IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Convención CEDAW y Protocolo Facultativo

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

© Primera edición, 2000
Reimpresión, 2002
Segunda edición, 2004
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
San José. Reservados todos los derechos.

346.013.4
I59c2

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Convención CEDAW y Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer / Instituto Interamericano de Derechos Humanos - 2 ed. - San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

296 p. ; 21.3 x 20.3 cm.
ISBN 9968-917-28-1

1. CONVENCIÓN SOBRE LAELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER 2. DERECHOS DE LA MUJER 3. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) - MUJERES I. Título

Las ideas expuestas en los trabajos publicados en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Gilda Pacheco, Primera edición
Isabel Torres, Segunda edición
Programa Derechos Humanos de las Mujeres
Coordinación académica

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Diagramación y artes finales

Editorama
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955
uinformación@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación
Roberto Cuéllar, Director Ejecutivo IIDH 9

I. Introducción sobre el proceso de elaboración del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Alda Facio y Ana Elena Obando 15

II. Comentarios sobre el Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW
Donna J. Sullivan 37

III. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Suzanne A. Spears 97

IV. Algunas orientaciones para la utilización del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW
Liliana Tojo.....115

V. Estrategias dirigidas a la aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW
Laura Guzmán, Ana Elena Obando y Marlene Libardoni 133

VI. El Protocolo Facultativo de la CEDAW: mitos y supuestos
Aída González Martínez.....147

VII. El Comité de la Convención CEDAW: un órgano de supervisión y seguimiento en derechos humanos de las mujeres
Aída González Martínez.....187

VIII. Estrategias que construyen ciudadanía internacional: por la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW
Line Bareiro 217

IX. Anexos

Anexo 1: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 241

Anexo 2: Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 259

Anexo 3: Declaración interpretativa del Protocolo Facultativo de la CEDAW 267

Anexo 4: Argumentos del IIDH a favor de la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW 269

Anexo 5: Procedimientos del Protocolo Facultativo CEDAW: la Comunicación 275

Anexo 6: Procedimientos del Protocolo Facultativo CEDAW: la Investigación 277

Anexo 7: Ratificaciones a la Convención CEDAW 279

Anexo 8: Ratificaciones al Protocolo Facultativo de la CEDAW 289

Abreviaturas

DAW	- División para el Adelanto de la Mujer
CEDAW	- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CSW	- Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
ECOSOC	- Consejo Económico y Social de la ONU
ICCPR	- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
CERD	- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
CAT	- Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes
MWC	- Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios
ONU	- Organización de Naciones Unidas
OEA	- Organización de Estados Americanos

Presentación segunda edición

El gran instrumento universal que se refiere específicamente a los derechos de las mujeres, es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por las Naciones Unidas en 1979. Esta Convención se suma a los instrumentos jurídicos internacionales que conforman el derecho internacional de los derechos humanos.

Es hasta veinte años después, en diciembre del año 1999, que se aprueba el Protocolo Facultativo a esta Convención, estableciéndose al fin mecanismos mínimos de exigibilidad y equiparando a la CEDAW con otros instrumentos de derechos humanos. A partir de esa fecha, se ha abierto un proceso de ratificación por la comunidad internacional, que ha tenido una respuesta lenta, considerando que en junio de 2004 sólo el 33% de los Estados que integran la Organización de Naciones Unidas han ratificado.

El desafío de ampliar las ratificaciones al Protocolo Facultativo, así como de divulgar y cumplir con los derechos sustantivos que protege la Convención, sigue vigente. Por ello el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en continuidad con sus acciones anteriores sobre la materia, actualiza y presenta a ustedes la segunda edición de este libro acerca de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo. Hemos incluido dos artículos de Aída González (México), integrante del Comité CEDAW, así como uno de Line Bareiro (Paraguay), que amplían la información sobre este instrumento internacional y dan cuenta de las experiencias de las organizaciones de mujeres de distintos países en los procesos internos para la ratificación; también se integraron más documentos como anexos.

Esperamos de esta manera seguir aportando en la construcción de relaciones más igualitarias y menos discriminatorias en nuestras sociedades.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo IIDH
San José, Costa Rica junio 2004

Presentación primera edición

La aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra la Mujer hace veinte años constituyó sin duda un paso importante por la reividincación de los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, existía una deuda pendiente de aprobar un protocolo facultativo que pusiera a esta convención en igualdad de condiciones con otros instrumentos internacionales.

El progreso de la lucha impulsada para la aprobación de este mecanismo jurídico se dio porque su creación constituye una garantía para remediar incumplimientos de compromisos adquiridos por los Estados al suscribir esta Convención. La ratificación del protocolo de la CEDAW expresa la voluntad política de que estos avances en la protección internacional se reviertan en transformaciones concretas en las vidas de las mujeres y se pase de la declaración de principios a la aprobación de mecanismos de rectificación de denuncia y de rectificación prácticas de cualquier tipo que atenten contra los derechos protegidos en la CEDAW.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se sumó a otros esfuerzos en este proceso: preparó las sesiones del grupo de trabajo para la elaboración y aprobación de este protocolo, un documento especializado con antecedentes normativos, criterios de interpretación jurisprudencial y estándares ya consolidados en otros mecanismos de derechos humanos con particular énfasis en el sistema interamericano.

En 1999 respaldó la participación de algunas delegadas latinoamericanas como un modo de reforzar el compromiso de los países de la región con el logro de un protocolo que garantizara un eficiente mecanismo de denuncia frente a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y brindó asistencia técnica a aquellas delegaciones que así se lo solicitaran.

Corresponde ahora impulsar el debate interamericano sobre la pertinencia de fortalecer la Convención de la CEDAW ratificando su Protocolo. Para tales fines se ha elaborado este nuevo documento que mantiene los antecedentes del proceso pero incorpora nuevos componentes como un análisis comentado de los artículos aprobados, estrategias para su ratificación, nuevas

atribuciones del Comité de la CEDAW y algunas orientaciones de su uso a través del análisis de un caso hipotético.

El proceso ha sido largo y aún no concluye pero es oportuno destacar que sin el apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos, ASDI, AID y UNIFEM/ New York esta iniciativa del IIDH no hubiera sido posible. Merecen un reconocimieno especial ASDI, Liliana de Pauli e Ilana Langsberg-Lewis quien hicieron posible superar las barreras del idioma y permitir que este documento sea publicado en inglés, francés y portugués. Agradecemos la presente reimpresión a la Autoridad Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD), cuya cooperación nos ha permitido colaborar en el proceso de firma y ratificación del Protocolo Facultativo en América Central.

Por último un reconocimiento al equipo de consultoras involucradas en las diferentes etapas de este proceso y a mis colegas Juan Méndez, quien era el Director Ejecutivo del IIDH cuando iniciamos este proyecto, a Gilda Pacheco coordinadora de este iniciativa y la asistencia de Katya Jiménez.

La eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres es un esfuerzo político que involucra a todos los sectores de la sociedad. La ratificación de este protocolo es la expresión concreta de este compromiso internacional con los derechos humanos en general y, en particular, los de las mujeres.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo IIDH
San José, Costa Rica mayo 2000

I. Introducción

I. Introducción sobre el proceso de elaboración del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*

En 1991, durante una reunión de especialistas convocada por la División para el Adelanto de la Mujer de la ONU, se recomendó que la ONU considerara la posibilidad de crear un protocolo facultativo de la "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer"[1]. Se inicia así un largo camino hacia la creación de un instrumento formal, separado de la CEDAW, que introduciría un procedimiento de recepción de comunicaciones y, posiblemente también, un procedimiento de investigación de conformidad con las normas de la misma CEDAW.

El presente documento pretende ser un apoyo para aquellas personas interesadas en promover y defender la creación de un mecanismo de supervisión de un tratado de derechos humanos de las mujeres.

Preguntas básicas

¿Qué es un protocolo facultativo u opcional?

Es un mecanismo jurídico, adjunto a una Convención o Pacto, que introduce aspectos no contemplados en la Convención o Pacto al cual se refiere.

Es un documento que está abierto a la ratificación por parte de aquellos Estados que ya lo hicieron con la Convención o Pacto. Se dice que es opcional o facultativo porque los Estados no están obligados a ratificarlo, aunque ya lo hayan hecho con la Convención.

Por ejemplo, el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU es un instrumento adjunto al Pacto, que entró en vigor al mismo tiempo que el Pacto, en 1976. Los

---

* **Artículo elaborado en su versión original por Alda Facio y actualizado por Ana Elena Obando, ambas abogadas costarricenses.**

1 La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta para firmas, ratificacióny adhesión mediante la resolución No. 34/180 del 18 de diciembre de 1979 de la Asamblea General, entró en vigor el 3 de setiembre de 1981 (ver anexo).

Estados, al adherirse al Protocolo opcional, facultan al Comité de Derechos Humanos -que es el Comité que supervisa el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto- para recibir comunicaciones de particulares que aseguran ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enumerados en dicho Pacto.

¿Porqué y para qué se necesita un Protocolo Facultativo a la CEDAW?

Para subsidiar la acción de advocacy en favor de un Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Centro para el Liderazgo Global de la Mujer (Center for Women's Global Leadership) elaboró, para la reunión de marzo de1997 del Grupo de Trabajo, un documento con diversos argumentos que muestran la necesidad del Protocolo Facultativo. Vamos a transcribirlos a continuación.

1.- Como han señalado los miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, durante su 14ª sesión, los mecanismos internacionales existentes para la implementación de la CEDAW son inadecuados o insuficientes. El único mecanismo de implementación previsto en la Convención, es el procedimiento de informe establecido en el Artículo 18. El Artículo 29 de la CEDAW, que establece un procedimiento para que los Estados Partes arbitren disputas relativas a la interpretación o implementación de la Convención en la Corte Internacional de Justicia, es objeto de un número elevado de reservas y nunca fue utilizado.

2.- En el sistema de Naciones Unidas no existen procedimientos específicos que contemplen casos individuales o violaciones extensivas sobre derechos humanos de las mujeres con la posibilidad de obtener una reparación de la violación causada; o que posibiliten la revisión de los casos por un órgano especializado independiente que incorpore en el análisis el enfoque de género y la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres.

3.- Un Protocolo Facultativo promovería una implementación más efectiva de la CEDAW a través de la ampliación de su interpretación y de la aplicación práctica de la Convención. La lectura de la CEDAW, a partir de un procedimiento de comunicaciones, propiciaría una guía detallada del contenido de las normas establecidas en la Convención. Al examinar un caso particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer estaría en mejores condiciones de hacer

una apreciación más completa de una ley o política nacional en un contexto determinado. El proceso de revisión de las comunicaciones podría estimular cambios en la legislación y prácticas nacionales. Aún más, la existencia de un recurso de procedimiento de comunicaciones a nivel internacional, obligaría a los Estados Partes a emprender sus mejores esfuerzos para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en la ratificación de la CEDAW.

4.- El Protocolo permitiría la reparación en casos de comunicaciones individuales. La existencia de recursos internacionales es particularmente significativa para las mujeres porque en general, las leyes nacionales no protegen a las mujeres de violaciones de derechos básicos, como la discriminación de género en el mercado de trabajo o en la legislación laboral. Cuando las legislaciones protegen a las mujeres, las discriminaciones de hecho obstaculizan los recursos para solicitar dicha protección. Los funcionarios encargados de la administración de justicia no tienen el entrenamiento necesario para cumplir sus obligaciones en relación con la violación de los derechos humanos, ya que no toman en cuenta las disparidades por género y, en consecuencia, los impedimentos que las mujeres enfrentan para demandar reparaciones a esas violaciones.

5.- El Protocolo Facultativo podría crear una mayor conciencia pública sobre las garantías internacionales a los derechos humanos de las mujeres, así como una mayor atención a la CEDAW por parte de personas, grupos y organizaciones no gubernamentales de mujeres.

6.- El Protocolo contribuiría a la integración de los derechos humanos de las mujeres en los programas de derechos humanos de las Naciones Unidas al crear una doctrina sobre estos. Otros organismos de derechos humanos de la ONU, podrían inspirarse en el Protocolo Facultativo de la CEDAW, para realizar un análisis más profundo de la naturaleza y el ámbito de los aspectos específicos de la discriminación de género.

7.- Un Protocolo Facultativo colocaría a la CEDAW en condiciones de igualdad con otros tratados internacionales que tienen procedimientos de comunicaciones. Tres de los seis mayores tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, actualmente en vigor, dan a sus organismos de supervisión y monitoreo autoridad para recibir y considerar comunicaciones. El Primer Protocolo opcional al Pacto sobre Derechos Políticos y Civiles, en vigor desde 1977, establece procedimientos de denuncias al Comité de Derechos Humanos. El Artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en

vigor desde 1982, permite denuncias al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial. El Artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, en vigor desde 1988, permite denuncias al Comité de Tortura. La Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, que aún no está en vigor, también establece un procedimiento de denuncia. Convenciones regionales de derechos humanos, incluyendo la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, y la Convención Americana de Derechos Humanos, también establecen procedimientos de denuncias para individuos. Por último, también para el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y para la Carta Social Europea se propusieron procedimientos de denuncia.

Antecedentes de un largo proceso

¿Cuáles son los antecedentes de este Protocolo?

- En 1991, como ya se mencionó anteriormente, se habla por primera vez de la necesidad de un protocolo opcional para la CEDAW en un grupo de trabajo convocado por la DAW.

- En 1992, en San José de Costa Rica, el movimiento Latinoamericano y del Caribe de mujeres, congregado en la "Reunión Satélite de las Mujeres", preparatoria para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, acuerda solicitar a la Conferencia la creación de un recurso de petición bajo la CEDAW.

- En 1993, en la Conferencia Preparatoria Regional de Latinoamérica y el Caribe para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, se acoge la petición de las mujeres de solicitar a los órganos correspondientes de la ONU la elaboración de un protocolo facultativo bajo la CEDAW.

- En 1993, el Comité de la CEDAW, en su Sugerencia No. 4, dirigida a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, recomienda que se introduzca el derecho de petición bajo la CEDAW, con el fin de ponerla en pie de igualdad con otros instrumentos de derechos humanos. Recomienda que para lograr esto, se realice un estudio sobre la posibilidad o viabilidad de un protocolo opcional.

- En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, cediendo a una masiva petición de las mujeres del mundo, acordó que "la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, deben examinar rápidamente la posibilidad de introducir el derecho de recurso, preparando un Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer".

- En enero de 1994, en su siguiente reunión, el Comité de la CEDAW, cumpliendo con el acuerdo de la Conferencia de Derechos Humanos de Viena, se abocó a examinar la cuestión de la elaboración de un protocolo. En su sugerencia No. 5, recomienda a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) que, durante 1994, se convocara a un grupo de especialistas independientes, con conocimientos de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos, para que preparara un proyecto de Protocolo Facultativo. Sugirió además que este grupo presentara el proyecto al Comité de la CEDAW en su reunión de 1995, para que formulara sus observaciones; y a la CSW, en su reunión del mismo año, para que adoptara decisiones.

- En marzo de 1994, la CSW no toma en cuenta la sugerencia del Comité de la CEDAW, sino que decide que examinará la posibilidad de introducir un derecho de petición bajo la CEDAW en su sesión de 1995.

- En julio de 1994, el ECOSOC adoptó la resolución 1994/7 en la que decide "que la CSW examinará, en su 39ª Sesión (en 1995), en cooperación con el Comité de la CEDAW, y tomando en cuenta los resultados de un grupo de expertos/as gubernamentales que se hubiesen reunido para tal propósito con anterioridad a dicha sesión, la viabilidad de introducir el derecho de recurso a través de la preparación de un protocolo opcional".

- En setiembre-octubre de 1994, varias integrantes del Comité de la CEDAW participaron en un grupo de especialistas convocado por varias ONGs internacionales y financiado por los gobiernos de Australia y Holanda y otros, para redactar un borrador de un protocolo. Este es el documento que ha circulado por todo el mundo y que creó la idea de que ya existía un borrador de Protocolo optativo que sería estudiado, ya sea por la CSW o por un grupo de especialistas que esta Comisión nombraría.

- En enero de 1995 el Comité de la CEDAW adoptó su Sugerencia No. 7 en la cual desarrolla los elementos que considera que deben incluirse en un protocolo opcional. (Estos 24 elementos están contemplados en el documento E/CN.6/1995/CRP.l)

- En marzo de 1995, la CSW decide pedirle al Secretario General que invite a los Estados, organizaciones intergubernamentales y ONGs a que le envíen al Secretario General, sus opiniones sobre la posibilidad de un protocolo opcional a la CEDAW.

- En julio de 1995, en su resolución 1995/29, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) acuerda que la CSW debe establecer un Grupo de Trabajo Abierto que sesione paralelamente a su 4Oª Reunión. Acuerda, además, que este grupo de trabajo estudie el informe del Secretario General sobre las opiniones recogidas contenidas en el documento E/CN.6/1996/1O. Como se puede ver, entre la resolución 1994/7 y la 1995/29, ambas del ECOSOC, se perdió la importante frase que contenía la primera resolución que señalaba: "la viabilidad de introducir el derecho de recurso a través de la preparación de un protocolo opcional".

- En setiembre de 1995, la Conferencia de Beijing hace un llamado a los Estados para que apoyen el proceso ya iniciado por la CSW en relación con la elaboración de un protocolo, para que éste entre en vigor lo más pronto posible.

- En marzo de 1996, de conformidad con la resolución 1995/29 del ECOSOC, la CSW conforma un Grupo de Trabajo de composición abierta para considerar el informe del Secretario General que contiene las opiniones de los Estados, así como las de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, tomando en cuenta la Sugerencia No.7 del Comité de la CEDAW que contempla los elementos que el Comité considera debe contener el protocolo optativo.

- Al finalizar la reunión del grupo de trabajo, la CSW adoptó la resolución contenida en el documento E/CN.6/1996/L.11 en la que solicita al ECOSOC que renueve el mandato del grupo de trabajo para 1997, y que se invite a una integrante del Comité de la CEDAW a esta reunión en calidad de consultora.

- En marzo de l997, se volvió a conformar el Grupo de Trabajo de composición abierta que esta vez se abocó a examinar el documento oficioso que contiene un borrador de protocolo facultativo propuesto por la Presidenta bajo las siglas E/CN.6/1997/WG/L. l .

- Al finalizar la reunión del grupo de trabajo, la CSW adoptó la resolución contenida en el documento E/CN.6/1997/L.8 en la que solicita al ECOSOC renovar el mandato del grupo de trabajo para que continúe su tarea durante la 42ª y 43ª sesiones de la CSW. Asimismo solicita la presencia de una integrante del Comité de la CEDAW en calidad de consultora.

- En marzo de 1998, el Grupo de Trabajo se abocó a la discusión de los artículos que presentaban mayores desacuerdos por parte de varios Estados, especialmente el Artículo 2, al final de dos semanas de negociación se resolvió que las delegaciones oficiales se reunirían para debatir acera del tema nuevamente en 1999.

- En marzo de 1999, el Grupo de Trabajo contó con el documento oficioso E/CN.6/1998/WG/L.2 y con la asesoría de la experta del Comité de la CEDAW, jueza Silvia Cartwrigth, parte de la discusión se centró en la definición del procedimiento de investigación previsto en el Artículo 8, el cual fue finalmente aprobado.

Acerca del Grupo de Trabajo

¿Cómo funcionó el Grupo de Trabajo de composición abierta en 1996?

La discusión del Grupo de Trabajo, luego del debate general en torno a la viabilidad o no de un protocolo, se centró en el estudio de los 24 elementos elaborados por el comité de la CEDAW en su sugerencia No.7. Es importante recalcar, que en esta etapa de las discusiones, ningún Estado se opuso a la viabilidad del protocolo. Sin embargo, a pesar de que ningún Estado manifestó abiertamente su oposición, cuando se pasó a la discusión de los elementos, algunos Estados centraron sus intervenciones en los múltiples obstáculos que encontraban para la incorporación de cada uno de los elementos de la Sugerencia No. 7.

Algunas delegaciones insistieron en argumentar, ante el estudio de cada elemento de la Sugerencia No.7, que esto no constituye una práctica establecida en el sistema de Naciones Unidas. Este argumento no viene al caso debido a que es precisamente porque la "práctica establecida" del sistema de derechos humanos de la ONU ha dejado sin mecanismos de protección a los derechos humanos de las mujeres, por lo que se propone establecer un mecanismo específico. De hecho, los

Estados han aceptado reiteradas veces, como se ha señalado en los antecedentes, que hay una necesidad impostergable de crear un mecanismo específico para la CEDAW.

En cuanto a la posición de los Estados Latinoamericanos y Caribeños en el Grupo de Trabajo, a pesar de que habían apoyado desde Viena y en Beijing la elaboración del Protocolo, fue poca la participación en la discusión. Sólo una delegación aportó argumentaciones a favor de aligerar el proceso de elaboración de un protocolo, y presentó argumentos para combatir las posiciones de aquellos Estados que plantearon serias dudas en relación a cada uno de los elementos de la Sugerencia No. 7.

También algunas ONGs mandaron al Secretario General sus opiniones, recomendaciones o sugerencias cuando éste las solicitó, aunque su participación en este proceso ha sido escasa.

En este punto vale la pena destacar que no solo es importante para las mujeres que se les reconozcan nuevos derechos o que los Estados se comprometan a un determinado número de cosas, sino también la creación de mecanismos de supervisión para implementar el respeto de las obligaciones asumidas.

Este retraso en la redacción del Protocolo tuvo, tal vez como única ventaja, darle al movimiento de mujeres y a los gobiernos comprometidos con el avance de la condición jurídica y social de las mujeres; más tiempo para ponerse al tanto de lo que significaría un protocolo, para estudiar los argumentos a favor y en contra, y para diseñar una estrategia que agilice la creación de mecanismos y procedimientos que le darían herramientas eficaces a la más importante convención internacional que tiene que ver exclusivamente con los derechos humanos de todas las mujeres.

Los argumentos más utilizados para oponerse a la incorporación de muchos de los elementos de la Sugerencia No.7 se pueden clasificar en tres categorías: l) La no justiciabilidad de algunas de las disposiciones de la CEDAW; 2) Los problemas financieros de la ONU; y 3) La superposición o duplicación de mecanismos.

Contra esos razonamientos, sobran las argumentaciones a favor del Protocolo que demuestran que ninguno de ellos tiene un peso suficiente como para entorpecer la elaboración del Protocolo Facultativo. A continuación los exponemos:

1. Argumentos sobre la no justiciabilidad de algunas de las disposiciones de la CEDAW

- ***En contra***

En relación al primer grupo de argumentos, se afirma que muchos de los derechos que se encuentran en la CEDAW, no son exigibles judicialmente. En ese sentido, se insiste en que muchos de estos "derechos" constituyen solamente un programa de acción al que se compromete cada Estado una vez que ratifica la CEDAW. Por ello, se afirma que si muchas de las disposiciones de la CEDAW son un "programa de acción" y no una obligación jurídica, cada Estado puede ejecutar dicho programa al ritmo que considere conveniente o posible, dependiendo de los recursos con que cuente y que, por ende, ningún órgano internacional puede decidir sobre el "ritmo" que adopte cada Estado para la implementación o ejecución de las obligaciones contraidas al ratificar la CEDAW.

- ***A favor***

Es importante destacar que el Comité de la CEDAW es un órgano de supervisión que valora mediante informes y recomendaciones el nivel de cumplimiento de las obligaciones contraidas por los Estados. No tiene las mismas atribuciones de un tribunal o una corte internacional.

No es recomendable distinguir entre derechos justiciables y no justiciables. Todos los derechos contenidos en la CEDAW son igualmente importantes y susceptibles de implementación en derecho interno y de evaluación por un órgano como el Comité de la CEDAW. Es perfectamente factible que el Comité de la CEDAW determine que un Estado, por ejemplo, no está haciendo todo lo posible por eliminar la discriminación en el campo educativo, independientemente de si las víctimas de discriminación tienen o no a su disposición recursos efectivos en la jurisdicción nacional.

Todos los derechos humanos implican la obligación para los Estados de diseñar políticas y programas que los hagan realizables. Hasta un derecho civil tan clásico como el derecho al debido proceso, implica que el Estado destine fondos para la creación y manutención de los tribunales y de salarios para todo el personal que esto implica.

Hay que destacar que la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial contempla un procedimiento de queja para todas sus normas, a pesar de que algunas de ellas son

inmediatamente exigibles y otras se cumplen mediante la llamada "realización progresiva" de los derechos, porque requieren inversión social por parte del Estado. El que exista un mecanismo de reclamo para la discriminación racial y no para la discriminación sexual, es un mensaje para el mundo de que la discriminación sexual es menos oprobiosa que otras.

Conviene destacar, no obstante, que puesto que la CEDAW está basada en el derecho a la no discriminación y a la igualdad, todos los derechos contemplados en ella se basan en este principio; por ello, todo reclamo es por naturaleza justiciable, en tanto se base en la violación al principio de no discriminación.

Se debe insistir también en este punto: la justiciabilidad de un reclamo en todo caso debe ser decidida por el Comité de la CEDAW, no a priori en el Protocolo Facultativo.

2. Argumentos sobre los problemas financieros de la ONU

- ***En contra***

En relación al segundo grupo de argumentos se aduce que no es el momento de crear nuevos procedimientos, debido a la crisis financiera por la que atraviesa la ONU. Se argumentó que la ONU no está en una situación financiera que le permita establecer nuevos mecanismos que requerirían costos adicionales y mayor personal para proporcionar los servicios necesarios para darle curso a las peticiones y demandas.

- ***A favor***

Hay que recalcar que, si bien es cierto que la ONU atraviesa una crisis financiera, no es justo que sean de nuevo las violaciones a los derechos humanos de las mujeres las que se queden sin respuesta. Es hora de que los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, sean un asunto prioritario de la comunidad internacional. Además, la creación de este mecanismo ya fue acordada por las Conferencias de Viena y de Beijing, por lo que ya existe el compromiso por parte de la ONU de establecerlo.

3. Argumentos sobre la superposición o duplicación de mecanismos que implica la creación de un Protocolo Facultativo de la CEDAW

- ***En contra***

En relación al tercer grupo de argumentos, se dice que si los derechos de las mujeres son derechos humanos, por qué no se utilizan los mecanismos y procedimientos ya existentes para estos últimos. Se argumenta que los mecanismos ya existentes en la ONU permiten reclamos de mujeres con base en la discriminación por sexo. Se insiste en que, en realidad, no es necesario un protocolo opcional a la CEDAW, ya que las mujeres tendrían la posibilidad de ejercer un derecho de petición ante otros mecanismos de las Naciones Unidas. Como ejemplo, se menciona el procedimiento establecido por el Protocolo del Comité de Derechos Humanos que monitorea el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

- ***A favor***

Es importante insistir en que el Protocolo no es una duplicación de mecanismos existentes en otros convenios, pues si bien estos contemplan algunas formas en que se puede violar el principio de la no discriminación, la CEDAW aporta la especificidad y todas las formas en que se puede violar el principio de no discriminación en razón del sexo.

Tampoco es una duplicación, en el sentido de que no se está proponiendo que las mujeres puedan llevar un mismo reclamo a dos o más mecanismos a la vez. Este protocolo es un mecanismo que le permitirá a las mujeres escoger, entre los mecanismos existentes, cuál es más apropiado.

En general, los argumentos a favor del Protocolo fueron expuestos por varios Estados; por tres personas expertas, procedentes de otros comités, y por una funcionaria del Centro de Derechos Humanos de Nueva York, cuando fueron invitados a referirse explícitamente a estos puntos. Es importante recalcar que durante toda la reunión se le permitió intervenir a las pocas ONGs presentes así como a la Presidenta del Comité de la CEDAW.

Luego de la discusión de cada elemento, se llegó a la elaboración del Borrador de Resolución que pide al ECOSOC que en la sesión 41ª del CSW, se realice de nuevo una reunión del Grupo de Trabajo para continuar el análisis. La resolución también pide al Secretario General de la ONU que

de nuevo invite a los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONGs a que le envíen sus opiniones y recomendaciones, respecto a la Sugerencia No. 7 del Comité de la CEDAW.

¿Cómo funcionó el Grupo de Trabajo de composición abierta en 1997?

A diferencia de la reunión de 1996, en 1997 el Grupo de Trabajo contó con un borrador o documento oficioso, presentado por la Presidenta, y con la participación de la Jueza Silvia Cartwright, experta del Comité de la CEDAW, en calidad de consultora. También se logró un acuerdo para que las ONGs fueran invitadas a participar con sus opiniones a lo largo de toda la sesión.

La participación de la Jueza Cartwright y de las ONGs, facilitaron que aquellas delegaciones compuestas por especialistas en derecho internacional conocieran mejor las necesidades e intereses de las mujeres de las distintas regiones del mundo.

Esto permitió que las delegaciones pudieran valorar la necesidad de disposiciones que no se encuentran en otros instrumentos internacionales. Es más, debido a que una delegación manifestó su deseo de que para reuniones futuras las delegaciones oficiales contaran con delegados expertos en derecho internacional, algunas delegaciones manifestaron que también se requería personas expertas en derechos humanos desde la perspectiva de género.

Debido a que en 1997 se acordó que el Grupo de Trabajo revisara el borrador o documento oficioso propuesto por la Presidenta, se logró debatir cada uno de los artículos propuestos. Es así como ahora se cuenta con un documento oficial, ya no oficioso, que será negociado en la reunión prevista para 1998 con miras a que el Protocolo sea adoptado.

¿Cómo funcionó el Grupo de Trabajo de composición abierta en 1998?

En 1997 se llegó a acuerdos básicos como el de incluir los procedimientos de petición y de investigación, pero la mayor parte del borrador del texto del Protocolo estaba “en corchetes” al terminar la sesión.

En 1998, al iniciar la sesión varias de las delegaciones oficiales que otrora se habían manifestado en contra del Protocolo, hicieron comentarios que demostraban un cambio de actitud positiva hacia su aprobación en este año.

En 1998, se celebra el 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y muchos de los gobiernos lo vieron como una oportunidad de realizar un gesto político simbólico más que como la urgente necesidad que tenían las mujeres de contar con un instrumento de tal naturaleza.

A pesar de que muchos gobiernos reconocían la incapacidad de los instrumentos ya existentes para satisfacer las necesidades de las mujeres, cada propuesta innovadora que se hacía para mejorar los estándares existentes eran objetada.

En la segunda semana de negociaciones, aún se seguían debatiendo las normas más cruciales del texto, sobre todo el artículo segundo, sin llegar a ningún consenso y el último día de sesiones el resultado era un texto débil que había perdido los elementos más innovadores[1].

La urgencia de aprobar un documento ese año, sin importar si su contenido servía o no a las mujeres del mundo, hizo que algunas delegaciones negociaran el artículo 2 a última hora. Sin embargo, otra delegación propuso que el grupo se volviera a reunir el siguiente año para discutir nuevamente su contenido. Fue así como en 1999 los gobiernos acordaron reunirse para volver a debatir el borrador del texto del Protocolo.

Es importante mencionar que las delegaciónes latinoamericanos no formaron un bloque unificado, como sí sucedió en 1999.

---

1 Los corchetes [ ] simbolizan desacuerdos por parte de varios Estados o países miembros sobre el texto en cuestión.

¿Cómo funcionó el Grupo de Trabajo de composición abierta en 1999?

El grupo de trabajo contó con un borrador o documento oficioso (E/CN.6/1998/WG/L.2) presentado por la Presidenta Aloisa Woergetter de Austria y con la participación de la Jueza Silvia Cartwright, experta del Comité de la CEDAW, en calidad de consultora.

El factor de riesgo durante los debates de 1999 era que los ciento ochenta y nueve países representados no llegaran a un consenso con respecto a la propuesta en discusión y el debate se prolongara un año más.

El IIDH participó activamente en la asesoría de las delegaciones oficiales durante todo ese proceso, poniendo a disposición de éstas un equipo técnico jurídico. Asesoraron también expertas de organizaciones no gubernamentales como el Amnesty International, International Women's Rights Action Watch-ASIA PACIFIC, así como algunas juristas a título personal, así como algunas juristas a título personal.

Por otro lado, la labor realizada por las delegadas apoyadas por el IIDH y la legitimidad del equipo de asesoría entre las delegaciones oficiales de otros países y entre las mismas ONGs, garantizó que las propuestas y argumentos formulados por este grupo incidieran de manera positiva en la reformulación de los artículos debatidos, así como en el contenido de la Declaración Interpretativa suscrita por once países latinoamericanos.

Los puntos controversiales durante la reunión de marzo de 1999 fueron:

- La primera parte del artículo segundo que marcaría el alcance que tendría el procedimiento de comunicaciones, es decir quiénes finalmente estarían reconocidos para peticionar y poner en funcionamiento el mecanismo de protección previsto en el Protocolo.

- En líneas generales, los Estados presentaron reparos a la aceptación de peticiones que no contaran con autorización de la víctima para su presentación, argumentado el riesgo de abuso en la utilización del mecanismo.

- El documento final admitió las peticiones "en nombre de" y siguiendo la línea de los mecanismos de protección de ONU y el sistema europeo estableció la necesidad de contar con el

consentimiento de la víctima, aunque relativizando esta exigencia al incluir la formula “a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin su consentimiento.”

- El artículo segundo también planteaba dos alternativas controversiales en relación con que las comunicaciones enviadas al Comité se refirieran a “violación de derechos” o a “violación de disposiciones”.

La diferencia adquiría relevancia en función del lenguaje de la Convención, y la postura de muchos Estados de limitar el alcance del mecanismo de protección a aquellos derechos que fueran “justiciables”, esto es reclamables judicialmente, entendiendo que la adopción de la fórmula “violación de las disposiciones” excedía este planteamiento, por lo que se adoptó la primera opción en el texto final.

- Por otro lado, se discutió sobre la violación de los derechos como “resultado de un acto o de una omisión del Estado”, contemplado en el artículo segundo.

Esta fórmula se encontraba encorchetada en el documento de trabajo. El estado actual de la jurisprudencia internacional sobre la responsabilidad internacional del Estado, no sólo surge por su actuación deliberada sino también por falta de actuación en relación con sus obligaciones internacionales. Sin embargo, el texto final eliminó dicha frase y en su lugar agregó “por ese Estado Parte”.

Un importante mecanismo de supervisión institucionalizado por el Protocolo Facultativo, es el procedimiento de investigación previsto en el artículo 8º que, sumado al procedimiento de comunicaciones previsto en el artículo 2, da origen a un circuito de control del cumplimiento de las obligaciones de los Estados Parte, de conformidad con las normas de la Convención.

La inclusión de este procedimiento fue uno de los puntos más controvertidos en las discusiones del Grupo de trabajo. Durante las sesiones de los años 1997 y 1998, algunas delegaciones indicaron que el Protocolo debía limitarse a establecer sólo un procedimiento de presentación de comunicaciones por particulares. En 1999, si bien fueron muchas más las delegaciones favorables a la inclusión de este procedimiento, el tema relativo a la naturaleza de la violaciones y las visitas al territorio del Estado investigado constituyó una fuente de discrepancias.

Gran parte de la discusión se centró en la calidad de las violaciones de los derechos de la Convención que ameritarían una investigación. Algunas delegaciones sostuvieron la exigencia de dos condiciones: que se tratara de violaciones graves y sistemáticas; y otras -como las delegaciones latinoamericanas - plantearon más bien que bastaba con el cumplimiento de una de las condiciones; es decir que se tratara de una violación grave o sistemática, fórmula ésta que finalmente se adoptó.

Por otro lado, algunas delegaciones estimaron que el consentimiento del Estado para la visita a su territorio era un exceso; sin embargo, se logró el consenso de adecuar el lenguaje del Protocolo a lo consignado en la Convención sobre la Tortura que plantea el necesario acuerdo del Estado y la importancia de su cooperación en la investigación.

Otro de los puntos más debatidos fue la llamada cláusula del “opt-out” y la cláusula de “no reservas” de los artículos 10 y 17.

En contraste con el logro anterior, los países contrarios a la inclusión del procedimiento de investigación, cobraron un alto precio por esta inclusión. Si bien el Protocolo establece la posibilidad de desarrollar un procedimiento de investigación en el artículo 8, la disposición contenida en el artículo 10, debilita significativamente la integridad del Protocolo al dar la posibilidad de que todo Estado Parte -al momento de la firma, ratificación o adhesión al Protocolo Facultativo -pueda declarar que no reconoce la competencia del Comité para proseguir una investigación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de este instrumento. De esta manera, en la práctica, esta disposición permite una suerte de reserva al Protocolo Facultativo, lo que contradice el espíritu y la letra misma del artículo 17 de este instrumento.

Participación del IIDH en el proceso

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) consideró estratégico apoyar este proceso, asistiendo técnicamente, por medio de cuatro expertas, a las delegaciones gubernamentales que participaron en la sesión de marzo de 1997[2]. Posteriormente, el IIDH preparó un documento con una síntesis del debate, recomendaciones y precedentes, contenidos en otros instrumentos internacionales, de cada uno de los 24 artículos discutidos. A su vez, el documento sugirió algunas estrategias políticas y acciones a desarrollar por el movimiento de mujeres, las oficinas de la mujer y los gobiernos.

Se valoró que era pertinente difundir, a nivel de los países, información sobre este instrumento y para tales efectos se promovió, durante 1998, el debate de este documento en 20 países de América Latina y el Caribe, con representantes de Cancillerías, Oficinas Gubernamentales de la Mujer, Organizaciones de Derechos Humanos y movimiento de mujeres.

Para la reunión convocada en 1999, se consideró prioritario intensificar estas acciones y garantizar la asistencia técnica y la participación de delegaciones latinoamericanas en el debate del Grupo de Trabajo. Lo anterior con el fin de reforzar el compromiso de los países de la región latinoamericana con un protocolo que garantice un eficiente mecanismo de denuncia frente a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres.

Es importante anotar que la participación del movimiento de mujeres de la región ha sido limitada, así como también la de las Oficinas Gubernamentales de la Mujer[3].

En este contexto, el IIDH formuló el proyecto “Asesoría sobre el Protocolo Facultativo a la CEDAW” auspiciado por UNIFEM/New York y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

---

2 El grupo de expertas lo conformaron Celina Romany, Gladis Acosta, Marlene Libardoni y Alda Facio, quien se integró a la delegación oficial de Costa Rica.

3 Enviaron sugerencias, en 1995, Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba, México y Venezuela. Asistieron a la primera reunión del Grupo de trabajo de marzo de 1996, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba y México. Solamente el primer país asumió una firme posición de defensa del Protocolo. Para la sesión de marzo de 1997 asistieron 16 países. Defendieron firmemente el Protocolo solamente Costa Rica, República Dominicana, Chile, Argentina y, con menor intensidad, Paraguay, Ecuador y Venezuela.

Este proyecto se propuso garantizar durante la 43ª reunión de la Comisión Social y Jurídica de la Mujer (CSW) de marzo de 1999, la participación de delegadas latinoamericanas apoyando a representantes oficiales[4] de Bolivia, Costa Rica, Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana y conformado un equipo de asesoras especialistas en derecho internacional y derechos humanos de las mujeres. Este grupo de asesoras[5] brindó apoyo técnico a estas seis delegaciones y a todas aquellas que solicitaron su asesoría.

A las delegadas participantes les correspondió coordinar con las Misiones Permanentes de sus respectivos países, participar activamente en todas las reuniones convocadas por la Presidenta del Grupo de Trabajo, formular propuestas en estrecha coordinación con las Asesoras y hacer lobby con otras delegaciones sobre puntos acordados con los países "amigos del Protocolo".

El IIDH ya había establecido coordinaciones con la Misión Diplomática de Chile ante la ONU, a fin de que realizara las gestiones pertinentes para que se llevara a cabo un taller con las delegaciones de América Latina y el Caribe a cargo del equipo de asesoras del Instituto.

El debate que generó el taller entre las delegaciones participantes permitió a las asesoras identificar aquellos puntos que generaban mayor polémica, realizar un primer diagnóstico de los argumentos en disputa sobre los cuales se centraría la asistencia técnica y acercarse a las personas protagonistas del debate de las siguientes dos semanas.

La modalidad que adoptó la asesoría permanente ofrecida a las delegaciones oficiales debió adaptarse a los distintos tipos de reuniones que celebraba el Grupo de Trabajo (abiertas, oficiosas, por bloques regionales). En este sentido, el equipo participó de aquellas reuniones que eran abiertas y realizó, día a día, el seguimiento directo del debate que posibilitaba que se adelantaran antecedentes técnico-jurídicos sobre los temas que debatían. Durante las reuniones cerradas, el

4 El grupo de delegadas oficiales quedó conformado por: Sergia Galván, de la Oficina Gubernamental de la Mujer de República Dominicana; Tatiana Soto, del Instituto de la Mujer de Costa Rica; Nishma Villareal, de la Oficina Gubernamental de la Mujer de Panamá; Cristina Calderón, de Profamilia de Colombia; Rocío Villanueva, de la Defensoría del Pueblo del Perú; y Julieta Montaño, de la Oficina Jurídica y CLADEM de Bolivia.

5 El equipo de asesoras lo integraron Violeta Bermúdez, del Movimiento Manuela Ramos de Perú; Ana Elena Obando, consultora experta en género y derecho de Costa Rica e integrante del Caucus de Mujeres para una Justicia de Género en la Corte Penal Internacional; Suzanne Spears, consultora independiente de Estados Unidos; y Liliana Tojo, de CEJIL/Brasil, de nacionalidad argentina. Durante el taller se contó con la asistencia técnica de la especialista internacional Alda Facio, de Costa Rica.

equipo permaneció en las cercanías de la sala en la que se sesionaba, a efecto de que las delegaciones pudieran consultarles.

La elaboración de documentos de trabajo por parte del equipo asesor del IIDH, fue una respuesta a la inquietud de algunas delegaciones de contar con algún material escrito que facilitara sus intervenciones durante los debates. En esta línea, se elaboraron materiales sobre algunos puntos específicos; se tradujeron algunas propuestas elaboradas por las ONGs que circulaban en idioma inglés; y en otras ocasiones se trabajó a partir de peticiones específicas de las delegaciones, como la solicitud de redacciones alternativas a algunos artículos o los contenidos a ser incluidos en la Declaración Interpretativa.

En esta iniciativa institucional fue importante la estrecha coordinación que se estableció con la Misión permanente de Chile ante la ONU. Esta ejerció un liderazgo muy activo al que se sumaron otras delegaciones latinoamericanas en sus esfuerzos por presentar la Región como un bloque en el marco de las negociaciones. Estas acciones complementadas con la asesoría del IIDH incorporaron aportes a los contenidos del Protocolo, sustentados en la jurisprudencia del Sistema Interamericano.

II. Comentarios sobre el Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW

Artículos
-1 al 21-

II. Comentarios sobre el Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW*

Introducción

El 10 de diciembre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un Protocolo Facultativo ("el Protocolo Facultativo")[1] a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ("la Convención"). Veintitrés Estados Partes en la Convención firmaron el Protocolo Facultativo inmediatamente después de su adopción. Entrará en vigor cuando diez Estados Partes hayan completado el proceso de ratificación o adhesión.

El Protocolo Facultativo es el resultado de esfuerzos sostenidos por parte de activistas para fortalecer la protección de los derechos humanos de la mujer. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, los grupos que trabajan en pro de la mujer y otras organizaciones no gubernamentales (ONG) lograron que la comunidad internacional se comprometiera a explorar la necesidad de un procedimiento facultativo para la presentación de denuncias con arreglo a la Convención. En 1994, el Grupo sobre el Derecho Internacional de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos de Maastricht co-patrocinaron la celebración de una reunión de expertos independientes, en la cual se elaboró un proyecto de protocolo que contemplaba procedimientos tanto para las comunicaciones como para las investigaciones. A través de una campaña realizada antes de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, activistas de todas las regiones consiguieron una vez más el compromiso de los gobiernos en el sentido de que trabajarían para lograr la adopción de un procedimiento que permitiera la presentación de denuncias relacionadas con los derechos consagrados en la Convención.

---

* **El presente artículo fue elaborado por la abogada estadounidense Donna J. Sullivan. La autora desea expresar su agradecimiento a John Cerrone, L.L.M. 1999, Escuela de Derecho de NYU, y a Margaret Satterthwaite, J.D. 1999, Escuela de Derecho de NYU, por sus amplios aportes a este comentario.**

1 Resolución de la Asamblea General A/RES/54/4. (Ver anexo).

Entre 1996 y 1999, un Grupo de Trabajo de Composición Abierta de la Comisión de la Condición de la Mujer se reunió, una vez al año, para analizar la necesidad de un protocolo facultativo y redactar el texto de éste. Los elementos esbozados en el proyecto de protocolo redactado en Maastricht proporcionaron el punto de partida para las deliberaciones de los gobiernos. Durante todo el proceso de las negociaciones, una coalición internacional de ONG, asistida por académicos, hizo aportes substantivos. Esta logró que los gobiernos incorporaran elementos que harían que los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo respondieran más a las necesidades de las mujeres. La adopción del Protocolo Facultativo da fe de la efectividad de alianzas interregionales entre activistas abocadas a la protección de los derechos humanos de la mujer.

