

Julissa Mantilla Falcón:

La construcción de un Derecho Internacional de los Derechos Humanos con enfoque de género

Julissa Mantilla Falcón. Docente del Departamento de Derecho, de la Maestría de Estudios de Género y de la Maestría de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), así como de la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del *Washington College of Law* de la *American University*. Fue comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 2020 al 2023, la cual presidió en el 2022. Fue la Encargada de género de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (CVR). Es Eleanor Roosevelt Visiting Fellow en el Programa de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard.

1. A partir de sus investigaciones sobre el enfoque de género en el DIDH, **¿podría compartiros sobre qué bases jurídicas y teóricas se justifica la necesidad de la inclusión del enfoque de género en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos?**

En primer lugar, es fundamental recordar que el Derecho en general, incluido el Derecho Internacional, no fue concebido desde una perspectiva diferenciada. Por el contrario, se ha desarrollado bajo una apariencia de neutralidad cuando en realidad, se construyó pensando en un modelo masculino, blanco y de clase media alta.

Tras la Declaración Universal de Derechos Humanos y a medida que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se fue desarrollando y codificando, comenzaron a surgir luchas más focalizadas de grupos específicos de personas. En el caso de las mujeres, es crucial reconocer la labor de las organizaciones y del

feminismo jurídico, que iniciaron el análisis crítico del derecho internacional. La abogada australiana Christine Chinkin, por ejemplo, realizó un análisis exhaustivo de las normas de los Cogens, cuestionando quién decidió qué era más importante en el Derecho, y quiénes tuvieron un rol y una voz en su construcción.

Es a partir de este repensar del Derecho y desde los propios fundamentos del DIDH —como el principio de no discriminación (norma de ius cogens, que debe primar)— que se empieza a incorporar el enfoque de género. El enfoque de género no surge desde el Derecho, sino desde las ciencias sociales, como una metodología que busca explicar las causas de la desigualdad y la subordinación de las mujeres. Cuando se aplica al Derecho, nos permite entender que este también ha adoptado un modelo patriarcal, carente de una visión diferenciada.

Entonces, los fundamentos clave son los siguientes:

- El **principio de no discriminación**
- El **principio pro-persona**, que es implica priorizar la interpretación más favorable a los derechos de las personas; y
- El **principio evolutivo**, propio del DIDH, que va respondiendo a las nuevas situaciones y al desarrollo de la sociedad.

Estos principios deben ir de la mano de la teoría y la jurisprudencia.

Cuando este análisis diferenciado comienza a incorporarse en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en los informes de la Comisión

“El enfoque de género no surge desde el Derecho, sino desde las ciencias sociales, como una metodología que busca explicar las causas de la desigualdad y la subordinación de las mujeres”.

Interamericana y en la Corte Penal Internacional, nos percatamos de que, efectivamente, la historia de las mujeres había sido omitida durante mucho tiempo. Por eso insisto en que se debe conocer el feminismo jurídico, por ejemplo, al analizar esta división público/privado que también está presente en el Derecho. Tradicionalmente, lo regulado por el Derecho era el ámbito público, lo estatal, los espacios donde predominantemente se encontraban los hombres. Sin embargo, el espacio privado, donde se desarrolla el trabajo de cuidado, el trabajo no remunerado y donde ocurre la violencia familiar, era un ámbito en el que el Derecho no se había inmiscuido y en ese espacio privado se encontraban mayoritariamente las mujeres.

Desde la teoría, desde los principios, y también desde la situación misma de los derechos, si se desea cumplir la máxima de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de que “todas las personas nacen libres iguales en dignidad y derechos”, esa dignidad, libertad e igualdad deben materializarse. De ahí surge el análisis que

muchas abogadas jurídicas desarrollaron, cuestionando la visión androcéntrica tradicional. Rhonda Copelon, abogada norteamericana que luchó desde el Derecho Penal Internacional, fue una de las primeras en señalar que la violencia familiar podía tener características de tortura. En su momento, hubo un gran rechazo a esta idea, porque la concepción clásica de la tortura era que solo el Estado podía cometerla.

