzo de 1994. Éste es la adopción de resoluciones acerca de “La cuestión de la integración de los derechos de la mujer en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y la eliminación de la violencia contra la mujer,”¹⁶ mediante las cuales insta a todos los órganos de la ONU a incorporar en sus actividades la perspectiva de género.

- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El PIDESC cuenta también con un órgano de protección, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). El CDESC fue creado

¹⁵ En algunos casos, los mecanismos de quejas individuales y comunicaciones interestatales están previstos en el tratado respectivo, entre otros, han sido establecidos en virtud de un protocolo adicional. Asimismo, en algunos casos se requiere una declaración expresa del Estado aceptando la competencia del comité para conocer comunicaciones individuales o quejas interestatales. Para mayor información vease supra pág. 40 y siguientes.

¹⁶ RES/CN.4/RES/1993/46 y RES/CN.4/RES/1994/45. Disponibles en: http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1994-45.doc

mediante la Resolución del ECOSOC No. 1985/17 de 28 de mayo de 1985. Antes del establecimiento del CDESC, el ECOSOC contaba con el apoyo del Grupo de Trabajo sobre la Implementación del PIDESC (conocido como el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales). Este, sin embargo, nunca logró un adecuado desempeño, debido a las constantes divergencias políticas, especialmente en relación con la participación de las agencias especializadas. Esta experiencia llevó al ECOSOC, en 1985, a establecer al CDESC como nuevo órgano, conformado por expertos independientes. Desde entonces el CDESC se ha convertido en el principal órgano de control de PIDESC y ha podido llevar a cabo adecuadamente la función de asistir en el examen de los informes.

En dicha Resolución, el ECOSOC decidió que este comité sería conformado por 18 miembros, nacionales de los estados parte del PIDESC y que tendría a su cargo la supervisión del cumplimiento e implementación de las disposiciones del PIDESC por los Estados parte. Al igual que los miembros de los otros órganos de control de los tratados, los miembros del CDESC, son conocidos como "expertos", y deben ser personas con una alta moral y una reconocida trayectoria en el campo de los derechos humanos.

En el desempeño de estas funciones, el CDESC tiene dos tareas principales:

- i) Recibe y examina los informes que los Estados parte deben enviar, señalando las medidas que se están tomando en su jurisdicción para implementar los derechos consagrados en el PIDESC. Sin embargo, este Comité sólo prevé un sistema de informes estatales sobre las medidas que los mismos hayan adoptado, así como los progresos realizados (cada cinco años).
- ii) Adopta observaciones generales, orientadas a asesorar a los Estados parte para dar efecto a las disposiciones del PIDESC, mediante el análisis e interpretación de las obligaciones contenidas en dicho tratado. El Comité ha emitido 21 de Observaciones Generales, de las cuales dos han versado sobre derechos de las mujeres y no discriminación:

OG No.	Tema	Año
3	Artículo 2.1. (La naturaleza de las obligaciones de los estados parte)	1990
16	Artículo 3 (La igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el disfrute de todos derechos económicos, sociales y culturales)	2005
20	Artículo 2.2. (La no discriminación en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales)	2009

Cabe notar que el CDESC se ha ocupado con posterioridad al CDH del tema de los DESC de las mujeres. Asimismo, se observa que inicialmente, con la OG No. 3, se introdujo de modo bastante indirecto, al referirse a la no discriminación por raza (entre otras razones) en el ejercicio de los derechos establecidos por el PIDESC. Es recién quince años después de esta OG que el CDESC emitió específicamente una observación sobre el disfrute de los DESC por parte de las mujeres.

A diferencia del CDH, el CDESC no puede examinar comunicaciones individuales, aunque esta competencia está próxima de ser incorporado. En efecto, el 10 de diciembre de 2008, durante su sexagésimo tercer período de sesiones, la Asamblea General de la ONU adoptó un Protocolo Adicional al PIDESC para otorgar al Comité DESC competencia para conocer quejas individuales. Sin embargo, este instrumento aún no se encuentra en vigor. Por el momento es posible que otro comité con competencia para conocer comunicaciones individuales, pueda examinar comunicaciones que impliquen derechos que, estando previstos en los tratados que estos vigilan, guardan cierta relación con los DESC.

Uno de los casos que marcó la pauta sobre esta posibilidad fue el asunto *Zwaan de Vries vs. Países Bajos*, resuelto por el CDH el 9 de abril de 1987. Dicho asunto se refería a la afectación del artículo 26 del PIDCP, en virtud a la discriminación de una mujer en el otorgamiento de una pensión, lo cual resultaba también violatorio de su derecho a la seguridad social. Un supuesto muy similar se presentó en el caso *Derksen y Bakker vs. Países*

Bajos, resuelto el 1 de abril de 2004 por el mismo Comité. En este asunto se denegó el otorgamiento de la pensión de jubilación a una mujer viuda y su hija, sobre la base de que no se encontraba casada con el beneficiario al momento de su muerte. En este segundo caso, se protegió igualmente el derecho a la seguridad social de las peticionarias a partir del artículo 26 del PIDCP referido al derecho a la igualdad ante la ley.

III. Instrumentos y Órganos Específicos de Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres

Con la toma de conciencia acerca de la protección especial que requieren las mujeres, dada su especial situación de vulnerabilidad, se da en el marco de la ONU un proceso de especificación en la promoción y protección de los derechos de las mujeres, cuyos instrumentos y órganos se describen en este punto.

3.1. Los instrumentos convencionales

Algunos de los instrumentos específicos relativos a la protección de los derechos humanos de las mujeres son instrumentos vinculantes para los estados que los ratifican y en otros casos se trata de declaraciones o planes de acción:

- (i) Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer,
- (ii) Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer,
- (iii) Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW),
- (iv) Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,
- (v) Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer,
- (vi) Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en estados de emergencia o de conflicto armado,
- (vii) Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada,
- (viii) Declaración y Programa de Acción de Beijing y
- (ix) Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas,

Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

a) Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

Abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU en su resolución 640 (VII) del 20 de diciembre de 1952, entró en vigor el 7 de julio de 1954. A la fecha 121 Estados han ratificado la Convención¹⁷ y 47 Estados la han firmado más no ratificado. Esta convención afirma la obligatoriedad de asegurar el derecho al voto de la mujer en toda elección (art. 1), asegurar la elegibilidad de las mujeres para todo organismo público establecido en la legislación nacional (art. 2) y de asegurar el derecho de toda mujer a ocupar cargos públicos (art. 3).

b) Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer

Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967. Los principios enunciados en la misma son reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Preámbulo).

c) Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) de la ONU tuvo la iniciativa de creación una Convención específica acerca de la eliminación de la discriminación contra la mujer. Posteriormente, esta preocupación fue compartida por la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1976, cuando se inició la elaboración de la misma. Ese trabajo utilizó como base la Declaración que con el mismo objeto había proclamado la Asamblea General de la ONU en

¹⁷ Perú la ratificó el 1 de julio de 1975, y entró en vigor para el Perú el 25 de setiembre del mismo año. Para una actualización de las ratificaciones ver: <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVI/treaty1.asp>

1967, en la que se buscó juntar todas las normas referidas a las esferas que se habían venido estudiando desde la creación de la CSW, en 1946.¹⁸

El 18 de diciembre de 1979, la CEDAW fue adoptada después de cuatro años de trabajos de la CSW y de la Tercera Comisión de la Asamblea General, mediante la Resolución 34/180 de la Asamblea General. El 17 de julio, en una ceremonia especial realizada durante la Conferencia Mundial en Copenhague, fue suscrita por 64 estados. La ratificación fue sumamente rápida y la CEDAW entró en vigor el 3 de setiembre de 1981, después de que 20 estados habían ratificado. A noviembre de 2009, 186 estados - más del 90% de los miembros de la ONU – la han ratificado.¹⁹ Entre los estados que aún no la han ratificado destaca Estados Unidos, que si bien firmó la Convención el 17 de julio de 1980, no la ha ratificado hasta la fecha.

El siguiente cuadro muestra información acerca de la ratificación de la CEDAW por parte de los estados de la región sudamericana:

Estado*	Ratificación (a)
Uruguay	9 octubre 1981
Ecuador	9 noviembre 1981
Colombia	19 enero 1982
Perú	13 setiembre 1982
Venezuela	2 mayo 1983
Brasil	1 febrero 1984
Argentina	15 julio 1985
Paraguay	6 abril 1987
Chile	7 diciembre 1989
Bolivia	8 junio 1990

* Por orden de ratificación

Como se observa, la Convención CEDAW cuenta con un gran número de ratificaciones, que la convierten en una de las más exitosas del Sistema,

¹⁸ FACIO, Alda. La Carta Magna de todas las Mujeres. En: Módulo de la CEDAW, ILANUD, Costa Rica: 1998-2.

¹⁹ El Perú firma el 13 de julio de 1981 y ratifica el 13 de setiembre de 1982. La Convención entró en vigor para el Perú el 13 de octubre de 1982. Para actualizaciones ver: <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty10.asp>

junto con la Convención sobre los Derechos del Niño. No obstante, cuenta también con una enorme cantidad de reservas estatales. El Comité, en sus Recomendaciones Generales N° 4 (1987) y N° 20 (1992), ha expresado a los estados su preocupación por las reservas formuladas, solicitándoles que las reexaminen y procuren retirarlas.

En cuanto al ámbito sustancial, está conformada por un preámbulo y 30 artículos. Esta Convención es importante porque consagró en la escena de protección internacional de derechos humanos, el concepto específico de “discriminación contra la mujer”, el cual se encuentra definido en su artículo 1 como:

“toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Esta convención establece una serie de obligaciones hacia los Estados parte para tomar medidas orientadas a erradicar la discriminación contra la mujer, en todas sus formas. Estas medidas incluyen la incorporación del principio de igualdad entre hombres y mujeres en los sistemas legales internos; la derogación de todas las normas discriminatorias y la aprobación de otras que prohíban la discriminación contra la mujer; y el establecimiento de tribunales e instituciones públicas que aseguren a las mujeres una efectiva protección contra la discriminación.

La Convención para la Discriminación contra la Mujer sienta las bases para la adopción del principio de igualdad entre hombres y mujeres, mediante el mismo acceso y las mismas oportunidades en la vida pública y política (incluyendo el derecho al voto y a postular a un cargo público)²⁰, en la educación²¹, en la salud²² y en el empleo²³. Por otro lado, este es el

²⁰ Artículo 7.

²¹ Artículo 10.

²² Artículo 12.

²³ Artículo 11.

único tratado internacional sobre derechos humanos que afirma los derechos reproductivos²⁴ de la mujer y afirma la importancia de la cultura y la tradición en los procesos de generación de los roles de género y de las relaciones familiares²⁵.

Facio considera que esta definición es particularmente relevante por tres motivos: a) porque supera el ámbito de la intencionalidad al considerar que una acción, ley o política es discriminatoria si tiene por resultado la discriminación de la mujer, más allá de la intención con la que se haya efectuado dicha acción; b) considera como discriminación todas las restricciones que sufren las mujeres en todas las esferas (política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera), incluyendo el ámbito privado o doméstico que usualmente no había sido considerado por las normas; y c) al haber sido ratificada por el país, se convierte en el contenido de la obligación legal que tiene cada Estado para luchar contra la discriminación contra la mujer.²⁶

Esta Convención es además relevante porque se trata del primer instrumento internacional de derechos humanos que, de manera explícita, establece la relevancia de trabajar por el cambio de los papeles tradicionales de mujeres y hombres en la sociedad y en la familia.²⁷ Esto se hace patente por ejemplo cuando en su artículo 5.a, prevé la obligación de los Estados Parte de adoptar todas las medidas apropiadas para:

“Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.”

Asimismo, establece una agenda para que los estados tomen acción de manera que puedan terminar con la discriminación contra la mujer. Al adherirse a la Convención, los estados se comprometen a tomar una serie

²⁴ Artículo 16 d) y e).

²⁵ Artículo 5.

²⁶ FACIO Montejo, Alda (1997) “De qué igualdad se trata”. En: Caminando hacia la igualdad real. ILANUD, “Manual en módulos”, p. 259

²⁷ Texto IIDH, p.134

de medidas para terminar con la discriminación contra la mujer, entre ellas eliminar leyes discriminatorias y establecer tribunales e instituciones públicas que brinden una efectiva protección a la mujer contra la discriminación.

La Convención regula la no discriminación tanto en los derechos civiles y políticos como en los DESC. A su vez, es importante mencionar que la Convención es el único tratado de derechos humanos que afirma los derechos reproductivos de la mujer.

Los principales aportes de esta Convención son:²⁸

- Aporta una definición de discriminación y va más allá de la mera igualdad formal, ofreciendo un concepto de igualdad sustantiva o real.
- Amplía el ámbito de la equiparación de derechos más allá del ámbito público, incluyendo también el ámbito privado - las relaciones familiares -, reconociendo por ejemplo, la violencia doméstica como una violación de los derechos de las mujeres.
- Amplia la responsabilidad estatal a actos que cometen personas privadas, empresas o instituciones no estatales y no gubernamentales.
- Compromete a los Estados a adoptar medidas legislativas y de política pública para eliminar la discriminación (artículo 2); y a establecer garantías jurídicas y modificar inclusive usos y prácticas discriminatorias que afecten el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de las mujeres (artículos 2 y 3).
- Permite medidas transitorias de acción afirmativa.
- Reconoce el papel de la cultura y las tradiciones en el mantenimiento de la discriminación y compromete a los Estados a eliminar estereotipos en los roles de hombres y mujeres.

De conformidad con su artículo 17, la CEDAW estableció un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) a fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención. El artículo 18 de la misma dispone lo siguiente:

²⁸ Texto IIDH, p. 136

Artículo 18

1. Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido:

- a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate;
- b) En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.

2. Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención.

De tal modo, a través de la Convención se establece únicamente un sistema de informes de cumplimiento a ser analizados por el Comité CEDAW.

Finalmente, cabe notar que el 18 de diciembre de 2009 se celebran 30 años de la adopción de la CEDAW. Este aniversario provee una ocasión para celebrar la ratificación casi universal de la Convención, así como el progreso que viene haciéndose a nivel de implementación de la misma²⁹ y que significa verdaderos avances en la protección práctica de los derechos de las mujeres y niñas.

d) Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Durante la elaboración de la convención se sugirió incorporar un procedimiento de comunicaciones individuales. Sin embargo, esta idea fue rechazada bajo el argumento de que estos procedimientos debían aplicarse respecto de la comisión de “graves crímenes internacionales” como el apartheid y la discriminación racial, y no para casos de discriminación contra la mujer. Sin embargo, entre setiembre y octubre de 1994 un grupo de expertos provenientes de todas las regiones (incluyendo miembros del Comité para la Eliminación todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CDH y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial) se reunió en el Centro de Derechos Humanos de Maastricht con miras a adoptar un proyecto de protocolo facultativo.

²⁹ Ejemplos de historias exitosas de implementación pueden encontrarse en la página del evento. http://www.unifem.org/cedaw30/success_stories/

En marzo de 1995 las organizaciones gubernamentales y ONGs, a solicitud de la Comisión sobre el estatus de la mujer, fueron invitadas a dar sus opiniones respecto del proyecto de protocolo facultativo. La Comisión sobre el estatus de la mujer también convocó a una serie de reuniones posteriores para discutir sobre el contenido de dicho protocolo.

El 6 de octubre de 1999 la Asamblea General, mediante su Resolución No. 54/4, adoptó el Protocolo Facultativo a la convención. Este entró en vigor el 22 de diciembre de 2000, luego de que fuera ratificado por 10 Estados. A la fecha este protocolo tiene 99 Estados parte.

Los estados parte de este protocolo reconocen automáticamente la competencia del Comité CEDAW para conocer comunicaciones individuales. Asimismo, el protocolo otorga competencia a dicho comité para que, si este recibe información fidedigna sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos de la convención, pueda investigar al estado en cuestión. Los estados, sin embargo, pueden declarar que no aceptan esta última competencia³⁰.

El siguiente cuadro muestra el estado de ratificación del Protocolo en los países de la región:

Estado*	Ratificación (a)
Bolivia	27 setiembre 2000
Perú	9 abril 2001
Paraguay	14 mayo 2001
Uruguay	26 julio 2001
Ecuador	5 febrero 2002
Venezuela	13 mayo 2002
Brasil	28 junio 2002
Colombia	23 enero 2007
Argentina	20 marzo 2007
Chile	No ratificado

* Por orden de ratificación

³⁰ Artículo 10 del protocolo.

Este Protocolo no contiene ningún derecho sustantivo, a excepción del derecho a acceder a la justicia por parte de las mujeres que hayan visto violados los derechos contenidos en la CEDAW. Se trata más bien de un instrumento que otorga herramientas procesales, previendo un procedimiento de presentación de comunicaciones por particulares y un procedimiento de investigación de carácter confidencial.

- Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Bajo el artículo 17 de la CEDAW, se estableció la creación de un Comité como órgano de control de dicho tratado. Este comité está conformado por 23 expertos, con una alta moral y una reconocida trayectoria en el campo de los derechos humanos. Éstos son elegidos por los estados parte mediante votación secreta, tomando en cuenta una distribución geográfica equitativa así como la representación de las diferentes formas de civilización, y los principales sistemas jurídicos del mundo. Este Comité celebra dos periodos de sesiones de tres semanas cada año, en la sede de las NU en Nueva York.

En el desempeño de las funciones de supervisión y monitoreo de la implementación de las disposiciones de CEDAW, el Comité tiene cuatro funciones principales:

- i) De acuerdo al artículo 18 de la CEDAW, el Comité recibe y examina los informes regulares que los estados parte deben enviar, señalando las medidas que se están tomando en su jurisdicción para implementar los derechos consagrados en dicha convención, además los obstáculos encontrados.

Estos informes son analizados por los expertos del Comité quienes preparan observaciones y recomendaciones que se incorporan en forma de observaciones concluyentes en el informe de la sesión. Estas observaciones además son transmitidas a la Asamblea General de las NU a través del ECOSOC, cuando el Comité CEDAW informa anualmente sobre sus actividades. A su vez, el Secretario General de las NU transmite los informes del Comité a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para su información.

Cabe señalar en este punto que el artículo 47 del Reglamento del Comité dispone lo siguiente:

Artículo 47.- Organizaciones no gubernamentales

El Comité podrá invitar a representantes de organizaciones no gubernamentales a que hagan declaraciones orales o por escrito y a que presenten información o documentación que sean pertinentes a las actividades del Comité en virtud de lo dispuesto en la Convención en las sesiones del Comité o del grupo de trabajo anterior al período de sesiones.

De este modo, las organizaciones no gubernamentales tienen la oportunidad de aportar en el análisis del cumplimiento de las obligaciones de la Convención.

- ii) Tiene a su cargo la elaboración de las observaciones generales, orientadas a asesorar a los Estados parte para dar efecto a las disposiciones de la CEDAW, mediante el análisis e interpretación de las obligaciones contenidas en dicha convención. A la fecha ha realizado 26 recomendaciones generales (Véase cuadro 1 anexo).
- iii) Recibe y examina comunicaciones individuales, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo Facultativo de la CEDAW. A la fecha ha publicado trece resoluciones acerca de comunicaciones individuales. (Véase cuadro 2 anexo).

Las comunicaciones individuales pueden ser presentadas por personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas o actúen en su nombre. El Comité examina las denuncias a través de un procedimiento muy parecido al que se sigue ante el CDH. Primero se analiza la admisibilidad de la petición por un grupo de trabajo de al menos cinco integrantes del Comité.³¹ Las reglas de admisibilidad

³¹ IIDH. El marco normativo universal enfocado hacia la protección de las mujeres. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Los derechos humanos de las mujeres: Fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción. San José de Costa Rica: IIDH y CEJIL, 2004, pp. 131-146.

se encuentran en el artículo 4 del Protocolo Facultativo, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 4

1. El Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo.
2. El Comité declarará inadmisibles toda comunicación que:
 - a) Se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité o ya ha sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales;
 - b) Sea incompatible con las disposiciones de la Convención;
 - c) Sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada;
 - d) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación;
 - e) Los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha.

Si la comunicación reúne todos los requisitos y es considerada admisible, se pasa a la fase de consideración de méritos, comunicándose la queja al estado de manera confidencial, como ocurre en el procedimiento que se entabla ante el Comité contra la Discriminación Racial. De acuerdo al artículo 6 del Protocolo, el estado tiene seis meses para pronunciarse sobre la queja. Las sesiones del Comité para examinar las comunicaciones, son de carácter privado. Tras el examen de la queja, el Comité informará a las partes sobre sus recomendaciones.³²

Puede ser que dichas recomendaciones identifiquen medidas

³² *Ibidem.*

específicas de reparación, indemnización y/o rehabilitación de la víctima; o cualquier otra acción que sea necesaria para restaurar a la víctima la condición en que hubiera estado de no haber ocurrido la violación. Asimismo, en sus recomendaciones, el Comité puede pedir medidas específicas para poner fin a una violación que continúa reproduciéndose; o para evitar una repetición de dicha violación o violaciones similares en el futuro.³³

- iv) Puede investigar a los estados parte de los que tenga información que revele vienen cometiendo violaciones graves y sistemáticas de los derechos enunciados en la CEDAW, en virtud al artículo 6 del Protocolo Facultativo. Este procedimiento de investigación se encuentra inspirado en el que lleva a cabo el Comité contra la Tortura. Con ello, el Protocolo Facultativo establece el primer procedimiento específico de Naciones Unidas, de investigación sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres enunciados en la Convención CEDAW.

En el procedimiento previsto se suceden los siguientes pasos:³⁴

- Recibo por parte del Comité, de información fidedigna que revele situaciones graves o sistemáticas de violaciones a derechos humanos de las mujeres;
- Inicio de la investigación, para lo cual el Comité CEDAW podrá designar a una o más de sus integrantes para iniciar una investigación confidencial, con colaboración del Estado en cuestión, pudiendo realizar visitas in situ;
- Comunicación de hallazgos, pudiendo realizar observaciones y recomendaciones; y
- Seguimiento de corto y largo plazo. En sus observaciones y recomendaciones, el Comité puede identificar acciones que debería realizar el Estado Parte para poner fin a violaciones que siguen produciéndose y para evitar violaciones similares en el futuro. Dichas acciones podrían incluir medidas legales, administrativas

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

o educativas y asignaciones presupuestarias relacionadas con las mismas.

Los dos últimos procedimientos señalados son opcionales y se encuentran disponibles sólo en caso el estado haya ratificado el Protocolo Adicional a la CEDAW. Además, cabe señalar que el Protocolo Facultativo (artículo 10) permite a los Estados Parte eximirse del procedimiento de investigaciones. Estos podrán declarar, en el momento de firmar, ratificar o adherir el Protocolo, que no reconocen la competencia del Comité en relación con el procedimiento creado en los artículos 8 y 9. Los Estados Parte que se hayan eximido en ese sentido, podrán retirar dichas declaraciones posteriormente.

e) Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer

Proclamada por la Asamblea General en su resolución 48/ 104 del 20 de diciembre de 1993, define violencia contra la mujer, señala los alcances de la definición y los deberes de los estados en cuanto a condenar la violencia contra la mujer.

f) Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en estados de emergencia o de conflicto armado

Proclamada por la Asamblea General en su Resolución 3318 (XXIX) del 14 de diciembre de 1974, hace alusión específica al Derecho Internacional Humanitario, aludiendo al Protocolo de Ginebra de 1925 y a los Convenios de Ginebra de 1949.

g) Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.

Adoptada el 20 de febrero de 1957, entró en vigor el 11 de agosto de 1958. En la actualidad cuenta con 74 Estados que la han ratificado y 29 que la han firmado.³⁵ Entre las finalidades primordiales están la de asegurar que ni la celebración ni la disolución del matrimonio con un extranjero afecten

³⁵ Para una actualización respecto a las ratificaciones de esta convención ver: <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVI/treaty2.asp>

automáticamente la nacionalidad de la mujer (art. 1), sin que ello afecte la legislación o práctica nacional que permita a la mujer adquirir de pleno derecho la nacionalidad del marido (art. 3).

h) Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Se trata de un protocolo que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que tiene por objeto prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.

Este protocolo tiene un amplio espectro de aplicación, ya que debe ser aplicado en los países de origen, tránsito y destino. Asimismo, cuenta con medidas para prevenir la trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas tomando en consideración todos sus derechos. Finalmente, también busca la cooperación entre los estados parte del protocolo.

3.2. Órganos específicos de Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos de las mujeres

a) La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

Es un organismo especializado, específicamente se trata de una de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social (ECOSOC), creada por resolución 11(II) del 21 de junio de 1946 del ECOSOC. Actualmente está integrada por 45 representantes de los estados parte de la ONU. Se eligen cada cuatro años con un criterio de representación geográfica equitativa.

Sus períodos de sesiones se celebran anualmente en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. La última sesión de la Comisión (52°) se llevó a cabo del 25 de febrero al 7 de marzo de 2008 y la siguiente (53°) tendrá lugar en el 2009.

Esta Comisión (también conocida como CSW por las siglas en inglés) tiene como mandato – ampliado por las resoluciones ECOSOC 1987/22 y 1996/6- preparar recomendaciones, informes y estudios sobre los derechos humanos de las mujeres en los ámbitos político, económico, social, civil, equidad, educación, desarrollo y paz para lograr equidad de género. Del mismo modo, revisa y evalúa los progresos que se hacen a nivel nacional, subregional y regional respecto a los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, también hace recomendaciones dirigidas al ECOSOC sobre temas que requieren una acción urgente. Finalmente, también ha destacado por su trabajo en la preparación de conferencias internacionales, como en el caso del borrador del Protocolo Facultativo a la Convención CEDAW.³⁶

A partir de la Conferencia de Beijing de 1995, se le encargó además con el mandato de establecer un procedimiento para seguir las recomendaciones efectuadas en dicha conferencia y detectar los puntos críticos de su implementación.

Si bien durante los primeros 50 años de existencia, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer se concentró en actividades normativas, en los últimos años este órgano se ha dedicado más a materias que tengan que ver con el papel y las necesidades de la mujer en la sociedad contemporánea, y con la mejora de las condiciones políticas, económicas y sociales.

A comienzos de 1980, el ECOSOC dotó a este órgano de competencia para examinar determinadas comunicaciones referidas a violaciones de los derechos de las mujeres. Mediante este procedimiento, la secretaría de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer recibe las comunicaciones anualmente, provenientes de individuos y de organizaciones. Luego de recibidas, la secretaría resume las comunicaciones y las envía a los gobiernos involucrados para que estos emitan los comentarios que consideren pertinentes. Los nombres de las personas o instituciones que presentaron las comunicaciones no son dados a conocer al gobierno, salvo expresa autorización de éstos. No obstante lo señalado, en la práctica, la

³⁶ Texto IIDH, p. 142

Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la mujer, ha utilizado estas comunicaciones más como sustento de información para sus estudios que como medio para hacer presión a los gobiernos a fin atender las quejas recibidas.

Los comentarios de los gobiernos y las comunicaciones recibidas son puestos en consideración de un grupo de trabajo sobre comunicaciones, compuesto por cinco miembros, elegidos por distribución geográfica. Este grupo de trabajo se reúne durante la sesión anual de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la mujer y establece cuáles son los aspectos y temas más relevantes de las comunicaciones en materia de prácticas injustas y discriminatorias contra las mujeres. Asimismo, el grupo de trabajo elabora un informe que indica la temática más frecuente sobre la que versan las comunicaciones recibidas.

La Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer analiza el informe del grupo de trabajo en una sesión privada. En caso de considerar que la comunicación debe ser admitida, informa al ECOSOC y hace las recomendaciones pertinentes, instando al ECOSOC a que actúe, pero ella no puede tomar ninguna otra acción.

La coexistencia de esta comisión con el Comité CEDAW demuestra la importancia que para el sistema universal de protección de derechos humanos, tiene el tema de mujer. Así, no obstante contar con una comisión especializada en el tema de mujer, en el año 1979, con la adopción de la CEDAW, y con su entrada en vigor en el año 1981, se estableció como segundo órgano orientado a la materia al Comité CEDAW. Sin embargo, debemos recordar que no obstante la concurrencia temática de estos órganos, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer está creada en el marco del sistema extraconvencional, y por lo tanto, se desenvuelve tanto en el ámbito de los Estados parte como no parte de los convenios. El Comité CEDAW, por el contrario, solo tendrá competencia para revisar situaciones referidas a Estados parte de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, y solo podrá conocer comunicaciones individuales en la medida que los Estados sean parte del Protocolo adicional.

b) La División para el Adelanto de la Mujer

La División para el Adelanto de la Mujer (DAW por sus siglas en inglés) fue establecida en 1946 con otro nombre - Section on the Status of Women - como parte del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Actualmente tiene su sede en las oficinas centrales de la ONU, en Nueva York (EEUU) y desde el 2001 y hasta la actualidad Carolyn Hannan (Suecia) se desempeña como directora de la DAW.

Esta división ha desempeñado funciones como la Secretaría de las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer que se han dado con el auspicio de Naciones Unidas:

- Beijing (1995)
- Nairobi (1985)
- Copenhague (1980)
- México (1975).

Asimismo, esta funciona como Secretaría de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer y del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer³⁷.

c) La Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos Sobre la Violencia contra a Mujer, con inclusión de sus Causas y sus Consecuencias

En este punto puede ubicarse también la Relatoría Especial en materia de violencia contra la mujer al que nos referimos previamente, como parte del sistema extra convencional de la ONU.

³⁷ Texto IIDH, p. 143

IV. Agencias Especializadas

Finalmente, consideramos importante señalar que varias Agencias Especializadas de la ONU han promulgado una serie de Convenios relativos al reconocimiento y protección a los derechos de la mujer en temas específicos. Haremos relación a cuatro de ellos, específicamente en el marco de la OIT: (i) Convenio 3- Convenio Relativo al Empleo de Mujeres antes y después del Parto, (ii) Convenio 100- Convenio Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de igual Valor, (iii) Convenio 111- Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación y (iv) Convenio 156- Convenio sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: con Responsabilidades Familiares.

a) Convenio 3- Convenio Relativo al Empleo de Mujeres antes y después del Parto

Adoptado el 13 de junio de 1921, éste convenio ha sido revisado posteriormente por el convenio 103 en 1962 y por el Convenio 183 en el 2000. Señala que la mujer no está autorizada a trabajar durante un período de 6 semanas después del parto, y protege el despido de la misma en un período anterior o posterior al parto por dicha causa.

b) Convenio 100- Convenio Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de igual Valor

Adoptado el 29 de junio de 1951, entró en vigor el 23 de mayo de 1953 ³⁸. Es interesante notar que señala, en su artículo 2do, que en los trabajos subterráneos no podrán emplearse mujeres a menos que ocupen un cargo directivo, estén empleadas en servicios sociales o de sanidad, realicen trabajos de formación profesional o no realicen trabajos manuales.

³⁸ El Perú lo ratificó el 1 de febrero de 1960, y entró en vigor para el mismo el 1 de febrero de 1961. A la fecha, cuenta con 161 ratificaciones.

c) Convenio 111- Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación

Adoptado el 25 de junio de 1958, entró en vigor el 15 de junio de 1960³⁹. Establece la obligación de llevar a cabo políticas nacionales de promoción de igualdad de oportunidades en materia de empleo y ocupación, y define como no discriminatoria cualquier medida especial destinada a satisfacer necesidades particulares por razón de sexo.

d) Convenio 156- Convenio sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: con Responsabilidades Familiares

Adoptada el 23 de junio de 1981, entró en vigor el 11 de agosto de 1983⁴⁰. Tiene en cuenta las necesidades de trabajadores con responsabilidades familiares, y señala que éstas últimas no pueden constituir por sí mismas, una justa causa de despido.

Cuadro 1

OG No.	Año	Tema
1	5° período de sesiones, 1986	Guía para que los Estados efectúen sus informes
2	6° período de sesiones, 1987	Guía para que los Estados efectúen sus informes
3	6° período de sesiones, 1987	Programas de educación y divulgación pública
4	6° período de sesiones, 1987	Reservas a la Convención
5	7° período de sesiones, 1988	Uso de medidas especiales de carácter temporal
6	7° período de sesiones, 1988	Mecanismo nacional efectivo y publicidad

³⁹ El Perú lo ratificó el 10 de agosto de 1970, y entró en vigor para el mismo 10 de agosto de 1971. A la fecha, ha sido ratificado por 161 Estados.

⁴⁰ El Perú ha ratificado dicho instrumento el 16 de junio de 1986, y entró en vigor para el mismo el 13 de junio de 1987. A la fecha, el Convenio 156 cuenta con 36 ratificaciones.

7	7° período de sesiones, 1988	Recursos
8	7° período de sesiones, 1988	Aplicación del artículo 8 de la Convención
9	8° período de sesiones, 1989	Estadísticas relativas a la condición de la mujer
10	8° período de sesiones, 1989	Décimo aniversario de la aprobación de la CEDAW
11	8° período de sesiones, 1989	Servicios de asesoramiento técnico sobre las obligaciones en materia de presentación de informes
12	8° período de sesiones, 1989	Violencia contra la mujer
13	8° período de sesiones, 1989	Igual remuneración por trabajo de igual valor
14	9° período de sesiones, 1990	Circuncisión femenina
15	9° período de sesiones, 1990	Evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el SIDA
16	7° período de sesiones, 1988	Mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas
17	10° período de sesiones, 1991	Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto
18	10° período de sesiones, 1991	Mujeres discapacitadas
19	11° período de sesiones, 1992	La violencia contra la mujer
20	11° período de sesiones, 1992	Reservas formuladas en relación con la Convención
21	13° período de sesiones, 1994	La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares
22	14° período de sesiones	Enmienda del artículo 20 de la Convención

23	7° período de sesiones, 1988	Vida política y pública
24	20° período de sesiones, 1999	La mujer y la salud
25	30° período de sesiones, 2004	Medidas especiales de carácter temporal
26	42° período de sesiones, 2008	La trabajadora migrante

Cuadro 2

	Partes	Fecha de dictamen	No. de decisión	Comunicación	Sumilla	Decisión del Comité CEDAW
1	B.-J. c. Alemania	14 de julio de 2004	CEDAW /C/36/D/1 /2003	No. 1/2003	La autora alegó ser víctima de discriminación en función del género en virtud a la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio (distribución equitativa de los bienes acumulados, equiparación de las pensiones y pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio).	La comunicación fue declarada inadmisibles
2	Sra. A. T. c. Hungría	26 de enero de 2005	CEDAW /C/36/D/2 /2003	No. 2/2003	La autora alegó que Hungría descuidó pasivamente las obligaciones "positivas" que le corresponden en virtud de la Convención y contribuyó a que continuase la situación de violencia doméstica contra ella.	El Comité consideró que el estado parte no ha cumplido sus obligaciones contenidas en los apartados a), b) y e) d el artículo 2 y en el apartado a) del artículo 5 junto con el artículo 16 de la Convención.

3	Sra. Dung Thi Thuy Nguyen c. Países Bajos	14 de agosto de 2006	CEDAW /C/36/D/3 /2003	No. 3/2003	La autora argumentó que las mujeres cuyos ingresos proceden tanto de actividades por cuenta ajena como de empleos de otro tipo sólo obtienen una compensación parcial por los ingresos que dejan de percibir durante su licencia de maternidad. A este respecto, la autora señaló que el embarazo repercute negativamente en los ingresos de ese grupo de mujeres.	El Comité consideró que los hechos constituyen una infracción del apartado b) del párrafo 2 del artículo 11 de la Convención.
4	Sra. A. S. c. Hungría	14 de agosto de 2006	CEDAW /C/36/D/4 /2003	No. 4/2003	La autora fue objeto de una esterilización sin recibir información específica ni sobre los efectos de la operación en su capacidad de procrear, y tampoco fue asesorada sobre medidas de planificación de la familia o métodos anticonceptivos, ni inmediatamente antes de la operación ni en los meses y años anteriores a la misma.	El Comité concluyó que los hechos expuestos constituyen una infracción del apartado h) del artículo 10, del artículo 12 y del apartado e) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención.

<p>5</p>	<p>Hakan Goekce, Handan Goekce y Guelue Goekce c. Austria</p>	<p>6 de agosto de 2007</p>	<p>CEDAW /C/39/D/5 /2005</p>	<p>No. 5/2005</p>	<p>Los autores alegaron que Austria no adoptó de manera activa todas las medidas adecuadas para proteger el derecho de Şahide Goekce a la seguridad personal y la vida (mujer muerte a causa de violencia doméstica). En la Ley Federal para la protección contra la violencia en el hogar no se prevén los medios para proteger a las mujeres de personas muy violentas, especialmente en los casos de violencia y amenazas de muerte reiteradas y graves.</p>	<p>El Comité opinó que se había producido una violación de los apartados a) y c) a f) del artículo 2 y el artículo 3 de la Convención considerados en conjunción con el artículo 1 de la Convención y la recomendación general 19 del Comité.</p>
<p>6</p>	<p>Banu Akbak, Gülen Khan y Melissa Özdemir c. Austria</p>	<p>6 de agosto de 2007</p>	<p>CEDAW /C/39/D/6 /2005</p>	<p>No. 6/2005</p>	<p>Alegaron que el Estado no tomó todas las medidas positivas necesarias para proteger el derecho a la vida y a la seguridad personal de Fatma Yildirim (muerta a causa de violencia doméstica). En particular, los autores alegan que la comunicación entre la policía y la Fiscalía no permitió a ésta evaluar debidamente el peligro que planteaba İrfan Yildirim (el asesino).</p>	<p>El Comité concluyó que los hechos revelan una violación de los apartados a) y c) a f) del artículo 2, y el artículo 3 de la Convención, en conjunción con el artículo 1 y la recomendación general 19 del Comité</p>

7	Cristina Muñoz-Vargas y Sainz de Vicuña c. España	9 de agosto de 2007	CEDAW /C/39/D/7/2005	No. 7/2005	La autora argumenta que el Estado Parte discriminó contra ella por motivos de sexo al denegarle el derecho, como hija primogénita, a suceder a su difunto padre en el título de Conde de Bulnes. Alegó que la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios constituye una violación de su derecho a la igualdad.	La comunicación fue declarada inadmisibile <i>ratione temporis</i> .
8	Rahime Kayhan c. Turquía	27 de enero de 2006	CEDAW /C/34/D/8/2005	No. 8/2005	La autora alegó que la destitución de su cargo de funcionaria pública por haber usado un velo, prenda de uso exclusivo de la mujer, supuso que el Estado violó el derecho de la autora al trabajo, a las mismas oportunidades de empleo que los demás, así como su derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo, a las prestaciones por jubilación y a la igualdad de trato. La autora sería una de más de 1.500 funcionarias públicas que han sido destituidas por usar un velo.	La comunicación fue declarada inadmisibile en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, por no haberse agotado todos los recursos de la jurisdicción interna.

<p>9</p>	<p>Sra. N. F. S.c. Reino Unido</p>	<p>30 de mayo de 2007</p>	<p>CEDAW /C/38/D/10/2005</p>	<p>No. 10/2005</p>	<p>La autora alegó que viajó al Reino Unido para salvar su vida y asegurar el futuro y la educación de sus hijos. Afirmó que, siendo una mujer soltera y con dos hijos, no estaría segura fuera del Reino Unido, y que, si era deportada de vuelta al Pakistán, dejaría de estar protegida, su ex marido la mataría y el futuro y la educación de sus hijos correría peligro. En consecuencia, pidió que se le permita vivir con sus dos hijos en el Reino Unido y que se le conceda protección temporal. La autora dejó claro que, si es deportada, no se llevará a sus hijos.</p>	<p>La comunicación fue declarada inadmisibles en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, por no haberse agotado todos los recursos de la jurisdicción interna.</p>
<p>10</p>	<p>Sra. Constance Ragan Salgado c.Reino Unido</p>	<p>22 de enero de 2007</p>	<p>CEDAW /C/37/D/11/2006</p>	<p>No. 11/2006</p>	<p>La autora alegó que fue víctima de discriminación por motivos de género debido a la Ley de Nacionalidad Británica de 1948, en virtud de la cual no pudo inscribir a su hijo como nacional británico porque la ley sólo disponía que se otorgara la ciudadanía por filiación paterna, no materna.</p>	<p>La comunicación fue declarada inadmisibles en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, por no haberse agotado todos los recursos de la jurisdicción interna.</p>

11	Groupe d'Intérêt pour le Matronyme c. Francia	4 de agosto de 2009	CEDAW /C/44/D/12/2007	No. 12/2007	Los autores alegaron que la Ley del 4 de marzo de 2002 acerca de los apellidos familiares es discriminatoria contra la mujer, en tanto da a los padres el derecho de vetar la transmisión del apellido de la familia de la esposa a los hijos.	La comunicación fue declarada inadmisibles porque los autores de la misma carecían de la calidad de víctima bajo el artículo 2 del Protocolo Facultativo.
12	SOS Sexisme c. Francia	4 de agosto de 2009	CEDAW /C/44/D/13/2007	No. 13/2007	Los autores alegaron que la Ley del 4 de marzo de 2002 acerca de los apellidos familiares es discriminatoria contra la mujer, en tanto da a los padres el derecho de vetar la transmisión del apellido de la familia de la esposa a los hijos.	La comunicación fue declarada inadmisibles porque los autores de la misma carecían de la calidad de víctima bajo el artículo 2 del Protocolo Facultativo. Asimismo, fue declarada inadmisibles <i>ratione temporis</i> .
12	Srta. Zhen Zhen Zheng c. Países Bajos	26 de octubre de 2009	CEDAW /C/42/D/15/2007	No. 15/2007	La autora, de origen chino, fue llevada a los Países Bajos junto con varias otras personas objeto de trata con el propósito de prostituir las. La autora alegó que Francia la ha hecho víctima de una violación del artículo 6 de la Convención, por cuanto esta disposición protege a las mujeres de la trata y de ser obligadas a ejercer la prostitución.	La comunicación se declaró inadmisibles con arreglo al párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo sobre la base de que no se han agotado todos los recursos internos disponibles.

LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL CONFLICTO ARMADO PERUANO: EL CASO DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ*

Julissa Mantilla Falcón**

I. Presentación

En agosto del 2003, y tras casi dos años de arduo trabajo, la Comisión de la Verdad y reconciliación del Perú (en adelante, CVR), publicó su Informe Final, el cual daba información sobre los graves crímenes y violaciones de derechos humanos que habían afectado a la población peruana tras veinte años de conflicto armado interno. A diferencia de otras experiencias similares, el Informe Final de la CVR incluyó un capítulo destinado al análisis del conflicto armado con una perspectiva de género, además de un apartado especial sobre violencia sexual contra la mujer, creando un precedente en la investigación de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

II. La Comisión de la Verdad y Reconciliación

La CVR se creó en junio del 2001¹ con el mandato específico de investigar las violaciones de derechos humanos ocurridas entre mayo de 1980 y noviembre del 2000, a cargo de los actores del conflicto.

Entre los hechos que la CVR debería investigar, se encontraban los asesinatos

* Una versión más extensa de este texto fue publicada en la Revista "Derecho y Sociedad" de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Año 14, No XXI, 2003.

** Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó una maestría en derechos humanos por The London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres. Estuvo a cargo de la línea de género de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. En la actualidad se desempeña como consultora de UNIFEM Región Andina en temas de justicia transicional y género en Colombia.

¹ La CVR fue creada durante el gobierno de transición que lideró Valentín Paniagua, mediante el DS No. 065-2001-PCM. Posteriormente, en el gobierno de Alejandro Toledo y mediante DS No. 101-2001-PCM su denominación fue cambiada a Comisión de la Verdad y Reconciliación, ampliándose además el número de los comisionados de siete a doce.

y secuestros; las desapariciones forzadas; las torturas y otras lesiones graves y las violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país. Finalmente, su norma de creación incluía en su mandato “otros crímenes y graves violaciones contra los derechos de las personas”.

Como se ve, no estaba establecido expresamente el análisis de la violencia sexual contra las mujeres; sin embargo, la CVR interpretó su mandato en el sentido de incluir estos crímenes, dada la importancia de la materia y la necesidad de recuperar las voces de todos y todas. Ésta no fue una tarea fácil. Por el contrario, la CVR tuvo que superar problemas de falta de información previa, subrepresentación de casos, el silencio de las víctimas y la falta de precedentes internacionales en la materia.

Es conocido el proceso de violencia política que atravesó el Perú por más de veinte años y cuyas secuelas aún permanecen. Desapariciones forzadas, asesinatos, torturas, ejecuciones extrajudiciales, son sólo algunas de las violaciones a los derechos humanos que se produjeron durante el conflicto armado interno. Múltiples han sido los casos y las situaciones de afectación a los derechos humanos que se sufrieron en ese momento y que recibieron un reconocimiento general, tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, poco o nada se había dicho de las situaciones que violaron los derechos humanos de las mujeres de manera específica ni de los crímenes y violaciones que las afectaron mayoritariamente durante este período.

Las mujeres peruanas se vieron entre dos fuegos: por un lado, fueron los agentes del Estado quienes las sometieron a vejámenes y violencia sexual, durante las incursiones, detenciones, interrogatorios, búsqueda de familiares, etc. Por otro lado, los integrantes de los grupos subversivos las sometieron a prácticas de violencia sexual, sea a través de órdenes superiores o simplemente como abusos de poder. No debe olvidarse, además, que muchas de estas mujeres resultaron embarazadas a consecuencia de esta violencia, debiendo asumir la crianza de estos niños y niñas, muchos de los cuales no han sido reconocidos. En el otro extremo, se encuentran los casos de aquellas mujeres que fueron forzadas a abortar y/o fueron sometidas a violencia estando embarazadas, afectándose de

esta manera sus derechos humanos.

A esta situación debe añadirse que las mujeres afectadas no necesariamente hablan de lo que les sucedió, muchas veces por vergüenza y/o culpa, por temor a verse estigmatizadas, o porque no reconocen que lo sucedido implique una violación a sus derechos humanos, entre otras razones. Es por ello que a la impunidad reinante en relación con las violaciones de los derechos humanos se incrementa en el caso de la violencia sexual contra las mujeres.

Cuando la CVR inició su labor, los antecedentes sobre el tema se encontraban en el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala, la cual había incluido un capítulo sobre violencia sexual contra la mujer en su Informe Final. Asimismo, existía el precedente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Sudáfrica, la cual realizó tres audiencias especiales para las mujeres en Ciudad de El Cabo, Durban y Johannesburgo, a través de las cuales se pudo identificar la situación de violación sexual a que habían sido sometidas. Como concluyó esta Comisión, las mujeres entrevistadas se consideraban como esposas, madres, hermanas e hijas de los protagonistas y víctimas -básicamente varones- restando importancia a su propio sufrimiento, el cual omitían mencionar en sus denuncias.

En el caso peruano, las mujeres fueron víctimas mayoritarias de violencia sexual, como parte de una situación general de desigualdad e inequidad. Por ello, se dice que lo que cambió durante el conflicto fue el agresor, que dejó de ser un ciudadano cualquiera para asumir el rol de alguno de los actores del proceso.

Al respecto, Naciones Unidas ha señalado que si bien la violencia sexual afecta tanto a hombres como mujeres durante un conflicto armado, es evidente que las mujeres están más expuestas a ser víctimas de este abuso. Lo que debe quedar claro es que tanto las razones que originan la violencia sexual así como los efectos que se derivan de ésta, son diferentes para los hombres y para las mujeres, identificándose una violencia de género. Así por ejemplo, sólo las mujeres corren el riesgo del embarazo a consecuencia de la violación sexual, las víctimas de las prácticas de servidumbre y esclavitud

sexual han sido mayoritariamente las mujeres, los efectos en el sistema reproductivo de hombres y mujeres es diferente, etc.²

III. El Informe Final de la CVR: la violencia sexual contra las mujeres³

Es importante precisar que la CVR definió la violencia sexual como “la realización de un acto de naturaleza sexual contra una o más personas o cuando se hace que esa(s) personas realicen un acto de naturaleza sexual: por la fuerza o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa(s) personas u otra persona o aprovechando un entorno de coacción o la incapacidad de esa(s) personas de dar su libre consentimiento”.

Es importante resaltar que la CVR no sólo investigó casos de violación sexual sino además crímenes como el chantaje sexual, esclavitud sexual, mutilación sexual, manoseos, humillación sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, desnudo forzado, entre otras formas de violencia sexual. De esta forma, no sólo se recogían los casos de las mujeres violadas sino de todas aquellas que -sea porque no llegaron a ser violadas o porque no querían contar los hechos- fueron sometidas a otras formas de abuso y maltrato sexual durante el conflicto armado.

3.1. Las estadísticas

Uno de los hallazgos de la CVR fue que los casos detectados de violencia sexual contra las mujeres eran numéricamente inferiores a las demás violaciones a los derechos humanos⁴. Sin embargo, la CVR era consciente del fenómeno de la subrepresentación que ya se había presentado en

² Véase: División para el avance de la Mujer de la ONU (2000) Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response. En: <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/cover.pdf>

³ En adelante, la información que se consigna -salvo indicación contraria- corresponde al capítulo sobre violencia sexual contra la mujer del Informe Final de la CVR, cuya versión completa se encuentra en: www.cverdad.org.pe

⁴ Si se hace una comparación entre las violaciones de derechos humanos registradas por la Base de Datos de la CVR la violación sexual representa aproximadamente el 1.53 % de la totalidad.

Guatemala y Sudáfrica y que se explicaba por los argumentos anteriormente referidos relativos al sentimiento de culpa y vergüenza que acompaña a la víctima.

Asimismo, influía el hecho que la violencia sexual –erróneamente- no es considerada como una forma de violación a los derechos humanos sino como un daño colateral de la guerra. A esto debe sumarse que –tal como la CVR verificó- los hechos de violencia sexual se produjeron en el marco de otras violaciones de derechos humanos tales como masacres, detenciones arbitrarias, ejecuciones arbitrarias, tortura, lo cual hacía que no se recuperaran necesariamente los casos de violencia sexual.

Finalmente debe decirse que estadísticamente la Base de Datos de la CVR sólo podía consignar los casos de víctimas de violación sexual, esto es, se dejaba de lado otras formas de violencia sexual. De otro lado, estas víctimas debían ser “identificadas”, es decir, aquellas cuyo nombre y apellido se conocía, aspecto que dificultaba que se registraran todos los casos de violencia sexual. Por ello, al estudio de las estadísticas se sumó el análisis cualitativo del contenido de los relatos.

3.2. Datos principales

La CVR identificó casos de violencia sexual en 15 departamentos del Perú aproximadamente, siendo Ayacucho el departamento con el mayor número de casos registrados, seguido de Huancavelica y Apurímac (Sierra Sur del Perú). Cabe decir que la población de esta zona es mayoritariamente campesina.

De otro lado, el Informe de la CVR identificó que las víctimas de violencia sexual en su gran mayoría eran analfabetas o sólo habían llegado a cursar la primaria. Asimismo, se trataba de mujeres quechuahablantes (75% de los casos), de origen rural (83%), campesinas (36%) o amas de casa (30%). Como se ve, se trató de las mujeres consideradas de mayor vulnerabilidad y que vivían en la mayor desprotección. En relación a la edad de las víctimas, el mayor número de casos se dio en mujeres jóvenes, entre los 10 y 29 años de edad.

En relación a los agentes, se identificó a los representantes del Estado (Fuerzas Armadas y Policiales) responsables de un 83% de estos casos mientras que aproximadamente un 11% corresponden a los grupos subversivos (Sendero Luminoso y el MRTA). Los años de mayor incidencia son 1984 y 1990.

3.3. Objetivos de la violencia sexual

En términos generales, la violencia sexual contra las mujeres tuvo entre sus objetivos castigar, intimidar, presionar, humillar y degradar a la población. Asimismo, se buscaba presionar a las mujeres detenidas a autoinculparse en relación a determinados hechos. Esto sucedía también con los varones detenidos, cuyas hijas y/o esposas eran violadas en su presencia, para que confesaran o brindaran información. Sin embargo, los casos de hostigamiento y acoso sexual sin vínculo directo con el conflicto armado también fueron frecuentes. Se trataba en todo tiempo de un ejercicio de poder, donde los perpetradores tenían el control de la situación.

3.4. Lugares y espacios de la violencia

En relación a los agentes del Estado, uno de los espacios donde se dio el mayor número de actos de violencia sexual fue el de ciertas bases militares, tanto al instalarse como durante el tiempo de su funcionamiento. Asimismo, se detectaron casos de violencia sexual durante las incursiones militares realizadas como represalias contra los pobladores sospechosos de pertenecer a los grupos subversivos.

Otro espacio en el que se produjeron frecuentemente actos de violencia sexual, fueron ciertos cuarteles, comisarías y dependencias policiales a las que eran conducidas las mujeres luego de ser detenidas y donde se daban los interrogatorios. Lo propio se verificó en establecimientos penitenciarios.

En el caso de los grupos subversivos, los casos de violencia sexual se presentaron durante los enfrentamientos entre actores, durante la captación de nuevos integrantes y en el marco de la vida cotidiana. Al respecto, merece destacarse los campamentos (“retiradas”) que estableció SL donde

se controlaba la vida de la población al punto que se obligaba a las mujeres a someterse a uniones forzadas, en cuyo contexto se dieron violaciones sexuales y embarazos forzados. Asimismo, los jefes senderistas disponían que las adolescentes formaran parte de su “seguridad”, lo cual implicaba que fueran sometidas a violación sexual y, en muchas ocasiones, a abortos forzados.

3.5. Violencia sexual y otras violaciones de derechos humanos

El Informe de la CVR detectó que la violencia sexual se dio simultáneamente con otras situaciones de violaciones a los derechos humanos. La violencia sexual fue utilizada como un método de tortura para obtener información y/o autoinculpaciones.

De otro lado, la violencia sexual se dio en el contexto de las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas, en cuyo contexto los abusos sexuales, manoseos, amenazas de violación sexual fueron comunes.

También se dieron casos de violencia sexual en el ámbito de las ejecuciones arbitrarias, como sucedió en el caso de las masacres. En estos casos, se separaban a los hombres de las mujeres: mientras que los primeros eran ejecutados, las mujeres eran violadas sexualmente y posteriormente ejecutadas.