El comentario

El Protocolo Facultativo establece procedimientos tanto para las comunicaciones como para las investigaciones. El procedimiento para las comunicaciones autoriza al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ("el Comité") a recibir peticiones relacionadas con violaciones de los derechos consagrados en la Convención y a emitir decisiones en la forma de "opiniones y recomendaciones". El otro procedimiento permite al Comité iniciar investigaciones acerca de violaciones graves o sistemáticas cometidas por un Estado Parte.

Existen precedentes para ambos procedimientos en el marco de otros tratados internacionales de derechos humanos. Procedimientos para comunicaciones existen en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ("ICCPR"),[2] la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial ("CERD"),[3] la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ("CAT"),[4] y la Convención

---

2 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto para firmas, ratificación y adhesión mediante la resolución No. 2200A(XXI) del 16 de diciembre de 1966 de la Asamblea General, entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

3 La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, adoptada y abierta para firmas y ratificación mediante la resolución No. 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965 de la Asamblea General, entró en vigor el 4 de enero de 1969.

4 La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta para firmas, ratificación y adhesión mediante la resolución No. 39/46 del 10 de diciembre de 1984 de la Asamblea General, entró en vigor el 26 de junio de 1987.

sobre los Trabajadores Migratorios ("MWC")[5]. El procedimiento de comunicaciones para la ICCPR fue creado mediante la adopción del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ("Primer Protocolo Facultativo")[6]. Un procedimiento de investigación quedó establecido en la Convención contra la Tortura[7]. Asimismo, los sistemas regionales de derechos humanos tienen procedimientos para las peticiones. La jurisprudencia y la práctica de los órganos de vigilancia regionales, la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como las del Comité de Derechos Humanos relacionadas con el Primer Protocolo Facultativo, pueden proporcionar orientaciones valiosas para el Comité a la hora de desarrollar su propia jurisprudencia y reglamento. El Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, ha tomado en cuenta la jurisprudencia de la Corte Europea y la Comisión de Derechos Humanos, en muchas ocasiones, al articular sus opiniones relacionadas con el Primer Protocolo Facultativo.

Este comentario ofrece una visión general, paso por paso, de los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo y una explicación del significado del texto. Dichas explicaciones se basan en el significado literal del lenguaje utilizado en el texto, la jurisprudencia y la práctica establecidas en relación con procedimientos de derechos humanos internacionales y regionales similares, y los debates formales que tuvieron lugar durante el proceso de redacción[8].

El Protocolo Facultativo está estructurado en cuatro secciones principales: el preámbulo; el procedimiento para comunicaciones (artículos 1-7); el procedimiento para investigaciones

---

5 La Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada mediante la resolución No. 45/158 del 18 de diciembre de 1990 de la Asamblea General, todavía no ha entrado en vigor.

6 El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto para firmas, ratificación y adhesión mediante la resolución No. 2200A(XXI) del 16 de diciembre de 1966 de la Asamblea General, entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Los procedimientos para las comunicaciones relacionadas con la CAT, la MWC y la CERD se establecen en el texto mismo de dichas convenciones.

7 La CAT, supra nota 5, Art. 20.

8 Si bien las actas oficiales de los debates en torno a la redacción se adoptaron en la forma de Informes de la Presidencia, éstos son breves resúmenes y reflejan solamente las conclusiones generales y los principales puntos de desacuerdo. Dichos informes no identifican los Estados Miembros que participaron por nombre ni incluyen el texto de los borradores específicos propuestos. La autora participó como representante de las ONG en todas las sesiones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta y, junto con la Profesora Cees Flinterman, convocó el grupo de expertos independientes que elaboró el proyecto de protocolo de Maastricht.

(artículos 8-10); y disposiciones administrativas (artículos 11-16, 18-21). El comentario sigue esta estructura, con una quinta sección dedicada al artículo sobre reservas (artículo 17).

I. Preámbulo

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Observando que en la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Señalando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades en ella proclamados sin distinción alguna, inclusive las basadas en el sexo,

*Recordand*o que los Pactos internacionales de derechos humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo,

Recordando asimismo la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ("la Convención"), en la que los Estados Partes en ella condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer,

Reafirmando su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades,

Acuerdan lo siguiente:

El preámbulo establece el objetivo y el propósito del Protocolo: avanzar en los esfuerzos para *asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades.* Vincula el Protocolo a la prohibición de la discriminación por motivos de sexo en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos internacionales y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Esta vinculación sirve para enfatizar el hecho de que la eliminación de la discriminación contra la mujer es un objetivo clave de la comunidad internacional. La necesidad de que los Estados Partes en la Convención y el Protocolo adopten medidas para lograr dicha meta se enfatiza en los dos últimos párrafos del preámbulo. Las referencias a acción *por todos los medios apropiados y sin dilaciones* y a la determinación de los Estados Partes a *adoptar medidas efectivas* subrayan la importancia del Protocolo como un medio para promover la implementación de la Convención.

II. El procedimiento para la presentación de denuncias

Artículo 1

Todo Estado Parte en el presente Protocolo ("Estado Parte") reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ("el Comité") para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2.

El procedimiento para comunicaciones consiste de tres etapas. En la primera, el Comité considera si puede recibir la petición y si es admisible. Si declara una comunicación admisible, el Comité procederá a la segunda etapa, en la cual considera los fundamentos de la misma y emite sus “opiniones y recomendaciones”. Los procedimientos de seguimiento se ejecutan durante la tercera etapa.

Los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo son vinculantes únicamente para aquellos estados que son partes en la Convención y deciden ratificar el Protocolo. Según el artículo 1, los estados que ratifican el Protocolo Facultativo reconocen la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones presentadas de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 2.

La primera etapa: la recepción y admisibilidad de la comunicación (artículos 2 -5)

Artículo 2

> Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

El artículo 2 establece: 1) quiénes pueden presentar denuncias en el marco del Protocolo Facultativo, es decir, quiénes tienen el derecho a hacerlo; y 2) el campo de aplicación del Protocolo. Si el autor o la autora de una comunicación no tiene derecho a presentarla o su contenido no está considerado dentro del campo de aplicación del Protocolo, ésta será declarada inadmisible y no se considerarán los fundamentos de la misma.

El derecho a presentar una petición

En el artículo 2 se establecen varios requisitos que deben ser cumplidos para que se reconozca el derecho de una persona a presentar una denuncia.

a) El primer requisito es que la comunicación debe ser presentada por "personas o grupos de personas"[9] que alegan ser víctimas de una violación. Los autores pueden ser: i) una persona cuyos derechos con arreglo a la Convención han sido violados; o ii) un grupo de personas específicas que han sido víctimas con base en el mismo conjunto de hechos. Además, el objetivo y el propósito del Protocolo Facultativo permitirían el reconocimiento del derecho a presentar peticiones de: iii) grupos de personas de las cuales todas han sufrido la misma violación pero que tal vez no se

9 La referencia a "grupos de personas" es similar al artículo 14 de la CERD. Si bien el Primer Protocolo Facultativo se refiere únicamente a "individuos", en la práctica el Comité de Derechos Humanos también acepta comunicaciones de grupos de individuos mencionados por nombre. Ver, por ejemplo, Länsman et al. vs. Finlandia, Comunicación No. 511/1992; Aumeeruddy-Cziffra y 19 otras mujeres mauricianas vs. Mauricio, Comunicación No. R.9/35.

mencionan por nombre - debido a amenazas a su seguridad o la impracticabilidad de hacerlo;[10] y iv) grupos que han sufrido violaciones como un grupo[11]. Consecuente con el objetivo de garantizar los derechos humanos de la mujer, y tomando en cuenta la necesidad de lograr eficiencia administrativa en sus actividades relacionadas con el Protocolo Facultativo, el Comité podría, por ejemplo, decidir reconocer el derecho de un grupo de mujeres al que el gobierno le ha prohibido realizar sus actividades como organización para promover los derechos de la mujer en conformidad con la Convención.

Alternativamente, el artículo 2 permite que se presenten comunicaciones "en nombre de" las víctimas. Una víctima o un grupo de víctimas puede designar a un representante para que presente una denuncia en su nombre. Dichos representantes podrían incluir un asesor legal, familiares, un organismo no gubernamental nacional o internacional, o cualquier otro representante designado por la(s) víctima(s). El artículo 2 sigue el precedente establecido por la CAT y la MWC, al permitir explícitamente la presentación de comunicaciones "en nombre de" las víctimas[12]. No se exige que los representantes de las víctimas estén sujetos a la jurisdicción de un Estado Parte.

---

10 Las comunicaciones relacionadas con violaciones contra miembros innominados de un grupo que han sufrido la misma violación han sido consideradas por organismos regionales de derechos humanos. Por ejemplo, en el Caso 10.675, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró admisible una petición alegando violaciones de los derechos de "personas de nacionalidad haitiana innominadas que han sido y están siendo devueltas a Haití contra su voluntad", entre otros. La Comisión declaró que los Estados Unidos había violado varios de los derechos consagrados en la Declaración Americana por la forma en que había tratado a los refugiados haitianos innominados. Informe No. 51/96, Decisión de la Comisión en cuanto al mérito del Caso 10.675, Estados Unidos, 13 de marzo de 1997.

11 Los sistemas regionales de derechos humanos establecen antecedentes para esta categoría. El artículo 44 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental, puede presentar peticiones que contengan denuncias o quejas de violación". La Convención Americana de Derechos Humanos, firmada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio 1978, O.A.S.T.S. 36 de la O.E.A., OEA/Ser. L//V/II.23, Doc. 21, Rev. 6 (1979). El artículo 34 de la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales también reconoce este derecho para cualquier persona, entidad no gubernamental o grupo de individuos que alega ser la víctima de una violación. La Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmada el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de setiembre de 1953, 213 U.N.T.S. 221.

12 La CAT, supra nota 5, Art. 22; la MWC, supra nota 6, Art. 77. Los reglamentos del Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establecen que los familiares de víctimas se ubican en la misma categoría como un representante designado. Reglamento del Comité contra la Tortura ("Reglamento de la CAT"), Doc. de las NACIONES UNIDAS CAT/C/3/Rev.2, Regla 107(1)(b); Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ("Reglamento de la CERD"), Regla 91(b), Doc. de las NACIONES UNIDAS CERD/C/35/Rev.3 (1989). El Comité de Derechos Humanos permite que las comunicaciones sean presentadas por asesores legales u otros representantes debidamente autorizados, o por parientes cercanos de la víctima, si ésta no está en condiciones de presentar la comunicación. Reglamento del Comité de Derechos Humanos ("Reglamento del CDH") Regla 90 (a) y(b), CCPR/C/3/Rev.5 (1997).

Normalmente, se requiere el consentimiento de la víctima para que una petición sea presentada en su nombre, tal y como se indica en la segunda oración del artículo 2. Evidencia de dicho consentimiento puede ser ofrecida mediante la aceptación por escrito de la representación legal, un poder, u otra documentación que demuestre que el/la representante está autorizado(a) para actuar en nombre de la(s) víctima(s). El artículo 2 permite al Comité determinar el consentimiento a la luz de todas las evidencias presentadas por el autor o la autora de la comunicación.

El artículo 2 establece una excepción al requisito referido al consentimiento: los representantes pueden presentar comunicaciones en nombre de las víctimas, sin su consentimiento, si pueden "justificar" el actuar en su nombre[13]. Al no estar calificada la palabra "justificar", el Comité tiene la discreción de admitir comunicaciones en nombre de las víctimas en una variedad de circunstancias en que es imposible o poco práctico obtener su consentimiento[14]. Por ejemplo, un representante que busca presentar una comunicación en nombre de una clase o un grupo muy grande de personas puede ser justificado al no obtener el consentimiento de cada una, especialmente si resultara poco práctico hacerlo. Otros ejemplos incluyen circunstancias en que: i) la víctima corre el riesgo de maltrato u otra represalia, incluyendo daño físico o pérdidas económicas, si da su consentimiento para que una comunicación sea presentada en su nombre; ii) si por alguna razón la víctima no puede dar su consentimiento (por estar detenida o confinada de alguna otra manera, por estar gravemente enferma, o por falta de la capacidad legal para darlo); o iii) cualquier otra circunstancia en que sería poco razonable exigir el consentimiento de la víctima.

b) El segundo requisito establecido en el artículo 2 es que el Estado mencionado en la comunicación debe ser parte en el Protocolo.

c) El tercer requisito es que la víctima debe haber estado bajo la jurisdicción del Estado Parte en cuestión en el momento en que ocurrió la violación. El derecho internacional reconoce que la jurisdicción de un Estado no se limita a su territorio. Por lo tanto, no es necesario que la violación

13 El requisito de que el autor debe "justificar" el actuar en nombre de la víctima sin su consentimiento se basó en los reglamentos de la CAT y de la CERD. Reglamento de la CAT, supra nota 13, Regla 107(1)(b); Reglamento de la CERD, supra nota 13, Regla 91(b)

14 Al contrario, en los reglamentos de la CAT y la CERD se estipula que debe parecer que la víctima misma no puede presentar la comunicación. La CERD también declara que comunicaciones de este tipo pueden recibirse únicamente como una excepción.

alegada en una petición haya ocurrido dentro del territorio del Estado Parte. Las circunstancias en que una víctima no estaría dentro del territorio de un Estado Parte, pero siempre bajo su jurisdicción, incluyen las violaciones contra personas que residen en los territorios dependientes de un Estado Parte, o violaciones cometidas por un Estado Parte contra ciudadanos suyos que residen en el extranjero.

La práctica establecida para otros tratados de derechos humanos indica que debe entenderse que el artículo 2 exige que la víctima haya estado bajo la jurisdicción del Estado Parte en el momento de la violación. Si bien podría interpretarse que el lenguaje del artículo 2 impone un doble requisito jurisdiccional (es decir, que en el momento de presentarse la denuncia la víctima también debe estar bajo la jurisdicción del Estado Parte contra el cual se presenta la denuncia), una interpretación de esta índole se opondría a los objetivos del Protocolo y a las interpretaciones aceptadas de textos similares en otros instrumentos.

d) El cuarto requisito es que la víctima debe alegar que haya sufrido daño como consecuencia de una violación. Las violaciones pueden tomar la forma de un acto cometido por el Estado Parte o derivarse del hecho de que no haya actuado cuando la Convención así lo requería, tal y como es reconocido por los principios generales del derecho internacional. El elemento de "daño" requiere que la víctima haga esfuerzos razonables para demostrar que: (i) "un acto o una omisión de un Estado Parte ha tenido ya efectos adversos" para su gozo de un derecho establecido en la Convención; o (ii) "existe una amenaza real de que se produzca ese resultado"[15].

Es posible que un individuo o grupo de individuos que busca impugnar leyes que, según ellos, son incompatibles con la Convención pero que no han sido aplicadas por las autoridades pertinentes, sea(n) reconocido(s)as como víctima(s) en conformidad con el artículo 2, siempre y cuando hagan esfuerzos razonables para demostrar que la amenaza de la aplicación y el grave impacto de la continuada existencia de dichas disposiciones sobre las prácticas administrativas y la opinión pública le(s) ha(n) afectado, y que sigue afectándolos personalmente[16]. Un individuo o grupo de individuos que pertenece a "una categoría de personas cuyas actividades, en virtud de la

15 Comité de Derechos Humanos, Bordes vs. Francia, Comunicación No. 645/1995, párr. 5.4 -5.5.

16 Comité de Derechos Humanos, Toonen vs. Australia, Comunicación No. 422/1992, párr. 5.1.

legislación aplicable, se consideren contrarias a la ley",[17] también podrá alegar su condición de "víctimas". Además, las víctimas "indirectas" que han sufrido daño como resultado de una violación contra otro individuo, como, por ejemplo, los familiares o dependientes de una víctima directa, gozan de la condición de víctimas según el artículo 2.

El ámbito jurisdiccional o de aplicación

El artículo 2 hace referencia a las violaciones de "cualquiera de los derechos enunciados en la Convención". Esta frase indica que el procedimiento para denuncias se aplica a todas las disposiciones sustantivas de la Convención (artículos 2-16)[18]. Sin embargo, un derecho que no está enunciado explícitamente en la Convención podría estar dentro del campo de aplicación del Protocolo Facultativo si puede ser: (i) derivado de uno o más de los derechos que están reconocidos explícitamente; (ii) interpretado como una precondición para el gozo de un derecho reconocido; o (iii) definido como un aspecto específico de un derecho que está enunciado en términos más generales. Por ejemplo, el derecho a heredar en igualdad de condiciones no se menciona en la Convención, pero puede ser derivado de los artículos 2(e) y (f), 5(a), 15(1) y 16(1). El derecho a ser informado sobre los riesgos de salud en el lugar de trabajo es un aspecto del derecho a "la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo" reconocido en el artículo 11(1)(f).

La prohibición de la violencia contra la mujer, que no se aborda explícitamente en la Convención, ilustra cómo los derechos que no se enuncian explícitamente en la Convención pueden tanto derivarse del gozo de derechos reconocidos y ser precondiciones para éste. En su recomendación general No. 19, el Comité declaró que varias formas de violencia estaban prohibidas por varios artículos de la Convención. Sus opiniones dentro del marco del Protocolo Facultativo le proporcionarán al Comité un medio para aclarar el alcance de las obligaciones de los Estados Partes y las interrelaciones entre los derechos enunciados en la Convención en un contexto fáctico específico.

17 Comité de Derechos Humanos, Ballantyne et al. vs. Canadá, Comunicaciones No. 359/1989 & 385/1989, párr. 10.4.

18 El artículo 1 corresponde a una definición.

El alcance de los derechos enunciados en la Convención abarca la libertad de la discriminación por personas, grupos o empresas no gubernamentales, incluyendo la discriminación en la vida familiar. En el texto de la Convención queda claro que los Estados Partes tienen la obligación de eliminar la discriminación perpetrada por actores no gubernamentales[19] y la discriminación en "todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares"[20].

Como ya se ha indicado, una violación puede tomar la forma de un acto cometido por el Estado Parte o derivarse del hecho de que éste haya dejado de actuar en una situación en que la Convención requería que lo hiciera, en consonancia con los principios generales del derecho internacional. Si bien muchos de los artículos de la Convención se han formulado como obligaciones impuestas a los Estados, crean derechos correspondientes. Con respecto al hecho de que un Estado haya dejado de cumplir con las obligaciones de lograr un resultado amplio (la obligación de reducir la tasa de abandono femenino de los estudios,[21] por ejemplo), la víctima debe demostrar que ha sufrido algún detrimento a causa del incumplimiento de dicha obligación por parte del Estado.

19 Ver, por ejemplo, el Art. 1, 2 (e) y (f), 5 (a), la Convención, supra nota 2.

20 Ver el artículo 16, la Convención, supra nota 2.

21 Convención, supra nota 2, Art. 10 (f).

Artículo 3

Las comunicaciones se presentarán por escrito y no podrán ser anónimas. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo.

Antes de que el Comité pueda considerar el fondo de las denuncias hechas en una comunicación, ésta debe ser recibida y luego declarada admisible. El artículo 3 establece los requisitos mínimos con respecto a la recepción de comunicaciones. Estipula que éstas deben presentarse por escrito. No pueden ser presentadas en un medio alternativo, como una grabación de audio o vídeo. Si bien otros instrumentos internacionales de derechos humanos no especifican el medio en que una petición debe presentarse, los reglamentos y la práctica de los órganos de vigilancia establecen que esencialmente debe ser por escrito.

El artículo 3 también establece que una comunicación no puede ser anónima[22]. El requisito se refiere, como mínimo, al autor o la autora de la misma, quien puede ser la misma víctima, un representante designado por la víctima o un grupo o un individuo que actúa en nombre de la víctima sin su consentimiento, si el Comité decide que la representación sin consentimiento es justificada. En el caso de peticiones presentadas en nombre de una víctima en que no se divulga el nombre de ésta, puede ser que el Comité exija que todas las víctimas se mencionen por nombre. Alternativamente, podría exigir que se divulgue el nombre del autor o la autora y que se identifique(n) la(s) víctima(s) con suficiente especificidad para permitir que el Estado Parte responda efectivamente. Esta última opción le daría al Comité suficiente información para administrar el procedimiento de comunicaciones, a la vez que reconoce las dificultades prácticas de cumplir con este requisito que podrían surgir en el caso de grupos grandes de víctimas, o de individuos particularmente vulnerables a represalias. El artículo 6(1) aborda el asunto de hacer del conocimiento del Estado Parte la identidad de la(s) víctima(s).

22 Este es un requisito estándar para la declaración de la admisibilidad. Ver Primer Protocolo Facultativo, supra nota 7, Art. 3; la CAT, supra nota 5, Art. 22(2), la CERD, supra nota 4, Art. 14(6)(a), la MWC, supra nota 6, Art. 77(2).

Si parece que una comunicación no puede ser recibida por el Comité, éste puede informar a los autores de la información adicional que se requiere para que dicha comunicación sea registrada para su consideración.

La segunda oración del artículo 3 confirma que el Comité no recibirá comunicaciones relacionadas con estados que no hayan ratificado o adherido al Protocolo Facultativo. No habrá ninguna revisión de la admisibilidad o del fondo de peticiones de esta índole.

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 inadmisible 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 substanciada;

   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.

Tras haber recibido una comunicación, el Comité debe determinar si es admisible. Si el Comité la considera inadmisible, no considerará el fondo (los "fundamentos") de las denuncias hechas. El artículo 4 detalla las razones por las cuales el Comité debe declarar una petición inadmisible.

El párrafo 1 del artículo 4 estipula que una comunicación será considerada admisible únicamente si la víctima ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. Otros procedimientos internacionales y regionales referidos a las comunicaciones también incluyen este requisito[23]. El requisito de que se deben agotar todos los recursos de jurisdicción interna debe instar

23 Ver Primer Protocolo Facultativo, supra nota 7, Art. 2 y Art. 5(2)(b); la CAT, supra nota 5, Art. 22(5)(b); la CERD, supra nota 4, Art. 14(7)(a); la MWC, supra nota 6, Art. 77(3)(b).

a los Estados Partes a asegurar que dichos recursos internos para violaciones relacionadas con la Convención estén disponibles y efectivos. De esta manera, el artículo 4 subraya el hecho de que el aspecto más significativo del Protocolo es el potencial que tiene para fomentar cambios en la legislación y las prácticas nacionales.

El artículo 4 reconoce excepciones al requisito referido al agotamiento de recursos internos: el Comité podrá prescindir de él, si la tramitación de los recursos internos se prolonga injustificadamente o no es probable que brinde por resultado un remedio efectivo[24]. No es necesario agotar procedimientos internos que requieren un plazo irrazonable para completarse o que se caracterizan por una demora no razonable. La decisión de si la aplicación de recursos internos se prolonga injustificadamente depende del carácter de la supuesta violación.

En consonancia con la jurisprudencia regional e internacional establecida, el párrafo 1 también suspende el requisito referido a recursos internos si los que están disponibles no son "efectivos". La efectividad de un recurso también depende del carácter de la supuesta violación[25]. Los factores pertinentes a la efectividad de los recursos internos incluyen, por ejemplo:

(a) si el recurso interno permite una adecuada reparación, indemnización, rehabilitación o asistencia de otro tipo a la víctima;

(b) si existen barreras legales, como la falta de capacidad legal, que impiden que la víctima busque reparación;

(c) si la víctima ha sido disuadida o impedida de buscar reparación por la intimidación o amenazas hechas por funcionarios o miembros de su familia o de su comunidad;

(d) si la discriminación generalizada por motivos de género en la administración de justicia o la debilidad del estado de derecho en general hacen que los procedimientos internos sean ineficaces;

---

24 Esta excepción al requisito de que se hayan agotado todos los recursos internos también se establece en otros instrumentos. Ver la CAT, supra nota 5, Art. 22(5)(b); la MWC, supra nota 6, Art. 77(3)(b). En la práctica, el Comité de Derechos Humanos exige este requisito solamente en la medida en que los recursos internos sean efectivos. Ver, por ejemplo, Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/49/40 de las NN. UU., vol. I, párr. 404-406 (1994).

25 Comité de Derechos Humanos, Vicente et al vs. Colombia, Comunicación No. 612/1995, párr. 5.2.

(e) si al recurso se le puede dar seguimiento efectivo sin asesoría legal y, de no ser así, si el estado proporciona asistencia legal;[26]

(f) si el acto legislativo, ejecutivo o administrativo, o la omisión de actuar, que supuestamente viola la Convención puede ser considerado por los tribunales nacionales o impugnado únicamente a través de procesos políticos;[27]

(g) si limitaciones prácticas hacen que el recurso sea inaccesible; por ejemplo, si los costos económicos son tan onerosos que la víctima no puede recurrir al recurso que está disponible, si la ubicación geográfica del foro pertinente hace que sea inaccesible para la víctima, o si el Estado Parte no proporciona servicios de interpretación cuando la víctima no sabe hablar o noentiende el idioma de trabajo del foro pertinente; y

(h) si el mismo recurso interno incorpora elementos discriminatorios, tales como restricciones sobre el peso del testimonio de la mujer como evidencia.

De acuerdo con el artículo 4, la autora de la comunicación debe alegar que se han agotado los recursos internos o especificar las razones por las cuales dichos recursos no se hayan agotado. Una afirmación en el sentido de que no se han agotado los recursos internos porque no son efectivos o son irrazonablemente prolongados debe incluir detalles de la ley y/o hechos pertinentes. Las meras dudas acerca de la efectividad de un recurso no constituyen suficiente razón para dejar de buscar reparación a través de dicho procedimiento[28]. El Comité de Derechos Humanos requiere que un Estado Parte que disputa la admisibilidad de una petición proporcione "detalles de los recursos que

26 Ver Comité de Derechos Humanos, Champaigne et al vs. Jamaica, Comunicación No. 445/1991, párr. 5.2.

27 Ver el Comité de Derechos Humanos, Gauthier vs. Canadá, Comunicación No. 633/1995, párr. 9.2 El Comité de Derechos Humanos ha declarado que en los casos de violaciones particularmente graves “el término "recursos de la jurisdicción interna" debe entenderse primordialmente como recurso judicial”. Vicente et al vs. Colombia, Comunicación No. 612/1995, párr. 5.2. El Comité explicó que “si el supuesto delito es especialmente grave, como en el caso de violaciones de derechos humanos básicos, en especial del derecho a la vida, los recursos de índole puramente administrativa y disciplinaria no pueden considerarse adecuados y efectivos”. Idem.

28 Tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han aplicado este estándar. Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Faurisson vs. Francia, Comunicación No. 550/1993, párr. 6.1.

afirma que podría haber utilizado el autor en las circunstancias de su caso, junto con las pruebas de que existían posibilidades razonables de que tales recursos fuesen efectivos"[29].

Los requisitos adicionales sobre la admisibilidad establecidos en el párrafo 2 del artículo 4 aparecen también en otros procedimientos para denuncias internacionales y regionales en materia de derechos humanos. El propósito del inciso (i) es evitar una duplicación innecesaria al prohibir comunicaciones que están siendo o han sido examinadas en otros foros internacionales[30]. La práctica del Comité de Derechos Humanos ha establecido que una investigación por parte de un relator especial de las Naciones Unidas no constituye una investigación de la denuncia dentro del significado del inciso (i) y, por lo tanto, no impediría la admisibilidad.

Para determinar si "el mismo asunto" ha sido considerado por otro órgano del sistema internacional, deben examinarse los hechos en que se basa la denuncia y el contenido de los derechos substantivos que supuestamente se violaron. Si el Comité decide que los hechos han cambiado de manera importante, o que las denuncias presentadas en otros foros internacionales alegaron violaciones substantivamente diferentes con base en el mismo conjunto de hechos, puede que una comunicación sea declarada admisible. Por ejemplo, una víctima cuya denuncia relacionada con una violación en el contexto de la limpieza étnica como una forma de discriminación racial ha sido considerada y rechazada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, podría presentar una comunicación con arreglo al Protocolo Facultativo, al alegar que la violación es una violación de la prohibición de la violencia por motivos de género enunciada en la Convención.

El inciso (ii) establece que las comunicaciones que se oponen a lo dispuesto en la Convención son inadmisibles. La "incompatibilidad" implica que los hechos en que se basa la denuncia no se relacionan con los derechos substantivos garantizados por la Convención o que la denuncia busca un resultado que se opone a los objetivos generales de la Convención misma.

29 Comité de Derechos Humanos, Torres Ramírez vs. Uruguay, Comunicación No. 4/1977, en párr. 4.1.

30 Ver la CAT, supra nota 5, Art. 22(5)(a); la MWC, supra nota 6, Art. 77(3)(a). En el caso del Primer Protocolo Facultativo, se excluye solamente la posibilidad de un examen simultáneo. Primer Protocolo Facultativo, supra nota 7, Art. 5(2)(a). De esta manera, el Comité de Derechos Humanos puede considerar casos que han sido examinados anteriormente por otros órganos internacionales de derechos humanos. Ver, por ejemplo, Doc. de las Naciones Unidas A/49/40, Vol. I, párr. 402 (1994).

El inciso (iii) requiere que el Comité determine si una comunicación es *manifiestamente infundada o insuficientemente substanciada.* Una comunicación se considera "manifiestamente infundada" si, suponiendo que todos los hechos descritos son verídicos, alega violaciones de derechos que no son garantizados por la Convención, depende de una interpretación claramente errónea de la Convención, o alega hechos que incuestionablemente indican que el acto u omisión del Estado Parte es consecuente con las obligaciones impuestas por la Convención.

El requisito explícito que las peticiones deben ser "suficientemente substanciadas" constituye un cambio con respecto a otros instrumentos que contemplan procedimientos en esta área, si bien el Comité de Derechos Humanos ha incorporado dicho requisito a su reglamento[31]. La admisibilidad se refiere a la primera determinación que le corresponde hacer al Comité: si debe proceder a examinar los fundamentos de la comunicación. Por ende, el estándar exigido para fundamentar y documentar en esta etapa del proceso debe ser bajo. Por ejemplo, la práctica del Comité de Derechos Humanos indica que para cumplir con el requisito de que toda denuncia debe estar suficientemente fundamentada, deben proporcionarse detalles específicos, en particular información referida a la *situación específica de la víctima*[32]. Alegatos no específicos referidos al contexto general no serían suficientes, de acuerdo con el inciso (iii), como, por ejemplo, una referencia a informes sobre las condiciones en las cárceles de mujeres sin información adicional sobre la situación de mujeres específicas[33].

El inciso (iv) establece que el Comité no podrá considerar denuncias que constituyan un *abuso del derecho de presentar una comunicación*[34]. Unos ejemplos serían denuncias hechas

---

31 El que una comunicación esté "suficientemente substanciada" no es un criterio para la admisibilidad en el caso de la CAT, la CERD o la MWC. Si bien el Comité de Derechos Humanos rechaza la admisibilidad si determina que una comunicación no está suficientemente substanciada, este requisito se establece en su reglamento (artículo 90(b)), no en el texto del Primer Protocolo Facultativo.

32 Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Canepa vs. Canadá, Comunicación No. 558/1993, en el párr. 6.3; Hertzberg et al. vs. Finlandia, Comunicación No. 61/1979 , en el párr. 9.3; C. et al. vs. Italia, Comunicación No. 163/1984, en el párr. 6.2.

33 Ver Comité de Derechos Humanos, Champagnie et al. vs. Jamaica, Comunicación No. 445/1991, párr. 5.3; Steadman vs. Jamaica, Comunicación No. 558/1993, párr. 6.5.

34 La CAT, la MWC y el Primer Protocolo Facultativo contienen disposiciones similares. La CAT, supra nota 5, Art. 22(2); la MWC, supra nota 6, Art. 77(2); Primer Protocolo Facultativo, supra nota 7, Art. 3. La CERD no contiene ninguna disposición comparable.

indisputable y únicamente con el propósito de difamar a un funcionario u otras personas o por algún otro motivo malicioso, o la presentación de una denuncia en repetidas ocasiones cuando el Comité ya la ha declarado sin fundamento.

Finalmente, el inciso (v) indica que el Comité no podrá examinar comunicaciones que se refieren a *violaciones que sucedieron antes de la entrada en vigor* del Protocolo Facultativo para el Estado Parte en cuestión. Se reconoce una excepción en el caso de situaciones en que los hechos que dieron lugar a la petición han continuado[35]. Por lo tanto, abusos de carácter continuo ("violaciones que continúen produciéndose") pueden ser objeto de una denuncia, aun cuando las violaciones comenzaron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo. Los efectos continuos de violaciones cometidas en el pasado también pueden servir como base para la admisibilidad, en el sentido de que el hecho de que el Estado Parte no haya solucionado las consecuencias puede considerarse una afirmación de sus violaciones anteriores. Por ejemplo, la privación discriminatoria de derechos a la propiedad, aunque haya ocurrido antes de la entrada en vigor del Protocolo para el Estado Parte en cuestión, podría dar lugar a una denuncia debido a sus efectos continuos[36].

35 Las reglas de los otros órganos de vigilancia de los derechos humanos no abordan expresamente la cuestión de violaciones que siguen produciéndose. Sin embargo, la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos indica su disposición a examinar supuestas violaciones del Pacto que ocurrieron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, siempre y cuando dichas violaciones continúen después de ésta. Ver, por ejemplo, Comunicación No. 520/1992, Doc. A/49/40 de las Naciones Unidas, Vol. II, Anexo X, T, párr. 6.4 (1994). Ver también la nota 109, infra.

36 Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Aduayom et al. vs. Togo, Comunicaciones Nos. 422-424/1990, en párr. 6.2.

Artículo 5

1. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.

2. Cuando el Comité ejerce sus facultades discrecionales en virtud del párrafo 1 del presente artículo, ello no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

El artículo 5 autoriza al Comité solicitar al Estado Parte interesado que adopte medidas inmediatas para proteger las víctimas de una supuesta violación de daños irreparables, antes de proceder a analizar el fondo de los alegatos. Se pueden solicitar medidas provisionales, por ejemplo, para evitar daños físicos o mentales a la víctima o una acción que tendría un impacto irreversible en los derechos de la víctima, incluso una acción que haría imposible que la víctima obtuviera sus derechos más adelante si el Comité llega a una determinación, con base en los fundamentos, de que efectivamente ocurrió una violación. El párrafo 2 del artículo 5 aclara que una solicitud del Comité en el sentido de que se adopten medidas provisionales no implica una decisión sobre el fondo del asunto[37] y que medidas provisionales para evitar que se infrinjan los derechos de la víctima no perjudicarán la posición del Estado Parte con respecto a los fundamentos de la denuncia.

Los reglamentos del Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contienen disposiciones que les permiten solicitar medidas provisionales para evitar “daños irreparables”. El Comité de Derechos Humanos ha declarado que la cuestión de lo que podrían constituir “daños irreparables” deberá decidirse al referirse a los criterios del Comité, no a los criterios desarrollados por los tribunales nacionales[38].

37 Ver el Reglamento de la CAT, supra nota 13, Artículo 108(9), Reglamento del CDH, supra nota 13, Artículo 86; Reglamento de la CERD, supra nota 13, Artículo 94(3).

38 Comité de Derechos Humanos, Stewart vs. Canadá, Comunicación No. 538/1993, en párr. 4.4.

Ha explicado que “el criterio esencial es... la irreversibilidad de las consecuencias”[39]. En varios casos presentados con arreglo al Primer Protocolo Facultativo, ha solicitado una suspensión temporal de la ejecución. Otros ejemplos incluyen solicitudes para la suspensión temporal de una deportación cuando el denunciante posteriormente quedaría prohibido de regresar al territorio del Estado Parte en cuestión, un examen médico urgente, y que “se abstuviera de adoptar medidas que pudieran causar un daño irreparable al medio que, según los autores, es vital para su cultura y su subsistencia”[40]. El Comité contra la Tortura ha enfatizado que “el cumplimiento de las medidas provisionales, solicitadas por el Comité en los casos que éste considera razonables, es indispensable para poder evitar a la persona objeto de las mismas daños irreparables que, además, podrían anular el resultado final del procedimiento ante el Comité”[41].

39 Idem en párr. 7.7.

40 Comité de Derechos Humanos, Lansman vs. Finlandia, Comunicación No. 671/1995, en párr. 4.1.

41 Comité contra la Tortura, Núñez Chipana vs. Venezuela, Comunicación No. 110/1998, párr. 8.

La segunda etapa: la consideración del fondo de la comunicación y la transmisión de "opiniones"

Artículo 6

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisible sin remisión al Estado Parte interesado, y siempre que la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad a dicho Estado Parte, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.

2. En un plazo de seis meses, ese Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

En el artículo 6(1) se esboza el procedimiento que ha de seguirse una vez que el Comité haya hecho su determinación inicial con respecto a la admisibilidad de la comunicación (admisibilidad a prima facie). La determinación inicial del Comité se basará únicamente en la información presentada en la petición. Si, con base en la información suministrada en una comunicación, se determina que ésta es inadmisible por alguna de las razones especificadas en el artículo 4, no será enviada al Estado Parte para obtener una respuesta y el procedimiento se da por terminado. Una comunicación declarada inadmisible en esta etapa ("sin remisión al Estado Parte interesado") podría volver a presentarse posteriormente, de existir información adicional que se oponga a la conclusión de inadmisibilidad.

Una denuncia que cumple con los criterios *prima facie* para concluir que es admisible será enviada al Estado Parte siempre que "la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad" a dicho Estado Parte[42]. En vista de que se requiere que se revele la identidad del autor o la autora de la comunicación, el Comité tendrá que decidir qué debe hacer en el caso de peticiones que no identifican por nombre todas las víctimas de un grupo o que identifican una víctima por sus

42 La CERD también requiere que "las personas o grupos de personas interesadas" den su consentimiento para que se revele su "identidad" al Estado Parte interesado. La CERD, supra nota 4, Art. 14(6)(a).

iniciales o por un seudónimo. Podría decidir ceñirse al significado literal del texto y exigir que una víctima acepte que se divulgue su identidad pero no su nombre. Si optara por esta interpretación, se tendrían que revelar únicamente aquellos hechos relativos a la víctima que sean necesarios para permitir que el Estado Parte responda a la comunicación de manera efectiva. Un planteamiento de esta índole le permitiría al Comité responder a casos en que: (i) se trata de un gran número de personas y es poco factible identificarlas todas por nombre; o (ii) la víctima es particularmente vulnerable a represalias o amenazas, como es el caso de mujeres que son objeto de violencia en el seno de su familia. Puesto que, antes de buscar reparación con arreglo al Protocolo Facultativo, las víctimas deben haber agotado todos los recursos de la jurisdicción interna (salvo que no sea probable que brinde por resultado un recurso efectivo o la tramitación de dichos recursos se prolonga injustificadamente) en la mayoría de los casos la identidad de la víctima ya será de conocimiento público. Si el Comité decide que el párrafo 1 establece que los nombres de todas las víctimas han de ser revelados al Estado Parte, deberá evaluar la necesidad de medidas provisionales para evitar posibles daños irreparables a la víctima, de conformidad con el artículo 5. El consentimiento de la víctima es un prerrequisito para que se revele su identidad o su nombre[43].

El párrafo 1 del artículo 6 establece que el Comité deberá poner en conocimiento del Estado Parte, "de forma confidencial", toda comunicación que reciba. El procedimiento para las denuncias de la CERD es el único que comparte este requerimiento referente a la confidencialidad[44]. Tal y como lo indica la práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, dicho requerimiento se aplica únicamente a la divulgación pública de los documentos de trabajo de dicho Comité relacionados con las comunicaciones o los escritos de las partes involucradas. El reglamento del Comité de Derechos Humanos estipula que son confidenciales los documentos de trabajo de éste y los escritos del autor o la autora de una comunicación y del Estado Parte. Sin embargo, el autor o la autora y el Estado Parte en cuestión tienen derecho a hacer públicos sus escritos o información relacionada con el proceso, a menos que el Comité de Derechos Humanos solicite que se mantenga la confidencialidad[45]. Las decisiones finales sobre la admisibilidad y el

43 La(s) víctima(s) podría(n) dar su consentimiento en la comunicación original.

44 La CERD, supra nota 4, Art. 14(6)(a).

45 Reglamento del CDH, supra nota 13, Regla 96.

fondo de la petición adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura se hacen públicas, incluso en sus informes anuales. El artículo 12 del Protocolo Facultativo establece que "el Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo".

El Estado Parte debe presentar su respuesta a la comunicación en un plazo de seis meses a partir de la fecha de dicha notificación (párrafo 2)[46]. En su respuesta el Estado Parte puede impugnar tanto la admisibilidad como el fondo de la petición y debe incluir información acerca de cualquier recurso que haya sido proporcionado. El Comité puede reexaminar la admisibilidad de la comunicación a la luz de la información presentada por el Estado Parte. Normalmente, al impugnar el fondo de la denuncia, el Estado Parte abordará tanto los hechos alegados en la comunicación como la legislación vigente, entre ésta la legislación interna y su interpretación de las disposiciones pertinentes de la Convención.

El Comité podría decidir combinar su consideración de la admisibilidad y del fondo de una comunicación a fin de agilizar el proceso. Podría establecer este método de trabajo en el reglamento que está autorizado a desarrollar con arreglo al artículo 14[47]. El Comité también puede designar un grupo de trabajo para considerar la admisibilidad de comunicaciones y hacer recomendaciones al Comité en pleno relativas a la situación referente a peticiones declaradas admisibles. Esta práctica ha sido adoptada por otros órganos de vigilancia para facilitar la consideración oportuna y minuciosa de comunicaciones.

Al igual que otros procedimientos internacionales, el Protocolo Facultativo no establece ningún procedimiento para llegar a una "solución amistosa"[48]. Dado que las víctimas no disponen

---

46 El Primer Protocolo Facultativo (Art. 4(2)), la CAT (Art. 22(3)) y la MWC (Art. 77(4)) también imponen un límite de seis meses para la recepción de la respuesta del Estado Parte. La CERD establece un plazo máximo de tres meses (Art. 14(6)(b)).

47 El Comité de Derechos Humanos ha adoptado este método de trabajo y sólo en circunstancias excepcionales solicita a un Estado Parte que aborde únicamente la cuestión de la admisibilidad de la comunicación.

48 Una disposición sobre soluciones amistosas se incluyó en los borradores del texto, pero se eliminó durante la sesión del Grupo de Trabajo de Composición Abierta en 1999. En cambio, los instrumentos regionales sí contienen disposiciones de este tipo. Ver, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, supra nota 12, Art. 48(f).

de los mismos recursos que poseen los Estados Partes y que son vulnerables a incentivos o la amenaza de sanciones, los procedimientos para llegar a un arreglo crean el riesgo de que las víctimas sean disuadidas o le sea prohibido seguir con sus denuncias.

7

artículo

Artículo 7

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas.

2. El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.

3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas.

4. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité.

5. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte, de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

El Artículo 7 esboza cuatro elementos: (i) el proceso que debe seguir el Comité al considerar una comunicación; (ii) la presentación por parte del Comité de sus “opiniones” y “recomendaciones” con respecto a los fundamentos de la(s) denuncia(s) interpuesta(s); (iii) los deberes del Estado Parte al considerar y responder a las opiniones y recomendaciones del Comité; y (iv) los procedimientos de seguimiento.

Los párrafos 1 y 2 describen someramente el procedimiento para la consideración de comunicaciones[49]. Al considerar los fundamentos, el Comité puede tomar en cuenta no sólo la petición original y la respuesta del Estado Parte, sino también cualquier información adicional suministrada por la víctima y/o sus representantes, o por otros en su nombre, y cualquier información suplementaria presentada por el Estado Parte (párrafo 1). El Comité puede permitir que las organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales presenten información para apoyar la denuncia de la víctima ("en su nombre"), tales como informes preparados para esclarecer los asuntos abordados en la comunicación, informes de relatores especiales de las Naciones Unidas u otros expertos intergubernamentales, análisis de legislación interna o internacional, o pruebas documentales de las leyes, políticas o prácticas nacionales. El párrafo 1 busca crear una crónica más detallada y comprensiva que sirva de base para la toma de decisiones por parte del Comité. El objetivo del requisito, en el sentido de que toda información adicional sea transmitida a todas las partes, es asegurar que el procedimiento sea imparcial. El Comité debe analizar las denuncias en sesiones a las cuales no pueden asistir miembros del público, las víctimas ni sus representantes, ni el Estado Parte en cuestión (párrafo 2).

Después de analizar la comunicación a la luz de la información suministrada, el Comité transmitirá sus "opiniones" y "recomendaciones" a las partes[50]. Sus "opiniones" indicarán si ha ocurrido una violación de la Convención. Dichas opiniones pueden incluir tanto las conclusiones del Comité con respecto a los hechos, como su razonamiento al aplicar la ley a los hechos, es decir, una explicación de las razones por las cuales el acto u omisión constituye o no una violación. En su consideración tanto de los hechos como de la interpretación y aplicación de la legislación interna, es probable que el Comité siga la práctica de otros órganos de derechos humanos al otorgarles considerable importancia a las decisiones de tribunales nacionales. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha establecido jurisprudencia, "según la cual corresponde a los tribunales de los Estados Partes interesados, y no al Comité, revisar la evaluación de los hechos en

49 El Comité podría decidir establecer pautas más detalladas cuando adopte el reglamento contemplado en el artículo 14.

50 El artículo 14 de la CERD establece que el Comité debe comunicar sus "sugerencias y recomendaciones" relativas a comunicaciones. La CERD, supra nota 4, Art. 14(7)(b). La CAT se refiere a la comunicación del "parecer" del Comité. La CAT, supra nota 5, Art. 22(7).

un caso determinado, así como la aplicación de la ley [interna], salvo que las decisiones de los tribunales sean *manifiestamente arbitrarias o representen una denegación de la justicia*" (énfasis de la autora)[51]. Si el Estado Parte no responde a las acusaciones del autor o la autora, se da la "debida importancia" a dichas acusaciones no rebatidas "en la medida en que estén probadas"[52].

