

CIRCULAR ELECTRÓNICA: *VIOLENCIA DE GÉNERO*
Edición Especial N° 02 a 05 - Febrero/Marzo/Abril/Mayo 2004 -
circular.violencia@cladem.org

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

Editorial

El número especial de esa circular - que consolida en una única edición las de febrero a mayo de 2004 - se produce en el marco de la revisión de los objetivos y directrices del área regional de violencia de CLADEM.

Ante el complejo escenario de las demandas relacionadas con la violencia contra las mujeres en la región de América Latina y el Caribe, se ha evaluado, en ese momento de celebración del decenio de la Convención de Belém do Pará (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, OEA, 1994), la necesidad de que el área regional de violencia de CLADEM concentre sus esfuerzos en:

- a) contribuir al monitoreo permanente de las normas en la región, de cara a la Convención de Belém do Pará;
- b) apoyar acciones en los países de la región en que se detecta un incumplimiento *de facto* y *de jure* de las leyes y políticas públicas destinadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como destacar las estrategias exitosas, con el fin de incorporarlas y compartirlas bajo las ediciones de esa circular.

Considerando que la circular se constiuye como instrumento privilegiado de comunicación y difusión de esta área, sus ediciones pasarán a reflejar conceptualmente los objetivos y directrices elegidos como prioritarios.

Para iniciar la nueva etapa, esta edición especial de la circular compartirá un análisis de la *propuesta de creación de un mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención de Belém do Pará*, que se encuentra en discusión a nivel del sistema regional interamericano de derechos humanos, bajo el liderazgo de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

CLADEM entiende que es de fundamental importancia el conocimiento y la discusión de esa propuesta por las redes y organizaciones feministas, de mujeres y de derechos humanos de la región. Para enviar sus comentarios al tema de esa edición especial, escribir a circular.violencia@cladem.org.

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará

I. Introducción

La Convención de Belém do Pará, adoptada el 09 de junio de 1994, por la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha significado un innegable avance en el sistema interamericano, al establecer el propósito de los derechos humanos de las mujeres a una vida libre de violencia y de los deberes de los Estados cuanto a la adopción de medidas, a nivel de leyes y políticas públicas nacionales, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito público y privado.

En ese sentido, es de público reconocimiento el fundamental rol de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) en el proceso de elaboración y discusión del texto aprobado, involucrando negociaciones junto a los Estados y contribuciones de las organizaciones no gubernamentales de la región.

La entrada en vigencia de la Convención, ratificada por 31 de los 34 Estados de la OEA, marcó la década de 90 como el inicio de un largo proceso de cambio, implicando nuevos compromisos tanto para los gobiernos cuanto para la CIM, especialmente cuanto a los mecanismos para su implementación en la región.

II. Antecedentes y justificación de la propuesta

Desde la aprobación de la Convención de Belém do Pará, varias iniciativas han sido tomadas a nivel del sistema interamericano para el seguimiento de su implementación, entre las cuales se destacan:

- *Plan Estratégico de Acción de la CIM*: establece la violencia contra la mujer como una de sus áreas de interés prioritario (1994), y luego se incorpora a los informes de las Delegadas de la CIM la descripción de medidas adoptadas por los Estados cuanto a la Convención [CIM/RES.191/96 (XXVIII-O/96)].

- *Mandato de la Asamblea General de la OEA*: se encomienda a la Secretaría Permanente de la CIM que presente informes bienales sobre los avances en la aplicación de la Convención (1997). La CIM cumplió con el mandato, presentando informes en 1999, 2001 y 2003.

- *Informe de la Relatoría Especial de los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre "La Condición de la Mujer en las Américas"*: presenta recomendaciones a los Estados para eliminar la discriminación *de facto y de jure* que impide el pleno ejercicio de los derechos de la mujer, con marcado interés en la implementación de la Convención (OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 octubre 1998).

- *Proyecto "Violencia en las Américas - Análisis Regional" de la CIM*: analiza las leyes y programas nacionales de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer en las Américas, evaluando el progreso alcanzado en la implementación de la Convención, los obstáculos enfrentados y lo que falta por hacer (2000).