La muerte de estas mujeres a consecuencia de estas violaciones a los derechos humanos, hizo imposible recuperar su historia directamente, contribuyendo a la subrepresentación de los hechos de violencia sexual.

3.6. Las víctimas

Las mujeres víctimas de violencia sexual podrían ser niñas, adolescentes, adultas o ancianas. Adicionalmente, puede decirse que las mujeres que fueron mayoritariamente afectadas fueron aquellas percibidas como de mayor vulnerabilidad en el lugar de la incursión militar: mujeres solteras, viudas, quechuahablantes. Como se ve, la discriminación racial, subyace a estas prácticas.

También fueron víctimas de violencia sexual las mujeres que asumieron la búsqueda y defensa de sus familiares y aquéllas que tenían algún vínculo familiar o de afinidad con algunos de los actores del conflicto. Las mujeres sospechosas de subversión también fueron sometidas a violencia sexual, así como aquellas que denunciaban las violaciones a los derechos humanos.

Debe decirse que en muchos de estos casos, las referencias a la violencia sexual las aportan no las propias víctimas sino personas que fueron testigo de las mismas. De otro lado, las víctimas hablaban de los hechos como si las afectadas fueran otras mujeres y no ellas; en otros casos, utilizaban frases “propias” para referirse a los hechos (“afectaron mi dignidad de mujer”, “mi condición de mujer”).

3.7. Las mujeres embarazadas

Son numerosos los casos de las mujeres que, estando embarazadas, fueron sometidas a violencia sexual y sufrieron la interrupción de sus embarazos. De otro lado, abundan los casos de las mujeres embarazadas a consecuencia de la violación sexual sufrida, cuyos hijos e hijas siguen sufriendo las consecuencias de la violencia. En este contexto se encuentran las mujeres que abortaron para evitar ese embarazo, con el riesgo que implica este hecho ya que en el Perú el aborto está penalizado, por lo que estas operaciones se realizaban clandestinamente.

3.8. Impunidad

La CVR no encontró información sobre procesos por violación sexual seguidos contra los miembros de las Fuerzas Armadas o Policiales ni de investigaciones efectivas de las denuncias presentadas por las mujeres que fueron víctimas de violencia sexual.

En muchos casos, las mujeres víctimas de estos hechos fueron discriminadas y maltratadas por la comunidad y por sus propias familias, lo cual contribuía a la falta de denuncia. En otras ocasiones, los varones no consentían que las mujeres denunciaran las violaciones con lo cual la impunidad era total.

De otro lado, numerosos testimonios refieren que los médicos legistas que atendieron a las mujeres luego de ser víctimas de violencia sexual no reportaron los hechos e incluso, muchos de ellos fueron los agresores.

Al término de su investigación, la CVR pudo concluir que la violencia sexual contra las mujeres en el contexto de masacres y de ejecuciones arbitrarias, de operativos militares o policiales en medios rurales andinos, amazónicos y urbanos, contra personas consideradas sospechosas de tener vínculos con los grupos subversivos, de detenciones arbitrarias fuera del control formal o de hecho del Ministerio Público, de la desaparición forzada de personas, fue una práctica generalizada perpetrada por agentes del Estado. En el caso de las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas, esta práctica se produjo en ciertas instalaciones militares y policiales, contó con la tolerancia de los superiores a cargo de los agentes perpetradores y, salvo casos excepcionales, no fue investigada ni sancionada.

Asimismo, la CVR concluyó que la violación sexual fue una práctica reiterada y persistente que se produjo en el contexto general de la violencia sexual. Como señaló el Presidente de la CVR en su discurso de entrega del Informe Final: “La Comisión ha constatado que las violaciones de derechos humanos más graves cometidas por agentes de las fuerzas armadas fueron la ejecución arbitraria, la desaparición forzada de personas, las torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entre estos, quiero decirlo en voz alta, merece nuestra condena particular la violencia sexual contra la mujer en la modalidad de violación sexual, acto abominable que deshonra a quienes fueron sus culpables directos y a quienes, eventualmente, en su calidad de superiores jerárquicos, los instigaron, permitieron o encubrieron.”⁵

Como se ve, en el caso del conflicto armado peruano se presentó el elemento de crimen generalizado que constituye uno de los requisitos para la configuración de los crímenes de lesa humanidad, según el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁵ LERNER, Salomón. Discurso en la presentación del Informe Final en Ayacucho. 2003. En: http://www.aprodeh.org.pe/sem_verdad/informe_final/discursos_lerner2.htm

IV. Conclusión

Como se ha visto, la investigación de los casos de violencia sexual por la CVR fue una tarea difícil pero importante, que permitió dar cuenta de las dimensiones de una realidad anteriormente no investigada a profundidad. Estos avances han tenido también un impacto a nivel internacional tal como ha sucedido en la sentencia de la Corte Interamericana sobre el caso Castro Castro contra el Perú⁶. En este caso, la Corte aplica una perspectiva de género y hace referencia a las conclusiones del capítulo de violencia sexual del Informe de la CVR, sentando un precedente importante para la protección de los derechos de las mujeres en la región. De otro lado, otras comisiones de la verdad, como la de Liberia⁷, han incorporado la perspectiva de género en su acta de establecimiento, reconociendo la importancia del análisis diferenciado de las violaciones de derechos humanos. En el 2010, la Comisión Valech de Chile reabrirá su investigación para incluir los casos de violencia sexual contra las mujeres.

Aún hay mucho por hacer, indudablemente. Sin embargo, los avances logrados deben tenerse presente en las investigaciones de derechos humanos y en las reformas para incrementar el acceso real de las mujeres a la justicia.

⁶ Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

⁷ Al respecto, se recomienda revisar: <http://www.trcofiliberia.org>

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL: EL CASO DE LAS COMISIONES DE LA VERDAD*

Julissa Mantilla Falcón

I. Presentación

Como se sabe, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante, DIDH) se determina la responsabilidad internacional de los Estados en casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por sus agentes o por particulares, actuando con su consentimiento y/o apoyo. Asimismo, cuando los autores de los hechos son individuos particulares, la responsabilidad del Estado dependerá de su actuación: si fue diligente o si hubo omisión intencional en su deber de prevenir e investigar los hechos violatorios, reparar los daños causados y sancionar a los responsables.

Existen, sin embargo, situaciones en las que la magnitud y las características de los hechos reflejan problemas más profundos que afectan la existencia y continuidad de las sociedades mismas. Es en estos contextos en los que se desarrolla la justicia transicional, uno de cuyos mecanismos más conocidos se encuentra en las comisiones de la verdad¹, las cuales buscan investigar violaciones masivas a los derechos humanos, analizar sus causas, entender su impacto sobre la población y diseñar propuestas de reparación para las víctimas y reformas institucionales que garanticen la no repetición de lo sucedido.

Ésta es, sin duda, una muy difícil tarea, pero se hace aún más compleja cuando se pretende trabajar con una perspectiva de género, es decir,

* Una versión más amplia de esta ponencia puede encontrarse en: CABAL, Luisa y MOTTA, Cristina (editoras), "Más allá del derecho: justicia y género en América Latina", Bogotá, 2006.

¹ Muchas de las comisiones de la verdad han utilizado también el término "Reconciliación" en su denominación. En este documento, generalizamos el uso de CV como siglas de estas entidades.

dejando de lado la aparente neutralidad que acompaña tradicionalmente a las investigaciones de derechos humanos.

II. El derecho a la verdad, la justicia y la reparación como base de la justicia transicional

En líneas generales, el derecho a la verdad puede entenderse como un principio emergente del Derecho Internacional que debe ser enmarcado en el derecho a la justicia de los sobrevivientes y de las víctimas de crímenes de lesa humanidad.² El Tribunal Constitucional del Perú ha establecido que la Nación tiene el derecho de conocer la verdad “sobre los hechos o acontecimientos injustos y dolorosos provocados por las múltiples formas de violencia estatal y no estatal”.³ Reconoce así que, además de una dimensión colectiva, el derecho a la verdad tiene una dimensión individual cuya titularidad la ostentan las víctimas, sus familias y sus allegados.⁴

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas⁵ ha reconocido el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a conocer la verdad, a acceder a la justicia y a ser restituidos en sus derechos. Estas definiciones enmarcan la obligación internacional de los Estados de investigar los hechos de una manera seria y efectiva, incluyendo no sólo aquellos actos en los que los responsables son agentes estatales sino también cuando se trata de particulares.⁶

Adicionalmente, las víctimas exigen justicia, lo cual resulta especialmente urgente si se tiene en cuenta que gran parte de la población afectada no

² MÉNDEZ, Juan. “Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos”. Documento presentado en el seminario Perú 1980-2000: El reto de la verdad y la justicia, organizado por APRODEH, Lima, febrero de 2001, p. 6. <<http://www.aprodeh.org.pe>>, visitada el 5 de mayo de 2005.

³ Tribunal Constitucional del Perú. Expediente 2488-2002-HC/TC, Sentencia recaída en el caso Genaro Villegas Namuche, el 18 de marzo de 2004.

⁴ En su informe anual 1985-1986, la Comisión estableció que: “Toda sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual 1985-1986, OEA, Washington D. C., 1986, p. 205.

⁵ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action to Combat Impunity, Informe del Sr. L. Joinet, N.U. Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/18 (1996), Anexo II, p. 12.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, N° 4.

tiene un acceso real a la protección judicial. La situación es aún más difícil para el caso de las mujeres, quienes sufren una discriminación adicional al no considerarse que las afectaciones específicas a sus derechos puedan ser judicializables. Al respecto, si bien las comisiones de la verdad, por ejemplo, no reemplazan a los poderes del Estado, sus informes son fundamentales para la investigación judicial de los hechos y muchas veces sirven de punto de partida para el desarrollo de las investigaciones a cargo del Ministerio Público.

Finalmente, la reparación a las víctimas es un elemento fundamental de la justicia transicional, la cual puede integrar medidas de tipo simbólico, como pedidos de perdón y actos de desagravio público a los afectados; reparaciones en educación y en la atención a la salud física y mental; reparaciones económicas en forma de pensiones para los sobrevivientes; entre otras.

III. Las Comisiones de la Verdad como mecanismos de la Justicia Transicional

Si bien no existe un modelo único de comisión de la verdad,⁷ estas entidades pueden definirse como organismos de investigación, cuyo objetivo principal es ayudar a las sociedades a confrontar su pasado con la idea de superar las crisis originadas por la violencia y prevenir su repetición.⁸ Para ello, investigan los hechos, elaboran propuestas de reparación del daño causado y propuestas de reformas institucionales que garanticen que las condiciones que facilitaron y/o propiciaron los hechos violatorios sean modificadas.⁹

En líneas generales, las comisiones de la verdad actúan bajo la autorización o con el respaldo del Estado o, en el caso de un conflicto armado, en el marco de un acuerdo de paz. Este reconocimiento oficial implica la

⁷ Para una completa revisión de las CV en el mundo, véase HAYNER, Priscilla. "Verdades nunca reveladas". Documento presentado en la conferencia Comisión de la Verdad: experiencias históricas y lecciones para el Perú, organizado por APRODEH, enero de 2001, <<http://www.aprodeh.org.pe>>, visitada el 14 de abril de 2005. Asimismo, se recomienda visitar el website: <www.truthcommissions.org>.

⁸ CUYA, Esteban. "Las Comisiones de la Verdad en América Latina". Documento presentado en el seminario Perú 1980-2000: El reto de la verdad y la justicia. Op. Cit. p. 1.

⁹ VALDEZ, Patricia. "Comisiones de la Verdad. El camino recorrido". Páginas, N° 168, 2001, pp. 51-56.

responsabilidad política y moral del Estado, con consecuencias concretas en el orden jurídico, que van desde la modificación de las normas internas hasta el inicio de procesos judiciales.

El contexto en el cual surgen estas entidades puede variar. En Guatemala se crearon a raíz de un conflicto armado y como parte de las negociaciones de paz. En los casos argentino y chileno, fueron el resultado del paso de la dictadura a la democracia. Sin embargo, a pesar de sus particularidades, las comisiones de la verdad tienen algunos elementos y características comunes.¹⁰ Su ámbito de investigación es el pasado, centrándose en un conjunto de abusos producidos durante un determinado período, más allá de algún hecho concreto. Trabajan con un mandato claramente establecido y difundido masivamente, ya que en virtud del mismo se miden las expectativas de la población y las respuestas de la sociedad civil. Su existencia es temporal; por un período que puede variar entre seis meses y dos años aproximadamente, luego del cual presentan un informe final dando cuenta de los hechos investigados¹¹ y de sus propuestas de reparación.

En muchos casos, las comisiones de la verdad también diseñan propuestas de reconciliación. No ejercen funciones del Poder Judicial ni del Ministerio Público, por lo cual no establecen la responsabilidad jurídica individual de las personas involucradas en los hechos investigados. Sin embargo, la información incluida en los informes finales de las comisiones de la verdad contribuye a la administración de justicia y al inicio de procesos destinados a identificar a las personas responsables de los hechos violatorios.

Finalmente, debe resaltarse que entre los problemas fundamentales que afrontan las comisiones de la verdad para el seguimiento de sus recomendaciones, se encuentran las llamadas leyes de impunidad

¹⁰ MATAROLLO, Rodolfo. "Las Comisiones de la Verdad". En: *Verdad y justicia: homenaje a Emilio Mignone*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2001, p. 131.