Finalmente, el enfoque de género, a la larga, es beneficioso no solo para las mujeres, sino también para los hombres, pues implica también el estudio de las masculinidades. Por ejemplo, la violencia sexual tardó mucho en ser visibilizada para las mujeres y, para los hombres, recién ahora está siendo analizada. En definitiva, el enfoque de género, de la mano de los derechos humanos, constituye la combinación perfecta para alcanzar la igualdad y la libertad.

2. ¿De qué manera el concepto de interseccionalidad ha influido en el entendimiento y aplicación del enfoque de género en el ámbito internacional?

El enfoque de interseccionalidad surge, en primer lugar, desde el trabajo de Kimberlé Crenshaw al analizar la situación de las mujeres afrodescendientes, cuya realidad es muy distinta a la de los hombres afrodescendientes, pero también difiere considerablemente de la de las mujeres blancas. Este es un enfoque sumamente interesante e importante, porque permite visibilizar a diversos grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niños, niñas, personas LGTBI, población indígena y población afro-

descendiente, por ejemplo. Así, posibilita una mirada mucho más precisa a la situación particular de cada individuo.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha abordado la interseccionalidad, observando cómo, en el caso de las mujeres, no es igual la situación de una mujer indígena, que la de una mujer rural o una mujer urbana. El Comité de la CEDAW también cuenta con una serie de recomendaciones específicas para las mujeres rurales, niñas, mujeres afrodescendientes, entre otras.

En el ámbito interamericano, destaca el caso *Gonzales Lluy vs. Ecuador* (2015), en el que una niña fue contagiada con el virus del VIH a los 3 años al recibir una transfusión de sangre y, a raíz de ello, fue expulsada del colegio. La Corte IDH, en su sentencia, define la interseccionalidad no como una mera suma de categorías o factores, sino como la forma en que todos esos factores se conjugan para crear una particularidad única. En este caso, la víctima era una niña, era pobre, tenía VIH, es decir, diversas condiciones de vulnerabilidad se intersecaban, definiendo su situación particular.

Por lo tanto, considero que la interseccionalidad es un concepto muy importante porque nos permite visibilizar aquellas situaciones que, a veces, planteamos de manera muy general, como la discriminación estructural contra las mujeres. Por ejemplo, un hombre blanco tendrá más posibilidades que una mujer en general, pero una mujer blanca con recursos económicos puede tener más posibilidades que un hombre indígena o alguien con discapacidad. Entonces,

no se trata de una lucha o competencia entre factores, sino de entender las particularidades de las personas. Por ello, este concepto contribuye significativamente a comprender la discriminación y a formular políticas específicas de respuesta.

Por otro lado, la interseccionalidad debe incluirse en el análisis de la desigualdad estructural. Hoy en día, se ha superado la visión clásica de la desigualdad (entendida como desigualdad individual), lo que permite visibilizar a grupos que tradicionalmente han estado en situación de desigualdad histórica, como las personas afrodescendientes, los indígenas y las mujeres, entre otros. Al empezar a trabajar con estos conceptos y con una visión más precisa de la situación particular de las personas, es posible desarrollar mejores políticas públicas de protección.

3. La siguiente pregunta se relaciona con el dictamen de la CEDAW sobre las esterilizaciones forzadas en Perú, del cual usted había escrito recientemente. **¿Qué implicancias tiene este dictamen para la comprensión y consolidación de los derechos sexuales y reproductivos en el Sistema Universal de Derechos Humanos? ¿Qué implicancias tiene este dictamen para la justicia y reparación de las víctimas?**

El dictamen del Comité de la CEDAW es de suma importancia por varias razones. En primer lugar, a pesar de pertenecer al Sistema Universal, hace referencia explícita al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Para su análisis, el Comité de la CEDAW utiliza el Acuerdo de Solución Amistosa del caso *Mamérita Mestanza vs. Perú*

(2003) y hace referencia al caso *Celia Ramos vs. Perú*, el cual la Comisión ha elevado a la Corte. A partir de esto, el Comité de la CEDAW determina que, si el Estado ya reconoció su responsabilidad, no puede negarla posteriormente. Este es un elemento muy importante que demuestra la interconexión entre el trabajo del sistema universal y el sistema interamericano.