- *Reuniones de Expertas de la CIM*: se realizan 4 reuniones sobre el Proyecto "Violencia en las Américas", en las Subregiones: Mercosur, Bolivia y Chile (2000); Andina (2001); América Central, México, República Dominicana y Panamá (2001) y Caribe (2002). Se

sugiere crear Secretarías *pro-tempore* para implementar las medidas adoptadas por consenso en cada reunión (CIM.doc.7/02).

- *Primera Reunión de Ministras sobre Políticas de las Mujeres de la CIM*. Se aprueba resolución que reconoce a los gobiernos que han adecuado sus leyes a la eliminación de la violencia contra la mujer, instando a los Estados a continuar promoviendo medidas a fin de erradicarla en todas sus formas, en la esfera pública y privada (2000).

- *Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la equidad e igualdad de género (PIA)*. Entre sus objetivos están la promoción de la igualdad jurídica, real y formal de la mujer, y el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia en todas sus manifestaciones, en el ámbito público y privado; recomienda a los Estados a promover estudios y revisiones de sus leyes, para que cumplan con las convenciones internacionales de derechos humanos de las mujeres.

- *Cumbre de las Américas*. Las tres Cumbres de las Américas incluyen la violencia contra la mujer en sus Declaraciones y Planes de Acción. En ese sentido, los Estados se comprometen a adoptar medidas para reducir la violencia contra la mujer; fortalecer los mecanismos de promoción de la igualdad jurídica y de oportunidades entre mujeres y hombres; impulsar reformas o nuevas leyes para eliminar la discriminación y violencia contra la mujer y combatir las amenazas a la seguridad en face de la violencia.

A pesar de los progresos, los resultados de esas y otras iniciativas han señalado que las acciones llevadas a cabo por los países aún no implicaran reducciones concretas de la violencia contra la mujer .

Los esfuerzos de cambios normativos y de políticas públicas apuntan a serias deficiencias en el cumplimiento de los objetivos de la Convención en la región. Se destacan obstáculos en materia de: información y registros, acceso a la justicia, servicios de atención y protección a las víctimas y capacitación educacional. Persiste, pues, un cuadro de muy bajo control cuanto a cambios sociales e institucionales y a la magnitud del impacto de las políticas con relación a la violencia contra la mujer.

Ante ese panorama, ganan fuerza propuestas sobre la creación de un mecanismo específico de seguimiento de la Convención de Belém do Pará, a ejemplo de otras convenciones y temas en la OEA (Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción; Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de Drogas). En esa línea, la Delegación de México ha elaborado una propuesta inicial para la creación del mecanismo.

Tomando en cuenta el desarrollo de todas esas iniciativas, y dando cumplimiento a la Resolución CIM/RES.224 (XXXI-O/02), la Secretaría Permanente de la CIM presentó, en su *Segunda Reunión de Ministras sobre Políticas de las Mujeres* (2004), un borrador de propuesta para el mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará (OEA/Ser.L/II7.9, CIM REMIM-II/doc.7/04).

La propuesta será debatida en la Reunión de Expertas de la CIM, en los próximos días 20 y 21 de julio, en México. Posteriormente, deberá ser presentada ante la XXXII Asamblea de Delegadas de la CIM (Costa Rica, 26 a 28 de octubre de 2004) y ante la próxima Asamblea General de la OEA.

III. El diseño de la propuesta de mecanismo

La propuesta consiste, básicamente, en un mecanismo de presentación y análisis de informes periódicos de los Estados, que permita, de forma comparable, medir el progreso y los obstáculos, así como compartir las experiencias exitosas cuanto a la implementación de la Convención de Belém do Pará

Tiene como objetivos: a) dar seguimiento a los compromisos de los Estados Parte de la Convención y analizar como se implementan; b) promover la implementación de la Convención y contribuir al logro del previsto en sus artículos 7 y 8; y c) establecer un sistema de cooperación técnica entre los Estados para intercambio de información, experiencias y mejores prácticas para avanzar en la modernización y armonización de sus leyes.

Sus principios son el respecto a la soberanía, no intervención, igualdad jurídica de los Estados, así como a la Constitución y a los principios fundamentales de cada Estado Parte.

Se trata de un mecanismo de carácter intergubernamental, imparcial y objetivo, garantizando una aplicación justa y un tratamiento igualitario entre los Estados, y que no tendrá facultades para la adopción de sanciones.