¹¹ Así por ejemplo, el informe argentino "Nunca más" habla de 8.960 casos de desapariciones forzadas y de 365 centros clandestinos de tortura; el informe chileno de la Comisión Rettig presentó 3.428 casos de personas víctimas de desaparición forzada, de muerte a consecuencia de la tortura, de asesinatos o de secuestro; el informe guatemalteco, "Memoria del silencio", presentó el dramático caso del genocidio contra la población maya, dando cuenta de 42.275 víctimas de asesinatos, desaparición, tortura o violación sexual; mientras que el informe salvadoreño, "De la locura a la esperanza", habla de 22.000 casos de personas víctimas de desaparición, asesinatos, tortura o secuestro.

que, mediante figuras como la amnistía y la obediencia debida, evitan el juzgamiento y la sanción de los violadores de derechos humanos.¹²

IV. La perspectiva de género en el trabajo de las Comisiones de la Verdad

Por lo general, el mandato de las comisiones de la verdad ha sido establecido en términos aparentemente neutrales, sin diferenciar los hechos en función del sexo de las víctimas. Esto trae como consecuencia que las conclusiones y el análisis de los hechos resulten demasiado generales, dejando de lado las voces e historias de las mujeres cuya experiencia resulta totalmente ignorada.

Si entre los objetivos de las comisiones de la verdad está el de recuperar la verdad y la memoria histórica, es indudable que la voz de las mujeres debe ser recogida. Asimismo, si lo que se pretende es el establecimiento de una sociedad diferente, es importante incorporar a las mujeres, tradicionalmente excluidas del gobierno y el acceso a la justicia.

En este sentido, es importante tener claro el concepto de género, el cual puede entenderse como una construcción social que, basada en las diferencias físicas entre hombres y mujeres, permite analizar los diferentes roles, identidades y estereotipos asignados en la sociedad.

Trabajar con un enfoque de género en una comisión de la verdad equivale a asumir la *invisibilidad* de las mujeres como efecto de la discriminación e inequidad que las rodea y, a partir de esta realidad, diseñar las estrategias para denunciar de manera clara lo que les sucedió en los hechos investigados. De otra parte, asumir esta perspectiva es afirmar que la discriminación de las mujeres y su confinamiento a roles familiares o complementarios les ha restado protagonismo, incluso en su condición de víctimas.¹³

El análisis de género esclarece el estudio de las causas de las violaciones

¹² Corte IDH: Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia del 14 de marzo de 2001. Serie C, N° 75.

¹³ Así, se habla de las esposas, las madres, las viudas de los desaparecidos pero poco se sabe de las mujeres desaparecidas.

de derechos humanos. En los contextos de conflictos armados, por ejemplo, las mujeres son atacadas no sólo como actoras del conflicto, sino por su condición de esposas o familiares de los actores del conflicto. En cuanto a las consecuencias de los conflictos, un ejemplo evidente que resulta esclarecido por la perspectiva de género es la maternidad como consecuencia de la violación sexual. Si bien hombres y mujeres pueden ser violados sexualmente, sólo las mujeres resultan embarazadas.

La perspectiva de género es útil también en la elaboración del concepto de víctima; esto es, sirve para dejar de lado una aproximación neutral a esta noción y permite reconocer las particularidades de hombres y mujeres al ser afectados por las violaciones de derechos humanos. Un claro ejemplo se encuentra en los testimonios recogidos en el proceso sudafricano, los cuales demuestran que el rol de madres de las mujeres era utilizado para hacerlas víctimas de tortura psicológica. Por ejemplo, el informe sudafricano cuenta cómo a las mujeres detenidas se les decía que sus hijos habían muerto y que si ellas no les brindaban información no los enterrarían.¹⁴

El caso de las desapariciones forzadas también resulta un claro ejemplo. El enfoque de género permite reconocer que tradicionalmente el varón es considerado el combatiente, quien actúa en el ámbito público y, por ello, es perseguido directamente. Un estudio neutral sólo recogería la mayoría numérica de varones como víctimas de desaparición forzada. Sin embargo, el análisis de género nos obliga a preguntarnos sobre los nuevos roles que las mujeres tuvieron que asumir ante la ausencia del varón, relativos a la supervivencia y continuidad de la familia, así como a su salida al ámbito público, derivada de la denuncia de los hechos ante las entidades estatales.

Por otro lado, la perspectiva de género contribuye al análisis y consideración del impacto diferencial de las violaciones de derechos humanos en hombres y mujeres. Así, por ejemplo, en las desapariciones y muertes de los hombres existe un costo social y cultural importante para las mujeres, quienes, al

¹⁴ GOLDBLATT, Beth y Sheila MEINTJES. Gender and the Truth and Reconciliation Commission: A Submission to the Truth and Reconciliation Commission, 1996, <<http://www.doj.gov.za/trc/submit/gender.htm>>, visitada el 14 de abril de 2005.

verse solas, resultan discriminadas en sus comunidades y limitadas en la participación de las decisiones de la población. Lo propio sucede en cuanto al impacto económico de los hechos; siendo el caso que los varones sustentan a las familias desde el espacio público, en su ausencia, son las mujeres quienes tienen que asumir ese rol. En muchos países, la legislación no permite a las mujeres el pleno ejercicio del derecho a la propiedad, por ejemplo, lo cual termina por afectarlas de manera directa. Otro costo importante tiene que ver con la composición de las familias. En numerosos casos, los varones eran encarcelados por muchos años, ante lo cual las mujeres asumían la crianza de los hijos y el liderazgo de la familia. Cuando los varones salían de prisión, era imposible que retomaran el rol tradicional de control de la familia, la cual se había reestructurado en su ausencia, generándose numerosos casos de violencia doméstica.¹⁵

De otro lado, la perspectiva de género es importante para entender las diferentes respuestas a la violencia por parte de la población. Un buen ejemplo lo dan las organizaciones sociales peruanas, establecidas ante la crisis económica agudizada en los años 80 con el objetivo de satisfacer las necesidades de las familias más pobres. Las dirigentes de estas organizaciones lideraron la respuesta en contra de los actos de violencia del grupo subversivo Sendero Luminoso. María Elena Moyano y Pascuala Rosado, para mencionar sólo a dos, fueron asesinadas por los senderistas por oponerse a las actividades proselitistas y de violencia de este grupo.¹⁶

Otro ejemplo del impacto de género en las respuestas de la población se encuentra en el análisis que hace el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala en relación con la huida de la población cuando los actores del conflicto llegaban a las comunidades. En estas circunstancias, eran los hombres quienes escapaban primero; las mujeres se demoraban recogiendo a sus hijos y recolectando las sartenes y ollas que les permitirían

¹⁵ REHN, Elizabeth y Ellen Johnson SIRLEAF. *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*. UNIFEM, Nueva York, 2002.

¹⁶ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ. Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, tomo VII, capítulo 2.57: "Los asesinatos de María Elena Moyano (1992) y Pascuala Rosado (1996)", <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>>, visitada el 14 de abril, 2005.

sobrevivir durante los días que deberían permanecer lejos de su hogar.¹⁷ Cumplir con su rol tradicional de madre y guardiana del hogar llevó a muchas mujeres a ser detenidas y sometidas a violencia sexual.

La perspectiva de género también contribuye a recoger nuevas perspectivas de los roles desempeñados por hombres y mujeres en las situaciones de violencia. Así, por ejemplo, la posición de las mujeres combatientes y/o perpetradoras de violaciones de derechos humanos es una imagen que no ha sido adecuadamente interpretada por las investigaciones de las comisiones de la verdad, dejando de lado importante información.

Finalmente, el análisis de género contribuye a lograr una mejor perspectiva acerca de las diferentes necesidades derivadas de la violación a los derechos de hombres y mujeres. Debido a que una función principal de las comisiones de la verdad es diseñar *propuestas de reparaciones y de reformas institucionales* que garanticen la no repetición de los hechos, si se tuvo en cuenta el enfoque de género se podrá diseñar un programa más completo y capaz de combatir la situación de inequidad y garantizar la superación de las condiciones que facilitaron y propiciaron las violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de la importancia del trabajo con perspectiva de género, poco o nada ha dicho la literatura sobre la materia, lo cual se relaciona con el proceso internacional que llevó al reconocimiento de los derechos de las mujeres dentro del DIDH. En efecto, a pesar de que la codificación del DIDH a nivel internacional se inició luego de la Segunda Guerra Mundial, sólo en 1993 la Declaración y Plataforma de Acción de Viena reconoce expresamente los derechos de la mujer y de la niña como derechos humanos. En ese mismo momento se subrayó la importancia de eliminar la violencia pública y privada contra la mujer. Si bien las declaraciones y pactos internacionales contenían una cláusula específica sobre la prohibición de la discriminación en el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, así como en la protección ante la ley de hombres y mujeres, la realidad demostraba la situación de discriminación que afrontaban las mujeres y la ineficacia del

¹⁷ "Guatemala: memoria del silencio", <<http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/>>, visitada el 1 de octubre, 2004.

sistema internacional para la vigencia efectiva de sus derechos. Por ello, fue recién en 1979 que se firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)¹⁸ y en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará).

La jurisprudencia de los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia (1993) y para Rwanda (1994), que consolidó el contenido de los crímenes de violencia sexual [cuyas víctimas mayoritariamente son mujeres], se ubica en medio de este proceso. Con base en los fallos de los tribunales internacionales, en 1998, el Estatuto de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma) calificó de crímenes contra la humanidad “la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable” (art. 7). Asimismo, tipificó como crimen de guerra los “actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una violación grave de los Convenios de Ginebra” (art. 8).

V. Estudio de casos

Como se mencionó, las comisiones de la verdad comparten muchas características, pero tienen particularidades que corresponden al contexto que les dio origen. Las experiencias más conocidas en América Latina son las de Argentina, Chile y Guatemala. En el 2003, la comisión peruana hizo público su informe final.

A pesar de la importancia del trabajo de las comisiones de la verdad mencionadas, ni las investigaciones, ni los informes desarrollaron un enfoque de género, con excepción de los casos de Guatemala, Sudáfrica y Perú.

¹⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada el 18 de diciembre, 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981, artículo 3.

5.1. Guatemala

La comisión fue establecida en 1994¹⁹ tras aproximadamente 30 años de conflicto interno. El país venía sufriendo el impacto de los regímenes militares que gobernaron desde los años 50 y que reprimieron todo tipo de oposición mediante asesinatos y actos de tortura. La situación empeoró en los años 80, cuando el gobierno inició una terrible campaña contra la población maya de las áreas rurales. Si bien en 1986 un gobierno democrático accedió al poder, las violaciones a los derechos humanos continuaron siendo cometidas por los militares.

Como consecuencia de los acuerdos de paz entre el gobierno y el grupo guerrillero Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se creó la comisión de la verdad mediante el Acuerdo de Oslo, con el objetivo de identificar las violaciones de derechos humanos y los hechos de violencia ocurridos en conexión con el conflicto guatemalteco, investigando los hechos a partir de 1961. Esta comisión se denominó Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH).²⁰

En este caso la participación de la sociedad civil fue impresionante, y por ello, en 1995, la Iglesia católica creó el proyecto denominado Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), el cual recogió testimonios de más de 5.000 sobrevivientes y documentó las historias de aproximadamente 50.000 víctimas. Esta información fue entregada a la CEH.

La CEH presentó su reporte en 1999, concluyendo que casi 200.000 personas fueron asesinadas o desaparecidas, en su mayoría como consecuencia de acciones del Estado. Las principales víctimas fueron los mayas, quienes fueron sometidos a actos genocidas.

A diferencia de otras comisiones de la verdad, la guatemalteca incluyó, en su informe final, un capítulo referido a la violencia sexual contra las mujeres. Establece que se trató de una práctica generalizada y sistemática, siendo

¹⁹ HERNÁNDEZ PICO, Juan. *Memoria del silencio: un informe estremecedor*, <<http://www.envio.org.ni/articulo/935>>, visitada el 5 de mayo de 2005.

²⁰ El gobierno no estuvo de acuerdo en denominarla comisión de la verdad. <<http://www.truthcommission.org>>, visitada el 10 de abril de 2005.

utilizada como una verdadera arma de terror²¹ en el marco de la estrategia contrainsurgente. Se aclara que no se trató de actos aislados, con lo cual se deja de lado la idea tradicional según la cual los actos de violencia sexual son “daños accesorios” en los enfrentamientos armados. En efecto, el informe presenta casos de violación sexual, aborto forzado, violencia contra mujeres embarazadas y violación sexual a mujeres que iban a ser ejecutadas, entre otros hechos. Todo ello nos habla de violencia específica contra las mujeres por ser mujeres; prueba la violencia de género.

El informe analiza también que en este caso la violencia sexual contra las mujeres tuvo una connotación especial: buscaba ofender y humillar al varón, en su rol tradicional de protector de la familia. Estudia también las dificultades que tuvieron que afrontar los investigadores al momento de intentar recoger información por parte de las víctimas, puesto que las mujeres no contaban el abuso sexual al que fueron sometidas. Este silencio, característico en los casos de violencia sexual, va a repetirse en las diferentes experiencias que buscan investigar este tipo de hechos.

5.2. Sudáfrica

La comisión de la verdad fue creada en 1995 para investigar las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen del Apartheid de 1960 a 1994. En este caso se debe destacar el documento de trabajo elaborado por el Centre for Applied Legal Studies (CALS) de la Universidad de Witwatersrand,²² que sirvió de base para la organización de las audiencias públicas para las mujeres de Ciudad del Cabo, Durban y Johannesburgo. El informe no sólo hizo mención a la violencia sexual contra las mujeres, sino que desarrolló un análisis de género de los testimonios brindados en estas audiencias. A pesar de contar con poca información, el informe concluyó que las mujeres tuvieron un rol activo como perpetradoras y como víctimas. Asimismo, hizo hincapié en el hecho de que la manera en que las mujeres fueron perjudicadas por el conflicto, fue diferente a la de los varones.

²¹ COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO. Guatemala: memoria del silencio, Guatemala, 1999, vol. 3, capítulo 2.

²² GOLDBLATT, Beth y Sheila MEINTJES. Op. Cit.