Si el Comité concluye que ha ocurrido una violación, emitirá recomendaciones con respecto a la acción que deber tomar el Estado Parte para remediar la violación[53]. Puede ser que dichas recomendaciones identifiquen medidas específicas de reparación, indemnización y/o rehabilitación para 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[54]. Asimismo, en sus recomendaciones el

51 Comité de Derechos Humanos, A vs. Nueva Zelandia, Comunicación Nº 754/1997, párr. 7.3. Ver, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, Hankle vs. Jamaica, Comunicación Nº 710/1996, párr. 6.5 ("[con] relación al pretendido incumplimiento del artículo 14 porque el juez decidió no pedir que se retirase el jurado después que el fiscal pidió un aplazamiento, ya que los testigos de cargo supuestamente habían sido amenazados, y por las instrucciones que dio luego al jurado sobre este punto, el Comité reitera que por lo general compete a los tribunales de apelación de los Estados Partes examinar si las instrucciones que el juez da al jurado y el propio proceso respetan el ordenamiento jurídico interno. Por lo tanto, el Comité sólo puede analizar si la decisión y las instrucciones del juez fueron arbitrarias o no se hizo justicia, o si el juez manifiestamente allanó la obligación de actuar con imparcialidad").

52 Comité de Derechos Humanos, Brown vs. Jamaica, Comunicación Nº 775/1997, párr. 6.13. Generalmente, los alegatos del autor o la autora se aceptan como verídicos, si internamente son coherentes y creíbles en otros respectos.

53 El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha emitido recomendaciones para Estados Partes con respecto a comunicaciones que, en su criterio, no entrañaban ninguna violación de la CERD. Ver, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, B. M. S. vs. Australia, Comunicación No. 8/1996l; Narrainen vs. Noruega, Comunicación No. 3/1991.

54 El principio básico de la reparación fue afirmado por la Corte Internacional de Justicia en el caso de la Fábrica de Chorzow, PCIJ, Serie A, No. 17, 1928, pp. 47-48. La Corte consideró que, en la medida de lo posible, la reparación debería eliminar todas las consecuencias del acto ilegal y restablecer la situación que probablemente hubiera existido si el mismo no se hubiera cometido.

Para un análisis del alcance del derecho a reparaciones y pautas preliminares sobre el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario internacional a obtener reparación, ver el informe del experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Sr. Theo van Boven, Doc. E/CN.4/1997/104 de las NACIONES UNIDAS (1997). Para una discusión de los criterios sobre reparaciones de expertos en derechos humanos de las NACIONES UNIDAS y las disposiciones pertinentes del Estatuto de la Corte Penal Internacional, ver el informe del experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Sr. M. Cherif Bassiouni, Doc. E/CN.4/1999/65 de las NACIONES UNIDAS (1999). Para una discusión de las diferentes formas de reparación, las cuales incluyen la restitución, la compensación, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición, ver ídem, párr. 21-24.

Comité puede pedir medidas específicas para poner fin a una violación que continúa produciéndose o para evitar una repetición de dicha violación o violaciones similares en el futuro. La obligación general de los Estados Partes de cumplir con sus obligaciones con arreglo a la Convención implica el deber de tomar medidas para evitar violaciones similares en el futuro. Recomendaciones específicas y detalladas serán más útiles que las de carácter general, tanto para mujeres cuyos derechos han sido violados como para Estados Partes que buscan cumplir con sus obligaciones con arreglo a la Convención.

Entre los ejemplos de recursos específicos recomendados por el Comité de Derechos Humanos en comunicaciones relacionadas con el Primer Protocolo Facultativo figuran: la revocación de legislación;[55] una revisión de la legislación pertinente para asegurar que ni su contenido ni su aplicación tienen efectos discriminatorios;[56] la indemnización;[57] la puesta en libertad de un prisionero;[58] un cambio en las condiciones de detención o encarcelamiento;[59] otro

55 Ver Comité de Derechos Humanos, Toonen vs. Australia, Comunicación No. 422-488/1992, párr. 10.

56 Ver Comité de Derechos Humanos, Simunek et al. vs. República Checa, Comunicación No. 516/1992, párr. 12.2.

57 Ver Comité de Derechos Humanos, Pauger vs. Austria, Comunicación Nº 716/1996, párr. 12 (se solicitó al Estado Parte que pagara a la víctima una suma fija calculada sobre la base de la cuantía completa de la pensión y sin discriminación); Spakmo vs. Noruega, Comunicación No 631/1995, párr. 8 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara un recurso efectivo que incluyera una indemnización); Simunek et al. vs. República Checa, Comunicación No. 516/1992, párr. 12.2 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara una reparación efectiva, que podría "consistir en una indemnización si las propiedades en cuestión no pueden restituirse"); Mukunto vs. Zambia, Comunicación Nº 768/1997, párr. 8 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara un recurso efectivo, que entrañara "una indemnización por el retraso indebido al decidir sobre su demanda de indemnización por la detención ilegal que sufrió en 1979").

58 Ver Comité de Derechos Humanos, Domukovsky et al. vs. Georgia, Comunicaciones Nº 623/1995, 624/1995, 626/1995, 627/1995, párr. 20 (se solicitó al Estado Parte que pusiera a las víctimas en libertad); Maleki vs. Italia, Comunicación Nº 699/1996, párr. 11 (se solicitó al Estado Parte que liberara a la víctima inmediatamente o que se le volviera a juzgar en su presencia).

59 Ver Comité de Derechos Humanos, Thomas vs. Jamaica, Comunicación Nº 800/1998, párr. 8 (se solicitó al Estado Parte que colocara a la víctima en "un correccional de menores, separado de los adultos si la legislación de Jamaica lo permite, y que [proporcionara] una indemnización porque no se le separó de los adultos cuando era menor"'); Hamilton vs. Jamaica, Comunicación Nº 616/1995, párr. 10 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara a la víctima una reparación efectiva que entrañara "indemnización y condiciones que tengan plenamente en cuenta su condición de invalidez").

juicio;[60] la ejecución del fallo de un tribunal nacional con respecto a derechos de visita;[61] y una revisión independiente de una decisión administrativa[62]. Las recomendaciones hechas por el Comité de Derechos Humanos regularmente incluyen la obligación de adoptar medidas para evitar violaciones similares en el futuro. En comunicaciones relacionadas con el artículo 22 de la CAT, el Comité contra la Tortura opinó que el Estado Parte en cuestión tenía la obligación de abstenerse de expulsar, devolver o extraditar las víctimas a su país de origen o a cualquier otro país donde correrían el riesgo de ser expulsados o devueltos a su país de origen[63].

Los Estados Partes tienen la obligación de dar "debida consideración" a las opiniones y recomendaciones del Comité y de formular una respuesta por escrito,[64] en un plazo de seis meses, incluida información acerca de las medidas que se han adoptado. Si bien las recomendaciones del Comité no son vinculantes, conforme al derecho internacional general, los Estados Partes tienen la obligación de cumplir con ellas de buena fe[65]. Asimismo, en conformidad con el artículo 3, los Estados Partes en la Convención tienen la obligación general de adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarle a las mujeres el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. Debe entenderse que este

60 Ver Comité de Derechos Humanos, Maleki vs. Italia, Comunicación Nº 699/1996, párr. 11 (se solicitó al Estado Parte que liberara a la víctima inmediatamente o que se le volviera a juzgar en su presencia).

61 Ver Comité de Derechos Humanos, Fei vs. Colombia, Comunicación No. 514/1992 (se solicitó al Estado Parte que garantizara el acceso regular de la víctima a sus hijas, y que asegurara que se cumplieran los términos de los fallos emitidos por los tribunales nacionales a favor de la víctima).

62 Ver Comité de Derechos Humanos, Gauthier vs. Canadá, Comunicación No. 633/1995, párr. 15 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara una revisión independiente de la solicitud de la víctima para que se le permitiera tener acceso a las instalaciones para la prensa en el Parlamento).

63 Ver Comité contra la Tortura, Elmi vs. Australia, Comunicación No. 120/1998; Ayas vs. Suecia, Comunicación No. 97/1997; Korban vs. Suecia, Comunicación No. 88/1997. La devolución está prohibida en el artículo 3 de la CAT. La CAT, supra nota 5.

64 Compare el Reglamento de la CAT, supra nota 13, Regla 111(5) (el Comité puede invitar al Estado Parte a que le informe oportunamente de las medidas que adopte). Ver también el Reglamento de la CERD, supra nota 13, Regla 95(5) (en el mismo sentido).

65 Ver la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 24 de abril de 1970, Art. 26, 8 I.L.M. 679.

deber incluye la provisión de recursos efectivos para las violaciones como una medida necesaria para garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos[66].

Cuando decide que ha ocurrido una violación del ICCPR, el Comité de Derechos Humanos regularmente hace referencia al vínculo que existe entre la ratificación por el Estado Parte del Primer Protocolo Facultativo, a través del cual reconoce la "competencia del Comité para determinar si se ha violado o no el Pacto" y su obligación con arreglo al ICCPR de "garantizar a toda persona que se encuentre en su territorio y esté sujeta a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, y a garantizar que pueda interponer un recurso efectivo, con fuerza ejecutoria, en caso de violación comprobada de esos derechos..."[67]. La experiencia del Comité de Derechos Humanos sugiere que el seguimiento por parte del Comité contribuirá al cumplimiento con sus opiniones y recomendaciones[68]. En una evaluación de sus procedimientos de seguimiento, el Comité de Derechos Humanos informó que:

---

66 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación de "garantizar" los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos "implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos". Caso Velásquez Rodríguez, Corte I. D. H., (Ser. C) No. 4 , párr. 166 (1988) (sentencia).

El artículo 9 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos reconoce que:

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.

2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.

Asamblea General, A/RES/53/144, Anexo, 8 de marzo de 1999.

67 Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/54/40 de las Naciones Unidas, Vol. I, párr. 454 (1999).

68 El Comité de Derechos Humanos ha establecido procedimientos de seguimiento por medio de su reglamento. Ver la sección C.

> "En efecto, algunos Estados Partes que han respondido con arreglo al procedimiento de seguimiento han argumentado que estaban aplicando las recomendaciones del Comité, por ejemplo, poniendo en libertad a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que se encontraban detenidas, otorgándoles una indemnización por los perjuicios sufridos, modificando la legislación que resultase incompatible con las disposiciones del Pacto, u ofreciendo a los demandantes recursos de otra índole. Algunos Estados Partes han adoptado medidas en atención a los dictámenes del Comité y han otorgado u ofrecido algún tipo de recurso, pero no han informado de ello al Comité. Por otra parte, varios de los Estados Partes han señalado que se efectuaron pagos graciables a las víctimas a título de indemnización, sobre todo en los casos en que el ordenamiento jurídico interno no preveía ningún otro tipo de indemnización; o que se les ofreció algún recurso a título también graciable...[69]"

La tercera etapa: el seguimiento

En el párrafo 5 del artículo 7 se detallan medidas de seguimiento que ha de adoptar el Comité con respecto a sus decisiones con arreglo al procedimiento de comunicaciones. Después de recibir la respuesta del Estado Parte a sus opiniones, de conformidad con el párrafo 4, el Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre las medidas que haya adoptado en respuesta a sus opiniones o recomendaciones. El Comité puede solicitar información adicional si lo considera apropiado; el párrafo 5 no establece ningún plazo para dicho proceso. Además, puede

---

69 Comité de Derechos Humanos, Doc. A/50/40 de las Naciones Unidas, Vol. I, párr. 550-51 (1995). Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos informó que:

> El Gobierno del Ecuador en una comunicación informó al Comité que se había reunido con el representante del Sr. Villacres Ortega... para llegar a un arreglo amistoso sobre la base del dictamen del Comité. En otra comunicación..., el Gobierno del Ecuador transmitió al Comité una copia del acuerdo de indemnización convenido con el representante del Sr. Villacres Ortega... En el acuerdo el Estado Parte reconocía su responsabilidad internacional por haber violado el artículo 7 y el párrafo 1 del artículo 10 en el caso del autor y convenía en pagarle en el plazo de 90 días la cantidad de 25.000 dólares de los EE.UU. en concepto de daños y perjuicios. El Estado Parte acordaba además adoptar medidas civiles, penales y administrativas contra los autores de las violaciones y adoptar las medidas necesarias para llevarlos ante los tribunales y se reservaba el derecho a reclamar a los autores el importe de los daños y perjuicios pagados.
>
> Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/54/40 de las Naciones Unidas, Vol. I, párr. 466 (1999).

solicitar al Estado Parte que proporcione información de esta índole en sus informes periódicos con arreglo al artículo 18 de la CEDAW[70]. Al vincular las funciones del Comité en el marco del Protocolo Facultativo con el proceso de presentación de informes con arreglo a la Convención, el artículo 7(5) fortalece la efectividad del procedimiento de comunicaciones como un instrumento para promover cambios en la legislación y la práctica nacionales, y para ofrecer a las víctimas la posibilidad de reparación.

Al recibir información adicional del Estado Parte, el Comité podrá monitorear las medidas adoptadas para cumplir con sus opiniones y recomendaciones. Esto también facilitará los esfuerzos del Comité para ayudar al Estado Parte a identificar medidas efectivas que le permitan cumplir con sus obligaciones en el marco de la Convención. En particular, es posible que las respuestas del Estado Parte ayuden al Comité a identificar obstáculos a la provisión de recursos adecuados. Por ejemplo, por medio de su procedimiento de seguimiento el Comité de Derechos Humanos ha identificado la necesidad de que los Estados Partes consideren la posibilidad de aprobar legislación habilitante especial y, mientras ello no se haga, a que efectúen pagos graciables a título de indemnización[71].

Es posible que el Comité también decida desarrollar actividades de seguimiento adicionales a través de su reglamento. Medidas de seguimiento productivas podrían incluir:

(a) nombrar, de entre sus miembros, a un relator especial para dar seguimiento a sus dictámenes;

(b) dar publicidad a las actividades de seguimiento del Comité, por medio de comunicados de prensa en los cuales se destaquen tanto los acontecimientos positivos como negativos relacionados con el cumplimiento de sus opiniones y recomendaciones, y por otros medios;

(c) incluir en el informe anual del Comité un capítulo separado y visualmente realzado acerca de las actividades de seguimiento realizadas con arreglo al Protocolo

70 El artículo 18 establece que los Estados Partes deben presentar informes periódicos cada cuatro años.

71 Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/50/40 de las Naciones Unidas, Vol. I, párr. 552 (1995).

Facultativo, identificando los Estados Partes que han proporcionado información de seguimiento, con un resumen de sus respuestas, los Estados Partes que no han respondido a solicitudes por información de seguimiento, y cualquiera tendencia en el cumplimiento de las opiniones y recomendaciones del Comité;

(d) enviar recordatorios a todos los Estados Partes que no hayan proporcionado información sobre medidas adoptadas;

(e) establecer contactos directos con misiones permanentes ante las Naciones Unidas para averiguar y deliberar acerca de lo que los gobiernos interesados estarían dispuestos a hacer para dar cumplimiento a las opiniones y recomendaciones del Comité;

(f) invitar a las ONG a presentar información respecto de las medidas que hayan adoptado o dejado de adoptar los Estados Partes;

(g) organizar misiones de seguimiento del relator especial cuando se recibe una invitación del Estado Parte; y

(h) en las reuniones de los Estados Partes en la Convención, señalar el hecho de que algunos Estados no hayan dado cumplimiento a las opiniones y recomendaciones del Comité o que no hayan respondido a solicitudes por información de seguimiento[72].

72 El Comité de Derechos Humanos ha adoptado cada uno de estos enfoques. Ver Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/50/40 de las Naciones Unidas, Vol. I, (1995). Para un resumen de la misión de seguimiento efectuada por el Relator Especial en 1995, ver ídem, párr. 557-62. El Comité de Derechos Humanos ha recomendado la inclusión en su presupuesto de por lo menos una misión al año. Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/54/40 de las Naciones Unidas, Vol. I, párr. 474 (1999).

III. El procedimiento de investigación

Artículo 8

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.

2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte interesado, así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.

3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.

4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.

5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

El procedimiento de investigación faculta al Comité para emprender una investigación de violacionesque son particularmente graves, ya sea por la severidad del acto de que se trate (“violaciones graves”) o el carácter sistemático de las violaciones (“violaciones sistemáticas”). Dicho procedimiento permitirá al Comité responder más oportunamente a violaciones serias que siguen produciéndose. Asimismo, será muy útil en situaciones en que comunicaciones individuales no reflejan adecuadamente el carácter sistemático de violaciones muy extendidas de los derechos de la mujer, o cuando individuos o grupos no pueden presentar denuncias debido a limitaciones prácticas o por temor a represalias. El procedimiento de investigación está basado en el artículo 20

de la CAT, que autoriza al Comité contra la Tortura a efectuar investigaciones si recibe "información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte".

En el artículo 8 se establece la autoridad del Comité para iniciar investigaciones con base en acusaciones de violaciones graves o serias. El párrafo 1 establece dos requisitos principales para que se inicie una investigación.

1. Violaciones graves o sistemáticas

El Comité puede tomar la decisión de emprender una investigación de violaciones "graves" o "sistemáticas" de los derechos enunciados en la Convención. El término "grave" se refiere a la severidad de la violación[73]. La discriminación contra la mujer vinculada a violaciones de sus derechos a la vida, a la integridad física y mental, y a la seguridad de la persona, obviamente constituyen violaciones graves con arreglo al artículo 8. Una sola violación puede ser de carácter grave y un solo acto puede violar más de un derecho. Puede ser que el Comité determine que una investigación de una sola violación grave es apropiada con base en los hechos de una situación específica. Por ejemplo, una investigación sería justificada si funcionarios gubernamentales no han asegurado que se investigue adecuadamente un intento de asesinato contra una abogada, motivado por su defensa de los derechos humanos de la mujer, y si no han adoptado medidas adecuadas para protegerla contra amenazas y hostigamiento que siguen produciéndose, creando de esa forma un clima de impunidad para ataques de ese tipo.

Alternativamente, el Comité puede emprender una investigación de violaciones "sistemáticas". El término "sistemático" se refiere a la escala o frecuencia de las violaciones, o a la existencia de un plan o política que incentive a que se cometan dichas violaciones. Aun cuando las

73 No existe ninguna definición aceptada de la expresión "violaciones graves" en el derecho internacional de los derechos humanos y tampoco se refiere a una categoría específica de violaciones. La intención de los redactores fue, aparentemente, describir una situación fáctica caracterizada por violaciones severas. La palabra "grave" se usa en el derecho humanitario internacional para definir una categoría de violaciones que las Partes Contratantes en los convenios de Ginebra están en la obligación de castigar como delitos penales y por los cuales deben procesar a los perpetradores o extraditarlos para que sean enjuiciados en otro Estado. Ver, por ejemplo, el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra, 75 U.N.T.S. 287, que entró en vigor el 21 de octubre de 1950, Art. 146-47. Las violaciones graves con arreglo a los convenios de Ginebra pueden ser actos individuales.

violaciones no son tan severas para calificarse como “graves”, pueden ser objeto de una investigación si revelan la existencia de un patrón sistemático o son cometidas conforme a un plan o política. Las violaciones pueden ser de carácter sistemático sin que sean el resultado de la intención directa del Estado Parte. Por ejemplo, puede ser que la discriminación resulte de factores sociales y culturales sobre los cuales el Estado difícilmente puede influir, o de un desfase entre la política y la legislación del gobierno y su aplicación a nivel local. El procedimiento de investigación le permite al Comité abordar las causas estructurales de violaciones en situaciones de esta índole. Por lo tanto, no es necesario que exista un plan o política para que las violaciones sean sistemáticas. Sin embargo, la existencia de una política nacional que autoriza violaciones de derechos enunciados en la Convención podría justificar una investigación, puesto que normalmente la intención es que una política de este tipo sea aplicada en forma sistemática. Por ejemplo, si una política estatal impone restricciones amplias a la participación de la mujer en la vida pública, la intención sería promover actos que constituyen violaciones sistemáticas[74].

Podría ser más efectivo abordar violaciones cometidas en gran escala, tales como la trata de mujeres con el fin de explotarlas económica o sexualmente, a través del procedimiento de investigación que por medio de una serie de comunicaciones de individuos o grupos de individuos. El procedimiento de investigación permite que el Comité fundamente sus conclusiones y recomendaciones en un conjunto de hechos más amplio y que realice una investigación sobre el terreno si el Estado Parte da su consentimiento (ver adelante).

2. Información fidedigna

El Comité está habilitado para iniciar el procedimiento de investigación en respuesta a información “fidedigna” que revele violaciones graves o sistemáticas cometidas por un Estado Parte. La palabra “fidedigna” indica que el Comité debe encontrar la información creíble. La fiabilidad de la información puede evaluarse a la luz de factores como: su especificidad; su coherencia interna y las similitudes entre la relación de los hechos por diferentes fuentes; la

74 Es posible que una política produzca restricciones sistemáticas a los derechos de la mujer enunciados en la Convención aunque no se intente aplicarla, si disuade a las mujeres de ejercer sus derechos humanos o legitima prácticas sociales y culturales que son incompatibles con los derechos humanos de la mujer.

existencia de evidencia corroborativa; la credibilidad de la fuente en cuanto a su capacidad reconocida para indagar y presentar informes sobre los hechos; y, en el caso de fuentes relacionadas con los medios de información, la medida en que son independientes y no partidarios. No se establecen restricciones en cuanto a las fuentes de dicha información ni al formato en que ésta debe recibirse. Entre las posibles fuentes de información figuran organizaciones de la mujer y otras ONG, otros órganos o expertos de las Naciones Unidas, organismos o expertos regionales de derechos humanos, reportajes en la prensa, y organismos y organizaciones que trabajan con los refugiados y los desplazados internos.

La CAT es más exigente en cuanto al criterio probatorio requerido para que se emprenda una investigación. El artículo 20 autoriza al Comité contra la Tortura a iniciar el procedimiento de investigación si recibe "información fiable que a su juicio parezca indicar de forma *fundamentada*" que se practica sistemáticamente la tortura (énfasis de la autora)[75]. Las fuentes de información "fundamentada" en que el Comité contra la Tortura ha basado su decisión de iniciar una investigación han incluido informes presentados por organizaciones no gubernamentales internacionales y por el Relator Especial sobre la Tortura de las Naciones Unidas[76].

Asimismo, la información debe referirse a presuntas violaciones por un Estado Parte que no ha declarado que no reconoce la competencia del Comité con arreglo al artículo 10 (ver adelante). Información relacionada con violaciones en el territorio de un Estado Parte que no reconoce dicha competencia no será recibida para consideración por el Comité.

Si el Comité concluye que información fidedigna sugiere que una investigación es necesaria, invitará al Estado Parte interesado a colaborar y presentar observaciones sobre las supuestas violaciones. La colaboración del Estado Parte aumentará en forma significativa la efectividad del procedimiento de investigación como una manera de poner fin a violaciones y evitar nuevos

75 La CAT, supra nota 5, Art. 20(1).

76 Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Turquía, Doc. A/48/44/Add.1 (1993) de las Naciones Unidas, párr. 3-4; Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Egipto, Doc. A/51/44 (1996) de las Naciones Unidas, párr. 182-83.

abusos. El párrafo 5 estipula que en todas las etapas de la investigación "se solicitará la colaboración del Estado Parte". Sin embargo, la colaboración del Estado Parte no es un requisito para que se efectúe una investigación[77].

El párrafo 2 establece que el Comité debe tomar en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte, así como toda información "fidedigna" que esté a disposición suya al decidir si debe iniciar una investigación[78]. Al igual que en el contexto del párrafo 1 del artículo 8, la palabra "fidedigna" se refiere a la credibilidad de la información. El Comité decidirá si debe realizar una investigación aunque no haya recibido una respuesta del Estado Parte. Si decide que una investigación es apropiada, el Comité encargará a uno o más de sus miembros que realice(n) una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando "se justifique" y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita al territorio de éste[79]. Durante una visita *in situ*, los miembros del Comité podrán entrevistarse con funcionarios gubernamentales, jueces, representantes de ONG, supuestas víctimas, testigos, u otros individuos o grupos que poseen información pertinente a la investigación[80]. El Comité podría optar por establecer sus métodos de trabajo y pautas para investigaciones *in situ* en el reglamento que ha de elaborar con arreglo al artículo 14. En el transcurso de una investigación, los miembros del Comité encargados de realizarla (o el Comité en pleno) también pueden solicitar información adicional al Estado Parte, ONG, individuos u otras fuentes.

---

77 Una referencia al "consentimiento" del Estado Parte incluida en una versión preliminar del párrafo 5 del artículo 8 . La CAT también permite que la investigación prosiga sin la cooperación del Estado Parte. Ver Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Egipto, supra nota 77, párr. 193, 200, 218. Tanto el procedimiento establecido en el artículo 20 de la CAT como el procedimiento de investigación esbozado en el Protocolo Facultativo exigen que el Estado Parte interesado dé su consentimiento para que se realice una visita a su territorio.

78 Conforme al artículo 20(2) de la CAT, el Comité contra la Tortura realiza una investigación si "decide que ello está justificado". Al tomar esta decisión, debe tener en cuenta todas las observaciones que haya presentado el Estado Parte de que se trate, "así como cualquier otra información pertinente de que disponga". La CAT, supra nota 5, Art. 20(2).

79 La CAT establece que "de acuerdo con ese Estado Parte, tal investigación podrá incluir una visita a su territorio". La CAT, supra nota 5, Art. 20(3).

80 Por ejemplo, Turquía autorizó una visita a su territorio a dos miembros del Comité contra la Tortura entre el 6 y el 18 de junio de 1992. Los miembros del Comité se reunieron con altos funcionarios del gobierno y funcionarios judiciales, representantes de las autoridades locales civiles y militares, representantes de ONG y prisioneros. Un experto médico que los acompañó examinó a presuntas víctimas de tortura. Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Turquía, supra nota 77, párr. 13-15.

Si determina que tiene suficiente información con base en la cual formular una opinión, el Comité en pleno elaborará conclusiones con respecto a la situación y emitirá "observaciones y recomendaciones" (párrafo 4)[81]. Puede basar sus conclusiones en la información recibida de: (i) los miembros del Comité encargados de efectuar la investigación, incluidos los resultados de la misión *in situ*, si es que se realizó una;[82] (ii) víctimas individuales y testigos; (iii) el Estado Parte; (iv) ONG internacionales, regionales o nacionales, incluidos grupos dedicados a la defensa de la mujer; o (v) otros organismos o expertos regionales o de las Naciones Unidas que se especializan en los derechos humanos[83].

En sus recomendaciones el Comité puede identificar acciones que debería tomar 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 o educativas, y asignaciones presupuestarias relacionadas con las mismas. Entre las medidas sugeridas por el Comité contra la Tortura figuran: cambios en los procedimientos empleados para los exámenes forenses;[84] inspecciones de los centros de interrogación;[85] la creación de mecanismos nacionales para combatir la tortura, con responsabilidades especificadas por el Comité;[86] la prohibición de que se les vende los ojos a los detenidos durante los interrogatorios;[87] la provisión de asistencia legal gratuita a personas detenidas por la policía;[88] la demolición de celdas usadas para aislamiento penal

81 La CAT establece que "el Comité transmitirá las conclusiones al Estado Parte de que se trate, junto con las observaciones o sugerencias que estime pertinentes en vista de la situación". La CAT, supra nota 5, Art. 20(4).

82 Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Turquía, supra nota 77, párr. 36 (la información considerada por el Comité al formular sus conclusiones y sugerencias incluyó: el testimonio de supuestas víctimas recopilado por los miembros del Comité dentro y fuera de lugares de detención durante su visita in situ; entrevistas con funcionarios y ONG durante la visita in situ; e información presentada por el Estado Parte y por ONG).

83 Por ejemplo, información fidedigna pertinente a una investigación podría estar contenida en los informes de relatores especiales o grupos de trabajo nombrados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

84 Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Turquía, supra nota 77, párr. 27.

85 Idem, párr. 43.

86 Idem, párr. 47.

87 Idem, párr. 48(a).

88 Idem, párr. 48(b).

que, según el criterio del Comité, no cumplan con las normas internacionales;[89] la asignación de financiamiento para resolver el problema de hacinamiento en las cárceles;[90] el traslado de prisioneras a otra cárcel;[91] y una investigación por parte del gobierno de las acusaciones de tortura cometida por la policía[92]. Al igual que en el caso del procedimiento para comunicaciones, las recomendaciones específicas serán más útiles que las generales, tanto para las mujeres cuyos derechos han sido violados como para los Estados Partes que desean cumplir con las obligaciones que asumieron al adherirse a la Convención. El Estado Parte interesado debe presentar su respuesta ("observaciones") a las conclusiones, comentarios y recomendaciones del Comité en un plazo de seis meses (párrafo 4)[93].

El párrafo 5 establece que toda investigación será de "carácter confidencial"[94]. La confidencialidad se aplica a todo el proceso de la investigación y la consideración de la información. Los documentos presentados por el Estado Parte, ONG y otras fuentes, así también como los documentos de trabajo del mismo Comité, serían confidenciales. El Comité examinaría la información en sesiones cerradas al público, incluida cualquier audiencia convocada en relación con una investigación. Sin embargo, una vez concluida la investigación, se espera que el Comité siga la práctica del Comité contra la Tortura y publique sus conclusiones y recomendaciones[95]. Las investigaciones realizadas con arreglo al artículo 8 forman parte de las "actividades" del Comité que han de ser incluidas en forma resumida en su informe anual con arreglo a la Convención, tal y como se establece en el artículo 12. Los informes anuales de los comités son documentos públicos.

89 Idem, párr. 52.

90 Idem, párr. 55(a).

91 Idem, párr. 55(c).

92 Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Egipto, supra nota 77, párr. 222.

93 El Reglamento de la CAT aborda la presentación de observaciones por el Estado Parte. Reglamento de la CAT, supra nota 13, Regla 83.

94 La CAT establece que "todas las actuaciones del Comité a las que se hace referencia en los párrafos 1 a 4 del presente artículo serán confidenciales". La CAT, supra nota 5, Art. 20(5).

95 Ver la CAT, supra nota 5, Art. 20(5); Reglamento de la CAT, supra nota 13, Reglas 72-74, 81-82, 84.

Artículo 9

1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo.

2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

El artículo 9 establece dos métodos para dar seguimiento a una investigación. Primero, el Comité puede solicitar al Estado Parte a que incluya en el informe periódico que ha de presentar con arreglo a la Convención información específica sobre las medidas que haya adoptado en respuesta a una investigación. Segundo, el Comité está habilitado para solicitar al Estado parte interesado a que le informe sobre las medidas adoptadas en respuesta a una investigación seis meses después de comunicarle sus conclusiones, opiniones y recomendaciones. Al igual que en el caso del procedimiento para comunicaciones, el Comité puede decidir desarrollar actividades de seguimiento adicionales para el procedimiento de investigación por medio de su reglamento[96].

96 Ver la sección II, supra. Varios de los mismos métodos de seguimiento podrían aplicarse con arreglo a tanto el procedimiento para comunicaciones como el empleado para las investigaciones.

Artículo 10

1. Todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8 y 9.

2. Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar esa declaración en cualquier momento, previa notificación al Secretario General.

El artículo 10 permite a los Estados Partes en el Protocolo Facultativo eximirse del procedimiento para investigaciones. Los Estados Partes podrán declarar, al momento de firmar, ratificar o adherir al Protocolo Facultativo,[97] que no reconocen la competencia del Comité en relación con el procedimiento creado en los artículos 8 y 9. Esta disposición está inspirada en el artículo 28 de la CAT[98]. Se incluyó con el propósito de animar a los Estados Partes que están dispuestos a aceptar el procedimiento para comunicaciones pero no el de investigación, a que ratifiquen el Protocolo Facultativo, para que las mujeres sujetas a su jurisdicción tengan la posibilidad de buscar reparación por medio del procedimiento de comunicaciones. Según se establece en el párrafo 2, los Estados Partes que han hecho una reserva en este sentido podrán retirar dichas declaraciones posteriormente. De esta manera el artículo 10 contempla una aplicación cada vez más amplia del procedimiento para investigaciones, conforme los Estados Partes estén dispuestos a aceptarlo.

97 La firma tiene lugar cuando un funcionario autorizado de un Estado Parte en la Convención firma el Protocolo Facultativo. La ratificación ocurre después de la firma, cuando dicho Estado Parte completa los procedimientos requeridos por la legislación nacional para que se acepten las obligaciones esbozadas en el Protocolo Facultativo. La adhesión se refiere al proceso a través del cual un Estado se hace parte en el Protocolo Facultativo después de la entrada en vigor de éste.

98 El artículo 28(1) permite a un Estado Parte declarar, en el momento de la firma o ratificación de la Convención o de la adhesión a ella, que no reconoce la competencia del Comité contra la Tortura establecida en el artículo 20. El artículo 28(2) refiere a esta declaración como una reserva. La CAT, supra nota 5.

11

artículo

IV. Disposiciones administrativas

Artículo 11

Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el presente Protocolo.

El artículo 11 obliga a los Estados Partes a proteger a las personas de malos tratos o intimidación de los cuales podrían ser objeto por el hecho de haberse comunicado con el Comité, aprovechando los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo. Esto se aplica tanto al procedimiento para comunicaciones como al de investigaciones.

La obligación de "garantizar" que las personas no sean objeto de malos tratos ni intimidación implica el deber de adoptar medidas razonables para evitar abusos de este tipo y asegurar que los responsables no queden impunes. Este deber emana del derecho a un recurso por violaciones de los derechos humanos; si un Estado Parte tolera la impunidad por abusos vinculados con el uso de los procedimientos de recurso, las personas serán disuadidas de buscar un recurso e impedidas de hacerlo[99]. La obligación de adoptar "todas las medidas necesarias" significa que el Estado Parte debe adoptar medidas que serán efectivas en las circunstancias. El alcance de esta obligación se limita a los malos tratos o intimidación que resulten de contactos con el Comité en relación con una comunicación con arreglo al artículo 2, una investigación con arreglo al artículo 8, o las actividades de seguimiento o de presentación de informes del Comité con arreglo al Protocolo Facultativo. Abarca cualquier tipo de maltrato o amenaza de maltrato ("intimidación") que constituya una represalia contra personas que se comunican con el Comité, o cuyo propósito es disuadirles de hacer tales contactos. Unos ejemplos serían: asesinatos; ataques contra la integridad física o mental

99 Para una afirmación de cómo este principio se aplica a los procedimientos internacionales, ver la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, resolución de la Asamblea General A/RES/53/144, Anexo (1999), Art. 9(4): "[a] los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos".

o seguridad personal; la terminación de empleo; la negación de beneficios o servicios a los que una persona tiene derecho por ley; la privación de propiedad; ataques ilegales contra el honor o reputación; o la amenaza de tales acciones contra dichas personas o sus parientes o asociados.

Tal y como lo indica la frase “cualquier comunicación con el Comité”, los Estados Partes deberán adoptar medidas para proteger no sólo a las víctimas y sus representantes u otras personas que actúan en su nombre, sino también a cualquier persona que suministre información o que tenga cualquier contacto de otro tipo con el Comité en relación con los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo. Dichas medidas de protección deberán abarcar cualquier persona que podría ser amenazada como resultado de su contacto con la víctima, tales como miembros de la familia o los colegas de la(s) persona(s) que se comunica(n) con el Comité, que podría ser objeto de una represalia o intimidación por su relación con la víctima. El artículo 11 se aplica a todas las personas sujetas a la jurisdicción de un Estado Parte.

La obligación establecida en el artículo 11 se aplica a malos tratos o intimidación por actores gubernamentales e individuos, grupos o empresas no gubernamentales. Medidas para asegurar que mujeres que se comunican con el Comité no sean maltratadas o intimidadas podrían ser particularmente necesarias en situaciones que involucran actos de violencia cometidos contra mujeres por individuos no gubernamentales, como los golpes u otros abusos en la familia o la trata de mujeres con el fin de explotarlas económica o sexualmente.

12

artículo

Artículo 12

El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

El artículo 12 instruye al Comité a incorporar en su informe anual un resumen de sus actividades con arreglo al Protocolo Facultativo[100]. Dicho resumen de las actividades del Comité podría incluir: los textos de sus decisiones sobre la admisibilidad de comunicaciones; los textos de sus opiniones y recomendaciones sobre comunicaciones que se declararon admisibles; un resumen de sus conclusiones y recomendaciones relativas a cualquier investigación realizada de conformidad con el artículo 8; una descripción del seguimiento efectuado con respecto a los procedimientos de comunicaciones e investigaciones, incluidas respuestas de Estados Partes; y un análisis de cualesquier hechos o tendencias importantes en cuanto a violaciones, los recursos proporcionados por Estados Partes, la cooperación de Estados Partes con el Comité, los recursos usados por el Comité para sus actividades con arreglo al Protocolo Facultativo, o sus métodos de trabajo y su reglamento. El informe anual del Comité es de distribución general. Por lo tanto, en el resumen de su trabajo en relación con el Protocolo Facultativo puede divulgar información acerca de los esfuerzos de todos los Estados Partes para cumplir con la Convención, no solamente los que han sido objeto de una comunicación o investigación. Al publicar sus opiniones y recomendaciones, el Comité brindará a las ONG y otros sectores de la sociedad civil la información necesaria para instar a un Estado Parte a que responda a las recomendaciones del Comité con respecto a las acciones que deberían tomarse en relación con una comunicación o investigación específica.

100 Ver el Reglamento de la CAT, supra nota 13, Regla 112(1); la CERD, supra nota 4, Art. 14(8).

Artículo 13

Cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte.

Conforme al artículo 13, todos los Estados Partes aceptan: llevar a cabo programas de educación pública acerca de la Convención y el Protocolo Facultativo; dar publicidad a ambos instrumentos; y facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité. Dichas obligaciones forman parte integral de los objetivos del Protocolo Facultativo, puesto que las mujeres deben estar conscientes de sus derechos y de los recursos disponibles para poder buscar reparación por violaciones. Esta disposición se basa en el artículo 42 de la Convención sobre los Derechos del Niño[101]. Al igual que en el caso de esta última disposición, la frase "dar a conocer ampliamente" indica que un Estado Parte debe suministrar información de forma tal que la Convención y el Protocolo Facultativo lleguen a ser "comprendidos" por la población en general[102]. Las iniciativas de educación pública en relación con esta obligación deberán ser diseñadas para familiarizar a todos los sectores de la sociedad con tanto la Convención como el Protocolo Facultativo, tomando en cuenta la necesidad de presentar información en una forma accesible[103] y de asegurar que esté disponible en todas las regiones. La incorporación de esta información sobre la Convención y el Protocolo Facultativo en programas de estudio escolares y colegiales y capacitación para funcionarios del Estado constituyen un paso clave para dar a conocer dichos instrumentos "ampliamente".

---

101 El artículo 42 establece que: "Los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños". Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta para firmas el 20 de noviembre de 1989. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 44/25, que entró en vigor el 2 de setiembre de 1990.

102 M. Santos Pais, The Convention on the Rights of the Child, en Manual on Human Rights Reporting, p. 411, Doc. HR/PUB/91/1 de las Naciones Unidas, Revs. 1 (1991).

103 Las maneras de lograr que la información sea accesible incluyen su traducción a idiomas locales, el uso de formatos orales y escritos, su adaptación al idioma vernacular y el desarrollo de materiales para grupos específicos de la sociedad (p. ej., las adolescentes).

La publicidad a través de los medios de información estatales y en colaboración con los medios privados también es esencial para destacar la posibilidad de obtener un recurso por violaciones y identificar medidas correctivas con arreglo a los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo. El acceso a las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular a las que tienen que ver con el Estado Parte en cuestión, mejorará la comprensión por parte de los funcionarios gubernamentales y la sociedad civil de los derechos de la mujer y las obligaciones del Estado Parte con arreglo a la Convención. Tanto los funcionarios públicos como la sociedad civil estarán en condiciones de promover el cumplimiento de las recomendaciones del Comité. La publicidad a través de la televisión, la radio y la prensa escrita es una manera fácil de facilitar el acceso a las opiniones y recomendaciones del Comité.

Artículo 14

El Comité elaborará su propio reglamento, que aplicará en ejercicio de las funciones que le confiere el presente Protocolo.

El artículo 14 habilita al Comité para desarrollar su propio reglamento para sus actividades con arreglo al Protocolo Facultativo. Dicho reglamento podría abarcar varios aspectos del trabajo del Comité, por ejemplo: la creación de un grupo de trabajo sobre las comunicaciones u otros mecanismos destinados a agilizar la consideración de éstas; el nombramiento de relatores especiales para la recepción de nuevas comunicaciones, y el mandato de los mismos; los requisitos con respecto al consentimiento de la(s) víctima(s) para que sea(n) representada(s); el procedimiento para solicitar medidas provisionales y la respuesta del Estado Parte; la adopción y publicación de opiniones y recomendaciones; la publicación de opiniones concurrentes o disidentes; el nombramiento de miembros encargados de realizar una investigación con arreglo al artículo 8, y el mandato de los mismos; los métodos de trabajo para visitas *in situ*; el nombramiento y mandato de un relator(es) especial(es) para dar seguimiento a los procedimientos para las comunicaciones e investigaciones; la confidencialidad de los documentos de trabajo; y la forma de dar publicidad a las actividades del Comité, entre éstas al seguimiento. La experiencia del Comité de Derechos Humanos, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité contra la Tortura, así como de los organismos regionales de derechos humanos, podría ser aprovechada para establecer los mecanismos procesales más propicios para lograr la imparcialidad y la funcionalidad.

15

artículo

Artículo 15

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado la Convención, la haya ratificado o se haya adherido a ella.

2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella.

4. La adhesión se efectuará mediante el depósito del instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

El artículo 15 establece los requisitos formales que deben cumplir los Estados para llegar a ser partes en el Protocolo Facultativo. Únicamente aquellos Estados que son partes en la Convención de la Mujer pueden ser partes en el Protocolo Facultativo. La notificación oficial de su ratificación o adhesión debe ser depositada ante el Secretario General.

Artículo 16

1. El presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de su entrada en vigor, este Protocolo entrará en vigor una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o de adhesión.

El artículo 16 establece que el Protocolo Facultativo entrará en vigor como un instrumento legal vinculante una vez que haya sido ratificado por diez Estados Partes en la Convención. Según el párrafo 2, una vez que el Protocolo entre en vigor, será vinculante para los Estados que lo hayan ratificado tres meses después de la fecha de su ratificación o adhesión.

Artículo 17

No se permitirá reserva alguna al presente Protocolo.

El artículo 17 impide que se hagan reservas al Protocolo Facultativo. Esta disposición constituye un importante compromiso por parte de los Estados a mantener la integridad de los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo. Si bien existen pocos precedentes para una prohibición explícita de las reservas,[104] el artículo 17 es completamente consecuente con las reglas del derecho internacional consuetudinario, tal y como queda reflejado en el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[105]. El artículo 19(3) permite las reservas a menos que sean prohibidas por el tratado en cuestión o incompatibles con el objeto y el fin del mismo.

Existen varios factores que hacen que la prohibición de reservas al Protocolo Facultativo sea particularmente apropiada. El Protocolo Facultativo es un instrumento procesal que no crea ningún nuevo derecho substantivo. Las inquietudes de Estados que podrían haber provocado reservas con respecto a aspectos específicos de los procedimientos para comunicaciones o investigaciones han sido atendidas en las disposiciones del mismo Protocolo Facultativo. El artículo 10 permite a los Estados Partes declarar que no reconocen el procedimiento para investigaciones, haciendo innecesaria la formulación de reservas para denunciar las obligaciones con arreglo a los artículos 8 y 9. Finalmente, la claridad del artículo 17 evita que se agraven las dificultades que han surgido a raíz de la gran cantidad de reservas sustantivas hechas a la Convención[106].

104 Ver, por ejemplo, la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, aprobada en Ginebra el 6 de setiembre de 1956, Art. 9, 226 U.N.T.S. 3; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Art. 120, 37 I.L.M. 998 (1998). El Segundo Protocolo Facultativo al ICCPR establece que "No se admitirá ninguna reserva al presente Protocolo, con excepción de una reserva formulada en el momento de la ratificación o la adhesión en la que se prevea la aplicación de la pena de muerte en tiempo de guerra como consecuencia de una condena por un delito sumamente grave de carácter militar cometido en tiempo de guerra". Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, aprobado y abierto para firmas el 15 de diciembre de 1989, resolución 44/128 de la Asamblea General, que entró en vigor el 11 de julio de 1991, Art. 2(1).

