

JORGE CARBALLO



Génesis de la Convención de Belém do Pará

Educar y promover el rechazo a la violencia

El 5 de marzo de 1995, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, entró en vigor con el apoyo de 16 países firmantes y dos ratificantes

Linda J. Poole*

Fue el primer tratado vinculante del mundo en reconocer que la violencia contra las mujeres constituye una violación sancionable de derechos humanos. Su proceso de diseño y aprobación a nivel regional fue crítico al promover el debate sobre mujeres y violencia a nivel mundial.

Actualmente, la Convención cuenta con la ratificación de 32 de los 34 miembros

de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ningún otro tratado del Sistema Interamericano de Derechos Humanos cuenta con tantas ratificaciones. Su entrada en vigor en tan corto tiempo y su amplia adherencia obedecieron a un esfuerzo mancomunado sin precedentes de la sociedad civil, de los Estados y de la CIM con el propósito de hacer visible lo invisible y llenar un vacío en la legislación internacional en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres.

Son tres los grupos de actores que jugaron papeles decisivos durante el proceso que vamos a trazar: las mujeres activistas y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil; los Estados miembros de la OEA; y las instancias intergubernamentales de la OEA y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

En la década de los 80, a lo largo de la región interamericana las mujeres comenzaron a alzar sus voces para denunciar la violencia milenaria y sistémica

EN LOS 80, LAS MUJERES DE LA REGIÓN COMENZARON A DENUNCIAR LA VIOLENCIA

a la cual estaban sometidas. Esta unión de voces en busca de una justicia largamente demorada fue el detonante que llevó el tema al debate público a niveles nacionales y regionales.

La CIM, organismo especializado del Sistema Interamericano creado en 1928 con el mandato de velar por los derechos e intereses de las mujeres americanas, gozaba de la mayor autonomía técnica y había propuesto en el pasado convenciones interamericanas para la protección de derechos de las mujeres, varias de las cuales que fueron adoptadas por los Estados Miembros de la OEA. La Comisión, que se compone de los Estados Miembros representados por Delegadas nombradas por sus gobiernos con el propósito de promover los derechos de las mujeres y de articular sus intereses, no estuvo ajena al reclamo de las mujeres de la región.

En 1989 la entonces Presidenta de la CIM, Milagro Azcúnaga de Meléndez (El Salvador) anunció en una reunión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas (CSW, por sus siglas en inglés), que la CIM había detectado un vacío en

la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en cuanto que no contempla el tema de violencia contra las mujeres y por ende la CIM iba a emprender una campaña regional con el propósito de adoptar medidas tendientes a su permanente erradicación.

Para lograr dicho cometido, se diseñó una estrategia multidimensional y multifocal que definió los pasos requeridos para identificar y analizar la incidencia de violencia contra las mujeres, crear un consenso amplio para contrarrestarla y diseñar y adoptar medidas para su eliminación. Se decidió que sería un proceso transparente y abierto, no privado y sin documentos restringidos. Esta estrategia contemplaba involucrar la participación y el apoyo de la sociedad civil a nivel nacional y conseguir el acompañamiento de las instancias decisorias de la OEA. Por cada medida iniciada por la CIM, se lograba el apoyo correspondiente de la Asamblea General, máxima instancia de Organización.

PRIMEROS PASOS

Como primera medida, la CIM convoca la Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia (julio de 1990) para reunir datos e información que sustentarían su incidencia contra la mujer con el fin de recomendar medidas para contrarrestarla. Habiendo constatado la prevalencia universal de las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres y después de escuchar presentaciones sobre el tiempo y el esfuerzo que demandan la preparación y eventual adopción de tratados internacionales (8 a 10 años), se decidió que la misma prevalencia demandaba la pronta adopción de múltiples medidas correctivas, y que el tiempo requerido para lograr la adopción de un tratado era la mejor justificación para instar a la CIM a emprender la preparación de una convención interamericana sobre la violencia contra la mujer.

Seguidamente, la Asamblea de Delegadas de la CIM (octubre de 1990) adoptó la “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer” reiterando la necesidad de preparar en forma inmediata un anteproyecto de convención interamericana sobre la violencia contra la mujer para su posterior consideración conforme a los procedimientos estable-

cidos por la Organización.