Al respecto, es importante resaltar que el informe reconoce que la definición de las graves violaciones a los derechos humanos en el mandato de la CV fue el resultado de una falta de visión sobre los abusos sufridos mayoritariamente por las mujeres.²³

5.3. Perú

Tanto el informe guatemalteco como el sudafricano fueron antecedentes para el trabajo de la CV del Perú, creada en el año 2001²⁴ durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua.

La norma que le dio creación establecía que la CVR investigaría los asesinatos y secuestros, las desapariciones forzadas, las torturas y otras lesiones graves y las violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país. Finalmente, incluía en el mandato “otros crímenes y graves violaciones contra los derechos de las personas”. A pesar de que la norma no incluía el análisis de los hechos de violencia sexual cometidos contra las mujeres peruanas durante los años de conflicto, el último acápite fue interpretado de forma tal que incluyera estos hechos. De allí que el informe final, presentado en agosto de 2003, incluyera un capítulo específico sobre violencia sexual contra las mujeres, además de un capítulo destinado al análisis de género.

Tal como sucedió en el caso de Guatemala, la CVR debía enfrentarse a una compleja realidad, en la cual las mujeres afectadas no acostumbraban a contar su historia e, incluso, no identificaban las violaciones a sus derechos humanos como tales. En efecto, mientras los hombres contaban lo sucedido en primera persona, las mujeres recordaban la historia de sus esposos e hijos antes que la suya propia, asumiendo un rol de testigos antes que de protagonistas principales. Sus reclamos de verdad y justicia se limitaban

²³ TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION. Final Report, Cape Town, 1998, vol. 4, capítulo 10, <<http://www.goshen.edu/library/EMBARGO>>, visitada el 10 de junio de 2004.

²⁴ La CVR fue creada durante el gobierno de transición que lideró Valentín Paniagua, mediante el Decreto Supremo N° 065-2001-PCM. Posteriormente, en el gobierno de Alejandro Toledo y mediante Decreto Supremo N° 101-2001-PCM, su denominación fue cambiada a Comisión de la Verdad y Reconciliación, ampliándose además el número de los comisionados de siete a doce. Entre estos, solo hubo dos mujeres.

a conocer el paradero de sus familiares y allegados y sus demandas de reparación tenían que ver con mejores condiciones de vida para sus hijos y/o esposos. Al no considerar que lo acontecido con ellas era una violación de derechos humanos, fueron pocos los casos en los que la reparación solicitada las beneficiaba exclusivamente a ellas. Cuando se trataba de casos de violencia sexual, era muy difícil que las mujeres contaran los hechos, por lo menos en las primeras entrevistas. En muchas ocasiones la información se obtenía a través de los testigos de los hechos.

El trabajo de la CVR se vio limitado por la inexistencia de informes nacionales sobre los casos de violencia sexual contra las mujeres, a diferencia de lo que sucedía con los casos de desapariciones forzadas o torturas. Afortunadamente existían los reportes de Amnistía Internacional²⁵ y Human Rights Watch,²⁶ los cuales fueron importantes antecedentes, así como lo fueron los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que habían concluido que la violación sexual equivale a una forma de tortura, al enmarcarla en la definición de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.²⁷

Además de los importantes hallazgos en materia de violencia sexual, es importante mencionar las propuestas de reparación y reconciliación elaboradas por la CVR. El informe elaboró una serie de recomendaciones orientadas al desarrollo de un Compromiso Nacional por la Reconciliación, en las cuales se reconoce la existencia de una situación de discriminación general contra las mujeres. Por ello hace hincapié en la incorporación de una perspectiva de género en el proceso de construcción de la ciudadanía,²⁸ como elemento fundamental para la consolidación de una nueva sociedad.

²⁵ AMNESTY INTERNATIONAL. *Women in the Front Line: Human Rights Violations against Women*, Amnesty International, Londres, 1991.

²⁶ HUMAN RIGHTS WATCH. *Terror no contado: violencia contra las mujeres en el conflicto armado interno peruano*, Human Rights Watch, Nueva York, 1992.

²⁷ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso 10.970, OEA/Ser.L/V/II.91, doc. 7 rev. (1996).

²⁸ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ. Informe final, tomo IX, capítulo 1: "Fundamentos de la reconciliación", <<http://www.cverdad.org.pe/ffinal/index.php>>, visitada el 1 de noviembre de 2004, p. 82.

De otro lado, el informe recomienda enfatizar la preocupación por la salud de las mujeres, ya que la CVR comprobó que se usó como método de tortura la desatención de sus necesidades básicas de salud.

En materia de educación se recomienda impulsar un plan de alfabetización con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales, como una manera de contrarrestar el analfabetismo femenino, así como la deserción masiva de la escuela por parte de las niñas.²⁹

Al momento de reseñar los gestos públicos hacia las víctimas del conflicto armado, el informe recomienda al Estado pedir públicas disculpas y dedicar un momento significativo a la explicación de los hechos y abusos que atentaron directamente contra la sexualidad, el honor y la dignidad de las mujeres.³⁰

Finalmente, las medidas de reparación económica establecidas en forma de pensiones y/o indemnización, incluyen específicamente a las víctimas de violación sexual y a los hijos nacidos como consecuencia de estos hechos, recomendándose una pensión hasta los 18 años.³¹

VI. A manera de conclusión: sugerencias para futuras comisiones de la verdad

Si bien cada comisión de la verdad responde a una realidad particular y diferenciada, es posible delinear, a partir del caso peruano, algunas recomendaciones orientadas a la integración de una perspectiva de género en el trabajo de futuras comisiones.

Por una parte, es importante que los debates previos al establecimiento de las comisiones de la verdad incluyan la importancia de la incorporación de la perspectiva de género como herramienta de análisis y trabajo, de modo

²⁹ *Ibid.*, p. 34.

³⁰ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ. Informe final, tomo IX, capítulo 2.2: "Programa Integral de Reparaciones", <<http://www.cverdad.org.pe/iiifinal/index.php>>, visitada el 1 de noviembre de 2004, p. 25.

³¹ *Ibid.*, p. 54.

que este aspecto no sea visto como una imposición externa sino como el resultado de una discusión y acuerdo final. Asimismo, la visión de género debe estar presente en el proceso de configuración de las comisiones, en cuanto a los objetivos de la investigación, la toma de testimonios, el diseño de la base de datos y la preparación del Informe final, entre otros aspectos.

Es importante también que las instancias de decisión e investigación reflejen una paridad de género, desarrollando políticas de inclusión que permitan el acceso equitativo de hombres y mujeres a las diferentes instancias de la organización. Como se sabe, la falta de paridad contribuye a asumir que las perspectivas y prioridades son las mismas, dejando de lado las necesidades propias de las mujeres. Si bien el análisis con perspectiva de género debe ser transversal al trabajo de las CV, es también necesario hacer hincapié en grupos o apartados específicos. En muchos casos, hacer transversal la perspectiva de género implica olvidar la realidad particular de las mujeres.

Es crucial, además, que el diseño de las políticas de reparaciones y reformas institucionales incorpore el análisis de género en la elaboración de sus propuestas. Finalmente, es fundamental que las comisiones logren difundir su compromiso con la equidad de género a nivel de la sociedad civil, de modo que las instancias destinadas al seguimiento de las recomendaciones y del Informe final tengan presente la continuidad del trabajo en este aspecto.

MUJER INDÍGENA, POBREZA Y ACCIONES POSITIVAS

*Diana Urioste F.**

I. Contexto

Un balance general acerca de los avances logrados en la región en cuanto al cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos por parte de las mujeres, da cuenta que el planteamiento del principio de igualdad y su incorporación en varias normas y leyes en las últimas dos décadas, no es suficiente para lograr este cometido. Si bien se constatan mejoras en términos generales en las condiciones de vida, la relación discriminación/subordinación en las relaciones de género no ha sido superada.

La puesta en vigencia de varios instrumentos internacionales, regionales y nacionales sirvió para apuntalar derechos humanos que permiten sentar precedente jurídico que puede ser considerado en caso de demanda de protección de derechos. Sin embargo, estas bases han demostrado ser insuficientes ya que presentan restricciones de orden estructural que trascienden la norma.

Nuestras sociedades están constituidas sobre una base patriarcal, la misma que se enfrenta a otras formas de discriminación como las de etnia y clase, o posición social, que, interrelacionadas entre sí, manifiestan diversas formas de exclusión y dominación. Esta complejidad de la realidad social dificulta la apuesta a la construcción de sociedades más equitativas a la vez que hace más difícil aun lograr sociedades más igualitarias. Y cuando se trata de mujeres indígenas, el panorama se vuelve más complejo.

* Psicopedagoga. Ha trabajado principalmente en el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y en los últimos once años en la Coordinadora de la Mujer, hasta diciembre de 2007, en La Paz, Bolivia. Ha promovido la realización de estudios e investigaciones sobre mujeres y derechos y sido parte de varias articulaciones y redes de organizaciones de mujeres y de derechos humanos a nivel nacional e internacional. Sus principales áreas de competencia son derechos humanos y derechos humanos de las mujeres y gerencia y gestión institucional. Los dos últimos años se ha desempeñado como consultora. Actualmente coordina un Fondo de Género para mujeres en Bolivia.

En general, y con muy pocas excepciones, recién en las dos últimas décadas los indicadores de desarrollo y las estadísticas elaboradas en los países de la región están comenzando a diferenciar las brechas entre hombres y mujeres, aunque con serias dificultades. Mucho menos consideran información acerca de la situación de los indígenas respecto al resto de la población y menos aún en relación a las mujeres indígenas. Mayor dificultad se tiene si se desea indagar acerca de las brechas entre pueblos indígenas y, en esta comparación, identificar las brechas entre mujeres indígenas de diferentes orígenes étnicos. En países con alto índice de población indígena, la información que se tiene acerca de la situación de las mujeres indígenas, lamentablemente no permite visualizar a cabalidad la situación en la que se encuentran. El sesgo cultural en la identificación de indicadores según pertenencia cultural ha sido una constante, como lo fue en su tiempo el sesgo de género.

¿Por qué es importante y necesario contar con esta información? La puesta en evidencia de situaciones de desigualdad para diferentes grupos y sectores de población en el acceso al desarrollo y a los diferentes beneficios que éste aporta a la ciudadanía, posibilita identificar vacíos en las políticas de los estados y gobiernos y, como consecuencia de ello, ajustar la institucionalidad existente encargada de diseñar e implementar políticas de desarrollo. De esta modo, será posible contar con la participación de todos los grupos involucrados, incluidos indígenas y mujeres, plantear mecanismos y acciones que conduzcan a rectificar esta situación de desigualdad mediante la identificación y diseño de políticas públicas con el propósito de reparar, y superar estas situaciones de discriminación y exclusión.

Lo que sí se puede afirmar, es que en la región, los indígenas en general se encuentran en peores condiciones que el resto de la población y, respecto a los hombres indígenas, las mujeres indígenas son las que presentan mayores desventajas. A continuación se señalan algunos datos que se han podido identificar para Bolivia respecto a esta situación¹. La coincidencia entre pobreza y población indígena es muy clara en:

- Salud: La tasa de fecundidad para mujeres rurales, mayoritariamente indígenas, en 2003 era de 5.5 versus 3.1. en mujeres urbanas.
- Acceso a la educación: Se tiene una tasa de analfabetismo general de 19,61, mientras que para las mujeres indígenas es de 29,03 y para los hombres indígenas es de 9.87².
- Participación política: 19% de mujeres frente a un 81% de varones han accedido al parlamento en el último periodo legislativo (2006-2009). La presencia de las mujeres indígenas no llega al 11%.
- Acceso a recursos: De la dotación de tierra efectivizada en los últimos años, sólo 17% de mujeres tiene acceso a la titularidad de la tierra.
- Acceso a la justicia: Entre los obstáculos que encuentran las mujeres indígenas para acceder a la justicia se tiene principalmente la falta de cobertura de la administración de justicia en zonas rurales pobres y con población principalmente indígena (de los 327 municipios existentes en el país, sólo 180 cuentan con algún juez), las barreras idiomáticas, el desconocimiento de las normas y la predominancia de los usos y costumbres arraigados en los pueblos muchas veces contradictorios con la norma establecida, y la naturalización de la discriminación en muchos casos.

En el Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género de 2008, se da cuenta también de esta misma situación aunque con diferentes matices con datos para Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, señalando que la relación compleja entre las diversas formas de discriminación -de género, étnica y de clase principalmente- que se da en zonas rurales y en poblaciones indígenas, da cuenta que las mujeres indígenas, pero también las afrodescendientes son las que tienen mayores dificultades en el acceso a espacios de participación y representación política. La misma relación

² Es posible que con el programa de alfabetización implementado en Bolivia en los últimos tres años con apoyo del gobierno cubano esta situación haya cambiado. Sin embargo, no se cuenta aun con datos estadísticos que corroboren esta afirmación.

se encuentra en datos referentes a acceso a sistemas de salud, acceso a trabajo remunerado, participación política, analfabetismo y acceso a niveles superiores de formación y educación.

Otros datos dan cuenta que en México, la tasa de mortalidad de las mujeres indígenas embarazadas es tres veces superior a la de las mujeres no indígenas y en Canadá, la esperanza de vida al nacer de las mujeres indígenas es 6 años menor a la de las no indígenas³.

En síntesis, los datos que se tiene, dan cuenta que las mujeres indígenas son más pobres, más analfabetas, tienen más hijos, mueren más en el parto que el resto de mujeres que no son indígenas y que esto es consecuencia también de una discriminación combinada entre el origen étnico y la condición de género.