105 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, supra nota 66, Art. 19(3).

106 Ante la ausencia de una prohibición a las reservas, el artículo 19(c) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que un Estado puede hacer una reserva siempre y cuando no sea incompatible con el objeto y fin del tratado en cuestión. Son inadecuados los mecanismos internacionales existentes para determinar si una reserva a un tratado de derechos humanos satisface la prueba relacionada con el objeto y el fin del mismo.

Los procedimientos para comunicaciones enunciados en el Primer Protocolo Facultativo, la CERD, la CAT no abordan la cuestión de las reservas. Varios de los Estados Partes en el Primer Protocolo Facultativo y en los procedimientos para comunicaciones establecidos en la CERD y la CAT han formulado reservas o declaraciones con respecto a los criterios de admisibilidad. Han estipulado, por ejemplo, que no reconocen la competencia del órgano de vigilancia pertinente para examinar peticiones relacionadas con un asunto que ya haya sido examinado o que esté siendo examinado con arreglo a otro procedimiento internacional de investigación o para soluciones amistosas, o denuncias relacionadas con actos ocurridos antes de la entrada en vigor del procedimiento para comunicaciones para el Estado Parte interesado. El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que reservas de esta índole no son incompatibles con el objeto y el fin del Primer Protocolo Facultativo[107]. El artículo 28 de la CAT refiere al procedimiento por medio del cual un Estado Parte puede declarar que no reconoce la competencia del Comité como una "reserva" al procedimiento de investigación[108].

---

107 En su Observación General 24, el Comité de Derechos Humanos notó que:

"Se han formulado reservas para limitar la competencia del Comité a los actos y hechos ocurridos después de la entrada en vigor del Primer Protocolo Facultativo para el Estado interesado. En opinión del Comité, esto no es una reserva, sino, con mucha frecuencia, una declaración acorde con su competencia normal *ratione temporis*. Al mismo tiempo, el Comité ha insistido en su competencia, incluso ante tales declaraciones u observaciones, cuando los hechos o actos ocurridos antes de la entrada en vigor del Primer Protocolo Facultativo han continuado surtiendo efecto sobre los derechos de una víctima con posterioridad a esa fecha. Se han formulado reservas que añaden de hecho un nuevo motivo de inadmisibilidad... al impedir el examen de una comunicación cuando la misma cuestión haya sido ya examinada en otro procedimiento comparable. En la medida en que la obligación más fundamental ha sido garantizar el examen por una tercera parte independiente de los derechos humanos de las personas, el Comité ha considerado que, cuando el derecho establecido por ley y la cuestión de fondo sean idénticos en virtud del Pacto y de otro instrumento internacional, esa reserva no viola el objeto y fin del Primer Protocolo Facultativo".

Observación General No. 24, Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/50/40 de las Naciones Unidas, Anexo V, p. 124, párr. 14 (1995). Con respecto a reservas al Primer Protocolo Facultativo, el Comité ha declarado que una reserva cuyo propósito es eximirse de la competencia del Comité con arreglo al Primer Protocolo Facultativo no sería compatible con el objeto y fin de éste, ídem, párr. 14, el cual es "reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de particulares que aleguen ser víctimas de la violación por un Estado Parte de cualquiera de los derechos tutelados en el Pacto", ídem, párr.13. Ver también Kennedy vs. Trinidad y Tobago, Comunicación No 845/1999, párr. 4.1 (con respecto a la reserva hecha por Trinidad y Tobago al volver a adherirse al Primer Protocolo Facultativo "en el sentido de que el Comité de Derechos Humanos no será competente para recibir ni examinar comunicación alguna que tenga relación con los reclusos que estén condenados a pena de muerte respecto de cualquier asunto relacionado con su acusación, detención, procesamiento, condena, sentencia o ejecución de la pena de muerte a que se le hubiera condenado, ni con ningún asunto conexo").

108 La CAT, supra nota 5, Art. 28(2).

18

artículo

Artículo 18

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará a los Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que notifiquen si desean que se convoque una conferencia de los Estados Partes para examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

El artículo 18 establece el procedimiento que deben seguir los Estados Partes si desean enmendar el Protocolo Facultativo. El procedimiento descrito en este artículo es estándar, muy parecido a los establecidos en otros instrumentos de derechos humanos.

Artículo 19

1. Cualquier Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, con arreglo al artículo 2, o cualquier investigación iniciada, con arreglo al artículo 8, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

El artículo 19 reconoce la prerrogativa de los Estados Partes de denunciar el Protocolo Facultativo. Dicha denuncia debe ser notificada en forma escrita y surte efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General recibe la notificación. El párrafo 2 garantiza que cualquier investigación iniciada o comunicación recibida antes de la fecha de efectividad de la denuncia no será afectada por la misma[109]. Una vez que un Estado Parte notifica al Secretario General de su denuncia, al Comité todavía le quedan seis meses para recibir peticiones e iniciar investigaciones.

109 Esta disposición también es estándar. Ver, por ejemplo, el Primer Protocolo Facultativo, supra nota 7, Art. 12(2).

20

artículo

Artículo 20

El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones relativas al presente Protocolo;

b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo y cualquier enmienda en virtud del artículo 18;

c) Cualquier denuncia recibida en virtud del artículo 19.

El artículo 20 instruye al Secretario General a informar a los Estados Partes de cualquier enmienda al Protocolo Facultativo o ratificación o denuncia de éste.

Artículo 21

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 25 de la Convención.

El artículo 21 identifica los idiomas oficiales del Protocolo Facultativo e instruye al Secretario General a enviar copias certificadas del texto a los Estados Partes en la Convención, siguiendo la modalidad de otros tratados internacionales de derechos humanos.

III. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

III. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La Carta de las Naciones Unidas fue el primer acuerdo internacional en proclamar, en 1945, la igualdad de los derechos humanos de los hombres y las mujeres[1]. Desde entonces la normativa internacional sobre la prohibición de la discriminación por razones de sexo se ha codificado en La Declaración Universal de los Derechos Humanos, se ha reafirmado en dos pactos internacionales de derechos humanos y se ha incorporado a diversas convenciones, resoluciones, declaraciones y recomendaciones a nivel internacional[2]. No obstante, durante las primeras dos décadas de la historia de la ONU, los tratados en materia de derechos humanos de la mujer tuvieron un alcance limitado, fueron ratificados por pocos países y no se establecieron mecanismos para fiscalizar su implementación[3]. La temática de la mujer normalmente no se abordaba en los debates y organismos generales de derechos humanos en la ONU[4]. La Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer (CSW), el único órgano de vigilancia de los tratados dedicado a la promoción de los derechos humanos de la mujer, contaba con menos recursos y poder que las estructuras generales de derechos humanos[5].

---

* **Artículo elaborado por Suzanne A. Spears, abogada estadounidense**

1 Carta de las Naciones Unidas, Artículos 1(3); 13(1)(b); 55(c); 76(c).

2 Ver Women and Human Rights: The Basic Documents The Center for the Study of Human Rights, Columbia University, Nueva York, 1997.

3 Ver por ejemplo Convenio sobe la Remuneración Equitativa para Hombres y Mujeres (Convención de la OIT No. 100)(1951); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953); Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios (1962).

4 Felice Gaer Human Rights at the UN: Women's Rights are Human Rights, International League for Human Rights, En Brief No. 14 (nov. 1989), citado en Alston y Steiner, Human Rights… p.905. Gaer afirma que "En términos sencillos, las organizaciones de derechos humanos no califican el problema de [discriminación de género]".

5 La CSW fue establecida como comisión funcional del ECOSOC en 1946. Prepara estudios, informes y recomendaciones para el Consejo sobre la promoción de los derechos de la mujer y sobre problemas urgentes que requieren de atención inmediata en temas relacionados que afectan a las mujeres. A principios de la década de 1980, el ECOSOC confirió a la Comisión poderes muy limitados para estudiar quejas sobre violaciones de los derechos humanos de las mujeres. Este

Reconociendo la insuficiencia de la protección internacional de los derechos de la mujer, la Comisión de Derechos Humanos elaboró la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, emitida por la Asamblea General en 1967. La declaración no impuso obligaciones legales a los Estados, mas subrayó la necesidad de proteger a las mujeres de la discriminación y adoptó una mirada amplia e integral de la problemática[6]. Tuvieron que pasar otros seis años para que la CSW presentará la propuesta para la creación de una convención de carácter vinculante para la prohibición de la discriminación contra la mujer. Se convocó a los Estados a entregar sus opiniones y propuestas al respecto[7]. Transcurrieron otros seis años, en que se desarrollaron intensos debates sobre cada aspecto de la propuesta al pasar laboriosamente por los grupos de trabajo de la CSW y de la Asamblea General[8]. El proceso se aceleró al aproximarse el fin de la década de 1970 para asegurar un texto final para la Conferencia Mundial en julio 1980 con motivo de la Década de la Mujer. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1979, representa uno de los principales logros de la Década para la Mujer (1976-1985) y un hito en la historia de los derechos humanos de la mujer[9]. Entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 después de su ratificación por el vigésimo país signatario. Al cumplirse veinte años de su vigencia, treinta países han optado por estar sujetos a su provisiones.

---

procedimiento de quejas no tienecomo objetivo reparar casos específicos de abusos, sino apoyar a la labor de la Comisión en cuanto a búsqueda de información sobre violaciones de derechos humanos masivas. La CSWse ha esforzado para obtener un mínimo de recursos necesarios para llevar adelante este modesto procedimiento y ampliar su rol a un mecanismo de supervisión más efectivo con atribuciones de investigación. Actualmente se reúne únicamente una vez al año por un período de tres semanas.

6 Laura A. Donner “Gender Bias in International Discrimination Conventions,” California Western International Law Journal vol. 24 (1994).

7 Algunas organizaciones y delegaciones alegaron que una convención de la mujer era innecesaria y que duplicaría otras convenciones ya en vigor, obstaculizando el esfuerzo para iniciar el proceso de elaboración de la propuesta.

8 Ver Traveaux Preparotoires of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; y “Gender Bias in International Discrimination Conventions,” California Western International Law Journal vol. 24 (1994).

9 Andrew C. Byrnes, “The ‘Other’ Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women,” The Yale Journal of International Law, vol. 14, no. 1, 1-67, (1989). Sobre la Década de las Naciones Unidas de la Mujer y la importancia de la Convención para la misam ver A. Franser, The U.N. Decade for Women: Documents and Dialogue (1987) ; Elder, “The Rights of Women: Their Status in International Law,” 25 Crime and Social Justice. 1, 23-32 (1986).

a) Alcance normativo: discriminación contra la mujer

La Convención de la Mujer establece garantías de no discriminación contra la mujer e incorpora una definición más amplia de discriminación que la establecida en instrumentos previos, ya que abarca tanto la igualdad de oportunidades (igualdad *de jure*), como la igualdad de resultado (igualdad *de facto*)[10]. No sólo establece que los Estados partes "asegurarán" y "otorgarán" a las mujeres el "derecho" a la no discriminación en todo ámbito de la vida privada y pública;[11] sino que además establece la obligación de los Estados partes que "tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida pública y privada"[12].

La Convención de la Mujer se ha merecido el nombre de Carta Internacional de los Derechos de la Mujer y, después de la Convención de los Derechos del Niño, es la convención internacional de derechos humanos que cuenta con más ratificaciones. Sin embargo, a pesar de la apariencia de un apoyo amplio a sus objetivos, la Convención no ha logrado el reconocimiento y respeto de otros tratados de derechos humanos[13]. Esto se debe, en parte, a la amplitud y complejidad de la problemática que aborda y a su aproximación integral y novedosa. La Convención se dirige a la inter-relación entre las dos mitades de la humanidad, prohibe la discriminación por actores no estatales, abarca las tres "generaciones" de derechos humanos y hace un llamado a la

10 El Artículo 1 define la "discriminación contra la mujer" de la siguiente manera: "…toda distinación, exclusión, o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre el hombre y la mujer, de (sus) derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera."

11 Artículos 9(1) y (2); 15(1),(2) y (4); 16(1); 7; 15(3) y 16(2).

12 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 34/180, 18 diciembre 1979.

13 Ver Donner p. 242 y Byrnes p.3.

transformación social[14/15]. Los Estados partes han demostrado su reticencia a aceptar muchas de las provisiones de la Convención presentando un número de reservas sin precedentes.

b) Órgano de supervisión: el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Al igual que otros tratados de derechos humanos,[16] la Convención de la Mujer establece un comité supervisor "con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención"[17]. El Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer, conocido como CEDAW, está conformado por 23 expertos/as en el área de derechos de la mujer de distintos países, quienes son elegidos/as por los Estados Partes de la Convención. Al elegirles se toma en cuenta la distribución geográfica equitativa y la representación de distintas culturas y sistemas jurídicos.

---

14 Mientras la mayoría de los tratados de derechos humanos se dirige a individuos vulnerables y marginados – como las minorías étnicas y religiosas, activistas políticos, privados/as de libertad o refugiados/as – la Convención de la Mujer se dirige a la relación entre las dos mitades de la humanidad. Mientras que en la mayoría de los tratados de derechos humanos se puede interpretar la protección de abusos de actores no estatales, la Convención de la Mujer protege explícitamente de dicho tipo de abusos al prohibir la discriminación por personas privadas u organizaciones. Mientras que la mayoría de los tratados de derechos humanos se dirige a una de las llamadas "generaciones" de derechos humanos – derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales; y derechos colectivos – la Convención de la Mujer abarca las tres. Mientras la mayoría de los tratados de derechos humanos se limitan a la gama de derechos de las tres generaciones, la Convención de la Mujer va más allá al llamar a los gobiernos a "reconsiderar y cambiar las estructuras políticas, sociales, económicas y religiosas más importantes, y a modificar la cultura a través de la cual los pueblos se definen y comprenden a si mismos", Ed. Rebecca Cook, Derechos Humanos de la Mujer: Perspectivas Nacionales e Internacionales, Profamilia, Santafé de Bogotá Colombia, 1997, p. 248.

15 Para una discusión sobre el alcance de la Convención, ver Natalie Hevener Kaufman y Stefanie Lindquist, "Critiquing Gender-Neutral Treaty Language: The Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination against Women ," eds. Julie Peters y Andrea Wolper,Women's Human Rights, Routledge, Nueva York, 1995; y Hilary Charlesworth, "¿Qué son los 'derechos humanos internacionales de la mujer'?", ed. Rebecca Cook, Derechos Humanos de la Mujer: Perspectivas Nacionales e Internacionales, Profamilia, Santafé de Bogotá Colombia, 1997.

16 Otros mecamismos de supervisión de tratados incluyen: el Comité de Derechos Humanos que supervisa el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que supervisa el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que supervisa la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial ; y el Comité contra la Tortura que supervisa la Convención contra la Tortura y Otras Formas de Trato Cruel, Inhumano y Degradante.

17 Convención de la Mujer Artículo 17(1).

Los/as miembros/as del Comité asumen el puesto a título personal, no como representantes de su gobierno, por períodos de cuatro años[18].

Desde que inició su labor en 1982, el CEDAW se ha diferenciado de los órganos de supervisión de los tratados de la ONU en cuanto a su composición, duración de sesiones, nivel de financiamiento y administración. Todos/as los/as miembros/as del Comité, salvo uno, han sido mujeres. A diferencia de la mayoría de los órganos de derechos humanos de la ONU cuyos miembros son predominantemente abogados y jueces, los/as miembros/as del CEDAW proceden de una amplia gama de disciplinas, incluyendo economistas, diplomáticos/as y sociólogos/as[19]. La Convención establece que las sesiones del CEDAW sean más cortas que las de los demás órganos de supervisión de los tratados (dos semanas comparado con tres a nueve semanas de los otros órganos)[20]. En 1997 se estableció una segunda sesión anual, pero la CEDAW sigue con un atraso en la consideración de informes dada la insuficiencia de su agenda original[21]. Aunque la carga de trabajo del Comité sigue aumentando dramáticamente, cuenta con recursos inadecuados comparado con otros órganos de supervisión de los tratados[22]. El Comité también padece de aislamiento geográfico, ya que se administra desde la División para el Progreso de la Mujer con sede en Nueva York, en vez del Centro para los Derechos Humanos con sede en Ginebra, como todos los demás órganos de supervisión de los tratados[23]. El trabajo del Comité se ha visto restringido por limitaciones de tiempo, recursos y logísticas, lo cual ha contribuido a la "marginalización" de los derechos humanos de las mujeres dentro del sistema de las Naciones Unidas[24].

---

18 El mandato de la Comisión y la administración de la Convención se definen en los Artículos 17 al 30 de la Convención.

19 Algunos/as cometaristas afirman que estos dos factores le han permitido al Comité encontrar métodos de trabajo más diversos y creativos. Ver UNIFEM/UNICEF "The Convention at Work".

20 Artículo 20.

21 Byrnes y Connors, 1996.

22 Sin embargo, el nivel de apoyo financiero y administrativo ha mejorado desde 1991 (Byrnes 1991a).

23 Como resultado, el Comité no goza del privilegio de colaboración cercana con los organismos situados en Ginebra a los cuales las organizaciones no gubernamentales generales dirigen su atención (Gallagher, 1997, p.3).

24 Ver Ursula O'Hare, "Ending the 'Ghettoisation': The Right of Individual Petition to the Women's Convention", Web Journal of Current Legal Issues, Blackstone Press Ltd., 1997.

c) El procedimiento de supervisión y presentación de informes

La efectividad de la CEDAW también se ha visto limitada por restricciones procesales. Actualmente sólo cuenta con un mecanismo de "supervisión y presentación de informes"[25]. Los países que hayan ratificado la Convención tienen la obligación de presentar un informe al Secretario General sobre sus esfuerzos en materia de implementación de la Convención. El plazo de entrega para el primer informe es de un año después de su entrada en vigor, los informes periódicos se presentan cada cuatro años e informes extraordinarios se presentan a solicitud del Comité. Los informes deben cubrir las medidas legislativas, judiciales, administrativas y otras que se hayan adoptado para combatir la discriminación contra la mujer. El Comité se reúne dos veces al año para revisar los informes, un procedimiento que puede implicar una presentación oral por el Estado Parte y una serie de cuestiones planteadas por expertos. Al finalizar la revisión, el CEDAW formula algunas conclusiones, subrayando aspectos positivos del informe del Estado y señalando las principales áreas que suscitan su preocupación, y recomendaciones al respecto. El Comité también tiene competencia para presentar sugerencias y recomendaciones generales sobre la implementación de la Convención, basándose en la revisión de informes e información adicional de los Estados Parte. Dichas recomendaciones generales, que se refieren a artículos específicos de la Convención o a temáticas que abarcan varios artículos, mas no a situaciones particulares dentro de Estados, son de importancia para la interpretación y aplicación de la Convención.

La intención de fondo del procedimiento de informes es mantener a los Estados Partes atentos a que tienen que rendir cuentas de sus obligaciones internacionales en materia de no discriminación contra la mujer, dar publicidad a las violaciones de derechos humanos y presionar a los gobiernos y a otros responsables de violaciones para que cambien sus prácticas. Sin embargo, la efectividad de este procedimiento se ve limitado por la dependencia casi exclusiva del CEDAW en las auto inspecciones de los propios gobiernos[26] y en la dificultad que tiene el Comité para convencer a

---

25 Bajo el Artículo 19 de la Convención, los Estados partes pueden referir disputas a la interpretación o aplicación de la Corte Internacional de Justica, pero este procedimiento no es un mecanismo de cumplimiento per se, está sujeto a una gran cantidad de reservas y nunca ha sido utilizado.

26 Activistas de los derechos de la mujer tienen poco acceso formal al proceso. Sin embargo, en años recientes, algunos/as miembros/as del Comité y el Comité en su conjunto han aceptado información y opiniones directamente de los/as activistas. El CEDAW cada vez depende más de estos "Informes Alternativos" o de "Sombra" como fuentes de información al considerar los informes de los Estados.

Estados Partes recalcitrantes a que presenten sus informes. La mayoría de los Estados lo hacen con años de retraso, algunos presentan informes incompletos, muchos no los entregan nunca y pocos Estados se oponen a la falta de cumplimiento de los demás[27]. El Comité mismo se ha mostrado renuente en adoptar recomendaciones formales o en interpretar las provisiones substantivas de la Convención[28]. Como resultado de su debilidad y timidez, la CEDAW ha merecido menos atención, respeto y publicidad que otros comités internacionales de derechos humanos[29]. A pesar del progreso alcanzado en los últimos años,[30] el procedimiento de informes sigue siendo ineficaz en términos de influir en la práctica de los Estados[31].

El CEDAW ha tenido una posición poco privilegiada dentro de la estructura de los derechos humanos de las Naciones Unidas[32]. Una de sus principales debilidades comparada con el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial[33] y el Comité contra la Tortura, es que no tiene mandato para recibir quejas individuales o inter estatales. Sin la

---

27 Cook, 1994 citada en Women, Law and Development International y Human Rights Watch, Women's Human Rights Step by Step, Women, Law and Development International, Washington D.C. 1997, p.38.

28 Women, Law and Development International y Human Rights Watch, Women's Human Rights Step by Step, Women, Law and Development International, Washington D.C. 1997, p.38

29 Ver Byrnes p.3.

30 Ursula O'Hare, "Ending the 'Ghettoisation": The Right of Individual Petition to the Women's Convention", Web Journal of Current Legal Issues, Blackstone Press Ltd., 1997 y R. Jacobson "The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women" en Alston, P. (ed.) The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal, Oxford: Clarendon Press, 1995.

31 Para un análisis crítico del procedimiento de informes, ver Rebecca Cook " "; Andrew Byrnes, "The 'Other Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women," The Yale Journal of International Law, Vol. 14, No.1, 1989 y Charlotte Bunchh, "Women's Rights as Human Rights: Towards a Re-Vision of Hua Rights", 12 Human Rights Quarterly, 1990.

32 Ursula A. O'Hare, "Ending the 'Ghettoisation': The Rights of Individual Petition to the Women's Convention", Web Journal of Current Legal Issues, Blackstone Press Ltd., 1997.

33 Creado por Parte II de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 660 U.N.T.S. 195, arts. 8-16.

posibilidad de determinar cuándo se han violado derechos humanos de manera individual[34], el Comité no puede ofrecer remedios inmediatos a las víctimas de dichas violaciones. Muchos opinan que esta es la razón fundamental que explica por qué los Estados parte no han tomado sus obligaciones bajo la Convención de la Mujer con el mismo compromiso que ha caracterizado su quehacer con respecto a otros instrumentos de derechos humanos[35].

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

El 12 de marzo de 1999, la Comisión sobre la Condición de la Mujer adoptó un anexo a la Convención de la Mujer para ponerla en condición de igualdad con otros tratados de derechos humanos y para mejorar su implementación. El Protocolo Facultativo, como es conocido este tratado, más corto que la Convención, fue necesario para compensar las faltas del derecho internacional, en términos del alcance normativo y procesal de los mecanismos de instrumentos de cumplimiento existentes[36].

El Protocolo Facultativo fue aprobado por la 53 Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1999. Una vez abierto para su firma, entrará en vigor tres meses después de que se haya ratificado por el décimo estado. El Protocolo Facultativo establece dos procedimientos nuevos a ser supervisados por el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer[37]. El primero permite que mujeres o grupos de mujeres presenten quejas individuales ante el Comité,

34 Meron 1986.

35 Ver por ejemplo Charlotte Bunchh, “Women’s Rights as Human Rights: Towards a Re-Vision of Human Rights”, 12 Human Rights Quarterly, 486 (1990); Ursula A. O’Hare, “Ending the ‘Ghettoisation’: The Rights of Individual Petition to the Women’s Convention”, Web Journal of Current Legal Issues, Blackstone Press Ltd., 1997.

36 Ver p. 11 del presente volúmen para la historia y el razonamiento que motivan el Protocolo.

37 Las quejas serán consideradas por todos/as los/as miembros/as del Comité, incluidos los/as nacionales de Estados que no sean partes del Protocolo Facultativo, y que quizás se opongan al derecho a la queja individual. Para una discusión de los beneficios y desventajas del esta práctica con respecto al Comité de Derechos Humanos, ver Dominic McGoldrigh, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Convenant on Civil and Political Rights, Clarendon Press, Oxford, 1994, pp.124-125.

alegando que sus países han incumplido sus obligaciones bajo la Convención. El segundo procedimiento faculta al Comité a investigar violaciones graves o sistemáticas de derechos humanos de la mujer en Estados Partes.

Al igual que otros tratados acerca del derecho de petición individual, el Protocolo Facultativo es notable por su brevedad. El mismo le permite al Comité un amplio margen de flexibilidad y alcance para establecer el sistema procesal necesario para implementarlo. El Comité establece sus propias reglas de procedimiento para el Protocolo Facultativo, basándose en las de otros comités de derechos humanos que cuentan con procedimientos similares. Para asegurar su efectividad bajo el Protocolo, el Comité tendrá que establecer políticas y prácticas que se dirigen a tres tipos de desafíos, a saber: aquellos enfrentados por mujeres que acceden a los mecanismos de derechos humanos de la ONU, aquellos que el Comité enfrenta al supervisar el cumplimiento de un tratado tan complejo como la Convención de la Mujer y aquellos que enfrentan los Estados parte al eliminar un fenómeno tan endémico como la discriminación contra la mujer.

A continuación se incluye una descripción de cómo el Comité se conducirá probablemente ante las quejas individuales y los procedimientos de investigación. La descripción se basa en las provisiones del Protocolo Facultativo, las reglas de procedimiento de otros Comités de la ONU, la práctica de otros comités de la ONU y las recomendaciones de quienes quisieran que el Comité adopte una práctica flexible.

a) El procedimiento de quejas individuales

Bajo el Protocolo, CEDAW está a cargo del primer procedimiento de la ONU de “recurso de quejas”[38] que se dirige específicamente a los derechos humanos de la mujer con el objetivo de responder a casos individuales de violaciones y garantizar reparación para las víctimas[39]. CEDAW

38 Comentaristas han identificado dos tipos de procedimientos de queja basados en distintos objetivos y productos: procedimientos de queja-recurso y de queja –información. Ver Byrnes quién cita? y Women, Law and Development International and Human Rights Watch, Women’s Human Rights Step by Step, Women, Law and Development International Washington D.C. 1997, p.16.

39 En su estudio sobre la propuesta de Protocolo Facultativo, una de las miembras del CEDAW, Justice Silvia Cartwright de Nueva Zelanda, explicó su significado de la siguiente manera: “Es importante tener mecanismos de quejas exclusivamete

estará facultado para recibir y considerar quejas, o "comunicaciones", de Estados Partes tanto a la Convención de la Mujer como al Protocolo Optativo. Individuos y grupos de individuos podrán presentar quejas al Comité alegando ser víctimas de violaciones a la Convención. Otros individuos o grupos de individuos (incluidas las organizaciones no gubernamentales) podrán presentar quejas en nombre de las víctimas, sólo si cuentan con el consentimiento de las mismas o pueden justificar su actuación sin ella. El procedimiento de quejas individuales establecido por el Protocolo Facultativo es similar al del Primer Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos[40], aunque cuenta con algunas diferencias significativas. Las quejas individuales presentadas al Comité pasarán por los siguientes cinco etapas:

Pre-admisibilidad: Cada año decenas de miles de quejas individuales sobre derechos humanos se reciben en las Naciones Unidas[41]. La Unidad de Comunicaciones del Centro para los Derechos Humanos en Ginebra recibe todas las quejas (no obstante la dirección) a nombre del Secretario General y después las remite al órgano apropiado. Si el/a autor/a de la queja no indica su preferencia, el secretariado puede solicitar una aclaración del/a autor/a o mandar la queja al foro que considere más apropiado. Aunque no hay un requerimiento de formato para las quejas (ver apéndice de una queja individual modelo), las peticiones se deben recibir por escrito y no pueden ser anónimas.

Una vez entrado en vigor el Protocolo Facultativo, las quejas referentes a derechos incluidos en la Convención de la Mujer presentadas contra Estados partes del Protocolo Facultativo, serán

---

dedicados a las necesidades de las mujeres. No hay ningún otro instrumento internacional de procedimiento de derechos humanos que tenga esto como su objetivo único. Las mujeres enfrentan obstáculos particulares para alcanzar y retener la igualdad tanto en la vida privada como la pública. Un Protocolo Facultativo administrado por expertos en derechos humanos de las mujeres apoyará para alcanzar los objetivos de la Convención." An Optional Protocol on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Nota preparada por Silvia Rose Cartright CEDAW/C/1995/WG.1/WP.1 del 8 noviembre 1994.

40 Para una breve descripción del procedimiento del Primer Protocolo Optativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ver Women, Law and Development International and Human Rights Watch, Human Rights Step by Step, Women, Law and Development International, Washington D.C. 1997, pp 29-30. Para una descripción detallada ver Dominc McGoldrick, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Convenant on Civil and Political Rights, Clarendon Press, Oxford 1994, p.127-150.

41 Dominic McGoldrigh, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights, Clarendon Press. Oxford, 1994, 0.127.

remitidas CEDAW por medio de su secretariado, la División para el Progreso de la Mujer (DAW). CEDAW entonces solicitará cualquier información adicional requerida para la etapa de admisibilidad. En cualquier momento después de haber recibido una queja y antes de que se haya tomado una determinación sobre los méritos, el Comité podrá solicitar al Estado Parte que tome medidas cautelares para asegurar que la violación alegada no continúe y cause daño irreparable a la/s víctima/s alegada/s[42].

Decisión de admisibilidad: Una vez que el Comité haya declarado una queja inicialmente admisible, tendrá que determinar si el/la solicitante ha agotado todos los recursos internos razonables y satisfecho otros criterios de admisibilidad[43]. El Comité probablemente seguirá el ejemplo del Comité de Derechos Humanos, convocando a un grupo de trabajo de por lo menos cinco de sus miembros una semana antes de cada una de sus sesiones para deliberar sobre decisiones de admisibilidad de las quejas. Si el grupo de trabajo no logra declarar un caso admisible por unanimidad, entonces el Comité en pleno tendrá que tomar una determinación al respecto. En caso de que una queja se declare inadmisible, el/la autor/a podrá solicitar la reconsideración de la decisión.

Consideración de méritos: Cuando un caso se declare admisible y el individuo o los individuos hayan consentido en que se revele su identidad al Estado en cuestión, la queja se remite de manera confidencial al Estado para su consideración. El Estado cuenta con seis meses para responder al Comité por escrito, para aportar información adicional y aclaraciones sobre la violación alegada y proponer un posible acuerdo amistoso, de ser posible, a los/as peticionarios/as. Aunque el Protocolo Facultativo no lo establezca explícitamente, CEDAW probablemente le dará la oportunidad al/la autor/a de la queja de responder a la comunicación del Estado dentro de un plazo establecido, tomando como ejemplo la práctica del Comité de Derechos Humanos.

---

42 Esta provisión representa la codificación de la práctica establecida en las reglas de procedimiento del Comité de Derechos Humanos. De acuerdo con Jane Connors y Andrew Byrnes “este poder es aún más importante para CEDAW en vista de que se reúne con menos regularidad que el Comité de Derechos Humanos.” Jane Connors y Andrew Byrnes, “Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedura for the Women’s Convention?”, Brooklyn Journal of International Law, vol. XXI. no.3, 1996, p.766.

43 Artículo 4 del Protocolo Facultativo.

El Comité revisará la queja teniendo en cuenta toda la información que le haya sido proporcionada por parte del peticionario o los peticionarios y por parte el Estado en cuestión. Toda información tendrá que ser remitida a las dos partes. A diferencia del Primer Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, este nuevo Protocolo no requiere que toda información le sea remitida por escrito[44]. Siguiendo el ejemplo del Comité de Derechos Humanos, el CEDAW probablemente requerirá que toda documentación relativa a las quejas individuales sea confidencial. Sus sesiones para considerar las quejas no serán abiertas al público.

Opiniones y recomendaciones: Después de revisar toda la información, el Comité formulará una opinión y recomendaciones y se las transmitirá al Estado Parte[45]. El Protocolo Facultativo prevé amplios poderes para el Comité para recomendar las medidas que estime más apropiadas para resolver el caso bajo su consideración. "Como se contempla bajo el Primer Protocolo Facultativo, estas medidas pueden abarcar el pago de indemnización por los daños causados o alguna otra reparación, la revisión o derogación de las leyes violatorias, la liberación de una persona de prisión o la adopción de otras medidas para prevenir futuras violaciones a la Convención"[46]. Las decisiones emitidas bajo procedimientos de quejas individuales de la ONU no son vinculantes, pero la mayoría de los Estados las cumple. El nuevo Protocolo Facultativo da un paso más que los procedimientos existentes, al establecer que los Estados partes tienen que dar debida consideración a las opiniones y recomendaciones del Comité.

Seguimiento: El Protocolo Facultativo también mejora otros procedimientos de la ONU al establecer explícitamente procedimientos de seguimiento de corto y largo plazo[47]. Dentro de un plazo de seis meses después de haber recibido la opinión y recomendaciones del Comité, el Estado Parte debe someter una respuesta escrita informando sobre cualquier acción tomada como resultado

---

44 El representante de CEDAW ante el Grupo de Trabajo sobre el proyecto del Protocolo Optativo, Judge Cartwright, y otros han notado que éste es un progreso significativo dado el alto nivel de analfabetismo entre mujeres.

45 Incluir disusión sobre el significado del término "recomendaciones". Ver p.150 de McGoldrick.

46 Jane Connors y Andrew Byrnes, "Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women's Convention?" Brooklyn Journal of International Law, vol. XXI, no. 3, 1996, p.767.

47 Ver IIDH p. 92, B&C p.768 y McGodlrick 151.

del procedimiento. Después de este período, el Comité podrá invitar al Estado Parte a proporcionar información adicional sobre las medidas tomadas. También podrá invitarlo a incluir esta información en sus informes periódicos al Comité. Los activistas esperan que con esta facultad formal de dar seguimiento a sus decisiones, el Comité tendrá una actuación más activa y se mantendrá en comunicación con Estados Partes hasta que esté satisfecho con las medidas que se hayan tomado.

b) El procedimiento de investigación

El Protocolo Facultativo también establece el primer procedimiento de "investigación" de la ONU específicamente para los derechos humanos de la mujer. El mismo tiene como objetivo la investigación de violaciones graves o masivas a los derechos humanos dentro de un plazo oportuno. Los Estados Partes podrán "retirarse" de este segundo procedimiento, declarando que no reconocen la competencia del Comité para supervisar este procedimiento cuando firmen, ratifiquen o accedan al Protocolo. El procedimiento de investigación establecido en el Protocolo Facultativo se basa en el de la Convención de la Tortura, pero tienen algunas diferencias significativas. El procedimiento pasa por las siguientes cuatro etapas:

Recibo de denuncia: El Protocolo Facultativo faculta al Comité para recibir información sobre violaciones graves o sistemáticas a la Convención dentro de Estados Parte que hayan aceptado esta competencia del Comité. La regla jurisdiccional para iniciar este procedimiento es que se indique una violación seria a la Convención, como por ejemplo un caso de *sati*, o de violaciones masivas, como el tráfico de mujeres. El límite es general para darle al Comité la oportunidad de interpretar la regla según el contexto de casos específicos. Las fuentes de información que el Comité puede utilizar para basar su conclusión de que se haya alcanzado el límite en un caso particular de investigación incluye – pero no se limita a – información de un Estado Parte, agencias especializadas de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, o informes de organismos o funcionarios de la ONU[48]. Si el Comité determina que la información

48 Jane Connors y Andrew Byrnes, "Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure forthe Women's Convention?" Brooklyn Journal of International Law, vol. XXI, no. 3, 1996, p.771.

recibida es confiable, puede invitar al Estado Parte en cuestión a colaborar para examinarla y presentar sus observaciones.

Inicio de la investigación: El Comité revisará las observaciones que le hayan sido aportadas por el Estado Parte y cualquier otra información confiable a su disposición. Sobre esta base, el Comité tomará la decisión de designar uno/a o más de sus miembros/as para llevar adelante una investigación confidencial. Al iniciar una investigación, el Comité tendrá que buscar la colaboración del Estado Parte en todas las etapas del procedimiento. La investigación podrá incluir una visita a su territorio, encaso de contar con el consentimiento del mismo.

Hallazgos, comentarios y recomendaciones: Una vez concluida la investigación, miembro/s del Comité informarán de manera urgente sus hallazgos. Al revisarlos, el Comité podrá hacer comentarios o recomendaciones al Estado Parte sobre cómo rectificar situaciones que considere violaciones a la Convención. Las mismas, junto con los hallazgos de la investigación, serán transmitidos al Estado Parte en cuestión.

Seguimiento: El Protocolo Facultativo significa un mejoramiento del Comité contra la Tortura porque explícitamente establece un procedimientos de seguimiento a corto y largo plazo[49]. Dentro de los seis meses de haber recibido los hallazgos, comentarios y recomendaciones de la investigación, el Estado Parte podrá someter sus observaciones al Comité. Si el Estado Parte no responde dentro de dicho plazo, el Comité podrá invitarlo a informar sobre las medidas tomadas para dar respuesta a la investigación. El Comité también tendrá la facultad de invitar al Estado Parte a incluir en sus informes periódicos detalles de cualquier medida tomada para dar respuesta a la investigación. Procedimientos de seguimiento contribuirán a asegurar un diálogo continuo entre el Comité y el Estado Parte.

Provisiones de procedimiento: El Protocolo Facultativo también incluye cuatro provisiones de procedimiento que no aparecen en otros instrumentos de derechos humanos de la ONU, aunque en algunos casos hayan sido incorporadas a las reglas de procedimiento en la práctica de otros comités.

---

49 Ver IIDH p.92, B&C p.768 y McGoldrick 151.

Una provisión importante es la obligación de cada Estado Parte a tomar medidas adecuadas para asegurar que individuos bajo su jurisdicción que se comuniquen con el Comité, no serán sometidos a malos tratos o a intimidación. La obligación específica de proteger a las personas contra la victimización, no sólo por parte del Estado mismo, sino también por parte de individuos privados, no aparece en ningún tratado de derechos humanos anterior.

Otra provisión importante obliga explícitamente a cada Estado Parte a difundir y dar publicidad a la Convención y a su Protocolo. Cada Estado Parte debe facilitar el acceso a información sobre las conclusiones y recomendaciones del Comité, sobre todo en lo referente a asuntos que involucren al propio Estado Parte[50].

La tercera provisión del Protocolo confiere al Comité el poder para escribir sus propias reglas de procedimiento. Tanto la Convención de la Mujer, como el Pacto de DerechosCiviles y Políticos facultan a los comités para escribir sus propias reglas de procedimiento. Pero en Protocolo Facultativo de la Convención de la Mujer significa un adelanto al Primer Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que no se dirige al asunto, ya que explícitamente confiere al Comité esta facultad bajo el Protocolo, en vez de dejarlo implícitamente bajo la Convención. La aclaración de este asunto le permitirá al Comité evitar discusiones poco productivas, de consideraciones ultra vires y actuar más expeditamente.

Finalmente, la cuarta provisión incluida en el Protocolo, por la cual se luchó mucho, es la de prohibir reservas[51]. Como es sabido, la Convención de la Mujer tiene una gran cantidad de reservas, muchas de ellas amplias y sustantivas en su alcance. En la práctica el Comité de Derechos Humanos ha encontrado que todas las reservas al Primer Protocolo Facultativo son incompatibles con su objetivo y propósito meramente procesal. La prohibición de las reservas en el Protocolo Facultativo asegurarán que la Convención de la Mujer no se debilite al someterse a más reservas en contra de su nuevo tratado procesal.

---

50 Hay una provisión similar en el Artículo 42 de la Convención de los Derechos del Niño, G.A. Res. 44/25. U.N. GAOR, sesión 44, supp. no.49, en 182 U.N. Doc A/44/49 (1989).

51 La provisión de retirarse en relación con el procedimiento de investigación funcionará como una reserva.

IV. Algunas orientaciones para la utilización del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW

IV. Algunas orientaciones para la utilización del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW*

La Convención para la Elimininación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (a la que en adelante llamaremos “la Convención”) constituye una verdadera carta de derechos de las mujeres cuya violación puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado.

Sin embargo, se trataba de un conjunto de derechos a los que podíamos calificar de “devaluados”, en la medida en que no preveían ningun mecanismo destinado a denunciar su violación y exigir su consecuente reparación.

El Protocolo Facultativo viene a saldar esta deuda, reconociendo al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer una nueva competencia para recibir y considerar comunicaciones presentadas en razón de violaciones a los derechos reconocidos en la Convención.

Según su propio Preámbulo, el Protocolo Facultativo constituye una reafirmación de la *“decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales, y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades”*.

Ante todo, resulta importante tener presente que la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo Facultativo son instrumentos diferentes, aunque están íntimamente relacionados.

La Convención establece en su Parte V un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (al que a partir de ahora llamaremos el Comité), al que le asigna funciones para evaluar los informes que los Estados Partes de la Convención presentan, referidos a las medidas que hayan tomado para hacer efectivos los compromisos internacionales en esta materia.

El Protocolo Facultativo viene a ampliar las funciones de este Comité reconociéndole además competencia para “recibir y considerar comunicaciones” en los términos que el propio Protocolo establece, por violaciones a los derechos que la Convención consagra.

---

* **Artículo elaborado por Liliana Tojo, abogada argentina, Directora de CEJIL/Brasil.**

Esto quiere decir que el Comité no sólo va a evaluar los informes presentados por los Gobiernos –como lo ha hecho hasta ahora- , sino que también podrá recibir y dar curso a denuncias que se presenten por violaciones de los derechos contenidos en la Convención.

Ahora bien, el que se trate de instrumentos diferentes –tal como dijimos al inicio– se traduce en que cada uno de ellos tiene su propio proceso de aprobación y ratificación por parte de cada Estado.

Que un Estado sea Parte de la Convención no significa que automáticamente se convierta en Parte del Protocolo Facultativo; sino que será necesario que cada Estado realice los actos de gobierno necesarios para la aprobación y ratificación de este nuevo instrumento internacional. Debe señalarse que no se permite reserva alguna al Protocolo[1].

Podría darse el caso de que un Estado sea Parte de la Convención pero no lo sea del Protocolo; en este caso no estaría habilitada la vía para accionar el mecanismo de petición ante el Comité.

El objetivo de estos apuntes es brindar una primera presentación de las disposiciones del Protocolo con un criterio práctico, para facilitar su apropiación y su puesta en práctica frente a un caso concreto de violación de derechos humanos.

Las vías para peticionar ante el Comité en el Protocolo Facultativo

El Protocolo Facultativo establece, por un lado, la posibilidad de presentar “comunicaciones”, en el marco del Artículo 2, lo que significa que algunas de las personas habilitadas por el propio Protocolo denuncien a un Estado Parte por la violación de uno o más derechos consagrados de la Convención[2].

1 Ver Artículo 17. Aunque los Estados sí pueden declarar que no reconocen la competencia del Comité para el procedimiento de investigación de los artículos 8, 9 y 10 del Protocolo.

2 Ver Artículo 2.

Por otro lado, también incluye un "procedimiento de investigación", en el marco del cual el propio Comité puede iniciar una actuación, al tomar conocimiento de "información fidedigna en la que se indique una violación grave o sistemática" de los derechos enunciados en la Convención[3].

Evaluemos una u otra váa de acceso al Protocolo a partir de un caso concreto. Vamos a presentar uno de los testimonios que formaron parte del Global Tribunal on Violations of Women's Human Rights, que se llevó a cabo en Viena durante la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993.

"Me llamo Grazyna, tengo 30 años y soy polaca. Antes trabajaba en la industria naviera, pero después de la llamada "revolución" ya no había trabajo para mí. La crisis económica puso a mi vida patas arriba. Soy divorciada y tengo dos hijos.

En setiembre de 1991 había estado trabajando en un restaurante en Yugoslavia [donde]... conocí a un hombre, John G. Me preguntó si tenía interés en ir a trabajar en un restaurante en Alemania donde podría ganar tres veces más de lo que ganaba en Yugoslavia por el mismo tipo de trabajo... Pocos días después me presentó a otro hombre, Robert, quien dijo que era el administrador de un restaurante en Alemania... Unos días más tarde Robert llegó con dos hombres más para recogerme. Había otra mujer con él que también iba a trabajar en Alemania.

En la frontera con Alemania tuve que darle mi pasaporte, porque logró convencerme de que sería mejor que fuera él que se lo entregara a los oficiales de migración. Nunca me lo devolvió después. En el camino paramos en un hotel en algún lugar en Alemania. Robert y uno de los otros hombres, Mario, se quedaron conmigo mientras el otro hombre salió con la otra mujer. Entonces me dijeron que tenía que trabajar como prostituta. Me opuse, pero mis protestas eran inútiles.