En segundo lugar, la defensa del Estado argumentó que el caso Celia Ramos se había presentado antes que el Estado peruano ratificara el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que permite presentar casos ante el Comité (ya que el Protocolo es del año 2000). Por ende, el Estado pretendía deducir la excepción de falta de competencia por temporalidad. No obstante, el Comité argumentó que, si bien los hechos pudieron haber sucedido antes, las consecuencias y la falta de justicia han continuado después de la aprobación del Protocolo, por lo que la situación de injusticia permanece.

Otro elemento crucial es que, en su defensa, el Estado justificó que la anticoncepción quirúrgica voluntaria no fue discriminatoria porque el programa también se aplicó a los hombres. Sin embargo, el Comité de la CEDAW advierte que, si bien es cierto que también se aplicó a hombres, un análisis de los datos revela que el mayor número de personas afectadas fueron mujeres, especialmente mujeres rurales y pobres. En este punto, el Comité hace uso explícito del enfoque de interseccionalidad.

Con todos estos elementos, el Comité elabora un informe muy sólido que contribuirá, de manera general, al reconocimiento de las víctimas —lo cual es uno de sus aportes más importan-

tes— y al impulso de políticas de cumplimiento, reparación y justicia.

Más allá de este informe en particular, el problema en cualquier dictamen internacional radica en la falta de voluntad del Estado para cumplir con sus recomendaciones. Esto resulta crítico, ya que la característica particular del sistema internacional de protección de derechos humanos es su carencia de capacidad de coerción. No obstante, también es importante recordar que, para las víctimas, este informe representa un logro significativo. Estoy convencida que cuando se realice la audiencia del caso *Celia Ramos vs. Perú* ante la Corte Interamericana, este informe del Comité de la CEDAW será una prueba muy importante para el equipo legal de las víctimas, dado que, a nivel universal, esta situación ha sido condenada.

4. En su experiencia como integrante de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, **¿considera que se ha aplicado eficazmente un enfoque de género en las investigaciones de la CVR respecto a las violaciones de derechos humanos que se han cometido tanto por los terroristas como por agentes del Estado en el conflicto armado interno?**

Es importante señalar que, cuando se emitió el Informe de la Comisión en 2003, no se contaban con todos los avances y estándares que existen actualmente. No existían los estándares del caso *Campo Algodonero* (2009) v México de la Corte Interamericana, ni se hablaba de violencia obstétrica, por ejemplo. Entonces, el trabajo realizado en la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en aquel momento, con muy pocos recursos y poca visibilidad

“El problema en cualquier dictamen internacional radica en la falta de voluntad del Estado para cumplir con sus recomendaciones.”

inicial, consistió en intentar visibilizar la experiencia de las mujeres en el conflicto armado. Esta fue una contribución fundamental, ya que, en general, las mujeres solo eran visibles como esposas o madres de desaparecidos, o por su condición de detenidas, pero no se consideraba la totalidad de su dimensión como víctimas.

Particularmente, focalizamos el trabajo en la violencia sexual. En aquel entonces, no se sabía con certeza lo que había sucedido, ni existían cifras o información concreta al respecto. La metodología adoptada fue abordar la violencia sexual con una definición amplia, dado que las Comisiones de la Verdad definen el ámbito de su investigación y de no tienen la obligación de ceñirse a la definición de las normas jurídicas internas. Así, se construyó una definición amplia de violencia sexual y se hizo hincapié en recopilar toda la información relacionada, no solo sobre violación sexual. Por otro lado, se analizaron las demás violaciones de derechos humanos, como la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial, con un enfoque de género.