II. Sesgos de género en las Políticas Públicas dirigidas a las mujeres

La ampliación de la democracia en los países de la región, si bien ha demostrado un reconocimiento de derechos de diversa índole para las mujeres y en algunos países (Bolivia por ejemplo) también para los pueblos indígenas, responde más bien a una lógica formal (expresada en normas) que real (expresada en planes y programas) y no ha logrado romper con la falsa dicotomía de la división entre lo público y lo privado construida históricamente, aspecto que tiene una incidencia significativa en la definición de las políticas públicas al momento de la formulación de las agendas de desarrollo a priorizar.

Para los propósitos de este documento, la política pública se entiende como un conjunto de respuestas de un determinado gobierno frente a situaciones que presentan problemas y que ameritan respuestas que buscan solucionar esos problemas. Una política pública, para ser formulada desde las instancias oficiales, debe primero convocar la participación de las/los sujetos afectados y con ella/os identificar el o los problemas que se desea enfrentar para lo que necesita contar con información seria, confiable

³ DERECHOS Y DEMOCRACIA. Mujeres indígenas de las Américas: una doble discriminación. 2006. En: http://www.ichrdd.ca/site/_PDF/publications/es/indigenas/UNA_DOBLE_DISCRIMINACION.pdf

y comparable; en segundo lugar, proponer conjuntamente soluciones al/los problemas según como éstos se presentan por tipo y características de la población, luego tomar decisiones al respecto mediante la formulación de planes y programas para luego implementarlos y evaluarlos conjuntamente las/os sujetos participantes y/o beneficiarios de la política.

En las últimas dos décadas, los movimientos de mujeres en la región han planteado de manera reiterada, propuestas para que sean recogidas en las políticas públicas en cuanto a salud, educación, trabajo y empleo, acceso a recursos naturales, acceso a justicia principalmente. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos desplegados y a que algunas propuestas han sido recogidas, se tiene que los enfoques de las políticas continúan apuntando de alguna manera a separar los espacios en los que las mujeres se desenvuelven contribuyendo de esta manera a perpetuar la discriminación hacia ellas.

Los mecanismos institucionales creados en la década de los noventa para el adelanto de las mujeres, en la mayoría de los casos, no han logrado introducir en las estructuras estatales esta visión que rompa con la falsa división entre lo público y lo privado, menos han logrado instaurar políticas que trasciendan de un carácter experimental y/o piloto a otro de alcance y cobertura nacional, denotando en los últimos años una debilidad institucional mayor que dificulta aun más la formulación y seguimiento a la implementación de políticas públicas conducentes a erradicar las desigualdades e inequidades por razones de género e incorporando las discriminaciones étnicas. Una evaluación inicial de estos mecanismos conduce a afirmar que es muy probable que la institucionalidad no deba pasar por ser incorporada dentro de la estructura de los Poderes Ejecutivos, si no más bien, pensar en entidades más autónomas, funcionales y que promuevan la interculturalidad en aquellos países con alta presencia indígena (o afrodescendiente) en su población.

Aspectos sensibles en este sentido tienen que ver por ejemplo, en la manera en que se aplican las leyes contra la violencia familiar o doméstica, las mismas que desde su aprobación han eludido concentrarse expresamente en la violencia contra las mujeres manifestando contradicciones en el manejo

mismo del concepto de violencia contra la mujer⁴ que se utiliza al ampliar su rango de acción hacia los otros miembros de la familia haciendo referencia expresa a la violencia intrafamiliar. Cabe resaltar también las contradicciones que presentan aquellas leyes contra la violencia que reconocen los usos y costumbres, cuando en la realidad son estos últimos los que naturalizan la violencia hacia las mujeres.

Tampoco se enfrenta de manera sostenida el trabajo asalariado del hogar realizado en la mayoría de los casos por mujeres indígenas migrante a las ciudades, trabajo considerado como el que menos remuneración tiene y que se desarrolla en condiciones de precariedad laboral, sin acceso a seguridad social ni prestaciones de salud.

La cultura política, tanto en los partidos políticos, como en las organizaciones sindicales y en pueblos indígenas, restringe la participación de las mujeres en el acceso a la representación pública a pesar de la existencia de leyes de cuotas (como política pública), donde tanto desde el sistema político como desde las autoridades indígenas y los dirigentes sindicales, más que considerar el porcentaje de participación como un mínimo, consideran la cuota como techo, limitando las posibilidades de las mujeres de acceder a espacios de decisión (además de utilizar otros recursos como el acoso político y el acoso sexual como mecanismos que impiden que las mujeres ejerzan los cargos para los que han sido elegidas).

En el sector de la salud, la política pública manifiesta serios problemas al enfrentar la cobertura, la precariedad de los servicios y la asimetría en la oferta de servicios entre las áreas urbanas y rurales y donde en las últimas se concentran las poblaciones indígenas. Dicha situación incide sustancialmente en el bajo acceso de las mujeres indígenas a los servicios de salud. A ello se debe sumar la baja o ninguna consideración a las formas tradicionales que usan las poblaciones indígenas, en particular las mujeres, para la atención de sus problemas vinculados a la salud, incluidos los relacionados al embarazo y parto. La mayor cantidad de población que

⁴ Para revisar el concepto de violencia contra las mujeres, remitirse a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará". Adoptada el 9 de junio de 1994. Entrada en vigor: 5 de marzo de 1995.

accede a servicios de salud es de procedencia urbana confirmando la aseveración en cuanto a la asimetría entre las zonas rurales y urbanas.

En el ámbito de la educación, a pesar de que se habrían superado las brechas entre hombres y mujeres en el acceso a la educación primaria como resultado de intervenciones gubernamentales en los últimos años, estas persisten en los niveles superiores, siendo mayores en el ámbito rural con población preponderantemente indígena dando cuenta de la precariedad de la política pública dirigida a estos niveles. Un hecho preocupante se manifiesta en la poca relevancia que cobra la educación bilingüe en países con alta presencia indígena, así como la existencia de sesgos de género tanto en contenidos educativos como en actitudes de los profesionales de la educación.

En Bolivia es prácticamente imposible acceder a información acerca de los volúmenes presupuestarios asignados para combatir la discriminación hacia las mujeres en general y en particular hacia las mujeres indígenas, lo que es una muestra más de la precariedad y falta de institucionalización en las prioridades de las políticas.

La ausencia de información confiable es uno de los problemas más relevantes con los que se tropieza. La que existe tiene varias deficiencias dando cuenta de que no existen sistemas de información uniformes que posibiliten la realización de comparaciones entre hombres y mujeres dentro de cada país y menos entre países, hecho que es una condición necesaria e indispensable para la definición de la política pública de género. A ello se suma que los sistemas de información existentes, no contemplan la diferenciación de datos según procedencia étnica ocultando de esta manera la precariedad en la situación de poblaciones indígenas en general y de las mujeres indígenas, en particular, en relación a los hombres de sus propios pueblos y con el resto de mujeres no indígenas.

En última instancia, se tiene que la pertenencia étnica se convierte en definitoria en cuanto a la ubicación socioeconómica entre pueblos indígenas y resto de la población, y entre las mujeres en la región ubicándose en los estratos más bajos de instrucción, baja productividad y muy poca

remuneración y participación, manifestando asimismo elevados índices de discriminación, situación que no es recogida por la política pública al momento de su formulación.

Esta situación conduce a la afirmación de que así como en la década de los noventa se requirió ajustar la institucionalidad para abordar en la política pública las demandas y derechos de las mujeres, ésta debe también contemplar una adecuación a las demandas particulares de los indígenas. Sin embargo, no es suficiente una nueva institucionalidad que contemple los derechos de los pueblos indígenas, sino que ésta considere además y con particular énfasis, los derechos y demandas de las mujeres indígenas.

Las dificultades de acceso y cobertura encontradas en esta breve caracterización de las políticas públicas y que tienen su correlato con diferencias culturales deberían llevar a desconcentrar la política, “sacarla” de los centros urbanos y desconcentrarla en regiones de difícil acceso donde las poblaciones indígenas y dentro de ellas, las mujeres indígenas, puedan acceder sin limitaciones.

Una política pública inclusiva de los diferentes grupos sociales y culturales existentes en un determinado estado, requiere también la participación organizada de quienes la demandan, en este caso, de las mujeres indígenas que, recurriendo a instrumentos internacionales que las consideran⁵, en los últimos años están levantando reivindicaciones expresas vinculadas a su condición de género y étnica⁶, así como del establecimiento de un diálogo

⁵ Si bien todos los tratados internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres consideran a las mujeres indígenas, existen instrumentos específicos a los que también pueden recurrir cuando convocan los derechos indígenas y específicos de las mujeres indígenas. A continuación se señalan algunos: La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (adopción: 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor: 4 de enero de 1969); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada el 13 de setiembre de 2007); así como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Dentro de las estructuras dedicadas al avance de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas se tiene el Foro Permanente sobre cuestiones indígenas de Naciones Unidas, el Grupo de trabajo encargado de elaborar un proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Se cuenta también con un Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

⁶ Para referencia, ver el Decálogo de las Mujeres Zapatistas formulado en 1994 y la Declaración de Mujeres Indígenas de las Américas emanada en Quito, Ecuador en 2007 con motivo de la celebración en esa ciudad de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL).

intercultural sostenido entre mujeres de diversas procedencias culturales y socioeconómicas dentro de espacios públicos y privados en diferentes ámbitos: regional, nacional y local. Diálogo que, por un lado, debería llevar a superar la creencia de que al tomar en cuenta la interculturalidad, se estaría “renegando” de, o pasando a un segundo plano los derechos indígenas, y por otro, a que los valores occidentales predominantes se abran hacia otras cosmovisiones y valores⁷.

III. Acciones Afirmativas

La situación antes descrita conduce a afirmar que las políticas públicas deben formularse considerando las necesidades específicas de los sectores menos favorecidos por las acciones de desarrollo implementadas por los gobiernos.

Esta consideración nos remite a manejar el concepto de acciones afirmativas o medidas de acción positiva en su sentido más amplio, asumiendo la definición adoptada por Naciones Unidas en sentido de que una acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros de un grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva⁸. Este concepto, si bien presenta algunos problemas en la interpretación jurídica ya que restringe derechos a sectores de población que se encuentran excluidos de tales medidas, su objetivo inmediato es alcanzar la igualdad real o nivelación para el o los grupos a los que se aplica introduciendo medidas correctivas a situaciones desiguales asumidas como naturales, cuando en el fondo estas desigualdades son construidas cultural e históricamente⁹.

Estas acciones pueden conducir a la búsqueda de igualdad de oportunidades como también a la igualdad de resultados. Una clasificación

⁷ MEENTZEN, Ángela. Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia. Lima: Konrad Adenauer 2007.

⁸ NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Documento E/CN.4/Sub.2/2001. 2001.

⁹ Véase: CLARO, Magdalena y Viviana SEOANE. Acción Afirmativa, Argentina: Hacia Democracias Inclusivas. Fundación Equitas. Santiago, Chile, marzo 2005.

de las prácticas de acciones afirmativas permite visualizar las siguientes: de *movilización afirmativa* (difusión y promoción orientadas al conocimiento de derechos para poblaciones al margen de ellos) y de *equidad afirmativa* (orientadas a garantizar la distribución de bienes sociales), ambas inscritas en las políticas de igualdad de oportunidades; y las medidas de *preferencia afirmativa*: asignación de preferencia en razón de sexo o raza a una persona de entre dos igualmente calificadas y/o desincentivos o prohibición expresa de que otros grupos soliciten determinados beneficios¹⁰, inscrita esta última en políticas que buscan la igualdad en los resultados.

Una mirada rápida a los resultados producidos por la implementación de este tipo de medidas permite observar que los cambios introducidos en los marcos legales, no han sido suficientemente acompañados por cambios en las concepciones culturales y de visión de mundo, resolviendo situaciones de desigualdad en el nivel formal, pero sin mecanismos ni efectos que produzcan cambios reales en la práctica. Por otro lado, se tiene que estas políticas de acción afirmativa han estado focalizadas hacia los sectores más pobres pero sin distinguir entre ellos a las mujeres indígenas, y no han generado resultados en la disminución de brechas entre poblaciones más y menos pobres y con distinta adscripción cultural.

A lo anterior se suma la baja voluntad política y asignación presupuestaria reducida para garantizar la efectividad de estas medidas sustentadas mayormente en recursos de la cooperación internacional más que en presupuestos y recursos nacionales propios.

Frente a este escenario, cabe levantar ciertas preguntas que podrían apuntar a contar con respuestas más claras respecto a la validez del uso de estas medidas correctivas a las situaciones de desigualdad en la que se encuentran las mujeres indígenas:

- ¿Es posible establecer y definir lineamientos de política pública transversales dirigidos a pueblos indígenas? ¿Qué se requiere para ello?

¹⁰ *Ibídem.*

- ¿Se necesita aplicar políticas de género específicas para las mujeres indígenas? ¿Por qué? ¿Hacia dónde deberían apuntar estas políticas de acción afirmativa para mujeres indígenas y qué aspectos se deberían considerar en ámbitos de salud, educación, acceso a la propiedad de la vivienda y tierra?
- ¿Es necesario considerar metodologías diferenciadas para trabajar con mujeres indígenas? ¿Por qué?
- ¿Existe alguna relación entre derechos humanos de las mujeres, derechos indígenas y políticas de género?
- ¿En el ámbito del acceso a la justicia, qué medidas deberían adoptarse para las mujeres indígenas?
- ¿Es la interculturalidad un mecanismo que permite avanzar en la igualdad de derechos para mujeres indígenas y no indígenas? ¿Cómo se aplicaría este concepto?

Impreso en Grafica Columbus S.R.L.
Pasaje Ayulo 125 - 202, Jesús María
Telf. 423 4433 / 332-1101 / 999-014-694
e-mail: graficolumbus@gmail.com