Cuando seguí negándome, Mario me violó mientras Robert sacaba fotos. Amenazó con mandarlas a mi madre si seguía negándome. Después de eso me dio mucho miedo. Mi madre es una católica devota y temí que si veía las fotos le podría dar un ataque al corazón. Luego seguimos nuestro viaje hasta llegar a Essen. Ahí me vendieron a un tercer hombre, Josef. Después me di cuenta de que Robert había recibido Dm 3000 de Josef por mí. Josef me trajo a Holanda.

---

3 Ver Artículos 8 y 9.

En Holanda fui obligada a trabajar como prostituta en una "ventana", en una calle llena de ventanas de prostitutas... También me dijeron que de nada servía ir a la policía porque estaban pagando a la policía también. Tenía que ganar por lo menos 600 guilders cada día. Si no ganaba suficiente me pegaban. Me golpearon en la cabeza y me patearon en la barriga. Todavía padezco de dolores de este maltrato. Me mostraron armas y me dijeron que no vacilarían en usarlas si yo no cooperaba. Tirarían mi cadáver en el canal y nadie podría identificarme.

Estaba aterrorizada. A veces me dejaban guardar algo de dinero para mí. Luego enviaba el dinero a mi madre y mis hijos en Polonia, pero no me atrevía a contarles sobre mi situación tan difícil... Fingía someterme, trabajaba y me reía, con la esperanza de que mis captores bajarían su guarda y que podría evitar más ataques físicos. Todavía estaba resuelta a escapar. Finalmente funcionó. En un momento de descuido huí sin saber adonde ir...

[Eventualmente] me entrevistó un funcionario del Ministerio de Justicia. Le conté cómo había llegado a Holanda y cómo me habían obligado a trabajar como prostituta. Le dije que tenía miedo de volver a Polonia porque temía que los traficantes tomaran venganza contra mí por haber huido, y también por las fotos comprometedoras que había sacado Josef. Pero el Ministerio de Justicia decidió que yo no cumplía con los requisitos para ser reconocida como una refugiada política y rechazaron mi solicitud de asilo"[4].

Si estuviéramos pensando en hacer una denuncia ante el Comité, por violación del artículo 6 de la Convención[5], cómo pensar el caso en función de una u otra vía de acceso? ¿Presentamos una denuncia individual sobre el caso de Grazyna o intentamos que el Comité haga uso de la competencia del llamado procedimiento de investigación previsto en los artículos 8, 9 y 10?

Por ejemplo: si en el caso de Grazyna, ella no quisiera verse involucrada en una denuncia internacional, y estuviéramos frente a una práctica generalizada y sistemática de tráfico de mujeres

4 Bunch, Charlotte y Reilly, Niamh. Demanding Accountability. The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights. Center for Women's Global Leadership. UNIFEM. 1994. El testimonio transcripto es una síntesis de la presentación original.

5 Artículo 6. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

y explotación de su prostitución, y las organizaciones de mujeres tuvieran documentada esta práctica podríamos enviar esta documentación al Comité solicitando que se iniciara una investigación al respecto lo que, entre otras cosas, nos releva del requisito de individualizar a la/s víctima/s.

También podríamos evaluar hacer uso del mecanismo de la denuncia individual, y entonces presentaríamos el caso de Grazyna, y deberíamos argumentar las violaciones de derechos que ella sufrió como víctima. Esto no impide que presentemos su situación en el marco de un contexto de practica generalizada de tráfico de mujeres, pero lo estaríamos haciendo a partir de la denuncia de un caso individual, y como se verá mas adelante será necesario, en principio, el consentimiento de la víctima

Para elegir una u otra vía sugerimos:

- Verificar en el documento de ratificación del Protocolo si el Estado no desconoció la competencia del Comité para el mecanismo de investigación previsto en los artículos 8, 9 y 10.

- Verificar si se trata de una violación “grave o sistemática”de derechos y, en tal caso, si se cuenta con documentación suficiente para fundamentarlo.

- Pensar en qué objetivo se persigue con la presentación de la denuncia en la instancia internacional .

Las peticiones del artículo 2 del Protocolo

- **¿Quién puede peticionar?**
- **¿Contra quién se presenta la comunicación?**

Con respecto a quiénes pueden presentar las comunicaciones, el Protocolo establece que puede tratarse de particulares o grupos de particulares, que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención[6].

6 Ver Artículo 2.

También existe la posibilidad de que la presentación sea hecha por un tercero “a nombre de estos”; el Protocolo no establece ninguna restricción respecto de quien pueda asumir este lugar, excepto la exigencia de que se cuente con el consentimiento de la víctima, a menos que se pueda justificar actuar en su nombre sin éste.

El Protocolo no especifica pautas acerca de cómo justificar este extremo, por lo que quien presente la petición deberá proveer las razones que lo llevaron a concluir que la víctima no podría realizar el pedido por sí misma.

Esto quiere decir que la presentación podría ser hecha por la víctima directa de la violación del derecho, o por un tercero que actúe en su nombre: este tercero tendrá carácter de “peticionario” pero no de víctima. El Protocolo es claro respecto de la necesidad de presentar una víctima en relación con las comunicaciones que se presenten fundadas en el artículo 2 del mismo.

El Protocolo no exige que la presentación este acompañada por un/a abogado/a. Respecto de contra quien se presenta la comunicación, sólo pueden hacerse presentaciones contra Estados Partes que hayan violado los derechos reconocidos en la Convención[7].

Esto quiere decir que las denuncias no podrán versar sobre la conducta de personas o instituciones privadas. Sin embargo, esto no significa que actos u omisiones de actores no estatales no puedan caer dentro de la esfera de la responsabilidad estatal.

Los Estados Partes de la Convención tienen el deber de garantizar ciertos derechos, este deber incluye la obligación de organizar el aparato del Estado de modo que se asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los mismos.

De no ser así, el Estado estaría incumpliendo sus obligaciones internacionales y comprometiendo su responsabilidad.

---

7 Como lo dijimos anteriormente para que el Estado pueda entrar dentro de la competencia del Comité, no sólo debe ser parte de la Convención sino también del Protocolo.

- **¿ En qué momento se presenta la petición? ¿Cuándo tienen que haber ocurrido los hechos que se denuncian?**

No existe en el Protocolo ningún plazo perentorio para la presentación de la comunicación.

Con respecto al momento en que ocurrió la violación de derechos que se denuncia, en principio debe haber ocurrido con posterioridad a la entrada en vigor del Protocolo respecto del Estado que va a ser denunciado.

El propio Protocolo contiene las reglas que se aplicaran para ello: para la entrada en vigor del Protocolo se requiere el depósito de diez instrumentos de ratificación o adhesión, luego de lo cual deberán transcurrir tres meses del último depósito.

Para los Estados que adhieran o ratifiquen posteriormente entrará en vigor una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha de depósito del instrumento[8].

Ahora bien, cabe llamar la atención respecto de la competencia del Comité para conocer sobre una comunicación que denuncie la continuación de una violación de derechos humanos que se inició antes de la entrada en vigor del Protocolo, en la medida en que haya subsistido después de ésta, y sólo respecto de estos hechos posteriores.

- **¿Dónde tienen que haber ocurrido los hechos?**

En este sentido, los Estados sólo pueden ser responsabilizados por violaciones que ocurran dentro del marco de sus jurisdicciones, esto es, en principio, en su territorio.

- **¿Qué puede denunciarse?**

El Comité sólo podrá examinar a la luz del Protocolo las denuncias referidas a violaciones "de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención"[9].

---

8 Ver Artículo 16.

9 Ver Artículo 2 y Artículo 8.

Es preciso poner atención a algunos derechos que aparentemente podrían no encontrarse protegidos, por no estar explícitamente incluídos en el texto de la Convención.

Sin embargo, el Comité en sus Recomendaciones Generales ha hecho interpretaciones ampliando los alcances de las formulaciones de derechos contenidas en dicho instrumento.

Por ejemplo, en materia de violencia contra las mujeres, en su Recomendación General Nro. 19, el Comité ha entendido que la violencia de género se incluye en la definición de discriminación consagrada en el artículo 1 de la Convención[10].

Para relacionar ahora estos contenidos en relación con un caso concreto, presentamos un caso hipotético:

Luguely Dellcarive es una famosa militante política de su país, la Republica del Mer Engue. Desde muy joven trabajó en favor de causas sociales y, en particular, por la igualdad de oportunidades para las mujeres, con lo cual se convirtió en una referente de la dirigencia política de su partido.

A propósito del proceso Post Beijing, y debido a la escasa presencia de mujeres en la Legislatura de la República del Mer Engue (cuyo número alcanza el 2% del total) se ha aprobado una ley de acción positiva (conocida como Ley Nro. 456) que promueve la participación de las mujeres en las listas de candidatos para las elecciones de diputados estableciendo que dichas listas deberán contar obligatoriamente con "un mínimo del 30% del total de los candidatos".

Con motivo de las próximas elecciones, Luguely es entusiasmada por sus seguidores/as y decide aprovechar la oportunidad que le brinda la aplicación, por primera vez, de la ley Nro. 456 y presenta su candidatura a Diputada.

10 Recomendación General No.19, 11 periodo de sesiones, 1992. Párrafo 6: "En el artículo 1 de la Convención se define la discriminación contra la mujer" (...). Párrafo 7: "La definición de discriminación incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada" (...). Párrafo 8: "La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de convenios específicos de derechos humanos, constituye discriminación, tal como se entiende en el artículo 1 de la Convención".

Pero su propio partido la rechaza basándose en la Constitución de Mer Engue que establece que: "Todo ciudadano tendrá igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades ante la ley, no admitiéndose privilegios de ningún tipo". Y que además declara inconstitucionales, nulas y no válidas las leyes, el derecho consuetudinario, las regulaciones y prácticas gubernamentales oficiales que permitan la discriminación de las mujeres.

El Tribunal Superior (última instancia posible del sistema) resuelve que la ley Nro. 456 es violatoria de la Constitución Nacional.

Hasta aquí la información sobre los hechos del caso. Pensemos ahora en función de una denuncia ante el Comité.

- ¿Quién podría peticionar el caso? En principio podría hacerlo la propia Luguely como víctima de la violación. Ahora bien, que pasaría si Luguely nos dice que no quiere aparecer como denunciante porque cree que esto puede perjudicar su carrera política en el futuro? En ese caso la ONG, por ejemplo, podría asumir el papel de "tercero" siempre que pueda justificar actuar en nombre de Luguely.

- ¿Cómo saber si es pertinente desde el punto de vista temporal la presentación de la denuncia. Es importante identificar:

  - cuándo fueron cometidos los hechos,
  - si el Protocolo ya se encontraba en vigor,
  - cuándo fue la ratificación del Estado contra el que estamos denunciando, y
  - recordar que el Protocolo no establece ningún plazo para la presentación de denuncias.

- ¿Qué estaríamos denunciando en el caso de Luguely? Es importante que identifiquemos todos los artículos de la Convención que estuvieran involucrados en el caso, por ejemplo, los artículos 1, 2.d., 4, 7.

- **El trámite de la petición: momentos claves del proceso**

El Protocolo faculta al propio Comité para el dictado de su reglamento[11]; no obstante en su texto se encuentran algunas disposiciones generales y que tratan algunos momentos o instancias procesales claves del trámite de las comunicaciones.

En principio, al recibir una comunicación, el Comité examina *si se cumple con los requisitos formales*; esto es, presentación por escrito, identificación de los peticionarios/as y las víctimas -en el supuesto de que no se trate de las mismas personas-.

Posteriormente, cabe el análisis con respecto a *si se han agotado los recursos internos disponibles*, o bien resultan aplicables algunas de las excepciones a esta regla[12].

La exigencia del agotamiento de los recursos internos es reflejo de la regla general de derecho internacional con respecto al carácter subsidiario de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos; se trata de darle a los Estados la oportunidad de prevenir o remediar las violaciones en la instancia doméstica.

La responsabilidad primaria con respecto a la vigencia de los derechos consagrados en la Convención recae sobre el Estado y sus instituciones.

El Protocolo establece dos excepciones a la regla general, que se configuran cuando los recursos:

- sean de tramitación indebidamente prolongada; o
- difícilmente puedan brindar un remedio efectivo.

El Protocolo no fija los criterios aplicables para la determinación de un trámite "indebidamente prolongado", por lo que habrá de considerarse en cada caso concreto apreciando las circunstancias particulares y teniendo en mente la protección de las personas.

11 Ver Artículo 14.

12 Ver Artículo 4.1.

Con relación a de la exigencia de efectividad del recurso, la excepción apunta a superar la existencia meramente formal de mecanismos judiciales, ya sea porque se los subordine a exigencias procesales que los hagan inaplicables, carezcan de virtualidad para obligar a autoridades, resulten peligrosos para las interesadas o no se apliquen imparcialmente[13].

Una vez superado el análisis de los recursos internos, aparece otro momento procesal clave: la determinación de la admisibilidad de la comunicación, y en este sentido el Protocolo establece algunos supuestos de inadmisibilidad, a saber:

- *Cuando la comunicación se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité o por otro procedimiento internacional:* la inclusión de esta causal apunta a evitar la duplicidad de procedimientos en la instancia internacional. El Protocolo se refiere a que la cuestión ya haya sido o esté siendo examinada por el Comité o por otro "procedimiento de investigación o solución internacional". A efectos de establecer el alcance de esta cláusula, deberá considerarse cada situación en particular, de modo de encontrar la mejor solución para las violaciones que se denuncien.

- *Sea incompatible con las disposiciones de la Convención:* se trataría de casos que no entran dentro de los límites de la Convención, por ejemplo si se denunciaran violaciones a derechos que no se encuentran protegidos por ella.

- *Sea manifiestamente infundada o insuficientemente corroborada:* se refiere a comunicaciones que no brinden en su presentación información suficiente como para poder visualizar una posible violación a algún derecho protegido, lo que torne imposible su sustanciación.

- *Su presentación constituya un abuso de derecho:* la aplicación de esta regla requerirá un análisis de cada situación particular, en otras instancias internacionales se ha entendido que constituiría un abuso del derecho presentar una petición que incluya evidencia manifiestamente falsa.

13 Estos criterios se encuentran consolidados en la jurisprudencia internacional. En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos ver ,por ejemplo, Corte IDH, Sentencia Velásquez Rodríguez , Sentencia Julio 1988, par. 66.

- *Los hechos sobre los que verse hayan ocurrido antes* de la entrada en vigor del Protocolo con respecto de ese Estado, salvo el supuesto de violaciones de derechos continuadas.

Veámoslo con otro caso hipotético:

Anituchi Fenchuí vive en el paraje rural de Cuscuz, en la República de Propóleo. Está casada hace 10 años y desde entonces vive con su padre y su marido, atendiendo las tareas domésticas y trabajando en la explotación de una pequeña parcela de tierra (propiedad de su padre) con cuya producción la familia se abastece de alimento y el sobrante lo negocian en el mercado de la comunidad.

Al morir su padre un año atrás, su hermano Timoteo reclamó judicialmente la propiedad de la parcela familiar basándose en el derecho que las normas consuetudinarias de Propóleo le reconocían, toda vez que establecían que los derechos hereditarios estaban en cabeza de los varones, impidiendo a las mujeres casadas ser propietarias o poseedoras de tierras por esa vía.

La Carta de Derechos Humanos de Propóleo aludía a la familia como protectora de los valores tradicionales reconocidos por la comunidad, estableciendo la obligación de las personas de preservar su desarrollo armonioso y propender por su cohesión y respeto.

Además, la Constitución Política de Propóleo reconocía fuerza legal a las disposiciones del derecho consuetudinario. El país firmó y ratificó la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo Facultativo.

Aunque Anituchi sigue viviendo como cuando estaba su padre, la incertidumbre sobre su futuro la lleva a pedir asesoramiento legal a una organización no gubernamental de Propóleo con experiencia en la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Allí le explican que la legislación de Propóleo en materia sucesoria es claramente violatoria de las disposiciones de la Convención, y que el Protocolo Facultativo le da la posibilidad de que su caso sea llevado ante una instancia internacional.

Suponiendo que Anituchi le pidiera a la ONG que su caso fuera denunciado de inmediato ante el Comité, para poder tener lo antes posible una resolución al respecto, ¿cuál sería su viabilidad a la luz de la regla del agotamiento de los recursos internos que vimos anteriormente?

De acuerdo con la información de los hechos, el recurso interno aún no ha sido resuelto, por lo que en principio no estaría disponible la vía del mecanismo internacional, excepto que podamos esgrimir algunas de las excepciones.

Supongamos que se hubieran agotado los recursos internos y que el Tribunal Superior de Propóleo reconoce los derechos de Timoteo a la tierra familiar, fundándose en las disposiciones del derecho consuetudinario y la fuerza legal que la Constitución le reconoce.

Se radica la denuncia ante el Comité, y el Estado de Propóleo al presentar su defensa argumenta que el caso de Anituchi –como otros- ya fue referido en el Informe que el Comité elaboró en el marco de las competencias que le otorga el Artículo 18 de la Convención y que, por lo tanto, se está frente a un supuesto de inadmisibilidad de la denuncia, ya que se refiere a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité.

En este caso, debemos tener presente la diferente naturaleza de uno y otro procedimiento y al evaluarlos recordar que el Protocolo se refiere a que la misma cuestión ya haya sido analizada por otro “procedimiento de investigación o solución internacional”.

La presentación de informes del Artículo 18 de la Convención es un compromiso exclusivo del Estado en el que el Comité sólo examina los progresos que se hubieran realizado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención.

- **Pautas generales del trámite**

- Confidencialidad

No debe confundirse con la reserva de identidad de los/las involucrados/as en la comunicación, la que se relaciona por lo general con la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse las denunciantes y los riesgos específicos que pudieran correr.

La confidencialidad se refiere a la reserva del contenido de la comunicación, limitando su publicidad con respecto del público en general. El Protocolo establece que el examen de las comunicaciones que se reciban se hará en sesiones privadas.

- Plazos

Una vez recibida la comunicación, el Comité pondrá en conocimiento de la misma al Estado, quien dispondrá de un plazo de seis meses para presentar al Comité, por escrito, explicaciones o declaraciones en que se aclare la cuestión denunciada y, de haberlas, se señalen las medidas que el Estado hubiera dispuesto para reparar la situación[14].

- Fuentes de información. Pruebas

En el análisis sobre el fondo de las comunicaciones, el Comité tiene amplia libertad para hacer uso de toda la información que le sea útil para el esclarecimiento de la denuncia, con la sola exigencia de que sea puesta en conocimiento de las partes involucradas[15].

El Protocolo no tiene en su texto ninguna pauta específica sobre el tipo de evidencia por lo que, de acuerdo con la práctica general de los tribunales internacionales, estaría abierta en principio la posibilidad de admitir cualquier tipo de prueba, sobre la que oportunamente el Comité decidirá en función de su relevancia y fuerza probatoria.

Debe tenerse presente, al evaluar y/o preparar la comunicación que la carga inicial de la prueba está a cargo de quien alega ser víctima; a efectos de que la petición tenga trámite, alcanza con ofrecer evidencia suficiente para que "*prima facie*" se sustenten los hechos denunciados. Esto no quiere decir que el esfuerzo probatorio recaiga exclusivamente en quien presenta la comunicación; más aún si se considera que éste no tiene, en general, igual acceso a la evidencia que el Estado.

- Adopción de observaciones y recomendaciones

Finalmente, el Comité está facultado para elaborar sus "opiniones" y "recomendaciones" en relación al caso en cuestión, las que deberán ser comunicadas a las partes interesadas[16].

14 Ver Artículo 6.2.

15 Ver Artículo 7.1.

16 Ver Artículo 7.3.

- Mecanismos de seguimiento

El Protocolo contiene disposiciones que establecen un mecanismo de seguimiento para las recomendaciones del Comité, lo que en la práctica va a posibilitar la implementación de una instancia de comunicación permanente entre el Estado y el Comité para el monitoreo del cumplimiento de las medidas recomendadas en relación con la situación denunciada.

En este sentido se establece que el Estado dará "debida consideración" a las Recomendaciones y en un plazo de seis meses informará al Comité sobre las medidas que se hayan adoptado en función de las mismas[17].

Más adelante, también se faculta al Comité para que invite al Estado a presentar información adicional sobre las medidas adoptadas en función de opiniones y/o recomendaciones emitidas; e incluso –a juicio del Comité- solicitar al Estado que informe sobre ellas en el marco del procedimiento previsto en el Artículo 18 de la Convención.

Las violaciones graves o sistemáticas

El Protocolo prevee un mecanismo para poner en su conocimiento la existencia de "una violación grave o sistemática" de los derechos enunciados en la Convención[18].

En estos casos el Comité tiene facultades para "invitar" al Estado a colaborar en el examen de la información y, consecuentemente, presentar observaciones sobre la misma.

El Protocolo faculta a los Estados a que, al momento de la firma o ratificación del mismo, declaren que no reconocen la competencia del Comité para llevar adelante este procedimiento de investigación.

17 Ver Artículo 7.4.

18 Ver Artículos 8, 9 y 10.

La investigación realizada en este marco es confidencial y el Comité cuenta con amplias facultades para su implementación, pudiendo considerar para el tratamiento de la cuestión toda información fidedigna que esté a su disposición, e incluso encargar a alguno/a de sus miembros/as la realización de una investigación especial sobre el tema y la presentación de un informe urgente al Comité sobre la cuestión que se está ventilando.

También, con consentimiento del Estado, podrá incluirse en la misma una visita *in loco*.

El Comité realizará un Informe con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas, el que será puesto en conocimiento del Estado, que tendrá seis meses para presentar sus propias observaciones.

También se prevé un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de las Recomendaciones, facultando al Comité a invitar al Estado a incluir información sobre las medidas adoptadas en ocasión de la presentación del informe del Artículo 18 de la Convención o en forma independiente, y después de concluidos los primeros seis meses de haberle remitido el Informe Final.

Las medidas provisionales

Se trata de medidas destinadas a brindar a la/s víctima/s protección frente a "posibles daños irreparables"[19].

El Protocolo admite la petición en el marco del trámite de una comunicación, y a partir del momento en que la misma es recibida, imprimiendo a su trámite carácter de urgente.

Como resultado de esta petición el Comité podrá solicitar al Estado que adopte las medidas necesarias para evitar los posibles daños; sin que tal decisión suponga una opinión del Comité sobre la admisibilidad o el fondo de la denuncia.

19 Ver Artículo 5.

V. Estrategias dirigidas a la aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW

V. Estrategias dirigidas a la aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW*

Sobre el estado actual del Protocolo

La mayoría de los Estados de América Latina y el Caribe apoyaron la creación de un Protocolo Facultativo a la CEDAW desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993 y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995. Sin embargo, al momento de su discusión, elaboración y aprobación, algunos Estados, que generalmente ostentan una postura de defensa de los derechos de las mujeres, no fueron capaces de ejercer un liderazgo claro y definido.

A principios de 1999, tras cinco años de discusión y negociación, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en su 43 período de sesiones, aprobó finalmente un Protocolo que permite, aunque bajo un standard inferior al de otros sistemas de protección, el derecho de petición respecto de la Convención y un procedimiento de investigación sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres. Queda pendiente ahora, su ratificación por parte de cada Estado.

La participación del movimiento de mujeres en el proceso de elaboración y negociación del Protocolo ha sido limitada. En la práctica, esta labor fue más el trabajo de un grupo reducido de ONGs y de mujeres dedicadas a los puntos técnicos y jurídicos del Protocolo, que una estrategia política definida desde el movimiento para alcanzar su aprobación y monitorear todo el proceso de formulación, discusión y negociación.

En virtud de lo anterior, no existió una labor amplia de concientización sobre el significado que tiene el instrumento para las mujeres del mundo. Se espera que el proceso de ratificación sirva

---

* **Artículo elaborado en su versión original por Marlene Libardoni, economista Brasileña y Laura Guzmán, especialista en género costarricense. Fue actualizado porAna Elena Obando, abogada costarricense.**

para concientizar y educar a la población y a las instancias gubernamentales sobre los diversos usos que se le pueden dar al Protocolo Facultativo.

Debe tenerse claro que el reconocimiento y los avances logrados en este largo proceso, no son el resultado exclusivo de los esfuerzos de los Estados, sino también de la interlocución y presión ejercida por diferentes sectores de la sociedad civil desde muy diversas frentes. La coyuntura en que se encuentra el Protocolo exige la puesta en marcha de estrategias que posibiliten una sensibilización sobre los beneficios que les deparará este instrumento.

Este trabajo supone, por una parte, sensibilizar de manera particular a las organizaciones de mujeres, acerca de cómo la aprobación de este instrumento y su ratificación por los Estados, facilitaría la gestión de legislación nacional para proteger efectivamente los derechos de las mujeres, el impulso de políticas públicas género-sensitivas, los cambios en el sistema de administración de la justicia y la puesta en ejecución de mecanismos internacionales que refuercen el trabajo que impulsan desde lo nacional. Por otra parte, hay que sensibilizar a los organismos de la cooperación, a las Naciones Unidas y a los gobiernos para que procedan a su ratificación y entiendan que éste es un trabajo que demanda recursos financieros y técnicos oportunos y suficientes.

En este sentido, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos sugiere algunas estrategias que podrían desarrollarse, con el objetivo de involucrar a las organizaciones de mujeres, para que logren que la región de América Latina y el Caribe desarrolle una acción articulada que promueva la concientización, educación, ratificación y apropiación del Protocolo Facultativo en el nuevo milenio.

Para lograr lo anterior es fundamental la definición de una estrategia política del movimiento de mujeres con otros sectores de la sociedad civil. Esta estrategia debe integrar acciones a nivel del movimiento y otros sectores solidarios, para socializar la información, debatir el tema e influir en diferentes instancias, como los medios de comunicación. Asimismo, para sensibilizar a la opinión pública; a los organismos gubernamentales de la mujer, para que influyan en sus gobiernos; y a estos para que adopten un fuerte compromiso con la aprobación y ratificación del Protocolo. En el ámbito de las Naciones Unidas, se requieren acciones para monitorear todo el proceso de formulación de casos ante el Comité de la CEDAW.

Las legislaciones nacionales son también fundamentales en la acción de defensa del Protocolo Facultativo porque los países se resistirán a suscribir una convención, convenio, protocolo, tratado internacional o plan de acción que esté en contra de su legislación nacional. Es preciso ampliar la interpretación o el lenguaje de las leyes nacionales, así como el de los instrumentos internacionales, con el fin de ampliar también los espacios de actuación.

Las alianzas estratégicas entre sectores del movimiento de mujeres con el poder legislativo (hombres y mujeres) han demostrado ser muy útiles y efectivas en este esfuerzo para lograr avances en la legislación nacional que proteja los derechos de las mujeres, así como para sensibilizar a los niveles de toma de decisiones acerca de la necesidad de apoyar una mayor participación gubernamental en el proceso de aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo. En varios países, el proceso de aprobación de legislación nacional y tratados internacionales se aceleró en la medida en que algunos congresistas se comprometieron con los proyectos.

El trabajo internacional en el ámbito de las Naciones Unidas debe ser coordinado con acciones a nivel de los países, de concientización y movilización de las organizaciones de mujeres, de sensibilización de la opinión pública y de cabildeo ante los gobiernos para que ellos se comprometan efectivamente con la aprobación y ratificación del Protocolo y posteriormente, con el tratamiento de las comunicaciones e investigaciones por violaciones a los derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva género sensitiva.

Es por ello, que este capítulo sugiere un conjunto de estrategias encaminadas a movilizar y apoyar acciones para la concientización, educación y ratificación desde el movimiento de mujeres de América Latina y el Caribe hacia los diversos actores sociales.

Estrategias para la concientización, educación y ratificación del Protocolo

Estrategias para la concientización

1. Informar a las organizaciones de mujeres, funcionarios/as del gobierno y Estado y la población en general sobre la importancia del Protocolo Facultativo, así como sobre los mecanismos que les permitan participar e influir en la ratificación del mismo.

Se sugiere la siguiente estrategia para lograr este objetivo:

- Diseminar entre el mayor número posible de medios de comunicación, información precisa y entendible sobre el Protocolo Facultativo de la CEDAW, su significado e implicaciones y la importancia de su ratificación. Para ello es decisivo que expertas en el tema, de cada país, participen en programas de televisión y radio y escriban artículos en la prensa de mayor circulación.

- Hacer un uso óptimo de la comunicación electrónica en la divulgación de informaciones y en una mayor movilización del movimiento de mujeres y ONGs que trabajan en la promoción, defensa y protección de los derechos de las mujeres. Esto puede ser posible tanto por la utilización de listas electrónicas o redes de e-mails, así como el uso de recursos web[1].

- Diseminar ampliamente informaciones sobre el proceso de ratificación del Protocolo Facultativo y monitoreo de peticiones o investigaciones del Comité de la CEDAW, que tomen en consideración los espacios en que se mueven los diversos organismos y las mujeres, empleando los medios más efectivos para hacer llegar la información y partiendo de condiciones particulares como la baja escolaridad, la diversidad de lenguas y otros.

- Articular esas acciones con el movimiento de mujeres de los diversos países, en especial con el movimiento de defensa de los derechos humanos de las mujeres de otras regiones. Particularmente útiles son las reuniones de trabajo, foros nacionales, conferencias de prensa y seminarios a nivel local, nacional, regional e internacional que permitan informar, articular iniciativas diversas, formular propuestas y monitorear la ratificación y posterior utilización del instrumento.

- Promover encuentros y discusiones entre la sociedad civil, el gobierno, el Estado y las agencias de cooperación para informarles sobre la aprobación y ratificación del Protocolo y las formas en que podrían contribuir desde el ámbito de sus competencias. Si existiesen Mesas Tripartitas en el país sería conveniente impulsar reuniones de información y cooperación con éstas.

---

1 Recomendamos visitar la sección web especializada del IIDH, Derechos Humanos Mujer (http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/), que en su componente de Protección contiene información de interés sobre el seguiemento a la CEDAW y su Protocolo Facultativo.

- Promover la realización de tribunales que puedan dar testimonio de las constantes violaciones de derechos contemplados en la CEDAW por parte de los Estados que ratificaron la Convención, para crear conciencia sobre la necesidad y el papel que jugaría el Protocolo Facultativo.

- Generar una campaña en cada uno de los países de América Latina y el Caribe sobre la importancia del Protocolo y su ratificación, destacando las ventajas que ofrecería para el movimiento de mujeres una apropiación de este proceso.

- Contactar con todas las redes posibles de la región latinoamericana y otras regiones para intercambiar información, dar apoyo técnico, enviar expertas, y ejercer presión internacional cuando un país así lo requiera.

- Formular un tríptico donde se explique en qué consiste el Protocolo Facultativo, qué abarca, la disponibilidad de los procedimientos, los requisitos de accesabilidad, el mecanismo de reparación, las ventajas y desventajas de su utilización y el significado de la ratificación para los países.

2. Realizar un trabajo conjunto desde el Foro de Organismos Gubernamentales de la Mujer de América Latina y el Caribe, con miras a socializar la información y profundizar la discusión sobre el Protocolo Facultativo, así como el significado de sus alcances para los organismos gubernamentales de la mujer e instancias organizadas de la Sociedad Civil.

Estrategias para la educación

1. Recabar información sobre el estado en que se encuentra el país en relación con el proceso de ratificación. Para ello es importante conocer:

-El procedimiento legal necesario para ratificar el Protocolo, de conformidad con la Constitución Política de cada país.

-El estado actual o situación del gobierno en relación con la ratificación (firma, ratificación, requerimientos especiales, etc.).

-Los órganos de gobierno responsables en la preparación y las personas claves en dichos órganos encargadas de estudiar la ratificación.

-Los obstáculos (legislativos, políticos, financieros, etc.) que deben ser superados previamente a la ratificación.

-El conocimiento que tienen del Protocolo los y las funcionarias de gobierno encargadas del proceso de ratificación.

-Los argumentos en contra y a favor de la ratificación por parte del gobierno y los contra-argumentos de incidencia para lograr la ratificación.

2. Promover debates en el Congreso Nacional sobre la CEDAW y el Protocolo Facultativo, con representantes del movimiento de mujeres, organizaciones de la sociedad civil y otros sectores interesados en la aprobación del Protocolo, para educar, sensibilizar e involucrar a representantes parlamentarios en la discusión.

3. Trabajar una posición firme en defensa de la ratificación del Protocolo con las parlamentarias mujeres (bancada femenina), así como con las comisiones de la mujer, de derechos humanos y/o de las minorías existentes en el Congreso.

4. Promover audiencias públicas en las comisiones técnicas o comisiones especiales afines, para discutir la posición y las acciones que están siendo desarrolladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores con relación al Protocolo.

5. Desarrollar una acción de capacitación dirigida a los Organismos Gubernamentales de la Mujer para que éstos:

- Incluyan entre sus prioridades la ratificación y posterior monitoreo del Protocolo Facultativo.

- Gestionen el compromiso de los gobiernos basados en la Plataforma de Acción de Beijing 95 y el Programa de Acción de la Conferencia de Viena.

- Aprendan cómo acceder a este tipo de mecanismo para presentar casos ante el Comité de la CEDAW.

- Promuevan la participación de feministas latinoamericanas en el Comité de la CEDAW del Sistema de Naciones Unidas.

- Desarrollen una estrategia de convencimiento de las agencias internacionales de cooperación acerca de la importancia de financiar al movimiento de mujeres para el monitoreo del Protocolo Facultativo.

- Desarrollen, en coordinación con las redes y articulaciones de organizaciones de mujeres que trabajan en el campo de los derechos de las mujeres, una estrategia de información y concientización de las mujeres y la sociedad en general, sobre el significado y las implicaciones del Protocolo Facultativo en el marco de la CEDAW.

- Promuevan debates con el movimiento de mujeres y con expertas y expertos sobre la materia, en los que se discuta y analice el contenido del Protocolo y sus alcances, como una manera de apoyar y asesorar la interposición de casos ante el Comité de la CEDAW.

6. Promover y ejecutar un plan de sensibilización y capacitación a los y las funcionarias gubernamentales que están involucrados en la ratificación del Protocolo Facultativo.

Estrategias para la ratificación

¿A qué llamamos ratificación de un instrumento o tratado internacional?

El Protocolo fue aprobado por una mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas presentes en el 43 período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Mas para que adquiera carácter de ley[2] en cada uno de los países, tiene que ser aprobado internamente mediante procedimiento legislativo.

Se llama “ratificación” porque es el Poder Ejecutivo el que aprueba en primera instancia, un tratado o pacto con otro Estado u organismo internacional como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos. Corresponde al Poder Legislativo ratificarlo o denegarlo.

[2] En todos los países de América Latina los tratados tienen jerarquía o rango superior a las leyes generales, lo que les otorga jerarquía constitucional.

El mecanismo de ratificación varía según la organización del Estado, más concretamente, de las competencias que tenga el Ejecutivo y la organización propia del Poder Legislativo. En los países de América Latina y el Caribe, los Congresos Nacionales son, en unos casos, bicamerales y en otros, unicamerales.

Los primeros cuentan con dos cámaras: el Senado o Cámara de Diputados o de Representantes. Países con esta organización son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En la mayoría de estos países, participan ambas cámaras en el proceso de ratificación, pero en unos casos se requiere que ambas aprueben por mayoría simple mientras en otras, por mayoría calificada (dos tercos de los votos). Es el Senado al que, por lo general, corresponde finalizar el proceso de ratificación.

En los países con dos cámaras, corresponde al Presidente someter el tratado al Senado. Sin embargo, en Argentina éste tiene que ser discutido por ambas cámaras y aprobado por mayoría calificada en las dos.

Los Congresos Unicamerales tienen distintas denominaciones: Congreso Nacional, Asamblea Legislativa, Asamblea General (Nicaragua). Los países con esta organización son: Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, y Venezuela. Si bien en este caso, el procedimiento es muy similar, existen algunas variaciones en cuanto al tipo de mayoría que prevalece para su aprobación y las instancias del Poder Ejecutivo o Judicial que deben ser consultadas en algunos países, antes de la ratificación. En Cuba es el Consejo de Estado, y quien firma y dispone la publicación en la Gaceta Oficial es el Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Algunas estrategias para lograr la ratificación

1. Establecer la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como una de las prioridades de las instancias coordinadoras y las articulaciones nacionales de mujeres, de las ONGs de mujeres y mixtas que están trabajando por la puesta en marcha del Plan de Acción de Beijing 95 y en la evaluación hacia Beijing + Cinco. Igualmente, es conveniente concientizar a las mujeres

congresistas y en los poderes locales para que incorporen dicha meta como una de sus prioridades en los planes anuales.

2. Desarrollar una acción hacia el Poder Ejecutivo con miras a que los gobiernos de América Latina apoyen y participen efectivamente en la aprobación y ratificación de este instrumento. En este sentido, se puede solicitar a los primeros gobiernos que ratifiquen el instrumento que incentiven a otros a hacerlo.

3. Impulsar una acción hacia el Poder Legislativo, en especial hacia las mujeres parlamentarias, para que introduzcan en el Congreso el tema de la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, y comprometan a los parlamentarios sobre este proyecto.

4. Instar al Poder Legislativo para que se cree una comisión técnico-juíridica de género dentro de los Parlamentos, que incorpore en la discusión de la legislación nacional los avances de las Conferencias, Tratados y del Protocolo Facultativo una vez ratificado.

5. Instar a los organismos gubernamentales de la mujer que tienen la responsabilidad de poner en marcha la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, para que promocionen el compromiso de los gobiernos con la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW.

6. Impulsar una activa labor de cabildeo con autoridades gubernamentales, el Poder Legislativo y otros sectores gubernamentales que tienen la capacidad de incidir en la aprobación y ratificación del Protocolo. Los organismos gubernamentales de la mujer podrían, en este contexto, operar como interlocutoras con las instancias gubernamentales, apoyando las acciones del movimiento de mujeres.

7. Desarrollar una estrategia de convencimiento del Poder Ejecutivo sobre la importancia de la aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo para tornar más efectiva la CEDAW y garantizar la igualdad de derechos y de ciudadanía para las mujeres. Un componente importante de esta estrategia debería incluir argumentos contundentes sobre las ventajas que tiene para el gobierno invertir en el fortalecimiento y aplicación de la CEDAW.

8. Realizar un trabajo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores para discutir y articular una posición clara y contundente del gobierno en favor de la aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo.

9. Ejercer, en conjunto con los organismos gubernamentales de la mujer y escuchando al movimiento de mujeres, una posición firme con argumentos jurídico-políticos en defensa del Protocolo Facultativo ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

10. Establecer alianzas estratégicas con parlamentarios varones conscientes y comprometidos con la igualdad de género, para que adopten una posición firme en defensa de la aprobación y ratificación de este instrumento.

11. Realizar un monitoreo de las acciones del Poder Ejecutivo en materia de aprobación y ratificación del Protocolo.

Es importante recordar que…

La discusión en torno a las estrategias que deben implementarse para lograr una mayor participación del movimiento de mujeres y un compromiso más fuerte de los gobiernos de América Latina y el Caribe en la concientización y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, nos demuestra que ninguna de ellas será plenamente efectiva en tanto no se articulen las iniciativas y acciones de cada uno de los sectores que participan en este proyecto.

Si bien corresponde a los gobiernos llevar adelante el proceso de aprobación y ratificación de este importante y necesario instrumento, la historia y la realidad demuestran que no pueden hacerlo solos. Requieren de la participación del movimiento de mujeres y de otros sectores de la Sociedad Civil, de los organismos gubernamentales de la mujer y de la cooperación internacional.

Este esfuerzo mancomunado no solo agilizará el proceso de aprobación y ratificación, sino que aportará nuevos elementos para mejorar el Protocolo y permitirá que las organizaciones de mujeres y otras que lo emplearán como instrumento en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, lo sientan como una herramienta cercana y útil. Las alianzas estratégicas entre diversos

sectores son un recurso valioso porque van creando condiciones para el desarrollo de acciones coordinadas que faciliten la oportuna y adecuada aplicación de la Convención.

La eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres supone un esfuerzo político que involucra a todos los sectores de la sociedad. Es a la vez un proceso de cambio en las concepciones, en las estructuras sociales y culturales, en las relaciones entre las personas. Como proceso en construcción, demanda entonces una concertación que agilice el proceso de elaboración y aprobación, así como la ratificación y monitoreo de la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

VI. El Protocolo Facultativo de la CEDAW: mitos y supuestos

VI. El protocolo facultativo de la CEDAW: mitos y supuestos*

El sistema de protección de los derechos humanos y sus mecanismos de supervisión

La agenda de las relaciones entre Estados soberanos incluye entre sus temas prioritarios, la protección o tutela de los derechos humanos. Más de cincuenta años después de que la comunidad internacional identificó cada uno de los derechos humanos fundamentales, consagrándolos en la Declaración Universal adoptada en 1948, el movimiento entonces iniciado ha tomado fuerza propia, ampliando la esencia del derecho internacional para abarcar no sólo las relaciones entre Estados, sino también los derechos de las personas y las obligaciones del Estado hacia los individuos.

Aunque se ha admitido ya internacionalmente que la protección de los derechos humanos no es un asunto que corresponda exclusivamente a la jurisdicción de los Estados, no se puede ignorar que la aplicación del derecho internacional en la materia es paralela al derecho interno de cada país, toda vez que para su aplicación o cumplimiento, depende de los órganos internos del Estado[1].

La dignidad de todas las mujeres y los hombres y sus derechos iguales e inalienables, fue reconocida por los Estados fundadores de la Organización de las Naciones Unidas como base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo. Al mismo tiempo los Estados firmantes de la Carta de San Francisco, se comprometieron a desarrollar y estimular "el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos los seres humanos, sin distinción alguna por motivos de raza, **sexo**, idioma o religión", según reza el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

---

* **Artículo elaborado porAída González Martínez. Abogada mexicana. Integrante del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).**

1 César Sepúlveda.- La internacionalización de los derechos del hombre: expansión y movimiento". Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1988, pp.295-316.

Así se inició la constitución del sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos, que se compone de un **área jurídica** integrada por todos los instrumentos internacionales adoptados en el esquema de las Naciones Unidas, en los que se consagran los derechos protegidos, se enuncian los criterios que guiarán su restricción o suspensión legítima y se estipulan los compromisos que asumen los Estados que los ratifican. El sistema abarca también un **área institucional** que está compuesta por instancias internacionales de vigilancia, tanto intergubernamentales (como la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social o la propia Asamblea General de Naciones Unidas), como instancias de supervisión o control que, en su caso, establece cada Tratado o Convenio[2].

El núcleo jurídico de ese Sistema internacional para la promoción y protección de los derechos humanos, está compuesto hasta ahora por tres instrumentos globales y cuatro específicos, que integran lo que en la actualidad se conoce como la "Carta Universal de Derechos Humanos". Esos siete instrumentos son:

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966 (con sus dos Protocolos Facultativos).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965.
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979.

2 Mónica Pinto: Temas de Derechos Humanos.- Editores del Puerto, 1999.

Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984.

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de 1989 (con sus dos Protocolos Facultativos, adoptados en el año 2000).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (adoptada en 1990 y vigente desde 2003)

Si alguien se pregunta cual es la razón por la que se ha considerado que esos ocho instrumentos conforman la llamada "Carta Universal de Derechos Humanos", la respuesta es muy sencilla: el 80% de los Estados miembros de Naciones Unidas (hasta ahora 191) han ratificado cuatro o más de los seis instrumentos jurídicamente vinculantes; y las disposiciones de los ocho instrumentos se aplican a todas las personas en el mundo, o sea alrededor de seis mil millones de seres, mujeres y hombres por igual, de todas las edades, razas, culturas, religiones y credos políticos.

La aplicación de las disposiciones de los seis Convenios antes listados (al igual que los Convenios internacionales del trabajo adoptados en el marco de la OIT), aunque constituyen una obligación jurídica de los Estados Partes, está sujeta al análisis internacional. Esto es, no es el Estado Parte mismo el que decide o determina si ha cumplido o no con los compromisos que asumió al ratificar tales acuerdos, sino que al hacerlo acepta también someterse a la supervisión y control internacionales: esto se lleva a cabo mediante mecanismos que pueden aplicarse en forma independiente o consecutiva y/o complementaria. Tales mecanismos son los siguientes:

a) La presentación de *informes* sobre las medidas que hubieran adoptado para dar aplicación efectiva a las disposiciones de los Tratados. Tales informes tienen una periodicidad específica que los mismos Tratados señalan y los datos solicitados abarcan el campo legislativo, el administrativo o el programático.

b) El procedimiento de *comunicaciones*, esto es, el derecho de individuos o grupos de individuos a presentar denuncias o quejas alegando violaciones de los derechos que los instrumentos internacionales protegen.
c) El procedimiento o *sistema judicial*, que sólo opera en la región americana y en Europa, a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (que tiene su sede en San José, Costa Rica) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (con sede en Estrasburgo).

Examinemos rápidamente dichos mecanismos:

a) Informes de cumplimiento

El primero de estos mecanismos, o sea la obligación de presentar informes periódicos de cumplimiento de los Tratados, fue establecido inicialmente por la Organización Internacional del Trabajo, mediante la presentación de "Memorias de cumplimiento". Esta obligación se estipula en cada uno de los seis Convenios de derechos humanos adoptados en Naciones Unidas a que se ha hecho referencia anterior. En el ámbito interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos no dispone específicamente tal obligación.