Serán miembros del mecanismo todos los Estados Parte de la Convención. Los demás Estados Miembros de la OEA que no sean parte de la Convención podrán ser invitados a participar.

Cuanto a la estructura, se prevé la creación de dos órganos: la *Conferencia de los Estados Parte* y el *Comité de Expertos*. La *Conferencia*: integrada por representantes de los Estados Parte, con responsabilidad de instrumentar el mecanismo, reuniéndose al menos una vez al año. El *Comité*: integrado por expertos designados por cada Estado Parte; elabora su reglamento y es responsable por el análisis de la implementación de la Convención por los Estados. Se crea también una *Secretaría del Comité de Expertos*, a cargo de la Secretaría General de la OEA. El mecanismo tendrá sede en la Secretaría Permanente de la CIM.

El *funcionamiento* del mecanismo se dará en tres etapas:

1a.) Selección de disposiciones y cuestionario: bajo la permanente aprobación del Comité de Expertos, la Secretaría del Comité prepara un documento sobre las disposiciones de la Convención cuya aplicación por los Estados será analizada y decide sobre el período de sesiones dedicado al trabajo, que se denomina *ronda*. Para cada ronda, la Secretaría del Comité prepara un cuestionario sobre las disposiciones seleccionadas y las remite a los Estados, para que respondan en el plazo fijado. En cada ronda, el Comité anunciará con antelación las fechas en que se realizará el análisis de cada Estado Parte ;

2a.) Análisis de la información e informe preliminar: para el análisis de la información recibida por cada Estado, el Comité conformará un subgrupo integrado por expertos de 2 (dos) Estados que, con el apoyo de la Secretaría, elabora un informe preliminar y confidencial, el cual será enviado al respectivo Estado, para sus observaciones. Recibidas las observaciones, cada subgrupo produce una versión revisada del informe preliminar y lo presenta al Pleno del Comité, que formulará sus conclusiones y recomendaciones (Obs: los expertos no participaran en las deliberaciones relativas a su país de origen);

3a.) *Informe final*: revisados los informes preliminares de todos los Estados en cada ronda, el Comité emitirá un informe final sobre cada Estado, el cual será remitido a la Conferencia y luego se hará público.

Todos los Estados Partes serán analizados, bajo los mismos criterios y procedimientos; los cuestionarios serán iguales para todos y los informes de los países deberán tener la misma estructura.

El Comité podrá invitar a sus sesiones plenarias a los Estados que no son parte de la Convención y a organizaciones de la sociedad civil, para recibir sus opiniones, adoptando la metodología que considere más apropiada para recibirlas.

Las actividades del Comité y de su Secretaría serán financiadas por un fondo especial, constituido por contribuciones de los Estados, organismos financieros internacionales y otras permitidas por las normas de la Secretaría General de la OEA. La Conferencia podrá determinar criterios para contribuciones regulares.

La Conferencia examinará periódicamente el funcionamiento del mecanismo, teniendo en cuenta las observaciones del Comité, y podrá introducir las modificaciones que estime convenientes. Cada cuatro años, el Comité, con la colaboración de su Secretaría, informará a la Asamblea General de la OEA sobre los resultados de sus trabajos en ese período.

IV. Comentários a la propuesta

Los artículos 7 y 8 de la Convención de Belém do Pará disponen sobre la responsabilidad y los deberes de los Estados en adoptar medidas de naturaleza administrativa, legal y judicial, bien como a nivel de políticas, planes, programas y servicios para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer. Ante las serias deficiencias ya apuntadas cuanto a su cumplimiento, hay una tendencia consensual con relación a la necesidad de fortalecer la Convención y el proceso de seguimiento de su implementación en la región.

En ese sentido, es innegable y de extremada relevancia la iniciativa de la CIM, impulsada por la delegación de México, en proponer la creación de un mecanismo de seguimiento de implementación de la Convención.

A propósito, en atención a la propuesta, se han manifestado 15 países de la región - *Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, Peru, St. Kitts y Nieves e Uruguay* - la gran mayoría de ellos expresando su apoyo a la creación del mecanismo, varios haciendo observaciones de carácter general o más puntual al texto de la propuesta, y otros aún problematizando o sugiriendo alternativas cuanto a determinados aspectos.