Por último, mediante resolución AG/RES. 1128 (XXI-0/91), “Protección de la Mujer contra la Violencia”, la Asamblea General de la OEA (junio de 1991) reafirmó las recomendaciones de la Consulta Interamericana y resolvió “Apoyar la iniciativa de la Comisión Interamericana de Mujeres en su empeño por elaborar un anteproyecto de convención interamericana para la erradicación de la violencia contra la mujer para la consideración por parte de los Estados miembros, de acuerdo con su legislación y procedimiento”.

ETAPA DE CONSULTA

Agotadas las primeras etapas de descripción del problema y adopción de mandatos, se inició la etapa que fue determinante para el futuro de la Convención. Con el apoyo de los Gobiernos de Canadá y Venezuela, la CIM convocó la Reunión de Juristas (agosto de 1991) para considerar la viabilidad de una convención interamericana sobre violencia contra las mujeres.

La selección de las diez participantes¹ se realizó con base en su capacidad y

experiencia personal en el campo del derecho internacional y sus implicancias en materia de legislación nacional y los diferentes sistemas jurídicos, su familiaridad con la legislación de derechos humanos en lo que respecta a las mujeres y el conocimiento de los temas de violencia.

Las participantes acordaron que un instrumento internacional debería tratar una tipificación general de los casos de violencia de género, la obligación de los Estados en este campo, una definición de los derechos mínimos y de las reparaciones y los mecanismos para asegurar el respeto de los mismos. Asimismo, las participantes recomendaron que el proyecto de convención abordara los tres temas de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer en sus diferentes manifestaciones.

Ellas le dieron a la Convención la estructura que tiene: (1) Preámbulo; (2) Definiciones; (3) Derechos protegidos; (4) Deberes de los estados; (5) Mecanismos para la protección y reparación, y (6) Disposiciones generales. La coherencia y la lógica interna de lo propuesto desde el inicio coadyuvaron en todo momento al proceso subsiguiente de consulta y adopción. Desde el inicio se aceptó que los derechos de las mujeres son derechos humanos y como tales inalienables.

En octubre de 1991, la Comisión remitió a los Gobiernos el texto propuesto de una convención interamericana sobre violencia contra las mujeres para su consideración y observación y, entre noviembre de 1991 y octubre de 1992 abrió una ventana para consultar varias instancias sobre el anteproyecto de texto. En muchos países las Delegadas de la CIM convocaron a mujeres y organizaciones de la sociedad civil a cabildos abiertos para expresar opiniones sobre el anteproyecto. Se realizaron consultas con comisiones parlamentarias, ministerios, asociaciones profesionales, etc. Se contó con el apoyo de entidades de la sociedad civil a lo largo del proceso. La Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) circuló en la región una petición para la firma de centenares de mujeres urgiendo a la OEA adoptar la convención. *Fempres*, el programa radial *Fire*, y otras entidades emitieron sendas noticias sobre el estado del proceso². Dieciséis países remitieron sus observaciones por escrito, como así también lo hizo la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y organizaciones no gubernamentales, incluyendo el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM).

En junio de 1992, la Asamblea General de la OEA adoptó la resolución AG/RES 1195 (XXII-0/92) urgiendo a los países que no lo hubieran hecho, a remitir sus observaciones a fin de dar continuidad al proceso.

En noviembre de 1992, la Asamblea de Delegadas de la CIM, después de analizar el resultado del proceso de consulta emprendido, resolvió que el texto propuesto era apropiado para servir como base para su consideración formal e instruyó a que se convocara una reunión intergubernamental de expertos para revisar el texto con miras a proponer un proyecto de convención interamericana.

ETAPA DE CONSOLIDACIÓN

En abril y octubre de 1993, se realizaron sesiones de la Reunión Intergubernamental de Expertos/as con el mandato de revisar el proyecto de convención y llegar a un texto consensuado.