En el sistema de Naciones Unidas, la aplicación del procedimiento de informes de cumplimiento (sean iniciales o periódicos) ha sido encomendada a Comités de Expertos independientes, que han sido creados por disposición de los propios Pactos o Convenios, con excepción del referido a los derechos económicos, sociales y culturales. Estos Comités forman el área institucional del Sistema de promoción y protección de los derechos humanos a que se hace referencia anterior. Las personas integrantes de estos Comités, son elegidas a título personal por los Estados Partes de cada instrumento; la responsabilidad prioritaria de tales Comités es analizar los informes que los Estados Partes presentan y, de ser el caso, emitir recomendaciones o sugerencias para el mejor cumplimiento de las disposiciones de cada instrumento internacional.

El procedimiento de presentación de informes de los Estados Partes no sólo ha significado el cumplimiento de una disposición de los Tratados o Convenios internacionales, sino que también ha propiciado que:

- Las autoridades nacionales examinen a profundidad la legislación aplicable, las normas, los procedimientos administrativos y las prácticas nacionales referidas al tema o temas de los instrumentos internacionales.

- El Estado Parte preste atención constante a la situación práctica que existe en relación con los derechos protegidos por el Convenio de que se trate, como por ejemplo, la situación de los niños, la condición de las mujeres, los programas de educación, de atención a la salud, de alimentación y vivienda; o, en su caso, los procesos electorales, las actividades de las organizaciones políticas y civiles y su libertad de movimiento o de acción; los procedimientos judiciales y la administración de justicia; y otros.

b) Procedimiento de comunicaciones. Denuncias de incumplimiento o violación de las disposiciones de los Tratados o Convenios de derechos humanos

El procedimiento de comunicaciones constituye la aplicación práctica del derecho de petición que corresponde a cualquier persona, hombre o mujer, sin distinción alguna; es una herramienta importante para proteger el ejercicio o goce de los derechos humanos fundamentales, cuando éstos sean vulnerados por el Estado o sus agentes.

Se reconoce también el procedimiento de comunicaciones de Estados o entre Estados, que permite que un Estado denuncie a otro Estado por violaciones a las disposiciones de los tratados de derechos humanos.

El primer caso, o sea, el derecho de comunicación individual o de grupos de individuos está reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a través de su Primer Protocolo Facultativo; por la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. A partir de diciembre de 2000, forma parte también de los mecanismos de aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En los cuatro casos, debe existir la aceptación explícita de los Estados, sea mediante la

ratificación del o los Protocolos Facultativos correspondientes; o a través de la declaración ex-profeso que reconoce la facultad de los Comités de Expertos para recibir y examinar comunicaciones.

En la esfera interamericana, el procedimiento de comunicación o derecho de petición individual se aplica en forma ejecutiva por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el Artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en cambio, el procedimiento de comunicación de Estados sólo se aplica cuando existe una declaratoria expresa de los Estados Partes aceptando este mecanismo, según lo dispone el Artículo 45 de la misma Convención.

c) Sistema judicial

En el ámbito interamericano, el procedimiento o sistema judicial descansa, como antes se indica, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la jurisdicción de la Corte requiere que los Estados Parte en la Convención Americana de Derechos Humanos acepten expresamente su competencia, mediante la declaración prevista en el Artículo 62 de la Convención. La Corte Interamericana tiene competencia jurisdiccional y consultiva de conformidad con los Artículos 61 a 64 de la Convención, según lo especifica el Artículo 2 de su Estatuto.

A diferencia del mecanismo o procedimiento de comunicaciones, los individuos no pueden presentar casos o denuncias ante la Corte. Todos los casos son promovidos o planteados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando se trata de violaciones de derechos de los individuos. Cuando se refiere a pedimentos de opiniones consultivas, éstas generalmente son presentadas por Estados Parte de la Convención o por los órganos y organismos del Sistema Interamericano.

Una vez resumida la estructura global del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, paso a referirme a su aplicación en materia de derechos humanos de las mujeres.

Protección de los derechos humanos de las mujeres: la Convención CEDAW

Las tareas de promoción y respeto a los derechos humanos fundamentales, incluyendo su definición, han propiciado que los derechos de la mujer se analicen y promuevan como un conjunto de derechos de naturaleza particular, pero interdependientes. Esto se confirmó hace casi cincuenta y cinco años en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, al consagrar la igualdad del hombre y la mujer; y se ratificó en los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Desde los inicios del Siglo XX, se adoptaron varios tratados o convenios internacionales referidos a la condición de la mujer, en particular en las áreas de la salud y el empleo. En el curso de la segunda mitad del siglo pasado se revisaron algunos de esos instrumentos o se reemplazaron por otros, que fueron producto de cuidadosos estudios, negociaciones y decisiones políticas adoptadas en los trabajos de las Naciones Unidas, de los Organismos Especializados que conforman el Sistema de Naciones Unidas o en el marco del Sistema Interamericano.

Entre los principales temas que fueron cubiertos por esos instrumentos internacionales enfocados a la protección de los derechos de las mujeres, podríamos citar: la proscripción de la "trata de blancas" o trata de mujeres y niños (1904, 1933 y 1949); la protección de la maternidad, el empleo y condiciones de trabajo; la igualdad de pago y oportunidades (abordadas por la OIT desde 1919); el matrimonio y la edad mínima para el matrimonio; el derecho a la nacionalidad y los derechos civiles y políticos (este último tema, fue abordado también en el ámbito regional).

Sin embargo, ninguno de los tratados internacionales o regionales adoptados, incluyendo los Pactos de derechos humanos que protegen por igual a las mujeres y a los hombres (y así lo establecen ambos instrumentos de manera específica en su Artículo 3), pudieron eliminar la persistente discriminación, *de jure y de facto*, que se ejercía contra las mujeres en todo el mundo, dando lugar al reclamo por la concertación de un instrumento que garantizara a las mujeres el reconocimiento universal de su derecho a la igualdad y la no discriminación.

Desde los primeros años de la década de los años setenta, se hizo más patente la convicción de la comunidad internacional de la necesidad de conjuntar, en un solo instrumento de carácter obligatorio, todo el gran flujo de principios y normas enunciados en resoluciones, declaraciones o recomendaciones de diversos organismos internacionales, así como en las disposiciones de los Convenios y Pactos ya adoptados. Esto a fin de consolidar una estructura política, jurídica y administrativa que permitiera erradicar la discriminación contra la mujer y, al mismo tiempo, propiciara y promoviera las medidas y programas necesarios para su incorporación a la vida de la sociedad en que se desenvuelve, en pie de igualdad con el hombre.

En ese objetivo, a iniciativa de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas y en respuesta a una recomendación expresa de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (celebrada en México, D.F. en 1975), se dio inicio a la elaboración de una Convención, teniendo como base la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1967.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (también conocida por sus siglas en inglés, CEDAW y en adelante la Convención) fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y abierta a la firma de todos los Estados en julio de 1980, fecha en la que fue suscrita por 64 Estados, dos de los cuales presentaron al mismo tiempo su instrumento de ratificación, Cuba y Guyana.

Para el año de su firma la Convención era el único instrumento contractual, de carácter global, orientado a proteger los derechos de las mujeres, que incluyó por primera vez un sistema de control y supervisión sobre su aplicación. Esto en ese entonces representó un logro importante, pues implicó el compromiso concreto de las Partes (a diferencia de otros instrumentos que sólo reflejaban una cierta voluntad política), de garantizar la adopción de las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer sometiéndose, para ello, a la vigilancia multilateral.

Es interesante destacar también que la Convención es uno de los tres instrumentos jurídicos multilaterales que recibió, en menor tiempo después de abrirse a la firma y ratificación, un mayor

número de ratificaciones y/o adhesiones. Es necesario también hacer notar que la región latinoamericana y del Caribe, es la única en el mundo en la que todos los Estados que la conforman han ratificado la Convención, que al mes de diciembre de 2003 ha recibido 175 ratificaciones.

La Convención tiene características propias, que la convierten en un instrumento *sui generis* entre los referidos a los derechos de las mujeres, ya que reconoce la complejidad del concepto de "discriminación" y, lo que es más grave, que ella es acumulable. Por ello, la Convención no sólo se refiere a las acciones del Estado, sino que incluye además los actos de personas físicas o morales, como se estipula en su Artículo 2(e) y, por lo tanto, amplía el marco de responsabilidades del Estado y lo obligan a actuar para garantizar la aplicación de las disposiciones de la Convención tanto en el ámbito público como en el privado.

La Convención se estructura en seis partes:

La **primera** abarca seis artículos en los que se define la discriminación contra la mujer, se consagran los principios básicos y se establecen los compromisos para prohibir la discriminación y lograr su eliminación; para adoptar las medidas y programas de desarrollo político, económico y social que permitan garantizar la igualdad de las mujeres y el goce de sus derechos humanos; para adoptar las medidas especiales temporales que sean necesarias a fin de alcanzar la igualdad de facto entre mujeres y hombres; para cambiar los patrones socio-culturales y los estereotipos y costumbres que asignan un valor diferenciado al papel de las mujeres y de los hombres en la sociedad y fortalecer la función social de la maternidad; y para eliminar el tráfico de mujeres y niñas y la explotación de la prostitución.

La **segunda** parte reafirma, en tres artículos, los derechos civiles y políticos de las mujeres, estipulando el compromiso de los Estados para promover una participación mayor e igualitaria de las mujeres en la vida pública y política y en las relaciones internacionales de los Estados, así como la igualdad de derechos de las mujeres para adquirir, cambiar o transmitir su nacionalidad.

La **tercera** parte de la Convención, en cinco artículos, puntualiza los derechos sociales y económicos de las mujeres, entre ellos su derecho a tener acceso igual al de los varones a la educación formal e informal, a la orientación y capacitación profesional; el derecho al empleo, a la seguridad social, a tener igual remuneración por trabajo igual y a gozar de licencia pagada de maternidad; se reafirma también el derecho, en igualdad de circunstancias con los varones, a la atención y cuidado de la salud, a los programas de planificación familiar; se reitera el derecho de las mujeres a recibir iguales beneficios sociales que los varones, incluyendo las prestaciones familiares, los créditos bancarios e hipotecarios, etc; y se incluye una disposición específica que atiende las necesidades de las mujeres rurales y su participación igual que el varón en el desarrollo rural y sus beneficios.

La **cuarta** parte de la Convención constituye uno de los factores de vanguardia que la caracterizaron en los años de su elaboración y adopción, al abordar la capacidad jurídica de las mujeres y el delicado ámbito de la familia en dos artículos: el 15 por el que se consagra la igualdad de derechos de las mujeres ante la ley y su protección y la igual capacidad jurídica de las mujeres y los varones en materia civil, en procedimientos judiciales y para contratar y administrar propiedades, así como para elegir su lugar de residencia y domicilio; en el Artículo 16 se estipula la igualdad de las mujeres y los varones en el matrimonio y en las relaciones familiares, la igualdad de derechos para decidir cuándo y con quién casarse, cuándo y cuántos hijos tener y la igualdad de derechos y responsabilidades en la educación y cuidado de los hijos.

La **quinta** parte de la Convención dispone el establecimiento del mecanismo internacional de vigilancia o supervisión de la aplicación de la Convención, al que se hace referencia anterior como parte del Sistema Internacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos; y se estipula la obligación de los Estados Partes para presentar un informe inicial al año de la ratificación de la Convención e informes

periódicos cada cuatro años, en los que se deberán reseñar las medidas que se hubieran adoptado para aplicar efectivamente la Convención.

La **sexta** parte de la Convención contiene las disposiciones reglamentarias para su registro y administración.

a) Mecanismo de vigilancia de la aplicación de la Convención

En el caso de la Convención, el mecanismo lo constituye el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante el Comité), conocido también por sus siglas en inglés como “el CEDAW” (que a demás son las mismas que identifican a la Convención) creado en virtud del Artículo 17 de la Convención; está integrado por 23 personas expertas en materia de derechos humanos o, mejor aún, en derechos de las mujeres.

El Comité se reunió por primera vez en octubre de 1982. A partir del segundo período de sesiones, en 1983, el Comité inició el examen de los informes de los Estados Partes; hasta agosto de 2002, el Comité había celebrado 27 períodos de sesiones ordinarios y uno extraordinario, durante los cuales ha considerado un poco más de 300 informes iniciales y periódicos (312 para ser exactos) de Estados Partes pertenecientes a todas las regiones geográficas, niveles de desarrollo diferentes, culturas y sistemas socioeconómicos diversos.

b) Procedimiento de comunicaciones. Denuncias de incumplimiento o violación de las disposiciones de la Convención

La Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, al igual que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, no incluye ninguna disposición que reconozca el derecho de comunicación, o sea la posibilidad de que se puedan presentar a Naciones Unidas quejas o denuncias alegando

violaciones a los derechos consagrados por la Convención. Aunque en el curso de su preparación (entre 1975 y 1979) se presentó la propuesta de incorporar un artículo en el que se estableciera el "derecho de comunicación" o "denuncia" (planteada por Bélgica), esta iniciativa no logró el apoyo suficiente para su inclusión en el articulado de la Convención.

En cambio, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, a través de su Protocolo Facultativo I, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, sí contienen sendas disposiciones en las que se "reconoce" la competencia del Comité de Expertos respectivo, para recibir y examinar peticiones o denuncias sobre violaciones a cualquiera de los derechos consagrados en cada uno de tales instrumentos. Sin embargo, no existían procedimientos específicos que contemplaran casos individuales sobre violaciones a los derechos humanos de las mujeres y menos aún, al derecho a la no discriminación por motivos de sexo, y que establecieran la posibilidad de obtener una reparación de la violación causada.

En este particular, debemos reconocer que en materia de procedimiento de presentación de quejas o denuncias, desde años anteriores se consideró como tal, el procedimiento establecido en la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Comisión de la Mujer) desde los inicios de sus funciones en 1947[3]; y que, después de diversas modificaciones, se ha encomendado a un Grupo de Trabajo llamado "de Comunicaciones", cuyo sistema de trabajo no permitiría considerar, según los parámetros actuales, que el análisis de tales "comunicaciones" sea afín al que aplican otros mecanismos de derechos humanos.

En efecto, el Grupo de Trabajo de "Comunicaciones" de la Comisión de la Mujer, examina en cada período de sesiones una lista de comunicaciones que le presenta el Secretario General, elaborada a partir de información presentada por la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos o por otros órganos del Sistema de Naciones Unidas o por alguno o algunos de los

3 Resoluciones 76(V) de 1947, 304 I (XI) de 1950, 1983/27 y 1993/11 del ECOSOC, que dan competencia a la Comisión de la Mujer para analizar comunicaciones sobre la situación de la mujer en todo el mundo.

Organismos Especializados, y son asuntos siempre referidos a la discriminación contra la mujer. Sin embargo, este procedimiento no está vinculado a la Convención y más bien constituye una fuente de información para la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

Estas cuestiones fueron abordadas por varias organizaciones no gubernamentales (ONG), las que destacaron la tendencia que se había ido configurando hasta 1993, en la que se atribuía prioridad o atención preferente a la promoción y protección de los derechos civiles y políticos, aislando los derechos económicos, sociales y culturales; y por ende, pretendiendo ignorar la indivisibilidad de ambos grupos de derechos humanos, de los que los derechos "de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible", como lo reafirma la Declaración y el Programa de Acción adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, de 1993.

Las mismas ONG y agrupaciones de mujeres hicieron notar que la ausencia de una perspectiva de género en los análisis que los órganos responsables de atender los casos de denuncias o quejas por violaciones de los derechos humanos, ponía en situación de desventaja y/o vulnerabilidad la protección y promoción de los derechos de las mujeres, al tiempo que daba lugar al cuestionamiento de la jerarquía de la Convención misma, en relación con otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Las ideas y planteamientos de las agrupaciones de mujeres y ONG fueron apoyadas por varios Gobiernos, dando frutos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, en 1993, al incluirse en el Programa de Acción un llamamiento a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, para que examinaran "con urgencia la posibilidad de introducir el derecho de petición…", elaborando un Protocolo facultativo de la Convención. En este particular, debe hacerse notar que el Comité CEDAW, como Comité de Expertos, no tiene competencia para elaborar o preparar ningún instrumento internacional y a lo más que podría llegar, sería que, como lo hizo en su momento, adoptara una recomendación a los órganos pertinentes, en este caso, a la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

Con este impulso, la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, incorporó entre sus recomendaciones para los Gobiernos, en materia de derechos humanos, la de "apoyar el proceso iniciado…. con miras a redactar un proyecto de protocolo adicional de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que pudiera entrar en vigor lo antes posible, sobre un procedimiento relacionado con el derecho de petición…"[4].

No es el propósito de este trabajo el hacer un recuento de los hechos que tuvieron lugar entre 1995 y 1999, o de las circunstancias que rodearon la negociación y elaboración del texto del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Para tal efecto, es de recomendarse la lectura y estudio de dos publicaciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos[5].

El Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW y sus procedimientos

El Proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999 y abierto a la firma de los Estados Partes en la Convención, el 10 de diciembre del mismo año. El Protocolo entró en vigor el 22 de diciembre de 2000; al 31 de diciembre de 2003, lo han suscrito 75 Estados y 58 Estados han presentado su instrumento de ratificación o de adhesión.

---

4 Párrafo 230 (k) de la Plataforma de Acción de Beijing

5 IIDH. **Protocolo Facultativo. Documento de Trabajo**. **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1998.** Como su título indica, se trata de un documento de trabajo que hace una relatoría muy puntual de los antecedentes y etapas del proceso de elaboración del Protocolo Facultativo "a partir de un proyecto propuesto por la Presidenta (del Grupo de Trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer establecido ex-profeso para tal objeto) Aloisa Wôrgetter…"; este mismo documento incluye los términos del debate en cada uno de los artículos discutidos para integrar el Protocolo Facultativo.

IIDH. **Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Primera impresión.** 2000. Este documento contiene un resumen de los antecedentes y eventos que condujeron a la decisión de elaborar un Protocolo Facultativo, así como un historial de las últimas etapas de la negociación del proyecto de Protocolo. Asimismo, incluye el texto de cada uno de los 21 artículos del Protocolo con explicaciones y comentarios de su significado y posibles interpretaciones, incorporando notas explicativas de los procedimientos afines que son aplicados en relación con otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Esta publicación se actualiza en la presente segunda edición.

El Protocolo Facultativo establece dos procedimientos: el de comunicaciones y el de investigación. El Protocolo está integrado por 21 artículos; en los primeros siete se dispone el compromiso de los Estados Partes de reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y examinar las comunicaciones que puedan presentar alguna persona o grupos de personas (que estén bajo la jurisdicción del Estado); las características que deben tener esas comunicaciones para que puedan ser consideradas por el Comité, entre otras, que no pueden ser anónimas, estipulándose también los criterios de admisibilidad de las comunicaciones que condicionan el que el Comité pueda recibir y considerar alguna comunicación; entre esos criterios estaría: si se han agotado o no los recursos internos nacionales, si el asunto materia de la comunicación ha sido o está siendo examinado por algún otro procedimiento internacional (esto es, por alguno de los otros Comités o por la Comisión de Derechos Humanos) o, en su caso, por alguno de los procedimientos regionales.

De igual forma, en esos artículos, el Protocolo autoriza al Comité a solicitar al Estado involucrado la adopción de medidas cautelares, en el caso de que considere que la supuesta víctima o víctimas puede sufrir un daño irreparable; se dispone también cada una de las etapas que debe cubrir el procedimiento, incluida la oportuna comunicación al Estado Parte o la solicitud de nuevos datos a la autora o autores.

En los Artículos 8 y 9 del Protocolo se establece el procedimiento de investigación, por el que se permite al Comité iniciar una investigación confidencial, cuando reciba información confiable sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos consagrados en la Convención; y se estipula el procedimiento que el Comité deberá seguir para desahogar los asuntos que sean materia de una investigación.

Es interesante destacar dos artículos que requirieron de intensas negociaciones: el que establece la cláusula “de exclusión”, o sea el Artículo 10, por el que los Estados Partes tienen la opción de declarar que no reconocen la competencia del Comité para iniciar y desarrollar una investigación, al momento de firmar, ratificar o depositar su instrumento de accesión. En opinión de algunas agrupaciones, este Artículo 10 permite, de manera implícita, una forma de “reserva”

para los Estados que no son “afectos” al procedimiento de investigaciones. Por su parte, en el Artículo 17 en el que se estipula que el Protocolo Facultativo no admite reservas.

El resto de los artículos establecen los elementos necesarios para la administración, registro y operación del Protocolo Facultativo. De estos artículos vale la pena mencionar el Artículo 11, en el que se estipula la obligación del Estado para garantizar que las personas bajo su jurisdicción que hayan presentado alguna comunicación, no se vean amenazadas o sean víctimas de malos tratos.

Los dos procedimientos estipulados en el Protocolo Facultativo son similares a los que se aplican en virtud de tres de los otros cinco instrumentos internacionales de carácter global, sea a través de un Protocolo Facultativo específico, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el procedimiento de comunicaciones; o en virtud de disposiciones específicas, como es la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial que contempla el procedimiento de comunicaciones en su Artículo 14.1; o la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que establece el procedimiento de comunicaciones en su Artículo 22 y el procedimiento de investigaciones en su Artículo 20, pero incluye también la “cláusula de exclusión” en su Artículo 28.1.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares contempla también el procedimiento de comunicaciones a través de su Artículo 77, pero no incluye el procedimiento de investigación.

Por lo que toca al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no incluye tampoco, como se indica en párrafos anteriores, ninguna disposición que contemple el derecho de comunicación o de petición; sin embargo, se encuentra en preparación un Proyecto de Protocolo Facultativo en el que se contemplaría el procedimiento de comunicación.

El Protocolo Facultativo complementa el marco jurídico para la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al establecer el recurso de queja o denuncia, reconociendo el derecho de las personas protegidas por la Convención

para demandar el cumplimiento y respeto a los derechos que les son reconocidos en ella si consideran que están siendo vulnerados por el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran.

Al observar en junio del año 2000, el número de ratificaciones al Protocolo Facultativo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se abocó a la tarea de examinar los procedimientos que habría que adoptar para cumplir las nuevas responsabilidades que le asigna el Protocolo una vez que entrara en vigor. Se prestó la mayor atención al contenido, en forma y fondo, del Reglamento que guiaría sus trabajos y a las bases jurídicas que habría de tener, derivadas de las disposiciones de la Convención y del Protocolo; y examinó los procedimientos necesarios para el examen de las comunicaciones que le sean presentadas en virtud del Artículo 2 del Protocolo.

Como corolario de esas discusiones, en su vigésimocuarto período de sesiones en enero de 2001, el Comité adoptó un nuevo Reglamento que guiará sus trabajos de seguimiento de la aplicación de la Convención y el Reglamento, que establece las normas para aplicar las disposiciones del Protocolo que le señalan nuevas responsabilidades.

Algunos mitos y supuestos sobre el Protocolo Facultativo de la CEDAW

La aprobación y entrada en vigor del Protocolo Facultativo alentó grandes esperanzas entre las agrupaciones de mujeres y organizaciones no gubernamentales, sobre su significado para la defensa de los derechos humanos de las mujeres, que redoblaron sus esfuerzos por promover la ratificación del Protocolo Facultativo en todo el mundo. En esa tarea, las mujeres recibimos el apoyo invaluable del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), en continuación o complemento del apoyo que otorgaron en el proceso de elaboración de dicho instrumento.

Desafortunadamente, el proceso por la ratificación del Protocolo, también impulsó la difusión de opiniones e interpretaciones de personas o grupos de personas que pueden ser muy respetables,

pero que están equivocadas acerca del significado de este instrumento y sobre el impacto de su aplicación para los Estados Partes de la Convención.

En efecto, en varios países del hemisferio occidental se ha argumentado que la ratificación del Protocolo habrá de imponer para los Estados Partes obligaciones distintas o que ampliará las estipuladas en la Convención. Yo me atrevería a denominar a esas opiniones o interpretaciones, como "mitos" o "supuestos" que resultan de una lectura fuera de contexto de los instrumentos jurídicos y de los informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, cuyas observaciones y recomendaciones se citan, en forma parcial y tendenciosa, como parte de una campaña desplegada para evitar la ratificación del Protocolo Facultativo en muchos países del área latinoamericana y del Caribe; y se ha llegado incluso, en algunos casos, a descalificar el valor intrínseco de la Convención para la protección de los derechos de las mujeres.

Mitos acerca del Protocolo Facultativo

Se hace necesario entonces hacer referencia a algunos de los argumentos y comentarios, planteados como parte de esa "campaña de desorientación" sobre el valor de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer con su correspondiente Protocolo Facultativo, para la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres.

Argumento:

Al ratificar el Protocolo Facultativo se permitirá la "actuación en el país (ratificante) de un organismo jurisdiccional supranacional llamado "el Comité"; ello permitiría …. imponer "una instancia internacional superior, que intervenga en los casos que presenten "grupos de personas"… alegando ser víctimas de una violación por el Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención".

Lo anterior significaría que el Estado (ratificante) aceptaría esa "instancia internacional superior" dándole prevalencia (preeminencia) a los órganos judiciales superiores, incluso la Corte Suprema de Justicia.

Comentario:

El Protocolo Facultativo de la Convención no crea ningún Tribunal u organismo supranacional, tampoco amplía las obligaciones de los Estados. Los Estados Partes en la Convención, al ratificar el Protocolo, reconocen la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, para recibir y examinar comunicaciones denunciando violaciones a los artículos de la Convención y, por ende, a los derechos humanos de las mujeres protegidos en la misma.

Las observaciones y comentarios finales del Comité en relación con los informes iniciales o periódicos que son examinados, no son, jurídicamente vinculantes para los Estados; esto es, son recomendaciones cuyo seguimiento permitiría al Estado mostrar claramente que tiene la voluntad política para aplicar debidamente la Convención.

***Argumento**:*

El texto de la Convención "está plagado de vaguedades" y "manifiesta una visión unilateral de la mujer" por "no valorar en su justa dimensión a la maternidad y no conceder atención a la relación de la mujer con la familia".

Comentario:

Se hace indispensable destacar que la Convención es uno de los instrumentos internacionales que mayor énfasis ha puesto en la importancia del papel de la mujer en la familia y en el significado social de la maternidad. Si se revisa el texto de la Convención, encontramos que desde el Preámbulo se recuerda "el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad…"; "la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos"; al tiempo que se reitera que el "papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación"; y que "la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto".

Asimismo, en relación también con la maternidad y el papel de la mujer en la familia, el articulado de la Convención incluye también varios principios y propósitos, entre los que vale la pena citar los siguientes:

- El Artículo 4.2 estipula que la adopción "de medidas especiales (de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer…) encaminadas a proteger la maternidad no se considerarán discriminatorias".

- Por su parte el Artículo 11 establece una serie de compromisos al Estado Parte que buscan impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o de maternidad, entre otros, el prohibir el despido por motivos de embarazo, el implantar la licencia de maternidad con salario pagado; el promover la prestación de servicios sociales que permitan a los padres combinar "las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo", y prestar protección especial "a la mujer durante el embarazo".

- En el ámbito de la familia, el Artículo 16 de la Convención establece, precisamente, el compromiso de los Estados Parte para "eliminar la discriminación contra la mujer en … los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares…" a través de diversas medidas, tales como, entre otras:

"d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores…. En materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial";

"f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos…; en todos los casos los intereses de los hijos serán la consideración primordial".

Argumento:

Se ha dicho también que "la Convención no atiende debidamente la relación de la mujer con la familia, y que contiene "una ambigüedad jurídica" al incorporar conceptos que no define como son "la identidad de género" y el de "derechos reproductivos".

Comentario:

Por lo que se refiere a los que se dice "nuevos conceptos" como el de "género" y el de "derechos reproductivos", seguramente ha habido algún error en las citas que se han difundido de las argumentaciones contrarias al Protocolo, pues la Convención no hace mención a ninguno de los dos conceptos.

Debe recordarse que el concepto de "género" se empezó a utilizar en las negociaciones y documentos de Naciones Unidas, durante la última etapa de la preparación de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, de 1995; y ciertamente, fue motivo de intensas y difíciles negociaciones para lograr que se aceptara su inclusión en la Declaración y en la Plataforma de Acción de Beijing, esto es, quince años después de que la Convención fuera adoptada por la Asamblea General y abierta a la firma de los Estados. En los esfuerzos por obstaculizar la ratificación del Protocolo Facultativo se han vuelto a utilizar argumentos que incluyen interpretaciones muy desviadas del concepto de género, como el que yo califico de extremo que es el aventurar que puede "implicar la homologación de la homosexualidad, el lesbianismo, la bisexualidad y la transexualidad, con la heterosexualidad…"; o que también podría tratarse de "una desnaturalización del mismo concepto de matrimonio".

Acerca del concepto de "género", me atrevería a incluir aquí la definición del concepto y de otros términos relacionados que han sido aceptados o utilizados en varios foros multilaterales, incluyendo la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995:

- Partiendo de la base de que el término sexo identifica las diferencias biológicas y constitutivas de las mujeres y los hombres (o del macho y de la hembra, cuando se trata de animales), **género** se entiende como el conjunto de características específicas culturales que identifican el comportamiento social de mujeres y hombres y las **relaciones** entre ellos. Por tanto, el género no se refiere simplemente a mujeres u hombres, sino a la relación entre ellos y la manera en que se construyen socialmente. Debido a que es un término relacional, el género debe incluir a mujeres y hombres. Al igual que los conceptos de clase, raza y etnicidad, el género es la herramienta analítica para entender los procesos sociales.

- En ese mismo enfoque, **equidad de género** es el proceso de ser justos con mujeres y hombres. Para asegurar la justicia, deben existir medidas para compensar las desventajas históricas y sociales que han impedido a mujeres y hombres disfrutar de oportunidades iguales. La equidad conduce a la igualdad, pero nunca la sustituye.

- Consecuentemente, **igualdad de género** significa que mujeres y hombres gozan de la misma situación. La igualdad de género significa que mujeres y hombres tienen condiciones iguales para la realización plena de sus derechos humanos y el potencial para contribuir al desarrollo nacional, político, económico, social y cultural y a beneficiarse de los resultados.

En cuanto al término "derechos reproductivos" efectivamente no figura en ningún artículo de la Convención y solamente empezó a surgir en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 y, en particular, en el curso de los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994). El Programa de Acción aprobado en esta Conferencia, define explícitamente qué se debe entender por **derechos reproductivos**: "…los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y, a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos…" (párrafo 7.3).

Posteriormente, en la Plataforma de Acción adoptada por la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), se reafirma que: "los derechos reproductivos forman parte del derecho básico de todas las parejas y de cada persona individualmente a decidir libre y responsablemente el número de hijas e hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el momento en que desean tenerlos y a disponer de la información y de los medios para ello, así como el derecho a alcanzar el más alto

nivel de salud sexual y reproductiva. También incluyen su derecho a tomar decisiones relativas a la reproducción libres de discriminación, coacción y violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos"[6].

Esta definición de los derechos reproductivos es la que ha sido atendida por las y los expertos integrantes del Comité.

***Argumento**:*

El Comité ha "promovido la promiscuidad entre los jóvenes" al recomendar la aplicación de programas de "educación sexual, sin referencia a valores morales y evadiendo -o incluso oponiéndose- a la participación de los padres..."

Comentario:

Efectivamente el Comité ha sugerido o recomendado en varias ocasiones a los Estados Partes que se adopten Programas de Educación Sexual dirigidos a la población adulta y a adolescente, pero en ningún momento se ha opuesto a que en estas acciones se involucre o incorpore a los padres de familia.

La recomendación ha obedecido al hecho de que muy frecuentemente, el Comité ha observado que en los países cuyos informes se examinan, se presentan los elementos siguientes:

- Altas tasas de embarazos adolescentes, que le han preocupado profundamente, en particular cuando un gran porcentaje de esas jóvenes se convierten en madres solteras.
- Tasas elevadas de fecundidad y embarazos frecuentes (en muchas ocasiones no deseados) entre la población de menores recursos.

6 Plataforma de Acción.- 1995.- Párrafo 223

- Incremento de la pandemia del VIH/SIDA y de otras enfermedades sexualmente transmisibles, tanto entre parejas de mujeres y hombres adultos unidos en matrimonio, como entre adolescentes, mujeres y hombres, que desarrollan vida sexual activa, aunque no siempre con pareja estable.

En varios de sus comentarios finales, cuando ha expresado su preocupación por las altas tasas de embarazos de adolescentes, el Comité ha sugerido a los Estados Partes que mejoren "sus políticas y programas de planificación de la familia y salud reproductiva, incluso la disponibilidad y accesibilidad de métodos anticonceptivos económicos y modernos para mujeres y hombres", y ha alentado a los Gobiernos a "elaborar y promover programas de derechos reproductivos y conducta sexual responsable para mujeres y hombres, en particular entre los adolescentes."

Además, el Comité considera que la adopción de programas de educación sexual es recomendable no sólo para jóvenes adolescentes de ambos sexos, sino para todas las edades de mujeres y hombres por igual, con el objeto de prevenir los problemas antes señalados. En muchos países se han establecido programas de educación sexual para la población adolescente, en particular la población escolarizada, lo que ha permitido reducir los embarazos adolescentes y propiciar que las jóvenes y los jóvenes puedan continuar su educación.

Asimismo, el Comité ha observado que entre las parejas formalmente establecidas, en unión consensual o por matrimonio (civil o eclesiástico, o ambos) la educación sexual propicia una mayor armonía de pareja, alienta un trato respetuoso y una procreación deseada, buscada, lo que conduce a una familia mejor avenida con hijos que son recibidos con amor y educados en un ambiente de respeto y armonía. Como han señalado estudiosos del tema, los hijos que no son deseados, al nacer encuentran o perciben el rechazo de los padres o de la madre cuando es soltera, y ello puede conducir a problemas de desarrollo personal o de conducta.

Mitos acerca del Comité

En la misma campaña desorientadora a que se hace mención, se han planteado diversas referencias al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y sus comentarios

finales, incluyendo las observaciones o comentarios del Comité, en el contexto real en que fueron planteadas.

Antes de citar esas referencias, creo necesario recordar que desde su creación en 1982 hasta agosto de 2002, el Comité ha analizado y discutido más de 300 informes, iniciales o periódicos, de los Estados Partes; y, en un diálogo que se ha considerado fructífero con las Delegaciones de cada Estado, ha discutido las distintas modalidades de aplicación de la Convención.

Sin embargo, fue solamente a partir de 1994 que el Comité decidió adoptar recomendaciones y sugerencias dirigidas en forma particular a los Estados Parte, mismas que se incluyen en los informes anuales del Comité a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que son documentos públicos y, por lo tanto, pueden ser libremente consultados por toda persona o institución interesada.

A continuación se citan algunas de las supuestas recomendaciones o peticiones del Comité que se han señalado en varias ocasiones, por diferentes grupos o personas de otros tantos países.

***Argumento**:*

El Comité ha defendido la legalización del aborto y recomendado la revisión de las leyes que penalizan el aborto, cuando la Convención no lo incluye.

Comentario:

Efectivamente, el tema del aborto no está mencionado en la Convención, ni en el Artículo 12 que aborda el derecho a la salud, ni en el Artículo 16 que se refiere a la igualdad de derechos de la mujer en la familia. Sin embargo, el Comité ha abordado el tema del aborto en varias ocasiones y motivado por distintos factores, pero siempre en el contexto en que este tema se ha abordado en los foros de Naciones Unidas, tanto en la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), como en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995); esto es, como uno de los “

graves problemas de salud pública" y que "en ningún caso el aborto puede ser utilizado como método de planeación familiar"[7].

El Comité ha expresado su profunda preocupación por las altas tasas de mortalidad derivadas de la maternidad, entre las mujeres de las zonas rurales o de las poblaciones urbanas más pobres, en particular cuando esas muertes son, en un alto porcentaje, resultado de abortos clandestinos. En estos casos, el Comité ha recomendado la adopción de "medidas efectivas como campañas de educación e información sexual y el suministro de anticonceptivos eficaces, para reducir el número de abortos clandestinos".

El Comité ha tomado nota de que en varios países el aborto es penalizado en forma total, esto es, no existen causales excluyentes ello ha inducido al Comité a expresar su preocupación por el hecho de que se penalice, incluso en los casos en que el embarazo es producto de una violación sexual o de un incesto. Hay algunos casos en que la penalización es absoluta y alcanza al personal profesional de la salud que auxilia o atiende a una mujer en proceso de aborto con riesgo de vida. En estas situaciones el Comité ha expresado su profunda preocupación y ha sugerido que:

> "Se fortalezcan las medidas para prevenir los embarazos no deseados, incluyendo la ampliación, sin restricciones, de la disponibilidad de anticonceptivos de toda índole y de mejores programas de educación sexual y planificación familiar.
>
> Considerar la posibilidad de revisar las leyes que penalizan al personal de salud y que imponen sanciones de pena carcelaria a las mujeres que se ven obligadas a recurrir al aborto."

En la campaña, sin embargo, no se hace ninguna mención a que, en muchas ocasiones, el Comité ha expresado su profunda preocupación ante el alto índice de abortos y, en varias ocasiones, ante lo que parece indicar que el aborto se utiliza como "medio de control de la natalidad". Por ello ha enfatizado que "el aborto no es y no debe ser considerado o utilizarse como método de

7 Plataforma de Acción.- 1995.- Párrafo 106 (k).

planificación familiar", según ha sido ya acordado por los Estados miembros de Naciones Unidas en varias ocasiones, entre ellas, en la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y en la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995). Invariablemente ha instado enérgicamente a los Estados Partes, en los que estas circunstancias se perciben, a que "establezcan o mejoren si ya existe, una política integral de planificación de la familia y de salud reproductiva, incluso la disponibilidad y accesibilidad de medios anticonceptivos modernos".

***Argumento**:*

El Comité ha criticado que se acepte la objeción de conciencia de los médicos para no realizar abortos, por motivos religiosos.

Comentario:

En relación con la "objeción de conciencia", el Comité expresó su "particular preocupación" en el caso de un Estado Parte en el que el aborto es legal y sin ninguna limitación, pero en una de cuyas regiones las mujeres tenían "limitado acceso a los servicios médicos de aborto", debido a las objeciones de conciencia de los médicos y el personal de los hospitales; pero en ningún momento el Comité se refirió a los "motivos religiosos" que podrían haber inspirado tales objeciones. En su recomendación el Comité pidió al Estado Parte que adoptara las medidas que permitieran garantizar a las mujeres de esa región, el recibir los servicios médicos para el aborto en condiciones de seguridad en los hospitales públicos.

***Argumento**:*

El Comité ha criticado la institución del "Día de las Madres", por considerarlo un estereotipo negativo.

Comentario:

En este caso debe recordarse que el Comité ha señalado en repetidas ocasiones el alto valor social de la función de la maternidad; ha recomendado invariablemente que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para proteger a las madres de familia, en particular las madres

trabajadoras. Ciertamente se ha comentado con preocupación el predominio de conceptos estereotipados sobre las funciones exclusivas o características de cada sexo, como es la reintroducción de símbolos como el "Día de la Madre", sin que al mismo tiempo se destaque, con igual atención y apoyo, muchas otras actividades y funciones que desarrolla la mujer, en la familia y en la sociedad, como por ejemplo el valor del trabajo no remunerado que realiza la mujer en el hogar o su contribución al desarrollo.

***Argumento**:*
El Comité ha criticado a los países en los que se penaliza la prostitución.

Comentario:

En relación a la supuesta crítica a la penalización de la prostitución o supuesta recomendación para que se "legalice" la prostitución, es necesario aclarar que el Comité no ha recomendado o sugerido que "se legalice" la prostitución. Debe recordarse que la Convención no prohíbe la prostitución, ya que el Artículo 6 de la Convención establece el compromiso de los Estados Partes de tomar "las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer". La Convención no pide la "supresión" o "penalización de la prostitución", demanda la eliminación de la explotación de la prostitución de la mujer.

El Comité ha observado con preocupación que en muchos países se penaliza la prostitución en general, pero se somete a juicio y se sanciona solamente a las prostitutas y no a quienes utilizan sus "servicios", esto es, los clientes del "servicio de la prostitución". Asimismo, en los informes de varios países no han podido identificarse las medidas que se hubieran adoptado para penalizar a quienes explotan la prostitución de las mujeres, tampoco se ha observado que exista una política de combate al tráfico de mujeres y niñas.

Por lo tanto, el Comité ha recomendado en varias ocasiones la promulgación de legislación penal que permita someter a juicio y sancionar penalmente y con severidad a quienes explotan a las prostitutas y a quienes trafican con mujeres y niñas, en particular con propósitos de comercio

sexual. Se ha recomendado al mismo tiempo, la adopción de programas de orientación, información y protección de las mujeres que se dedican a la prostitución, contra los abusos sexuales, la violencia y las infecciones y enfermedades sexualmente transmisibles, al tiempo que se les proporcionen medios para su rehabilitación y reinserción social.

***Argumento**:*

El Comité ha recomendado la legalización del lesbianismo, en nombre de la eliminación de la discriminación contra la mujer.

Comentario:

En lo que se refiere a una supuesta recomendación del Comité para la legalización del lesbianismo, debe comentarse en primer lugar que el término "lesbianismo", como el término "homosexualismo", no figuran en el texto de la Convención, como otros que se han comentado anteriormente. Es hasta las últimas décadas que estos términos se han utilizado en los documentos de los organismos internacionales, en particular los de Naciones Unidas.

El Comité se ha referido a la homosexualidad o al lesbianismo, sólo en dos de sus Comentarios Finales: una fue para preguntar si el Estado Parte se proponía penalizar o no la homosexualidad, pero fue una pregunta que no resultó en ninguna recomendación; en el segundo caso, el Comité expresó su preocupación porque el "Código Penal tipifica el lesbianismo como delito sexual" y recomendó que se derogue toda pena por practicarlo.

***Argumento**:*

El Comité ha solicitado el reconocimiento de uniones homosexuales con iguales derechos …que los matrimonios legítimos…

Comentario:

En ningún momento y en ninguno de sus Comentarios Finales, el Comité ha solicitado el "reconocimiento de las uniones homosexuales con iguales derechos…. que los matrimonios legítimos…".

***Argumento**:*

El Comité ha insistido en cambiar los patrones socioculturales de conducta y las estructuras tradicionales de la familia y ha recomendado que se promulguen leyes que autoricen el divorcio.

Comentario:

El Comité ha observado con preocupación que persisten conceptos estereotipados sobre "el papel de las mujeres y los hombres en la sociedad y en la familia", que contradicen el contexto mismo del Artículo 5 de la Convención; esto es, la necesidad de lograr un cambio en los estereotipos que asignan valores diferenciados a las actividades de cualquiera de los dos sexos.

Por lo mismo también se ha referido a la situación de las mujeres que son jefas de familia y ha recomendado el reconocimiento de sus derechos como tales, estén o no casadas, cuando son viudas, divorciadas o, incluso, cuando no son las madres de la familia sino las hijas, hermanas, sobrinas, nietas, que asumen la responsabilidad de la guía y mantenimiento de las necesidades familiares.

De igual manera, el Comité ha expresado en frecuentes ocasiones su profunda preocupación por la persistencia de la práctica de la poligamia y ha señalado constantemente la conveniencia de fortalecer las uniones matrimoniales tradicionales, lo que contradice la afirmación que se ha hecho de que el Comité favorecería "la pluralidad de modelos de familias".

Al observar la situación de la mujer en la familia, según se ha detectado en varios informes, se ha constatado que persisten normas jurídicas (en los Códigos Civiles o Códigos de Familia) y estereotipos sociales que asignan un valor diferenciado al papel de las mujeres y de los hombres en la familia; en algunos casos se llega al extremo de estipular en la ley que la jefatura de la familia recae en el varón. Por ello el Comité ha expresado su profunda preocupación por "la desprotección de las mujeres en materia del derecho de familia" que las limita, entre otras cosas, en su capacidad "para administrar sus propios bienes o los bienes de la pareja".

Al tomar la decisión de recomendar o sugerir que se examine la posibilidad de reformar las leyes de familia a fin de que se autorice el divorcio, se ha tomado también en cuenta que en muchos países, aunque la Ley de Familia no permite (o a veces prohíbe) el divorcio, las parejas se separan mediante un procedimiento legal (que autoriza a la separación de domicilio); y aunque continúan unidos por el vínculo jurídico del matrimonio, desarrollan vida de pareja con persona diferente, pero sin contar con la protección de la ley en sus derechos familiares, como la sucesión o la propiedad de bienes comunes. Esa situación es no sólo desventajosa para las mujeres, sino muestra un trato discriminatorio hacia ellas.