En ese momento de construcción y debate de la propuesta, para allá de manifestar nuestro apoyo y valoración a la creación y/o fortalecimiento de un mecanismo para el seguimiento de la Convención, nos parece oportuno también lanzar mano de una mirada crítica que permita compartir reflexiones sobre cuestiones conceptuales y operacionales, visando contribuir a los esfuerzos colectivos de análisis cuanto a los medios más apropiados y eficaces para su desarrollo e implementación.

Desde el punto de vista conceptual, la propuesta tiene por bases la implantación de un *Comité de Expertos* en la OEA que examine informes periódicos de los Estados sobre el cumplimiento de la Convención, y emita sus conclusiones y recomendaciones. En ese sentido, sigue el sistema de reportes ya adoptado para mecanismos de monitoreo de otras convenciones de derechos humanos en la ONU y de otros temas en la propia OEA.

Pese a la experiencia cuanto a ese tipo de mecanismo, se presentan ciertas inquietudes respecto de la propuesta. Debido a los "escasos recursos financieros y humanos" en los países y en la OEA, se alerta a la preocupación de que el mecanismo propuesto venga encarecer los fondos y compromisos requeridos para que sea sostenible a largo plazo. Sobre los recursos para que los Estados preparen sus informes, "habrá quienes arguyan que duplican los procesos de información que ya se aplican al amparo de la CEDAW y otros cuerpos internacionales". El mecanismo también exige fondos adicionales para financiar la Conferencia, el Comité de Expertos y los trabajos de la Secretaría/Sede. La atención a costos y recursos financieros ha sido preocupación de varios países que se han manifestado sobre la propuesta.

La discusión de ese aspecto propicia la oportunidad para poner en evidencia el debate cuanto al nivel de inversión en las cuestiones de género, discriminación y violencia contra las mujeres por parte de los Estados y de la propia OEA, lo que se plantea como tema esencial, con o sin la creación del mecanismo propuesto.

Relacionado aún a ese aspecto, también se alerta sobre los riesgos de implantarse un mecanismo débil o lento, sino se atenta para la escasez de recursos y de los tiempos dedicados a la presentación y análisis de los informes en cada ronda. A modo de ejemplo, Canadá llama la atención que, con relación a un mecanismo similar de la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptado en mayo de 2001, "no se espera que la ronda de evaluaciones de los cuatro primeros informes de países acabe antes de octubre de 2004". Canadá sugiere "que la CIM tome cuenta de las lecciones que puede aportar la evaluación de la primera ronda de los procesos de información y revisión en el caso del mecanismo de seguimiento de la corrupción". Sugiere, aún, quizá como posibilidad de reducción de los costos y de los tiempos, la simplificación del proceso, proponiendo reunir las responsabilidades de la Conferencia de los Estados y el Comité de Expertos en un sólo órgano o entidad. También sugiere "mayor aclaración sobre la distinción entre la Secretaría del Comité (establecida en la Secretaría General de la OEA) y la Sede del mecanismo (establecida en la Secretaría Permanente de la CIM)".

La creación del mecanismo, para establecer un modo específico para seguimiento de la Convención, persigue un objetivo aún más amplio, volcado a una efectiva y mayor incorporación y valoración - no sólo por los Estados, sino también por el propio sistema interamericano - de la violencia contra la mujer como cuestión central y vinculada con diversas otras problemáticas hemisféricas. Demanda, pues, un abordaje inclusivo del desarrollo económico y social, en la perspectiva de género y derechos humanos.

Como ha observado Chile, "la perspectiva de la cooperación internacional en el ámbito de la problemática de la violencia de género no ha sido todavía lo suficientemente enfatizada, ni desde el punto de vista más teórico, ni desde la práctica misma". En ese sentido, el mecanismo "debe ser creado para convertirse en permanente impulso de los Estados Parte

sobre el deber que les corresponde frente a la creación de políticas, planes y programas que hagan realidad las disposiciones de la Convención de Belém do Pará".