La segunda estrategia fue hablar de género al interior de la CVR, ya que inicialmente no se comprendía qué

relación tenía el enfoque de género con el conflicto armado. Fue una lucha interna para convencer a los comisionados de que esto no era algo que podía posponerse, sino que debía abordarse a todo nivel y en todo momento. Por otro lado, era necesario lograr que las mujeres dieran su testimonio ante funcionarios y funcionarias que tuvieran la capacidad de escucharlas, todo ello con tiempo y recursos limitados.

Como parte de este trabajo, se decidió que el capítulo de violencia sexual se llamara “Violencia sexual contra las mujeres” como una forma de reparación y visibilización, dado que estos hechos nunca habían sido investigados a profundidad, a diferencia de lo que pasaba con violaciones de derechos humanos como la desaparición forzada y la tortura. Un tema que, en mi opinión, quedó pendiente fue el de la comunidad LGBTQ+, un tema que sí fue recogido, por ejemplo, en el informe de la Comisión de la Verdad colombiana. Esto demuestra cómo la justicia transicional va avanzando y se va construyendo sobre la base de experiencias previas. En ese sentido, el trabajo de Perú fue un punto de partida muy importante para Colombia y otras Comisiones de la Verdad. Por ello, las normas que crean los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación de Colombia incluyen el enfoque de género expresamente, mientras que, en el caso de Perú, ni siquiera estuvo incluido en el mandato original. En ese sentido, esta fue una lucha histórica.

Otro aporte significativo es que, luego de la publicación del informe de la CVR, la Corte Interamericana emitió la sentencia del *caso Castro Castro vs.*

Perú (2006). En esta sentencia, la Corte analizó por primera vez el tema de la violencia sexual en el conflicto armado peruano, utilizando como mecanismo de prueba el Informe Final de la CVR, el cual daba todo el contexto de lo sucedido.

5. Desde lo que ha podido observar, como académica y en su propia experiencia, **¿cuáles son los principales avances y desafíos en el ámbito interamericano con respecto a la protección y garantía de los derechos de las mujeres frente a la violencia sexual?**

En el ámbito interamericano, yendo más allá del caso de la violencia sexual, el tema de los derechos humanos enfrenta desafíos importantes. Creo que estamos viviendo una etapa muy peligrosa de retrocesos y de falta de respeto a los estándares interamericanos, es decir, a aquello que ya se creía consagrado. Discursos que abogan por no tipificar el feminicidio porque “sería discriminatorio” o afirmaciones tales como que “los homosexuales son pedófilos” son manifestaciones de que se está instalando un discurso violento y antiderechos humanos en el seno de la sociedad. Lo peor es que este discurso, que siempre ha sido sostenido por un grupo minoritario, ahora ha alcanzado el nivel de los gobiernos.

¿Cuál es el desafío y mi principal preocupación? Los integrantes de la Comisión y de la Corte Interamericana son postulados y elegidos por los Estados. Si un número creciente de Estados adopta este discurso que niega derechos, es probable que los candidatos que propongan sigan la misma línea. Una vez que estos individuos lleguen a los organismos internacionales, tan-

to en el ámbito interamericano como en las Naciones Unidas, es probable que traten de eliminar los estándares ya establecidos. Esa es una gran preocupación y un desafío inminente.

Algo que yo aprendí en la Comisión Interamericana es que el sistema interamericano lo conformamos todos y todas; es decir, no solamente los comisionados ni únicamente los Estados, sino también la sociedad civil. Creo que la resistencia debe provenir de ese lado. No solo los abogados y abogadas tenemos esa responsabilidad, sino que esta se extiende a todos los otros ámbitos: la salud, la educación, la política pública.

El otro desafío, vinculado a esta preocupación, es que, mientras más Estados nieguen los estándares y reivindiquen un discurso sobre la soberanía absoluta (un concepto que ya se había abandonado), habrá menos Estados dispuestos a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Por ejemplo, Nicaragua ya se retiró del sistema. ¿Qué sucedería si mañana otro Estado también lo hace? Hay Estados que, tradicionalmente, han sido colaboradores y respetuosos de los derechos humanos, reconociendo el rol de la Comisión y la Corte. ¿Qué pasaría si uno de estos Estados se retira? El problema no es solo para el sistema en sí, sino también para las víctimas, porque en ese caso, ¿a quién acuden?