Como observación final al desarrollo de la campaña a que se ha hecho referencia anterior, creo conveniente recordar que el Comité ha expresado su preocupación por las prácticas de aborto selectivo de los nonatos de sexo femenino, o el infanticidio de niñas al nacer (en los países en donde no hay avances tecnológicos para conocer el sexo del producto antes del parto); el Comité ha condenado las prácticas de mutilación genital femenina que se practica aún hoy en día en muchos países de Africa. El Comité ha expresado su preocupación ante prácticas de esterilización forzosa de mujeres que se han llevado a cabo en algunos países latinoamericanos. El Comité ha rechazado invariablemente la práctica de tráfico de mujeres y niñas con propósitos de comercio sexual y ha recomendado constantemente a los Estados Partes establecer las políticas preventivas de este tráfico y promulgar la legislación penal necesaria para combatir y sancionar a los traficantes. Desafortunadamente en esa campaña de desorientación, ninguna de estas posiciones del Comité fue o ha sido reconocida.

Prospectivas del Protocolo Facultativo en la aplicación de la Convención

Desde el inicio de la preparación y negociación del Protocolo Facultativo (esto es desde 1995), se ha señalado que este es y será un excelente instrumento de creación de conciencia sobre los efectos negativos de los estereotipos socioculturales en la perpetuación de actitudes discriminatorias contra la mujer y la necesidad de garantizar la igualdad de las mujeres y los hombres.

Teniendo en cuenta la gran expectativa entre las agrupaciones de mujeres y en muchas organizaciones no gubernamentales sobre el significado del Protocolo Facultativo para la defensa de los derechos de las mujeres, creo que es importante recordar que:

- El Protocolo no crea nuevas obligaciones, sustantivas o de procedimiento para el Estado Parte.
- Su aplicación requiere que en el Estado existan recursos internos, judiciales o administrativos, que permitan a las personas protegidas el reivindicar sus derechos y solicitar las reparaciones necesarias, en caso de que así lo amerite la violación alegada.
- Los mecanismos estipulados en el Protocolo Facultativo quedarán siempre sujetos al agotamiento de los recursos internos nacionales y su mayor valor radica en su influencia a nivel nacional.

Estoy convencida de que el Protocolo Facultativo de la Convención ha inspirado a los Estados Partes que lo han ratificado, confiando en que también inspirará a los Estados que aún no lo hacen, a examinar los recursos que actualmente están disponibles en el ámbito nacional y evaluar su efectividad para prevenir y remediar las violaciones de los derechos de las mujeres y para asegurar la aplicación de las disposiciones de la Convención. Un poco más del 25% de los Estados Parte de la Convención ha ratificado el Protocolo Facultativo y del restante 75%, algunos Estados son parte del Protocolo Facultativo I del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, lo que permite también una fórmula protectora de los derechos de las mujeres al abrir la oportunidad a ejercer el derecho de comunicación o petición.

Si el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (que es la segunda Convención más ratificada del mundo) no se aprueba, se estaría otorgando un nivel secundario o de inferioridad a la CEDAW en relación con otros instrumentos de protección de Derechos Humanos: como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, cuyo Primer Protocolo Facultativo también estipula el derecho de comunicación; o como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos y Degradantes, que también

contemplan tal derecho y la competencia de los respectivos Comités para recibir y examinar las comunicaciones que envíen personas sometidas a su jurisdicción sobre violaciones a las disposiciones de la Convención correspondiente.

Igual protección puede encontrarse en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos, en la que el procedimiento de comunicación se presenta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La no aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención por un Estado Parte, de cualquiera de los otros procedimientos antes mencionados, podría entenderse como una clara muestra de discriminación contra las mujeres, al negarles el derecho de comunicación sobre posibles violaciones a sus derechos protegidos por la Convención y al no otorgarle la importancia suficiente como para asumir un nuevo compromiso internacional.

El Comité, por su parte, ha adoptado ya decisiones importantes para la correcta y eficaz aplicación de las responsabilidades que el Protocolo le asigna. Aprobó ya un reglamento específico, que constituye la tercera parte del Reglamento general del Comité; decidió establecer un Grupo de Trabajo Ad-Hoc, de conformidad con el Artículo 62 del nuevo Reglamento, integrado por cinco miembros del Comité.

También se adoptó un formulario modelo para la presentación de comunicaciones basadas en el Artículo 2 del Protocolo Facultativo; el Comité además ha analizado el sistema de trabajo que adoptará para una mejor coordinación con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluyendo un sistema electrónico de recopilación de datos para el registro de las comunicaciones.

En los Artículos 56 a 75 del Reglamento se incluyen las disposiciones que especifican las funciones y responsabilidades del Comité y de la Secretaría General de Naciones Unidas en la aplicación de los Artículos 1 a 7 del Protocolo Facultativo. Así, encontramos previsto que el Secretario General de Naciones Unidas tiene la función de realizar un registro de las

comunicaciones que se presenten y, en su caso, de recabar cualquier aclaración que se requiera del autor o autores de las comunicaciones, así como de mantener constantemente informado al Comité sobre ello.

En el Reglamento también se indica que si algún integrante del Comité es nacional del Estado parte involucrado o si tiene algún interés personal en el asunto, no podrá participar en el examen y tratamiento de una comunicación. El Artículo 62 también estipula que el Comité creará uno o más grupos de trabajo, según sea necesario, integrado por no más de cinco expertas o expertos; en caso necesario, señala el mismo artículo, el Comité podrá nombrar uno o más Relatores para que analice la comunicación, formule recomendaciones y apoyen al Comité en la forma como éste lo decida.

Tal como lo dispone el Artículo 5 del Protocolo Facultativo, en casos de urgencia que así lo ameriten, el Comité o el Grupo de Trabajo o el Relator, podrán solicitar al Estado Parte la adopción de medidas provisionales que protejan a la víctima de la "supuesta violación" de posibles daños irreparables.

El Reglamento también determina que, antes de declarar si una comunicación es admisible o no, el Comité o el Grupo de Trabajo podrán hacer del conocimiento del Estado Parte la comunicación en cuestión, si el o la autora de la misma accede a que se dé a conocer su identidad al Estado, con el objeto de que "presente sus respuestas por escrito" en un plazo que el propio Comité le habrá de fijar; si el Estado desea presentar argumentos que rechacen la admisibilidad del caso, habrá de presentarlos por escrito en un plazo de dos meses después de haber recibido la notificación del Comité.

Si el Comité decide declarar inadmisible una comunicación lo deberá hacer de inmediato del conocimiento del o los autores de la comunicación y del Estado parte interesado; esta decisión podrá ser revisada en los casos en que el Comité reciba una petición por escrito en la que incluya nueva información en apoyo a su solicitud.

Las normas relativas al procedimiento de investigación, contemplado en los Artículos 8 y 9 del Protocolo Facultativo, se encuentran en los Artículos 76 a 91 del Reglamento. En esas disposiciones se detallan los trámites que aplicará y las acciones que realizará el Comité en estos casos, entre las cuales se reitera que cualquiera de las etapas que estipula el Artículo 8, el Comité habrá de pedir la colaboración del Estado Parte.

En el Reglamento también se estipula que el Comité podrá recabar información de distintas fuentes, además de la que reciba del Estado Parte o la que haya originado el procedimiento de investigación. Las fuentes que cita el Artículo 83 del Reglamento son: representantes del Estado parte interesado; organizaciones gubernamentales; organizaciones no gubernamentales y particulares.

Se estipula, asimismo, la posibilidad de que en el caso de efectuar una visita al Estado Parte, los representantes del Comité podrán llevar a cabo audiencias para recibir información verbal de personas o grupos de personas bajo la jurisdicción del Estado Parte interesado, en las condiciones y términos que se determinen de común acuerdo con el Estado Parte interesado.

Finalmente, se dispone también en el Reglamento que será confidencial todo trámite y reuniones que el Comité lleve a cabo en relación con los dos procedimientos.

A manera de conclusión

A cuatro años de su entrada en vigor, en diciembre de 2002, el Protocolo todavía no ha sido invocado por ninguna persona o grupos de personas para presentar alguna comunicación sobre la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Esta ausencia de comunicaciones podría alentar la esperanza de que las disposiciones de la Convención son respetadas; sin embargo, también puede indicar que falta información sobre el significado de una efectiva aplicación de la Convención.

Ahora bien, en varias ocasiones he escuchado o leído citas de quienes afirman que la entrada en vigor del Protocolo Facultativo aseguraría la efectiva aplicación de la Convención; en realidad, la aplicación de la Convención no debe depender del Protocolo Facultativo, en particular cuando existe una real voluntad política del Estado para eliminar la discriminación contra las mujeres.

Podemos afirmar que la Convención es realmente respetada y sus disposiciones plenamente aplicadas, cuando las mujeres de cualquier país estén informadas y conscientes de que su derecho a la igualdad y la no discriminación significa:

- Que pueden y deben ejercer en forma plena, sin restricción alguna, todos sus derechos políticos y civiles, como el participar en cualquier actividad política en igualdad de circunstancias y niveles que los varones, tanto en los procesos electorales, como en las funciones de gobierno.
- Que gozan de plena igualdad en la familia, que las niñas tienen iguales derechos que los niños a la educación y al cuidado de la salud.

- Que las mujeres, niñas, adultas y ancianas, gozan de la protección social y judicial contra la violencia intrafamiliar.

- Que todas las mujeres, de cualquier edad, tanto de las zonas urbanas como de las rurales, incluyendo las mujeres indígenas, tienen derecho igual que los varones al acceso a todos los sistemas de estudio, desde el nivel básico hasta el de la enseñanza superior o universitaria. Que tienen igual derecho a gozar del cuidado de la salud, a recibir información sobre medidas de protección y prevención de las enfermedades sexualmente transmisibles y del SIDA, que tienen derecho a la atención y cuidado de la salud reproductiva, así como el derecho a recibir información sobre la prevención de embarazos no deseados.

- Que todas las mujeres, sin distinción de edad, pueden gozar de iguales derechos que los varones en el trabajo y similares condiciones de empleo y capacitación, igualdad de condiciones de contratación y de remuneraciones. Que tienen derecho a no ser sometidas a

ninguna prueba de no embarazo como condición para su contratación o para conservar un empleo remunerado.

- Que las mujeres tienen iguales derechos que los varones a la propiedad y herencia de la tierra, que deben tener el mismo derecho y la capacidad para el manejo y control de sus propiedades, que tienen iguales derechos a la vivienda, a la alimentación, al crédito, al deporte y actividades culturales, en fin que tienen derecho a gozar de su ciudadanía plena.

Si las mujeres tienen conciencia plena de sus derechos, (algunos de los cuales se citan en los párrafos anteriores) y de que están protegidos por la Convención, podrán decidir si necesitan o no utilizar este nuevo mecanismo de protección que es el Protocolo Facultativo. Debemos reconocer que la mejor garantía de que la Convención efectivamente se aplica, es que las mujeres no tengan que utilizar los procedimientos que el Protocolo establece.

Toca ahora a las agrupaciones y organizaciones no gubernamentales, así como a los Gobiernos mismos, dar una amplia difusión al Protocolo Facultativo de la Convención a fin de que se conozca su texto en su verdadera dimensión y se evite crear o fomentar falsas expectativas sobre el impacto de dicho instrumento internacional en los derechos humanos de las mujeres.

VII. El Comité de la Convención CEDAW: un órgano de supervisión y seguimiento en derechos humanos de las mujeres

VII. El Comité de la convención CEDAW: un órgano de supervisión y seguimiento en derechos humanos de las mujeres*

La Convención CEDAW

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida por sus siglas en inglés, CEDAW) es uno de los seis instrumentos internacionales, jurídicamente vinculantes para los Estados Partes, que conforman la llamada "Carta Universal de Derechos Humanos". Estos constituyen la estructura jurídica del sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos fundamentales.

La aplicación de las disposiciones de la Convención, aunque constituye una obligación jurídica de los Estados Partes, está sujeta al análisis internacional; no le corresponde únicamente al propio Estado Parte decidir si ha cumplido o no con esas obligaciones, como sucede en el caso de otros instrumentos de derechos humanos. Por esa razón, la parte quinta de la Convención, que abarca los Artículos 17 al 20, establece los elementos que conforman un sistema de control y supervisión sobre su aplicación, que en términos generales es similar a los sistemas que estipulan los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El Artículo 17 de la Convención dispone la creación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el CEDAW), integrado por veintitrés personas elegidas por la Conferencia de Estados Partes cada dos años, a título personal. Es decir, no se trata de

---

* **Artículo elaborado porAída González Martínez. Abogada mexicana. Integrante del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta ponencia fue presentada en el III Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos del IIDH (Costa Rica, 28 de octubre a 31 de noviembre del 2002)**

representantes de los gobiernos, sino de personas expertas y conocedoras de las esferas abordadas en la Convención, en particular sobre la condición de la mujer. La Convención asigna una función primordial al Comité: supervisar la debida aplicación de la Convención y los progresos que los Estados Partes logren en ese propósito.

De conformidad con el Artículo 18, los Estados Partes deben presentar al Secretario General de Naciones Unidas, informes iniciales y periódicos acerca de las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de cualquier otra índole que hubieran adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención y sobre los progresos que hubieran alcanzado para tal fin. El Comité examina tales informes y presenta, a su vez, un informe anual a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social (ECOSOC), sobre el desarrollo de sus trabajos. Los informes del Comité son publicados todos los años, como documento oficial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, bajo las siglas A/56/38 (el número intermedio corresponde al período de sesiones de la Asamblea General).

Organización de los trabajos del Comité

En su primer período de sesiones, en octubre de 1982, el Comité definió en primera instancia los lineamientos o directrices para la preparación de los informes de los Estados Partes y elaboró su propio Reglamento, como lo indica el Artículo 19 de la Convención.

En esa misma ocasión, el Comité también decidió considerar los informes de los Estados, con base en un criterio plural; esto es, informes de países desarrollados y de países en vías de desarrollo, así como de “países con economía de mercado o con economía centralmente planificada” (criterio aplicado hasta 1989). Al mismo tiempo, el Comité elaboró y aprobó un Reglamento que guiaría sus trabajos. En 1995, el Comité decidió revisar su Reglamento, a fin de incorporar las nuevas prácticas y métodos de trabajo que había adoptado hasta entonces. Sin embargo, la revisión no finalizó sino hasta el año 2000, por lo que el Comité aprobó un nuevo Reglamento durante su vigésimocuarto período de sesiones en febrero del año 2001.

A partir del segundo período de sesiones, en 1983, el Comité inició el examen de los informes de los Estados Partes. Hasta agosto de 2002, el Comité ha celebrado veintiocho períodos de sesiones ordinarios y uno extraordinario, durante los cuales ha considerado trescientos doce informes iniciales y periódicos de Estados Partes pertenecientes a todas las regiones geográficas, niveles de desarrollo diferentes, culturas y sistemas socioeconómicos diversos.

Grupos de trabajo del Comité

En razón del cúmulo de trabajo y del reducido tiempo de sesiones de que disponía, el Comité estableció dos grupos de trabajo permanente. Uno de ellos, con el mandato de examinar y proponer las medidas necesarias para agilizar sus trabajos y lograr mejores resultados; el otro grupo de trabajo quedó encargado de analizar y discutir temas específicos de la agenda, a los que se hace referencia más adelante.

En virtud de la acumulación de informes por examinar y la falta de tiempo y recursos para discutirlos adecuadamente (a pesar de que se habían examinado un promedio de doce informes en cada sesión), el Comité decidió también crear un grupo de trabajo con la responsabilidad de estudiar los informes periódicos que revisaría el Comité y preparar una serie de preguntas y planteamientos a los Estados Partes, como base del examen de tales informes. Este grupo de trabajo pre-sesión se reunió por primera vez en 1990, en fechas inmediatas anteriores al período de sesiones. Los magníficos resultados obtenidos hicieron aconsejable solicitar a la Asamblea General la autorización para convocarlo nuevamente en 1991; la autorización fue otorgada, permitiendo que pudiera volver a sesionar dicho grupo de trabajo con los mismos buenos resultados anteriores. A partir de entonces, se adoptó tal sistema.

A partir de 1999, el Comité decidió cambiar las fechas de las reuniones del grupo de trabajo pre-sesión, a fin de permitir a los Estados Partes recibir con mayor antelación las preguntas del Comité y proporcionar sus respuestas en fechas anteriores al período de sesiones correspondiente, de manera que las y los expertos pudieran analizarlas y estudiarlas con suficiente tiempo. Este

nuevo sistema de trabajo ha propiciado que el diálogo entre el Comité y los Estados Partes, se desarrolle de forma más ágil y con mayor contenido.

Procedimiento del Comité para el examen de los informes

En el examen y discusión de los informes de los Estados Partes, el Comité aplica dos procedimientos: uno para los informes iniciales y otro para los informes periódicos.

El Comité asigna tres reuniones para revisar los **informes iniciales**: un día completo para recibir la presentación del Estado Parte a través de una delegación *ad hoc*; y para que los y las expertas presenten sus comentarios, preguntas o cuestionamientos, según sea el caso. Una tercera reunión se lleva a cabo dos o tres días después (que puede ser matutina o vespertina) durante la cual se reciben las respuestas del Estado Parte.

En el análisis de los **informes periódicos**, el Comité elabora una lista de preguntas o cuestionamientos al Estado Parte, a través del grupo de trabajo pre-sesión, con el fin de que el Estado proporcione en sus respuestas mayor información o aclaraciones, en su caso, a las consultas del Comité. Este procedimiento tuvo y tiene todavía el objetivo fundamental de agilizar el diálogo que se desarrolla con los Estados en el curso de la reunión y, adicionalmente, ampliar los datos proporcionados o actualizarlos.

El sistema que el Comité ha seguido para desarrollar el "diálogo" con los Estados Partes ha variado en el curso de los años. A partir del año 2002, los planteamientos, comentarios o preguntas de las y los expertos, se organizan por "bloques" que se basan en los apartados o capítulos de la Convención: un primer agrupamiento aborda los Artículos del 1 al 6 de la Convención; el segundo aborda los Artículos 7, 8 y 9. El tercer bloque discute las medidas o acciones desarrolladas para dar aplicación a los Artículos del 10 al 14; y el cuarto bloque aborda cuestiones que se refieren a la igualdad de las mujeres ante la ley y al derecho de familia (Artículos 15 y 16), buscando priorizar las cuestiones que se hubieran incluido en las preguntas del grupo pre-sesión. En los informes anuales del Comité, puede observarse que el "diálogo" desarrollado con los Estados Partes,

reflejaba de alguna manera las políticas adoptadas y los programas desarrollados por el Estado y los puntos o temas de interés del Comité.

Al Comité le interesa y le preocupa el cumplimiento estricto de todas las disposiciones de la Convención. En ese espíritu, ha insistido invariablemente en que las mujeres sean informadas y educadas sobre sus derechos humanos y sobre la protección que la Convención les otorga; ha señalado también, que es indispensable que las mujeres tengan igual acceso a la justicia y a la protección de la ley que el que tienen los hombres.

A partir del undécimo período de sesiones, el Comité ha planteado observaciones finales a los Estados, señalando el o los artículos de la Convención cuya aplicación era el objetivo de tales observaciones finales.

Otros temas incluidos en la competencia del Comité

La integración del Comité sigue lo indicado en el Artículo 17 de la Convención, en el sentido de que las personas expertas integrantes del CEDAW serían elegidas teniendo en cuenta no solo la tradicional "distribución geográfica equitativa", sino la "representación de diferentes formas de civilización, así como de los principales sistemas jurídicos". Ello ha permitido un análisis plural, amplio e integral de los diferentes sistemas y formas de aplicación que tiene la Convención en diversos países; también ha favorecido que al interior del Comité se hayan debatido ampliamente algunas cuestiones principales sobre sus competencias.

A continuación se destacan los otros temas que se incluyen dentro de las competencias del Comité, ya discutido internamente:

a) El alcance de la disposición del Artículo 21, en cuanto a las sugerencias y recomendaciones de carácter general que pueda hacer el Comité con base en el examen de los informes y de los datos que los Estados Partes transmitan

La aplicación del Artículo 21 es una cuestión que el Comité abordó de manera cuidadosa desde los primeros períodos de sesiones, sin poner en duda que el Comité podría y debería plantear sugerencias y recomendaciones generales. Se discutió ampliamente si el Comité tendría facultades para presentar observaciones o recomendaciones generales a los Estados, sobre cada informe examinado, individualizando al Estado Parte; y en su caso, si tales "recomendaciones" habrían de ser de carácter específico (temáticas o sobre algún artículo de la Convención) o técnicas (sobre la forma y contenido del informe, etc.). Esto porque, en opinión de algunas expertas, el Comité tendría, con base en lo estipulado por el propio Artículo 21, el poder de "exhortar" a los Estados Partes a fin de que pongan en marcha diversas medidas tendientes a promover la situación de la mujer; o bien el poder de cuestionar directamente a los Estados Partes en forma singularizada.

En este particular, podríamos considerar que al aprobar el documento que contiene los lineamientos generales para la elaboración de los informes, el Comité adoptó la primera recomendación general dirigida a todos los Estados Partes (más adelante se hace referencia a las recomendaciones generales adoptadas por el Comité). El análisis y discusiones sobre el alcance y aplicación del Artículo 21, también influyó y orientó al Comité en sus decisiones sobre la presentación de observaciones finales a los Estados Partes.

b) El contenido de los informes que el Artículo 22 autoriza al Comité a solicitar a los organismos especializados, acerca de la aplicación de la Convención en las áreas que correspondan a la esfera de sus actividades, así como el grado de participación de los propios organismos especializados en las sesiones del Comité

El segundo tema se refiere al grado de participación de los organismos especializados y el contenido de sus informes al Comité, de acuerdo con las disposiciones del Artículo 22 de la Convención. En las discusiones que el Comité desarrolló sobre el particular en sus primeros períodos de sesiones, finalmente se logró consenso sobre la conveniencia de solicitar informes resumidos a cada uno de los organismos. Estos permiten contar con un panorama más amplio sobre la situación de las mujeres en los Estados Partes cuyos informes son examinados por el CEDAW, respecto a los temas relacionados con la competencia de cada organismo; por ejemplo: los

proyectos y programas de empleo con énfasis de aplicación a la mujer trabajadora para el caso de la OIT; o los programas de capacitación; los proyectos y programas de salud que sean desarrollados por el país y la OMS; similar información se recibe de la UNESCO para el tema de educación y cultura.

En su vigésimoquinto período de sesiones, el Comité adoptó nuevas directrices en relación con los informes que pudieran presentarle los órganos (UNICEF, UNIFEM, PNUD, etc.) y organismos especializados de Naciones Unidas. Así, se solicita que al preparar los informes para el CEDAW, se tengan en cuenta las cuestiones que el grupo de trabajo pre-sesión le plantea a cada Estado Parte; asimismo, se sugirió que las o los representantes de los órganos especializados puedan tener la autoridad y las facultades para responder "a las eventuales preguntas y observaciones del Comité".

c) El problema de las reservas presentadas por los Estados Partes al ratificar o acceder a la Convención y la competencia del Comité para conocerlas y analizar su alcance y, en su caso, para presentar o no una recomendación general al Estado reservante para retirar sus reservas

El tema de las reservas de los Estados Partes fue largamente debatido por el Comité desde el tercer período de sesiones, al examinar un informe inicial de un país que presentó varias reservas al ratificar la Convención. En esa oportunidad, el Comité decidió solicitar al Secretario General una opinión jurídica sobre la posible incompatibilidad de varias de las reservas presentadas por ese y por diversos Estados, con los propósitos y objetivos de la Convención. La opinión fue proporcionada de manera tan general que no arrojó ninguna luz sobre la problemática; además, el asesor jurídico recordó al Comité que entre sus funciones y competencias no figuraba la determinación "de la incompatibilidad de una reserva".

Un gran número de expertas del CEDAW consideraron entonces y aún consideran, que la mayoría de las reservas presentadas por los Estados Partes parecen ser inconsistentes con el objetivo esencial de la Convención; por tal razón, el Comité adoptó dos recomendaciones generales

sobre la cuestión de las reservas, una en 1987 y otra en 1992. Asimismo, el Comité ha planteado a los Estados Partes, en las directrices o lineamientos sobre la preparación de los informes iniciales e informes periódicos, la sugerencia de informar sobre el sentido y propósito de las reservas presentadas. Igualmente, al analizar los informes de los Estados Partes, invariablemente se ha sugerido, en su caso, reconsiderar el propósito de sus reservas a algunos artículos de la Convención.

Con base en las deliberaciones del CEDAW y de su preocupación por el número y la sustancia de las reservas presentadas a la Convención, esta cuestión fue también discutida en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993). En el Programa de Acción aprobado por la Conferencia, se incluyó un llamamiento a todos los Estados para que accedan o ratifiquen la Convención sin reservas; o que consideren la posibilidad de limitar el alcance de las mismas, formulándolas, en su caso, de la forma más precisa posible. El mismo llamamiento se adoptó durante la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995).

Ello no obstante, algunos Estados continuaron presentando reservas al ratificar o acceder a la Convención. Este hecho impulsó al Comité a realizar un análisis del impacto que las reservas tienen o pueden tener en el proceso de aplicación de la Convención; y a adoptar una Declaración que sometió a la Asamblea General en su informe de 1998, como su contribución a la conmemoración del quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En su Declaración, el Comité destacó que al primero de julio de 1998 “cincuenta y cuatro Estados habían formulado reservas a uno o más artículos de la Convención, incluidas las reservas permisibles a los párrafos 1 y 2 del Artículo 29”; también expresó su preocupación por las reservas presentadas a los Artículos 2 y 16 de la Convención que “contienen disposiciones básicas” de la misma. Igualmente manifestó su opinión de que “el Artículo 2 tiene fundamental importancia para el objeto y propósito de la Convención”; y que al ratificar la Convención, los Estados Partes expresan su “acuerdo en que deben condenarse todas las formas de discriminación contra la mujer”…. y “poner en práctica las estrategias previstas en los incisos a) a g) del Artículo 2 a fin de eliminar la discriminación”. Agregó que “ni las prácticas tradicionales, religiosas o culturales, ni las leyes y políticas nacionales incompatibles con la Convención pueden justificar la violación de las disposiciones de la Convención”.

Cabe señalar que durante la XXIII Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas, intitulada “La Mujer en el año 2000: igualdad de género, desarrollo y paz para el Siglo XXI”, en la que se evaluó la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, (proceso identificado como “Beijing +5”), se adoptó una recomendación a los Estados que indica la necesidad de “ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y limitar el alcance de las reservas a la Convención, así como de ser posible retirar aquellas reservas que son contrarias al objeto y propósito de la Convención o de cualquier forma incompatibles con el derecho internacional de los tratados”.

Afortunadamente, algunos Estados han reaccionado positivamente a los llamamientos del Comité y de la Asamblea General y, por tanto, han retirado algunas de sus reservas. Esto es un signo que permite alentar la esperanza de ver retiradas todas las reservas, en particular las que afectan seriamente los propósitos y objetivos de la Convención.

d) El alcance y significado de los artículos de la Convención y su debida aplicación

Otra fuente de información del Comité, para el mejor desempeño de su mandato en la vigilancia de la aplicación de la Convención, ha sido la División para el Adelanto de la Mujer (DAW). Esta cumple funciones de Secretaría y le proporciona al Comité documentos analíticos basados en indicadores estadísticos, relacionados con los artículos de la Convención, y referidos a cada informe periódico de los Estados Partes.

Aunque es indudable la institucionalidad de los informes de los Estados Partes como la fuente de información primordial para analizar el cumplimiento y aplicación de la Convención, es innegable que existen otros recursos igualmente válidos, que también son utilizados por otros “órganos de tratados” o comités responsables de vigilar la aplicación de los convenios de derechos humanos. Ejemplo de ello los datos que puede proporcionar la sociedad civil a través de las agrupaciones y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o de derechos de las mujeres. Sin embargo, esta opción fue materia de largas discusiones y análisis en el seno del Comité y no fue sino hasta después de 1990, que el Comité pudo acordar una fórmula de trabajo que le

permitiera establecer un vínculo de comunicación con las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Así, desde 1995 el Comité sistematizó sus contactos con las ONG, inicialmente con organizaciones con sede en Estados Unidos, pues eran las que contaban con más recursos para participar directamente en las sesiones públicas del Comité, como para preparar documentos informativos sobre situaciones específicas en los países cuyos informes habrían de ser examinados por el Comité. Estas reuniones informales del Comité con las ONG se llevaban a cabo a la hora del almuerzo, sin apoyo secretarial (o apoyo mínimo) y sin traducción simultánea; este último factor impedía a muchas expertas poder entrar en una conversación informativa con las ONG.

La difusión de la Convención y de los procedimientos de supervisión de su aplicación (que han realizado en nuestra región UNIFEM y el IIDH, directamente o con la colaboración de las ONG), permitió que poco a poco las organizaciones no gubernamentales nacionales se involucraran y participaran más directamente en las sesiones informativas. Incluso, se han organizado mejor para participar más activa y directamente en la preparación de los informes de los Gobiernos.

A partir de 1998, el Comité decidió asignar una sesión (matutina o vespertina) para reunirse con las organizaciones no gubernamentales, agradeciendo a UNIFEM su apoyo al impulsar a las ONG de mayores recursos, para que, a su vez, promovieran una mejor participación de organizaciones no gubernamentales nacionales, en particular de los países informantes. Asimismo, las y los expertos miembros del Comité reciben informes "sombra"[1] o paralelos sobre la situación real, cotidiana, de las mujeres en los Estados Partes; queda a la responsabilidad de cada miembro del Comité el hacer suya o no la información recibida.

En algunos casos, las ONG nacionales y también las internacionales (con sede en Nueva York), dan amplia difusión a los informes "sombra" que ellas preparan y eventualmente (las menos)

1 Como se llaman hasta ahora a los informes que preparan las agrupaciones de mujeres y las ONG.

los envían con suficiente tiempo a los expertos y expertas; o incluso a las autoridades de los gobiernos de los Estados Partes cuyos informes van a ser examinados por el CEDAW.

En junio del 2002, se llevó a cabo una reunión de los seis comités de expertos (tres integrantes por cada uno) del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, durante la cual se analizó la conveniencia de que los informes "sombra" se hagan del conocimiento de los Estados Partes en fechas previas a las sesiones de examen de sus informes de cumplimiento de la Convención.

La participación de las organizaciones no gubernamentales en todo este proceso es fundamental; esa participación es indispensable también en el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones o conclusiones finales que el Comité adopta en relación con cada informe que examina.

Análisis de las disposiciones de la Convención realizado por el CEDAW

En el curso de sus primeros quince períodos de sesiones, el Comité analizó y discutió diversas recomendaciones generales, bajo el tema específico de su agenda (intitulado "Aplicación del Artículo 21 de la Convención"), en el seno del grupo de trabajo ya referido.

Hasta 1991, el Comité adoptó diecisiete recomendaciones generales de diversa naturaleza y sobre distintas cuestiones, entre ellas: las reservas a la Convención presentadas por los Estados Partes; la conveniencia de establecer medidas especiales o temporales de apoyo a la mujer; los programas de educación y orientación que permitan eliminar prejuicios y prácticas tradicionales que obstaculizan la promoción de la mujer; la prevención y lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), el problema de la circuncisión femenina como una de las prácticas tradicionales que tienen graves consecuencias contra la salud de la madre y el niño; la necesidad de incluir indicadores de la situación de la mujer en los sistemas de estadísticas nacionales; los mecanismos nacionales efectivos y la necesaria publicidad de la Convención y de las labores del CEDAW; el problema de la violencia contra la mujer; la situación de la mujer en el

trabajo y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; la situación de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas; la medición y valoración del trabajo doméstico no remunerado y la condición de las mujeres discapacitadas[2].

Interpretación de las disposiciones de la Convención

El Comité decidió realizar un análisis más amplio y sustantivo del alcance y significado de las disposiciones de la Convención, tal como lo habían llevado a cabo otros órganos de vigilancia del cumplimiento de Convenios de derechos humanos[3], que han procedido a realizar interpretaciones sustantivas de cada una de las convenciones cuya aplicación vigilan. Al tomar esta decisión, el CEDAW señaló su confianza en que, con toda seguridad, tales análisis apoyarían la mejor aplicación de la Convención y una mayor difusión sobre su significado y alcance a nivel de los grupos y personas interesadas.

Con ese propósito, se decidió también definir las cuestiones prioritarias que el Comité debía examinar en un programa de trabajo a mediano plazo; así, se propuso que en cada período de sesiones, el Comité dedicara una reunión a examinar la aplicación de los artículos de la Convención. Es entonces que en el décimo período de sesiones (enero de 1991), el Comité acordó establecer un programa a mediano plazo, para analizar uno o más artículos de la Convención o temas relacionados con sus disposiciones.

De acuerdo a lo anterior, en 1992 (undécimo período de sesiones) el Comité analizó varios artículos de la Convención y debatió el significado de su aplicación para el combate de la violencia contra la mujer, partiendo de la base de su Recomendación General Nº 12 (adoptada en el octavo período de sesiones, 1989) en la que el Comité habría considerado que los Artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención “obligaban a los Estados Partes a actuar para proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia”.

---

2 Visitar el sitio web CEDAW http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/ o la sección web especializada del IIDH, http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/ para conocer las recomendaciones Generales del Comité.

3 Como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité sobre los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos, así como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Como resultado de tales estudios, el Comité decidió aprobar la Recomendación General Nº 19, que incluye observaciones sobre los artículos de la Convención que tienen relación con el tema de la violencia contra la mujer, el hostigamiento sexual y la explotación de la mujer. Asimismo, el Comité llegó a la conclusión de que: "la violencia contra la mujer, no solo menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de convenios específicos de derechos humanos, sino que constituye discriminación, tal como se define en el Artículo 1 de la Convención".

En esta Recomendación Nº 19, el Comité también advierte que "la violencia contra la mujer, puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, independientemente de que en ellas se mencione expresamente a la violencia o no", por lo que la Convención se aplica igualmente a "la violencia perpetrada por las autoridades públicas", así como a "la violencia practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas" por vía de la discriminación; se afirma también que "la violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de la violencia contra la mujer" y que "existe en todas las sociedades", ya que en las relaciones familiares, "se somete a las mujeres a violencia de todo tipo, incluida la violación, otras formas de ataque sexual, violencia mental y de otra índole que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales".

En esa misma ocasión, el Comité examinó la contribución que haría a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y decidió aprobar una Sugerencia (Nº 4) que contiene diversas propuestas, entre ellas la siguiente:

> "Ala luz de la Recomendación General Nº 19, se confirma que la violencia contra la mujer está proscrita por la Convención, por constituir una forma de discriminación. Por tanto, deben arbitrarse medidas para aumentar la protección internacional de la mujer contra la violencia; debe solicitarse a los Estados Partes que tomen medidas concretas para prevenir y reprimir la violencia contra la mujer en la vida pública y privada."

En 1994, durante el decimotercer período de sesiones, se estudiaron los Artículos 9, 15 y 16 y otras disposiciones afines (situación de la familia), habiéndose adoptado la Recomendación Nº 21, sobre "La igualdad en el matrimonio", en la que se reafirma que:

> “La nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad”, por lo que “una mujer que no posea la ciudadanía carece del derecho de voto, no puede ocupar cargos públicos y puede verse privada de prestaciones sociales y del derecho a elegir su residencia”. (Párr. 6)
>
> “(...) cuando la mujer no puede celebrar contratos, o tener acceso a créditos financieros, o solo lo puede hacer con el consentimiento o la garantía de su marido o de un pariente masculino, se le niega su autonomía jurídica”. (Párr. 7)
>
> “(...) toda limitación al derecho de la mujer para escoger un domicilio en las mismas condiciones que el varón, puede limitar su acceso a los tribunales en el país en que vive”. (Párr. 9)
>
> “Alas mujeres migrantes que viven y trabajan temporalmente en otro país deberían otorgárseles los mismos derechos que a los hombres de reunirse con sus cónyuges, compañeros o hijos”. (Párr. 10)
>
> “La diversidad de normas jurídicas y consuetudinarias relativas al matrimonio, aplicadas en muchos países, tienen serias consecuencias para la mujer, que invariablemente limitan su derecho a la igualdad de situación y de obligaciones en el matrimonio. La limitación de los derechos en el matrimonio puede ser causa de que se considere al esposo como cabeza de familia y como principal encargado de la adopción de decisiones y, por lo tanto, infringe las disposiciones de la Convención”. (Párr.17)

En 1994 se inició el análisis de los Artículos 7 y 8, o sea los derechos políticos de la mujer y su plena participación en la vida política nacional e internacional, así como el concepto de discriminación y las medidas necesarias para eliminar prejuicios y prácticas tradicionales que propician la discriminación contra la mujer. El Comité completó el estudio del impacto de la aplicación de los Artículos 7 y 8 hasta 1997, cuando aprobó la Recomendación Nº 23 en la que se observa que:

> “Las esferas pública y privada de la actividad humana siempre se han considerado y reglamentado en forma distinta,… asignando a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculadas con la procreación y la crianza de los hijos dejando al hombre el dominio de la vida pública y el ejercicio del poder, y circunscribiendo a la mujer solo al ámbito privado”. (Párr. 8)
>
> “Si la mujer fuera liberada de alguna de las cargas de trabajo en el hogar, participaría más plenamente en la vida de su comunidad”, señalando que “la dependencia económica de la mujer respecto del hombre suele impedirle adoptar decisiones importantes de carácter político y participar activamente en la vida pública”. (Párr. 11)
>
> “Para alcanzar una amplia representación en la vida pública, las mujeres deben gozar de igualdad plena en el ejercicio del poder político y económico; y deben participar en condiciones de igualdad en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos”. (Párr. 17)

El Comité identificó varios factores que dificultan en muchos países, en mayor o menor medida, el ejercicio del derecho a votar y a ser elegida para las mujeres (consagrado en el Artículo 7, inciso a), entre los cuales están los siguientes:

> “Acceso menor a la información sobre los candidatos y sus plataformas electorales; la doble carga de trabajo y dificultades financieras que limitan el tiempo o la oportunidad de seguir las campañas electorales; las tradiciones y estereotipos sociales y culturales en muchos países se utilizan para disuadir a la mujer de ejercitar su derecho de voto”.
>
> “Esos y otros factores explican, en parte, la paradoja de que las mujeres que representan la mitad de los electores, no ejerzan su poder político ni formen agrupaciones que promoverían sus intereses o quizás cambiarían o eliminarían las políticas discriminatorias”. (Párr. 20 y 21)

En 1997 se inició el estudio del Artículo 12 y su vinculación con otras disposiciones de la Convención. En un procedimiento de tres etapas y mediante un análisis colegiado, compartiendo comentarios y puntos de vista con especialistas de la OMS y otros órganos de Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales, el Comité completó en 1999 el estudio del derecho a la salud y su protección por la Convención, adoptando la Recomendación Nº 24, en la que, entre otras cosas, se señala que:

> "La plena realización del derecho de la mujer a la salud puede lograrse únicamente cuando los Estados Partes cumplen con su obligación de respetar, proteger y promover el derecho humano fundamental de la mujer al bienestar y cuidado de la salud durante todo su ciclo de vida" (Párr. 2). En este particular, el Comité dejó claro que a los efectos de esta Recomendación al hablar de mujer se debe entender que abarca todo su ciclo de vida, esto es, desde la niña hasta la mujer de edad avanzada.
>
> "Si bien las diferencias biológicas entre mujeres y hombres pueden causar diferencias en el estado de salud, hay factores sociales que determinan el estado de salud de las mujeres y los hombres y que pueden variar entre las propias mujeres". (Párr. 6)
> Los Estados Partes no pueden eximirse de su responsabilidad en la prestación de servicios de atención y cuidado de la salud, mediante una transferencia de sus facultades a organismos del sector privado.
>
> Las adolescentes y las mujeres adultas carecen de acceso suficiente a la información y los servicios necesarios para garantizar la salud sexual, en particular en cuanto a la información relacionada con VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual.

Evaluación de la aplicación de la Convención realizada por el CEDAW

Con el propósito de evaluar el progreso alcanzado en la aplicación de la Convención, el CEDAW ha preparado en el curso de sus veinte años de funcionamiento, tres informes que presentó en los años 1985, 1995 y 2000. El primer informe se presentó a la Conferencia de Evaluación del

Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985. En ese momento, y a partir de los informes hasta entonces examinados y del diálogo con los representantes de los Estados Partes, el Comité pudo confirmar que había aumentado entre los gobiernos la conciencia sobre la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. La misma opinión fue subrayada por distintos órganos de las Naciones Unidas, como la Asamblea General y el ECOSOC.

En este primer informe (1985), el CEDAW identificó algunos elementos que demostraron especialmente los progresos alcanzados, tales como:

- Para 1985, todos los Estados Partes, con algunas excepciones, habían adoptado medidas para cumplir con los objetivos y el contenido de la Convención.

- Los Estados Partes habían reconocido la importancia de la contribución de la mujer al proceso de desarrollo de sus países. En el marco de sus posibilidades, los Estados habían hecho esfuerzos para crear las condiciones necesarias para cumplir con los requisitos de las normas internacionales y las ideas que propugna la Convención.
  En algunos países, las disposiciones de la Convención ya eran aplicadas antes de su ratificación y no fue necesario introducir mayores cambios en la legislación nacional vigente; en otros países, en cambio, la ratificación de la Convención apoyó la incorporación del principio de igualdad en sus constituciones y otras leyes básicas, y en muchos casos se promulgó nueva legislación.

- En ciertos países se adoptaron medidas para eliminar la discriminación de hecho contra la mujer; pero en muchos otros, lamentablemente, la mujer continuaba enfrentando numerosas formas de discriminación tanto *de jure* como *de facto*, sin haberse identificado esfuerzo alguno de los gobiernos por cambiar dicha situación.

- Las mujeres intensificaron sus esfuerzos para organizarse, con miras a participar con iguales derechos y obligaciones que el varón, en todas las esferas de la vida económica, política y social de sus países; y para auxiliar en la promoción de la condición de la mujer.

- La mujer seguía siendo víctima de prejuicios sociales que establecen funciones diferentes para uno y otro sexo; y responsable de la doble carga que supone desempeñar un empleo y tener que ocuparse de tareas domésticas y familiares, mientras que el hombre no comparte aún plenamente tales responsabilidades.

Al cumplirse diez años de la entrada en vigor de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el CEDAW decidió actualizar el informe de 1985 antes citado, con el fin de presentarlo a la IV Conferencia Mundial de la Mujer, que tuvo lugar en Beijing, en 1995.

El documento del CEDAW (que circulaba en la Conferencia bajo las siglas A/CONF.177/7) de 1995, es un informe mucho más amplio que el primero, ya que incluye un resumen de los antecedentes de la Convención y proporciona datos sobre el sistema de trabajo hasta entonces adoptado por el Comité. Asimismo, dedica el segundo capítulo a reseñar algunos elementos del impacto de la Convención y del Comité, que también habían sido identificados en el informe de 1985. Un tercer capítulo resume las "tendencias y temas" identificados por el Comité y cómo los conceptúa en relación con cada uno de los temas abordados por la Convención o los factores que inciden en su aplicación. Este capítulo presenta un avance de los temas y cuestiones a los que el Comité daba en ese entonces prioridad y que, en su opinión, deberían ser también tratados en el marco de la Conferencia Mundial de la Mujer. En este particular, resaltan sus comentarios sobre "violencia contra la mujer" y sobre la persistencia de tradiciones y prejuicios, refiriéndose a las recomendaciones generales que sobre el tema de la violencia o sobre la familia había ya adoptado en 1992 y 1994.

En el capítulo cuarto se analizan los retos que enfrentaba el Comité, a los cuales ya se hace referencia anterior al comentar las responsabilidades y funciones del Comité. En sus reflexiones el Comité hace notar el problema de las reservas que se habían presentado a la Convención, indicando que ellas "representan un reto significativo a la aplicación de la Convención" y al cumplimiento de sus responsabilidades cuando se refieren a los artículos sustantivos de la misma. En ese mismo capítulo cuarto, el Comité se refiere a su propósito de desarrollar un análisis sustantivo de las

normas de la Convención y su significado en términos de los derechos humanos de las mujeres. Al propio tiempo, el Comité expresa su convencimiento de que contar con un proceso que permita las comunicaciones individuales o "proceso de petición", propiciaría el fortalecimiento del impacto de la Convención en la promoción y respeto por los derechos humanos de las mujeres.

Entre otros elementos tratados en ese capítulo, el Comité se refiere a la necesidad de ampliar los vínculos de comunicación con otros organismos y con las organizaciones no gubernamentales, para un mejor y más sustantivo examen de la aplicación de la Convención en los Estados Partes.

El tercer informe preparado por el Comité está enfocado en la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, con base en el examen de los informes sobre la aplicación de la Convención. Este informe se presentó como su colaboración a la preparación de la XXIII Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas, intitulada "La mujer en el año 2000: igualdad de género, desarrollo y paz para el siglo XXI".

En la introducción de su tercer informe (2000), el Comité advirtió que "la Plataforma está directamente vinculada a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados Partes y fija una pauta internacional para esclarecer el concepto de igualdad entre mujeres y hombres". Destaca que el lugar central "que ocupa la Convención en cuanto al adelanto de la mujer y el logro de la igualdad se subraya en la Esfera I de especial preocupación de la Plataforma de Acción" referida a los derechos humanos de la mujer, que "fija su primer objetivo estratégico en la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer, mediante la plena aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos…".