En junio, entre la primera y segunda sesión de dicha Reunión de Expertos/as, la CIM recibió un voto de plena confianza



de la Asamblea General. Para mantener el momento dentro del calendario propuesto³, la Comisión, en efecto, solicitó a la Asamblea General que en el caso de que se concluyera exitosamente la revisión del anteproyecto de texto, se asignara financiamiento especial para permitir a la CIM celebrar una Asamblea Extraordinaria con el propósito de elevar un proyecto de convención interamericana a la Asamblea General a celebrarse en Belém do Pará, Brasil en 1994.

El segundo período de la Reunión de Expertos/as concluyó con un anteproyecto de texto unificado y con pocas reservas, y se convocó la Asamblea Extraordinaria de Delegadas (abril de 1994) con miras a considerar un proyecto de convención para someterlo a la consideración de la Asamblea General. El texto fue aprobado por votación nominal con diecinueve países a favor y dos abstenciones, y por

ritaria, la Subcomisión mandó el proyecto sin voto a la plenaria donde fue adoptado por aclamación, con fecha del 9 de junio de 1994. Durante la Asamblea, ocho países firmaron la Convención de Belém do Pará dando inicio al proceso de ratificación y entrada en vigor.

FACTORES DECISIVOS

- El papel primordial jugado por la sociedad civil al hacer visible el tema y acompañar el proceso de diseño y adopción de la Convención.
- La facultad institucional de la CIM para proponer tratados y de la OEA para adoptarlos.
- El papel de las Delegadas de la CIM al acompañar el proceso de consulta a nivel gubernamental y con la sociedad civil.
- La decisión de mantener el proceso abierto, transparente e inclusivo.

las sociedades de la región progresan en sumar esfuerzos para avanzar en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las mujeres. **T**

* **Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres 1986 - 1996**

¹ **Shirley Bell (Barbados), María Cristina Calderón (Colombia), Carmen Claramunt (Costa Rica), Rebecca Cook (Canadá), Rhonda Copelon (Estados Unidos), Georgina Leiro Rudolph (Chile), María Cristina Parra de Rojas (Venezuela), Celina Romany (Estados Unidos), Mariela Sardenberg Zelner Gonçalves (Brasil), Sonia Sgambatti (Venezuela).**

² **Es interesante notar que la mayoría de las principales (mainstream) organizaciones internacionales no gubernamentales de derechos humanos**

LA UNIÓN DE VOCES EN BUSCA DE UNA JUSTICIA LARGAMENTE DEMORADA FUE EL DETONANTE QUE LLEVÓ EL TEMA AL DEBATE PÚBLICO REGIONAL Y NACIONAL

aclamación se acordó remitirlo a la Asamblea General de la OEA.

Durante la Asamblea, se desarrollaron dos estrategias. Primero, se circuló un proyecto de resolución aprobando el Proyecto de Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que fue firmado por un número de países muy superior a la mayoría requerida. Segundo, durante la consideración del proyecto de convención en la Subcomisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, al darse cuenta de que 4 países que consideraron que el proyecto era un buen adelanto en la materia, pero que requería de un mayor análisis. Los países que estaban a favor acordaron que cada vez que estuviera próxima una votación, tomarían la palabra con el fin de dar tiempo para convocar a otros países dispuestos a votar a favor.

Al final, frente a una insistencia mayo-

• La decisión de realizar una consulta amplia y profunda del tema antes de someter el proyecto de convención a consideración formal.

• La decisión de proponer un texto de aprobación por identificar los aspectos que unificaron a las partes involucradas.

Un último punto a considerar es que toda legislación es producto y reflejo coyuntural de la sociedad de la que emana. Fue fundamental contar con un documento con un alcance perfecto que sumó voluntades y logró el apoyo de la mayoría de los países.

La Convención "Belém do Pará" tiene la virtud de amalgamar dos potencialidades: un esfuerzo educador y de promoción en contra de la violencia de género y medidas para su sanción y erradicación. Hoy la Convención ofrece una base sólida sobre la cual construimos un futuro⁴ mientras

se mantuvieron ajenas al proceso de consulta y consolidación.

³ **Para lograr presentar una Convención adoptada a la Cuarta Conferencia de la Mujer (1995, Beijing, China), era imprescindible presentar el proyecto de Convención a la Asamblea General de la OEA en junio de 1994.**

⁴ **Artículo 1**

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 3

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.