Me preocupa especialmente el caso concreto del Perú, donde se está hablando nuevamente de la pena de muerte, un discurso que reaparece periódicamente como una medida populista. También se está mencionando la idea de "salir de la Corte Interamericana", cuando eso es incorrecto,

en todo caso, sería "salir del sistema interamericano". Eso no representa un triunfo para el Estado, sino una derrota para las víctimas, especialmente para las personas que han muerto en protestas o las que han desaparecido, ya que, una vez agotada la vía interna, no tendrán a dónde más recurrir. Ahí es donde resalta la importancia del sistema universal, pero el sistema interamericano es nuestro sistema. Por lo tanto, creo que la resistencia y la defensa del sistema deben ir de la mano de todos y todas, y en ello debemos estar muy presentes.

6. A partir de estos desafíos, no solamente del enfoque de género, sino de los derechos humanos, en general, ¿cuál cree que sería la perspectiva a futuro que se tiene de la aplicación y permanencia del enfoque de género en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos? ¿Cree que estos retrocesos se verán materializados en los pronunciamientos de sus órganos?

Sí, puede suceder; no lo descarto. Estaba leyendo un libro de Thomas Buergenthal, titulado '*Un niño afortunado*'. Thomas Buergenthal fue juez de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana, pero lo que poca gente recuerda o sabe es que él es un sobreviviente del Holocausto. Su vida y la de su familia cambió drásticamente desde su infancia, a los 5 o 6 años, al atravesar la terrible experiencia del Holocausto. En el último capítulo del libro, dedicado a la supervivencia y a las acciones posibles, él pronunció una frase muy poderosa: a pesar de todo lo que había vivido, él seguía creyendo en la Humanidad y en la capacidad de generar cambios a favor de los derechos de las personas.

Eso me resonó profundamente, porque en este contexto, donde puede generarse mucha desazón, es necesario aferrarse a esa esperanza. Es un discurso que suelo repetir: una esperanza individual no se sostiene por sí sola, debe ser una esperanza colectiva. Por eso recuerdo el texto de Buerghenthal, porque él se autodenominaba un “niño afortunado”, porque él sí considera que las dificultades y crueldades que atravesó también lo ubicaron en la posición en la que se encontraba en esos momentos.

Desde un enfoque más personal, la primera beca que gané hace mucho tiempo del Woodrow Wilson Center me permitía elegir una universidad como Junior Scholar. Elegí The George Washington University y lo seleccioné a él como mentor. Me reuní con él como supervisor, pero en ese entonces yo no conocía a profundidad todo esto que estoy contando ahora. Sin embargo, creo que nada es casual.

Me quedo con esta idea porque considero que esa es la resistencia que debemos mantener. Ante esta realidad, es necesario pensar en cómo involucrarnos y qué podemos hacer,

por ejemplo, si a la Comisión y a la Corte llegan personas que promuevan retrocesos en materia de derechos humanos, especialmente, en temas de derechos de las mujeres, de la población LGTBI, en temas de consulta previa de los pueblos indígenas y de propiedad comunal. En tal caso, el propio sistema interamericano podría estar en riesgo, y no solo este, sino el sistema internacional de protección de derechos humanos a nivel global.

Por tal motivo, debemos ser creativos y buscar formas de resistencia, como la difusión del control de convencionalidad, una doctrina de la Corte Interamericana que debe promoverse en las facultades de Derecho. También es crucial recordar el principio de continuidad del Estado, que establece que los gobiernos son transitorios, pero el Estado es uno solo; hay que mirar hacia esa perspectiva. Existen buenos jueces y juezas, y también buenos fiscales. Por ello, es necesario empezar a trabajar la resistencia en ese sentido, con la esperanza como una forma de resistencia y entendiendo la defensa de los derechos humanos como un compromiso individual y colectivo. ◆