En ese contexto, importa también resaltar los mecanismos interamericanos ya existentes y aplicables en relación a la Convención de Belém do Pará, vale decir: a) los *informes nacionales* de los Estados Partes a la CIM sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como las dificultades de su aplicación y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer (art. 10); b) la posibilidad de que los Estados Partes y la CIM soliciten a la Corte Interamericana de Derechos Humanos *opinión consultiva* sobre la interpretación de la Convención (art. 11), y c) la posibilidad de que cualquier persona, grupo o entidad no gubernamental presente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *peticiones* sobre denuncias de violaciones por un Estado Parte al art.7 de la Convención (art.12).

En ese sentido, la propuesta de presentación de los informes a un Comité de Expertos en el marco de la OEA, y no sólo en el ámbito del órgano especializado de la CIM, responde al propósito de ampliar y fortalecer la perspectiva de atención y cooperación internacional cuanto a la violencia de género contra la mujer en el sistema interamericano. Todavía, vale reflejar si no significaría una duplicación de procesos de información ya mencionada, en base a los informes a que ya están obligados a presentar a la CIM, bajo el art.10 de la Convención de Belém do Pará. Habría algún cambio en ese sentido? Los informes de los Estados al Comité sustituirían los informes a la CIM? Además, los informes finales del Comité sustituirían los informes bienales sobre la Convención a que la CIM está obligada a presentar a la Asamblea General de la OEA?Cuál sería el rol de la CIDH en ese contexto?

También sería interesante explicitar sobre la naturaleza jurídica del instrumento que creará el mecanismo, como observa Argentina, considerando incluso si implica en un proceso de ratificación por cada uno de los Estados Partes de la Convención, lo que toma una carga de tiempo y negociaciones políticas y jurídicas considerables, tanto en el ámbito regional cuanto a nivel interno de los países.

El documento informativo de la Secretaría Permanente de la CIM, en el marco de los estudios para fundamentar la propuesta de creación del mecanismo ha recibido contribuciones diversas, en especial desde la CIDH y de su Relatoria Especial sobre Derechos de la Mujer, de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, de UNIFEM, OPS, y de organizaciones no gubernamentales como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y CLADEM. En el mismo sentido, se ha hecho hincapié a que se involucren estos y otros organismos en el seguimiento de las discusiones de la propuesta presentada.

A propósito, vale subrayar que diversos países expresaron la necesidad de que efectivamente se garanticen medios de una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil en el mecanismo, bajo la metodología a ser adoptada por el Comité. Las organizaciones que han actuado en la sistemática de mecanismos similares, en especial en la ONU, ya empiezan a acumular una experiencia significativa que debe ser considerada, y que puede aportar en la discusión del mecanismo propuesto.

Por tanto, concluyendo esa primera ronda de comentarios y análisis, nos parece relevante enfatizar la necesidad de se garantizar el diálogo y la discusión de la propuesta junto a las organizaciones de la sociedad civil, en especial las redes y organizaciones feministas, de mujeres y de derechos humanos de la región. Estas podrán aportar con sus comentarios, análisis, críticas y sugerencias, visando a contribuir al perfeccionamiento y viabilización del mecanismo en su proceso de construcción.

Los aportes de las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar al proceso de construcción crítica y colectiva en la búsqueda de adoptar las herramientas más eficaces para el fortalecimiento de la Convención de Belém do Pará y el monitoreo de su implementación en los países de la región, así como para el avance de los derechos humanos de las mujeres a una vida libre de violencia en el sistema regional interamericano.

La circular electrónica: *violencia de género* es una publicación del area regional de CLADEM, creada para profundizar el conocimiento del problema de la violencia contra la mujer. Incentivamos el envío de comentarios, sugerencias y críticas a la circular, así como de información relevante al tema en los ámbitos internacionales, regionales y nacionales, escribiendo a circular.violencia@cladem.org. Para contactar a la coordinadora del area regional de violencia de CLADEM, Valéria Pandjarjian, escribir a violencia@cladem.org. Versiones de esta circular están disponibles en español, portugués e inglés en la página web de CLADEM: www.cladem.org

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

Coordinación Regional: España, 225, 1o. Piso, Dpto C, Rosario S2000DBE, Argentina Telefax: (54 341) 4252242 Fax: (54 341) 4370874 coordi@cladem.org

Oficina Regional: Apartado Postal 11-0470, Lima 11, Peru Teléfono: (51 1) 4639237 Fax: (51 1) 4635898) oficina@cladem.org