Entre los avances identificados en el análisis de los informes de los Estados Partes, el Comité señaló los siguientes:

- Se han establecido o fortalecido los mecanismos nacionales encargados de fomentar el adelanto de la mujer. Se han creado o establecido ministerios de asuntos de la mujer, a nivel de gabinete, o se han instaurado oficinas de la mujer en las oficinas del primer ministro.

- Se han adoptado medidas para facilitar la incorporación de la perspectiva de género, incluso mediante la recopilación de estadísticas con desglose de sexo, para seguir de cerca los efectos de las políticas y los programas sobre las niñas y las mujeres.

- En la esfera de los derechos humanos, se han incluido en varias constituciones disposiciones que garantizan el disfrute de los derechos humanos sin discriminación por motivos de sexo, en varias de las cuales se define la discriminación.

- En algunos Estados Partes los tratados internacionales, incluida la Convención, tienen precedencia sobre la legislación interna; mientras que en otros se ha aprobado legislación expresa para aplicar la Convención.

- Entre las medidas legislativas para aplicar la Convención y la Plataforma, se ha incluido la revisión de los códigos sobre la condición jurídica y social de la persona, la creación de cortes familiares y la aprobación de códigos de familia.

- Se ha revisado en varios Estados Partes, la legislación laboral existente para incorporar disposiciones sobre igualdad.

- En materia de educación se ha dispuesto la obligatoriedad de la enseñanza primaria y secundaria para las niñas y se han incorporado los derechos humanos en diversos niveles de los programas de estudios.

- En varios Estados Partes se han iniciado esfuerzos para abordar los estereotipos tradicionales, incluso mediante la revisión de libros de texto y los métodos de enseñanza, para eliminar prejuicios basados en el género. Se han introducido en varios países los programas docentes para sensibilizar sobre la igualdad y eliminar estereotipos tradicionales, inclusive respecto a las mujeres en las zonas rurales.

- También se han tratado en los medios de información los estereotipos tradicionales y la discriminación contra la mujer.

- Muchos de los Estados Partes han adoptado medidas de gran alcance para abordar las diversas formas de violencia contra la mujer, dándole alta prioridad en la estrategia nacional para la prevención de la delincuencia; se ha introducido legislación con respecto a la violencia intrafamiliar y se ha penalizado la violación marital.

El Comité también identificó en este tercer informe, algunos problemas que obstaculizaban (y continúan obstaculizando) la ejecución de la Plataforma de Acción y, por ende, la aplicación de la Convención. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- Cuestiones nuevas y en gestación, como las consecuencias económicas desfavorables para la mujer resultantes de la transición a una economía de mercado, en especial con respecto al empleo, la salud y los servicios sociales.

- El tráfico de mujeres y la explotación de la prostitución se han convertido en un grave obstáculo para la aplicación de la Convención. Las prostitutas siguen viéndose afectadas como resultado de la aplicación discriminatoria de las leyes, incluidos exámenes médicos forzados y la ausencia de mecanismos de protección y rehabilitación.

- La persistencia de actitudes estereotipadas acerca de las funciones que desempeñan el hombre y la mujer en la sociedad, puede ser un obstáculo crítico para la aplicación de la Convención y la ejecución de la Plataforma. Estas actitudes perpetúan prácticas y costumbres tradicionales que pueden llegar a ser perjudiciales para la mujer y crear un ambiente omnímodo de discriminación, que incorpora códigos sociales rígidos que afianzan ideas estereotipadas relativas a las funciones de la mujer en la familia o sobre su participación en la vida pública, y le impiden obtener empleos sin discriminación. Todo ello desalienta a la mujer a ingresar en la vida pública y a buscar empleos no tradicionales.

Procedimiento de comunicaciones. Denuncias de incumplimiento o violación de las disposiciones de la Convención: Protocolo Facultativo

Como es sabido ya, gracias al empeño de las organizaciones no gubernamentales, el apoyo de varios Estados Partes de la Convención y la participación del Comité, así como con base en las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer creó un grupo de trabajo abierto a todos los Estados; este sesionó en paralelo con la propia Comisión entre 1996 y 1999, para elaborar el Proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención. Este Protocolo fue aprobado por la LIVAsamblea General de Naciones Unidas, que lo adoptó en octubre y lo abrió a la firma el 10 de diciembre de 1999, fecha en la que fue suscrito por veintitrés Estados Partes.

Al 18 de octubre de 2002, el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ha sido suscrito por setenta y cinco Estados y ratificado por cuarenta y siete Estados Partes de la Convención[4].

La adopción del Protocolo Facultativo de la Convención complementa la normativa protectora de los derechos de las mujeres, al proporcionar un marco más amplio, más integral, de atención al pleno cumplimiento de las obligaciones que la Convención establece para los Estados Partes. Asimismo, fortalecerá en forma significativa el ámbito de aplicación de dicho instrumento internacional, al abrir a las mujeres el camino de la comunicación o, si fuera necesario, de la denuncia de las violaciones a sus derechos humanos protegidos por la Convención en todos los campos de actividad: salud, educación, participación política a nivel nacional e internacional, trabajo y capacitación y, lo que es primordial, en la familia o en el campo de las prestaciones económicas y sociales.

El Protocolo Facultativo de la Convención establece un procedimiento de comunicaciones y un procedimiento de investigaciones. En el primero, se autoriza al Comité a recibir comunicaciones

4 Para ver el estado de ratificaciones ir a http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/sigop.htm. Las ratificaciones en el año 2003 (diciembre) ascienden a 58.

relacionadas con violaciones de los derechos consagrados en la Convención y a emitir opiniones y recomendaciones. En el segundo, el Comité podría iniciar investigaciones acerca de violaciones graves o sistemáticas de las disposiciones de la Convención cometidas por un Estado Parte.

Ambos procedimientos han sido ya contemplados en instrumentos jurídicos internacionales similares o en las disposiciones de alguna de las convenciones de derechos humanos. El Protocolo Facultativo no es, por tanto, un instrumento que "invente" procedimientos inéditos para exigir el cumplimiento de la Convención, ni mucho menos convierte al Comité en un "órgano supranacional" o siquiera en un órgano jurisdiccional. El Protocolo es una garantía de que la Convención CEDAW se aplica plenamente y que sus disposiciones son debidamente acatadas por los Estados que la han ratificado.

Problemas que ha enfrentado el Comité

Durante los primeros años de operación, el Comité enfrentó un serio problema por falta de tiempo en sus sesiones para cumplir plenamente sus responsabilidades, en particular el examen de los informes que se acumularon casi de inmediato, debido al creciente número de ratificaciones. Por ello y a raíz de una recomendación de la Conferencia de los Estados Partes, la Asamblea General aprobó una enmienda al Artículo 20, por la que se permitirá la celebración de un mayor número de períodos de sesiones, según se requiera. En virtud de que conforme se recibían nuevas ratificaciones, aumentaba también el número de informes iniciales o periódicos, el Comité continuó insistiendo en su petición de contar con mayor tiempo de sesiones. En ese contexto, a partir de 1993 la Asamblea General autorizó al Comité a reunirse durante tres semanas cada año; y desde 1997, la propia Asamblea General amplió su autorización para que se celebren dos períodos de sesiones anuales, de tres semanas cada uno, con el objeto de que el Comité pueda reducir el número de informes no examinados que se han acumulado por falta de tiempo.

Más recientemente, en el año 2001, el Comité solicitó y obtuvo de la Asamblea General autorización para celebrar un período extraordinario de sesiones en 2002, con el objeto de avanzar

en la reducción del número de informes sin examinar que se habían acumulado a pesar de la segunda sesión anual autorizada en 1996.

Evaluación del desarrollo del CEDAW

En los primeros años de su funcionamiento, hubo quienes consideraron que el CEDAW era un órgano muy tímido en el ámbito feminista y conservador en el marco político. Se argumentó que el Comité debía "enfrentar" a los gobiernos de los Estados Partes de la Convención con sus propios prejuicios, prácticas y tradiciones, y convencerles de que es necesario reexaminarlos.

Al final de la década de los años ochenta, otra corriente de opinión consideró que a casi diez años de vigencia de la Convención y ocho de labores del CEDAW, era apenas el principio de la tarea legisladora, de la creación de normas y de la labor de educación y difusión, misma que no podría desarrollarse en plena forma si el Comité no contaba con los recursos suficientes y con el apoyo conjunto de los organismos no gubernamentales y de los gobiernos.

Lo anterior alentó a las expertas del Comité a promover una labor de difusión de las funciones y trabajos del CEDAW, como elemento importante en la educación social y política de las mujeres. Tal fue el sentido de algunas sugerencias y peticiones del Comité a la Asamblea General, que fueron apoyadas por los Estados Partes; esto dio como resultado la publicación de los informes y las actas resumidas de las sesiones del Comité, realizada por la Secretaría[5].

Aunque el Comité trabajó esforzadamente para dar cumplimiento a sus responsabilidades conforme a la Convención y sus informes fueron sometidos puntualmente a la Asamblea General de Naciones Unidas, hasta 1992 su labor solo era conocida y reconocida por las organizaciones no gubernamentales especializadas que operaban en Estados Unidos, Canadá y algunos otros países desarrollados. Mientras tanto, en un gran número de países, las mujeres ignoraban que existía una

5 Según información disponible, hasta ahora la publicación está conformada por dos tomos, intitulados "La labor del CEDAW", y un tercero cuya publicación ya está programada.

Convención internacional que consagraba sus derechos humanos y su derecho a la igualdad, desconociendo que existía un Comité de Expertos que vigilaba la aplicación de esa Convención.

Afortunadamente, varios factores coadyuvaron a que la Convención fuera difundida más ampliamente, a que las agrupaciones de mujeres adquirieran más experiencia y cohesión, a que las mujeres tomaran conciencia de su condición de iguales y de sus opciones de desarrollo individual. Entre tales factores, debe mencionarse la destacada labor de promoción que llevó a cabo la señora Ivanka Corti durante su mandato como Presidenta del Comité (1992-1996 inclusive), así como la eficacia de la Secretaría a cargo de la División para el Adelanto de la Mujer; y la colaboración y respaldo que UNIFEM ha dado invariablemente a la promoción de los derechos de las mujeres y a la aplicación de la Convención.

Ahora, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, constituye un texto de estudio y consulta; y tanto la Convención como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (ambos con sus siglas en inglés iguales: CEDAW), son conocidos y reconocidos entre las organizaciones de mujeres, las organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos, en el ámbito académico y en los centros de investigación. Constituyen también una asignatura de grado de diplomados y maestrías en los centros de estudios profesionales o universitarios. Son, en resumen, la ley y el “ombudsman” del ámbito internacional para la protección de los derechos humanos de las mujeres.

El análisis de los informes de los Estados Partes y el diálogo que se desarrolla con los representantes de los Estados, a través de las preguntas y comentarios que quienes integran el CEDAW plantean, algunas veces de manera crítica y las más de las ocasiones con el objeto de ahondar en el conocimiento de la situación real, *de facto*, de las mujeres en cada país, le ha permitido al Comité contar con una visión amplia y bien diferenciada en cuanto a la situación de las mujeres en el mundo. Se ha podido constatar también que, en el resultado final de los esfuerzos realizados por los Estados para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Convención, intervienen, en alto grado: el nivel de desarrollo, las políticas globales, las políticas económicas, sociales y culturales, los recursos disponibles, las tradiciones culturales, religiosas y el nivel

educacional de la población, así como costumbres ancestrales que influyen de manera determinante en la reacción y conducta de la sociedad a las normas que propugna el articulado de la Convención.

Desafortunadamente, en tiempos recientes también ha surgido una campaña de desprestigio hacia el Comité. Se han utilizado, de manera tergiversada (y en mi opinión, tendenciosa), las sugerencias y recomendaciones incluidas en las observaciones finales del Comité respecto a los informes de los Estados Partes, atribuyéndoles un significado diferente al que tienen o que el propio Comité quiso darles al aprobar sus conclusiones. Así, por ejemplo:

- Se ha acusado al CEDAW de promover el aborto, cuando lo que el Comité ha buscado, es alentar la adopción de programas de educación sexual y el desarrollo de acciones que apoyen a las mujeres que se ven obligadas a recurrir al aborto, no solo para evitar riesgos a su vida, sino para prevenir nuevas ocasiones de recurrir a esa medida extrema ante los embarazos no deseados.
- También se ha acusado al Comité de promover el comercio sexual. En el caso de la condición de las prostitutas, el Comité ha señalado la necesidad de combatir el tráfico de mujeres y niñas tanto en los países de origen como en los lugares de destino; de sancionar la explotación de la prostitución ajena y, por lo tanto, ha recomendado la penalización de quienes utilizan los servicios de las prostitutas; así como la adopción de programas de orientación, información y protección de las mujeres que se dedican a la prostitución, contra los abusos sexuales, la violencia, la esclavitud sexual, las infecciones y las enfermedades sexualmente transmisibles.

Conclusiones

El valor sustantivo o primordial de la Convención radica en el impacto que ha tenido en la creación de conciencia en las mujeres sobre “la legitimidad o validez de sus derechos” y, con ello, en la expresión viva y pública de sus demandas por contar con instituciones y mecanismos nacionales que las protejan y que constituyan en sí mismos los foros de expresión de sus reivindicaciones y la defensa de sus derechos humanos fundamentales.

Al propio tiempo, la Convención y su mecanismo de seguimiento, el Comité, han propiciado que las mujeres también reclamen la adopción de medidas internacionales por las cuales se protejan de mejor forma sus derechos y se promueva su condición de vida, al tiempo que ejerzan plenamente y gocen a cabalidad de todos sus derechos humanos, tanto en lo civil y político, como en lo económico, social y cultural. La elaboración y adopción del Protocolo Facultativo de la Convención, es una muestra de esa toma de conciencia.

Por ello, la aplicación de la Convención a nivel nacional e internacional es tan significativa. No solo constituye el instrumento jurídico más importante que se ocupa de la igualdad de la mujer, sino que al propio tiempo, es el mecanismo básico para erradicar la discriminación por motivos de sexo y, en consecuencia, para el logro de la igualdad sustantiva de las mujeres, tanto *de jure* como *de facto*.

Ninguna resolución, declaración o convención puede imponer patrones de conducta o modelos sociales y políticos, si las personas beneficiarias y actores de los mismos no lo deciden por sí y para sí. Para tal fin, es indispensable una concienzuda labor de información y educación, a través de un amplio y sistemático programa de difusión de los derechos de la mujer, de las disposiciones de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de los mecanismos de vigilancia existentes sobre su aplicación, incluyendo el sistema de comunicaciones y de investigación que garantiza el Protocolo Facultativo de la Convención. En esta labor, la participación de la sociedad civil, a través de sus agrupaciones o de las organizaciones no gubernamentales, es invaluable; pocos órganos han sabido valorar y agradecer tanto esa participación como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, del que tengo el honor de formar parte.

En esta tarea, la cooperación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de UNIFEM ha sido invaluable y es una prueba de la vocación en pro de los derechos de las mujeres, que es uno de los objetivos de ambas instituciones. Asimismo, nos muestra el valor del trabajo solidario de los órganos de los dos sistemas: el regional y el universal.

VII. El Comité de la Convención CEDAW: un órgano de supervisión y seguimiento en derechos humanos de las mujeres

VII. El Comité de la convención CEDAW: un órgano de supervisión y seguimiento en derechos humanos de las mujeres*

La Convención CEDAW

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida por sus siglas en inglés, CEDAW) es uno de los seis instrumentos internacionales, jurídicamente vinculantes para los Estados Partes, que conforman la llamada "Carta Universal de Derechos Humanos". Estos constituyen la estructura jurídica del sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos fundamentales.

La aplicación de las disposiciones de la Convención, aunque constituye una obligación jurídica de los Estados Partes, está sujeta al análisis internacional; no le corresponde únicamente al propio Estado Parte decidir si ha cumplido o no con esas obligaciones, como sucede en el caso de otros instrumentos de derechos humanos. Por esa razón, la parte quinta de la Convención, que abarca los Artículos 17 al 20, establece los elementos que conforman un sistema de control y supervisión sobre su aplicación, que en términos generales es similar a los sistemas que estipulan los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El Artículo 17 de la Convención dispone la creación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el CEDAW), integrado por veintitrés personas elegidas por la Conferencia de Estados Partes cada dos años, a título personal. Es decir, no se trata de

---

* **Artículo elaborado porAída González Martínez. Abogada mexicana. Integrante del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta ponencia fue presentada en el III Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos del IIDH (Costa Rica, 28 de octubre a 31 de noviembre del 2002)**

representantes de los gobiernos, sino de personas expertas y conocedoras de las esferas abordadas en la Convención, en particular sobre la condición de la mujer. La Convención asigna una función primordial al Comité: supervisar la debida aplicación de la Convención y los progresos que los Estados Partes logren en ese propósito.

De conformidad con el Artículo 18, los Estados Partes deben presentar al Secretario General de Naciones Unidas, informes iniciales y periódicos acerca de las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de cualquier otra índole que hubieran adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención y sobre los progresos que hubieran alcanzado para tal fin. El Comité examina tales informes y presenta, a su vez, un informe anual a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social (ECOSOC), sobre el desarrollo de sus trabajos. Los informes del Comité son publicados todos los años, como documento oficial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, bajo las siglas A/56/38 (el número intermedio corresponde al período de sesiones de la Asamblea General).

Organización de los trabajos del Comité

En su primer período de sesiones, en octubre de 1982, el Comité definió en primera instancia los lineamientos o directrices para la preparación de los informes de los Estados Partes y elaboró su propio Reglamento, como lo indica el Artículo 19 de la Convención.

En esa misma ocasión, el Comité también decidió considerar los informes de los Estados, con base en un criterio plural; esto es, informes de países desarrollados y de países en vías de desarrollo, así como de “países con economía de mercado o con economía centralmente planificada” (criterio aplicado hasta 1989). Al mismo tiempo, el Comité elaboró y aprobó un Reglamento que guiaría sus trabajos. En 1995, el Comité decidió revisar su Reglamento, a fin de incorporar las nuevas prácticas y métodos de trabajo que había adoptado hasta entonces. Sin embargo, la revisión no finalizó sino hasta el año 2000, por lo que el Comité aprobó un nuevo Reglamento durante su vigésimocuarto período de sesiones en febrero del año 2001.

A partir del segundo período de sesiones, en 1983, el Comité inició el examen de los informes de los Estados Partes. Hasta agosto de 2002, el Comité ha celebrado veintiocho períodos de sesiones ordinarios y uno extraordinario, durante los cuales ha considerado trescientos doce informes iniciales y periódicos de Estados Partes pertenecientes a todas las regiones geográficas, niveles de desarrollo diferentes, culturas y sistemas socioeconómicos diversos.

Grupos de trabajo del Comité

En razón del cúmulo de trabajo y del reducido tiempo de sesiones de que disponía, el Comité estableció dos grupos de trabajo permanente. Uno de ellos, con el mandato de examinar y proponer las medidas necesarias para agilizar sus trabajos y lograr mejores resultados; el otro grupo de trabajo quedó encargado de analizar y discutir temas específicos de la agenda, a los que se hace referencia más adelante.

En virtud de la acumulación de informes por examinar y la falta de tiempo y recursos para discutirlos adecuadamente (a pesar de que se habían examinado un promedio de doce informes en cada sesión), el Comité decidió también crear un grupo de trabajo con la responsabilidad de estudiar los informes periódicos que revisaría el Comité y preparar una serie de preguntas y planteamientos a los Estados Partes, como base del examen de tales informes. Este grupo de trabajo pre-sesión se reunió por primera vez en 1990, en fechas inmediatas anteriores al período de sesiones. Los magníficos resultados obtenidos hicieron aconsejable solicitar a la Asamblea General la autorización para convocarlo nuevamente en 1991; la autorización fue otorgada, permitiendo que pudiera volver a sesionar dicho grupo de trabajo con los mismos buenos resultados anteriores. A partir de entonces, se adoptó tal sistema.

A partir de 1999, el Comité decidió cambiar las fechas de las reuniones del grupo de trabajo pre-sesión, a fin de permitir a los Estados Partes recibir con mayor antelación las preguntas del Comité y proporcionar sus respuestas en fechas anteriores al período de sesiones correspondiente, de manera que las y los expertos pudieran analizarlas y estudiarlas con suficiente tiempo. Este

nuevo sistema de trabajo ha propiciado que el diálogo entre el Comité y los Estados Partes, se desarrolle de forma más ágil y con mayor contenido.

Procedimiento del Comité para el examen de los informes

En el examen y discusión de los informes de los Estados Partes, el Comité aplica dos procedimientos: uno para los informes iniciales y otro para los informes periódicos.

El Comité asigna tres reuniones para revisar los **informes iniciales**: un día completo para recibir la presentación del Estado Parte a través de una delegación *ad hoc*; y para que los y las expertas presenten sus comentarios, preguntas o cuestionamientos, según sea el caso. Una tercera reunión se lleva a cabo dos o tres días después (que puede ser matutina o vespertina) durante la cual se reciben las respuestas del Estado Parte.

En el análisis de los **informes periódicos**, el Comité elabora una lista de preguntas o cuestionamientos al Estado Parte, a través del grupo de trabajo pre-sesión, con el fin de que el Estado proporcione en sus respuestas mayor información o aclaraciones, en su caso, a las consultas del Comité. Este procedimiento tuvo y tiene todavía el objetivo fundamental de agilizar el diálogo que se desarrolla con los Estados en el curso de la reunión y, adicionalmente, ampliar los datos proporcionados o actualizarlos.

El sistema que el Comité ha seguido para desarrollar el "diálogo" con los Estados Partes ha variado en el curso de los años. A partir del año 2002, los planteamientos, comentarios o preguntas de las y los expertos, se organizan por "bloques" que se basan en los apartados o capítulos de la Convención: un primer agrupamiento aborda los Artículos del 1 al 6 de la Convención; el segundo aborda los Artículos 7, 8 y 9. El tercer bloque discute las medidas o acciones desarrolladas para dar aplicación a los Artículos del 10 al 14; y el cuarto bloque aborda cuestiones que se refieren a la igualdad de las mujeres ante la ley y al derecho de familia (Artículos 15 y 16), buscando priorizar las cuestiones que se hubieran incluido en las preguntas del grupo pre-sesión. En los informes anuales del Comité, puede observarse que el "diálogo" desarrollado con los Estados Partes,

reflejaba de alguna manera las políticas adoptadas y los programas desarrollados por el Estado y los puntos o temas de interés del Comité.

Al Comité le interesa y le preocupa el cumplimiento estricto de todas las disposiciones de la Convención. En ese espíritu, ha insistido invariablemente en que las mujeres sean informadas y educadas sobre sus derechos humanos y sobre la protección que la Convención les otorga; ha señalado también, que es indispensable que las mujeres tengan igual acceso a la justicia y a la protección de la ley que el que tienen los hombres.

A partir del undécimo período de sesiones, el Comité ha planteado observaciones finales a los Estados, señalando el o los artículos de la Convención cuya aplicación era el objetivo de tales observaciones finales.

Otros temas incluidos en la competencia del Comité

La integración del Comité sigue lo indicado en el Artículo 17 de la Convención, en el sentido de que las personas expertas integrantes del CEDAW serían elegidas teniendo en cuenta no solo la tradicional "distribución geográfica equitativa", sino la "representación de diferentes formas de civilización, así como de los principales sistemas jurídicos". Ello ha permitido un análisis plural, amplio e integral de los diferentes sistemas y formas de aplicación que tiene la Convención en diversos países; también ha favorecido que al interior del Comité se hayan debatido ampliamente algunas cuestiones principales sobre sus competencias.

A continuación se destacan los otros temas que se incluyen dentro de las competencias del Comité, ya discutido internamente:

a) El alcance de la disposición del Artículo 21, en cuanto a las sugerencias y recomendaciones de carácter general que pueda hacer el Comité con base en el examen de los informes y de los datos que los Estados Partes transmitan

La aplicación del Artículo 21 es una cuestión que el Comité abordó de manera cuidadosa desde los primeros períodos de sesiones, sin poner en duda que el Comité podría y debería plantear sugerencias y recomendaciones generales. Se discutió ampliamente si el Comité tendría facultades para presentar observaciones o recomendaciones generales a los Estados, sobre cada informe examinado, individualizando al Estado Parte; y en su caso, si tales "recomendaciones" habrían de ser de carácter específico (temáticas o sobre algún artículo de la Convención) o técnicas (sobre la forma y contenido del informe, etc.). Esto porque, en opinión de algunas expertas, el Comité tendría, con base en lo estipulado por el propio Artículo 21, el poder de "exhortar" a los Estados Partes a fin de que pongan en marcha diversas medidas tendientes a promover la situación de la mujer; o bien el poder de cuestionar directamente a los Estados Partes en forma singularizada.

En este particular, podríamos considerar que al aprobar el documento que contiene los lineamientos generales para la elaboración de los informes, el Comité adoptó la primera recomendación general dirigida a todos los Estados Partes (más adelante se hace referencia a las recomendaciones generales adoptadas por el Comité). El análisis y discusiones sobre el alcance y aplicación del Artículo 21, también influyó y orientó al Comité en sus decisiones sobre la presentación de observaciones finales a los Estados Partes.

b) El contenido de los informes que el Artículo 22 autoriza al Comité a solicitar a los organismos especializados, acerca de la aplicación de la Convención en las áreas que correspondan a la esfera de sus actividades, así como el grado de participación de los propios organismos especializados en las sesiones del Comité

El segundo tema se refiere al grado de participación de los organismos especializados y el contenido de sus informes al Comité, de acuerdo con las disposiciones del Artículo 22 de la Convención. En las discusiones que el Comité desarrolló sobre el particular en sus primeros períodos de sesiones, finalmente se logró consenso sobre la conveniencia de solicitar informes resumidos a cada uno de los organismos. Estos permiten contar con un panorama más amplio sobre la situación de las mujeres en los Estados Partes cuyos informes son examinados por el CEDAW, respecto a los temas relacionados con la competencia de cada organismo; por ejemplo: los

proyectos y programas de empleo con énfasis de aplicación a la mujer trabajadora para el caso de la OIT; o los programas de capacitación; los proyectos y programas de salud que sean desarrollados por el país y la OMS; similar información se recibe de la UNESCO para el tema de educación y cultura.

En su vigésimoquinto período de sesiones, el Comité adoptó nuevas directrices en relación con los informes que pudieran presentarle los órganos (UNICEF, UNIFEM, PNUD, etc.) y organismos especializados de Naciones Unidas. Así, se solicita que al preparar los informes para el CEDAW, se tengan en cuenta las cuestiones que el grupo de trabajo pre-sesión le plantea a cada Estado Parte; asimismo, se sugirió que las o los representantes de los órganos especializados puedan tener la autoridad y las facultades para responder "a las eventuales preguntas y observaciones del Comité".

c) El problema de las reservas presentadas por los Estados Partes al ratificar o acceder a la Convención y la competencia del Comité para conocerlas y analizar su alcance y, en su caso, para presentar o no una recomendación general al Estado reservante para retirar sus reservas

El tema de las reservas de los Estados Partes fue largamente debatido por el Comité desde el tercer período de sesiones, al examinar un informe inicial de un país que presentó varias reservas al ratificar la Convención. En esa oportunidad, el Comité decidió solicitar al Secretario General una opinión jurídica sobre la posible incompatibilidad de varias de las reservas presentadas por ese y por diversos Estados, con los propósitos y objetivos de la Convención. La opinión fue proporcionada de manera tan general que no arrojó ninguna luz sobre la problemática; además, el asesor jurídico recordó al Comité que entre sus funciones y competencias no figuraba la determinación "de la incompatibilidad de una reserva".

Un gran número de expertas del CEDAW consideraron entonces y aún consideran, que la mayoría de las reservas presentadas por los Estados Partes parecen ser inconsistentes con el objetivo esencial de la Convención; por tal razón, el Comité adoptó dos recomendaciones generales

sobre la cuestión de las reservas, una en 1987 y otra en 1992. Asimismo, el Comité ha planteado a los Estados Partes, en las directrices o lineamientos sobre la preparación de los informes iniciales e informes periódicos, la sugerencia de informar sobre el sentido y propósito de las reservas presentadas. Igualmente, al analizar los informes de los Estados Partes, invariablemente se ha sugerido, en su caso, reconsiderar el propósito de sus reservas a algunos artículos de la Convención.

Con base en las deliberaciones del CEDAW y de su preocupación por el número y la sustancia de las reservas presentadas a la Convención, esta cuestión fue también discutida en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993). En el Programa de Acción aprobado por la Conferencia, se incluyó un llamamiento a todos los Estados para que accedan o ratifiquen la Convención sin reservas; o que consideren la posibilidad de limitar el alcance de las mismas, formulándolas, en su caso, de la forma más precisa posible. El mismo llamamiento se adoptó durante la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995).

Ello no obstante, algunos Estados continuaron presentando reservas al ratificar o acceder a la Convención. Este hecho impulsó al Comité a realizar un análisis del impacto que las reservas tienen o pueden tener en el proceso de aplicación de la Convención; y a adoptar una Declaración que sometió a la Asamblea General en su informe de 1998, como su contribución a la conmemoración del quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En su Declaración, el Comité destacó que al primero de julio de 1998 “cincuenta y cuatro Estados habían formulado reservas a uno o más artículos de la Convención, incluidas las reservas permisibles a los párrafos 1 y 2 del Artículo 29”; también expresó su preocupación por las reservas presentadas a los Artículos 2 y 16 de la Convención que “contienen disposiciones básicas” de la misma. Igualmente manifestó su opinión de que “el Artículo 2 tiene fundamental importancia para el objeto y propósito de la Convención”; y que al ratificar la Convención, los Estados Partes expresan su “acuerdo en que deben condenarse todas las formas de discriminación contra la mujer”…. y “poner en práctica las estrategias previstas en los incisos a) a g) del Artículo 2 a fin de eliminar la discriminación”. Agregó que “ni las prácticas tradicionales, religiosas o culturales, ni las leyes y políticas nacionales incompatibles con la Convención pueden justificar la violación de las disposiciones de la Convención”.

Cabe señalar que durante la XXIII Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas, intitulada “La Mujer en el año 2000: igualdad de género, desarrollo y paz para el Siglo XXI”, en la que se evaluó la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, (proceso identificado como “Beijing +5”), se adoptó una recomendación a los Estados que indica la necesidad de “ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y limitar el alcance de las reservas a la Convención, así como de ser posible retirar aquellas reservas que son contrarias al objeto y propósito de la Convención o de cualquier forma incompatibles con el derecho internacional de los tratados”.

Afortunadamente, algunos Estados han reaccionado positivamente a los llamamientos del Comité y de la Asamblea General y, por tanto, han retirado algunas de sus reservas. Esto es un signo que permite alentar la esperanza de ver retiradas todas las reservas, en particular las que afectan seriamente los propósitos y objetivos de la Convención.

d) El alcance y significado de los artículos de la Convención y su debida aplicación

Otra fuente de información del Comité, para el mejor desempeño de su mandato en la vigilancia de la aplicación de la Convención, ha sido la División para el Adelanto de la Mujer (DAW). Esta cumple funciones de Secretaría y le proporciona al Comité documentos analíticos basados en indicadores estadísticos, relacionados con los artículos de la Convención, y referidos a cada informe periódico de los Estados Partes.

Aunque es indudable la institucionalidad de los informes de los Estados Partes como la fuente de información primordial para analizar el cumplimiento y aplicación de la Convención, es innegable que existen otros recursos igualmente válidos, que también son utilizados por otros “órganos de tratados” o comités responsables de vigilar la aplicación de los convenios de derechos humanos. Ejemplo de ello los datos que puede proporcionar la sociedad civil a través de las agrupaciones y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o de derechos de las mujeres. Sin embargo, esta opción fue materia de largas discusiones y análisis en el seno del Comité y no fue sino hasta después de 1990, que el Comité pudo acordar una fórmula de trabajo que le

permitiera establecer un vínculo de comunicación con las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Así, desde 1995 el Comité sistematizó sus contactos con las ONG, inicialmente con organizaciones con sede en Estados Unidos, pues eran las que contaban con más recursos para participar directamente en las sesiones públicas del Comité, como para preparar documentos informativos sobre situaciones específicas en los países cuyos informes habrían de ser examinados por el Comité. Estas reuniones informales del Comité con las ONG se llevaban a cabo a la hora del almuerzo, sin apoyo secretarial (o apoyo mínimo) y sin traducción simultánea; este último factor impedía a muchas expertas poder entrar en una conversación informativa con las ONG.

La difusión de la Convención y de los procedimientos de supervisión de su aplicación (que han realizado en nuestra región UNIFEM y el IIDH, directamente o con la colaboración de las ONG), permitió que poco a poco las organizaciones no gubernamentales nacionales se involucraran y participaran más directamente en las sesiones informativas. Incluso, se han organizado mejor para participar más activa y directamente en la preparación de los informes de los Gobiernos.

A partir de 1998, el Comité decidió asignar una sesión (matutina o vespertina) para reunirse con las organizaciones no gubernamentales, agradeciendo a UNIFEM su apoyo al impulsar a las ONG de mayores recursos, para que, a su vez, promovieran una mejor participación de organizaciones no gubernamentales nacionales, en particular de los países informantes. Asimismo, las y los expertos miembros del Comité reciben informes "sombra"[1] o paralelos sobre la situación real, cotidiana, de las mujeres en los Estados Partes; queda a la responsabilidad de cada miembro del Comité el hacer suya o no la información recibida.

En algunos casos, las ONG nacionales y también las internacionales (con sede en Nueva York), dan amplia difusión a los informes "sombra" que ellas preparan y eventualmente (las menos)

1 Como se llaman hasta ahora a los informes que preparan las agrupaciones de mujeres y las ONG.

los envían con suficiente tiempo a los expertos y expertas; o incluso a las autoridades de los gobiernos de los Estados Partes cuyos informes van a ser examinados por el CEDAW.

En junio del 2002, se llevó a cabo una reunión de los seis comités de expertos (tres integrantes por cada uno) del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, durante la cual se analizó la conveniencia de que los informes "sombra" se hagan del conocimiento de los Estados Partes en fechas previas a las sesiones de examen de sus informes de cumplimiento de la Convención.

La participación de las organizaciones no gubernamentales en todo este proceso es fundamental; esa participación es indispensable también en el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones o conclusiones finales que el Comité adopta en relación con cada informe que examina.

Análisis de las disposiciones de la Convención realizado por el CEDAW

En el curso de sus primeros quince períodos de sesiones, el Comité analizó y discutió diversas recomendaciones generales, bajo el tema específico de su agenda (intitulado "Aplicación del Artículo 21 de la Convención"), en el seno del grupo de trabajo ya referido.

Hasta 1991, el Comité adoptó diecisiete recomendaciones generales de diversa naturaleza y sobre distintas cuestiones, entre ellas: las reservas a la Convención presentadas por los Estados Partes; la conveniencia de establecer medidas especiales o temporales de apoyo a la mujer; los programas de educación y orientación que permitan eliminar prejuicios y prácticas tradicionales que obstaculizan la promoción de la mujer; la prevención y lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), el problema de la circuncisión femenina como una de las prácticas tradicionales que tienen graves consecuencias contra la salud de la madre y el niño; la necesidad de incluir indicadores de la situación de la mujer en los sistemas de estadísticas nacionales; los mecanismos nacionales efectivos y la necesaria publicidad de la Convención y de las labores del CEDAW; el problema de la violencia contra la mujer; la situación de la mujer en el

trabajo y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; la situación de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas; la medición y valoración del trabajo doméstico no remunerado y la condición de las mujeres discapacitadas[2].

Interpretación de las disposiciones de la Convención

El Comité decidió realizar un análisis más amplio y sustantivo del alcance y significado de las disposiciones de la Convención, tal como lo habían llevado a cabo otros órganos de vigilancia del cumplimiento de Convenios de derechos humanos[3], que han procedido a realizar interpretaciones sustantivas de cada una de las convenciones cuya aplicación vigilan. Al tomar esta decisión, el CEDAW señaló su confianza en que, con toda seguridad, tales análisis apoyarían la mejor aplicación de la Convención y una mayor difusión sobre su significado y alcance a nivel de los grupos y personas interesadas.

Con ese propósito, se decidió también definir las cuestiones prioritarias que el Comité debía examinar en un programa de trabajo a mediano plazo; así, se propuso que en cada período de sesiones, el Comité dedicara una reunión a examinar la aplicación de los artículos de la Convención. Es entonces que en el décimo período de sesiones (enero de 1991), el Comité acordó establecer un programa a mediano plazo, para analizar uno o más artículos de la Convención o temas relacionados con sus disposiciones.

De acuerdo a lo anterior, en 1992 (undécimo período de sesiones) el Comité analizó varios artículos de la Convención y debatió el significado de su aplicación para el combate de la violencia contra la mujer, partiendo de la base de su Recomendación General Nº 12 (adoptada en el octavo período de sesiones, 1989) en la que el Comité habría considerado que los Artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención “obligaban a los Estados Partes a actuar para proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia”.

---

2 Visitar el sitio web CEDAW http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/ o la sección web especializada del IIDH, http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/ para conocer las recomendaciones Generales del Comité.

3 Como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité sobre los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos, así como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Como resultado de tales estudios, el Comité decidió aprobar la Recomendación General Nº 19, que incluye observaciones sobre los artículos de la Convención que tienen relación con el tema de la violencia contra la mujer, el hostigamiento sexual y la explotación de la mujer. Asimismo, el Comité llegó a la conclusión de que: "la violencia contra la mujer, no solo menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de convenios específicos de derechos humanos, sino que constituye discriminación, tal como se define en el Artículo 1 de la Convención".

En esta Recomendación Nº 19, el Comité también advierte que "la violencia contra la mujer, puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, independientemente de que en ellas se mencione expresamente a la violencia o no", por lo que la Convención se aplica igualmente a "la violencia perpetrada por las autoridades públicas", así como a "la violencia practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas" por vía de la discriminación; se afirma también que "la violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de la violencia contra la mujer" y que "existe en todas las sociedades", ya que en las relaciones familiares, "se somete a las mujeres a violencia de todo tipo, incluida la violación, otras formas de ataque sexual, violencia mental y de otra índole que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales".

En esa misma ocasión, el Comité examinó la contribución que haría a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y decidió aprobar una Sugerencia (Nº 4) que contiene diversas propuestas, entre ellas la siguiente:

> "Ala luz de la Recomendación General Nº 19, se confirma que la violencia contra la mujer está proscrita por la Convención, por constituir una forma de discriminación. Por tanto, deben arbitrarse medidas para aumentar la protección internacional de la mujer contra la violencia; debe solicitarse a los Estados Partes que tomen medidas concretas para prevenir y reprimir la violencia contra la mujer en la vida pública y privada."

En 1994, durante el decimotercer período de sesiones, se estudiaron los Artículos 9, 15 y 16 y otras disposiciones afines (situación de la familia), habiéndose adoptado la Recomendación Nº 21, sobre "La igualdad en el matrimonio", en la que se reafirma que:

> “La nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad”, por lo que “una mujer que no posea la ciudadanía carece del derecho de voto, no puede ocupar cargos públicos y puede verse privada de prestaciones sociales y del derecho a elegir su residencia”. (Párr. 6)
>
> “(...) cuando la mujer no puede celebrar contratos, o tener acceso a créditos financieros, o solo lo puede hacer con el consentimiento o la garantía de su marido o de un pariente masculino, se le niega su autonomía jurídica”. (Párr. 7)
>
> “(...) toda limitación al derecho de la mujer para escoger un domicilio en las mismas condiciones que el varón, puede limitar su acceso a los tribunales en el país en que vive”. (Párr. 9)
>
> “Alas mujeres migrantes que viven y trabajan temporalmente en otro país deberían otorgárseles los mismos derechos que a los hombres de reunirse con sus cónyuges, compañeros o hijos”. (Párr. 10)
>
> “La diversidad de normas jurídicas y consuetudinarias relativas al matrimonio, aplicadas en muchos países, tienen serias consecuencias para la mujer, que invariablemente limitan su derecho a la igualdad de situación y de obligaciones en el matrimonio. La limitación de los derechos en el matrimonio puede ser causa de que se considere al esposo como cabeza de familia y como principal encargado de la adopción de decisiones y, por lo tanto, infringe las disposiciones de la Convención”. (Párr.17)

En 1994 se inició el análisis de los Artículos 7 y 8, o sea los derechos políticos de la mujer y su plena participación en la vida política nacional e internacional, así como el concepto de discriminación y las medidas necesarias para eliminar prejuicios y prácticas tradicionales que propician la discriminación contra la mujer. El Comité completó el estudio del impacto de la aplicación de los Artículos 7 y 8 hasta 1997, cuando aprobó la Recomendación Nº 23 en la que se observa que:

> “Las esferas pública y privada de la actividad humana siempre se han considerado y reglamentado en forma distinta,… asignando a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculadas con la procreación y la crianza de los hijos dejando al hombre el dominio de la vida pública y el ejercicio del poder, y circunscribiendo a la mujer solo al ámbito privado”. (Párr. 8)
>
> “Si la mujer fuera liberada de alguna de las cargas de trabajo en el hogar, participaría más plenamente en la vida de su comunidad”, señalando que “la dependencia económica de la mujer respecto del hombre suele impedirle adoptar decisiones importantes de carácter político y participar activamente en la vida pública”. (Párr. 11)
>
> “Para alcanzar una amplia representación en la vida pública, las mujeres deben gozar de igualdad plena en el ejercicio del poder político y económico; y deben participar en condiciones de igualdad en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos”. (Párr. 17)

El Comité identificó varios factores que dificultan en muchos países, en mayor o menor medida, el ejercicio del derecho a votar y a ser elegida para las mujeres (consagrado en el Artículo 7, inciso a), entre los cuales están los siguientes:

> “Acceso menor a la información sobre los candidatos y sus plataformas electorales; la doble carga de trabajo y dificultades financieras que limitan el tiempo o la oportunidad de seguir las campañas electorales; las tradiciones y estereotipos sociales y culturales en muchos países se utilizan para disuadir a la mujer de ejercitar su derecho de voto”.
>
> “Esos y otros factores explican, en parte, la paradoja de que las mujeres que representan la mitad de los electores, no ejerzan su poder político ni formen agrupaciones que promoverían sus intereses o quizás cambiarían o eliminarían las políticas discriminatorias”. (Párr. 20 y 21)

En 1997 se inició el estudio del Artículo 12 y su vinculación con otras disposiciones de la Convención. En un procedimiento de tres etapas y mediante un análisis colegiado, compartiendo comentarios y puntos de vista con especialistas de la OMS y otros órganos de Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales, el Comité completó en 1999 el estudio del derecho a la salud y su protección por la Convención, adoptando la Recomendación Nº 24, en la que, entre otras cosas, se señala que:

> "La plena realización del derecho de la mujer a la salud puede lograrse únicamente cuando los Estados Partes cumplen con su obligación de respetar, proteger y promover el derecho humano fundamental de la mujer al bienestar y cuidado de la salud durante todo su ciclo de vida" (Párr. 2). En este particular, el Comité dejó claro que a los efectos de esta Recomendación al hablar de mujer se debe entender que abarca todo su ciclo de vida, esto es, desde la niña hasta la mujer de edad avanzada.
>
> "Si bien las diferencias biológicas entre mujeres y hombres pueden causar diferencias en el estado de salud, hay factores sociales que determinan el estado de salud de las mujeres y los hombres y que pueden variar entre las propias mujeres". (Párr. 6)
> Los Estados Partes no pueden eximirse de su responsabilidad en la prestación de servicios de atención y cuidado de la salud, mediante una transferencia de sus facultades a organismos del sector privado.
>
> Las adolescentes y las mujeres adultas carecen de acceso suficiente a la información y los servicios necesarios para garantizar la salud sexual, en particular en cuanto a la información relacionada con VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual.

Evaluación de la aplicación de la Convención realizada por el CEDAW

Con el propósito de evaluar el progreso alcanzado en la aplicación de la Convención, el CEDAW ha preparado en el curso de sus veinte años de funcionamiento, tres informes que presentó en los años 1985, 1995 y 2000. El primer informe se presentó a la Conferencia de Evaluación del

Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985. En ese momento, y a partir de los informes hasta entonces examinados y del diálogo con los representantes de los Estados Partes, el Comité pudo confirmar que había aumentado entre los gobiernos la conciencia sobre la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. La misma opinión fue subrayada por distintos órganos de las Naciones Unidas, como la Asamblea General y el ECOSOC.

En este primer informe (1985), el CEDAW identificó algunos elementos que demostraron especialmente los progresos alcanzados, tales como:

- Para 1985, todos los Estados Partes, con algunas excepciones, habían adoptado medidas para cumplir con los objetivos y el contenido de la Convención.

- Los Estados Partes habían reconocido la importancia de la contribución de la mujer al proceso de desarrollo de sus países. En el marco de sus posibilidades, los Estados habían hecho esfuerzos para crear las condiciones necesarias para cumplir con los requisitos de las normas internacionales y las ideas que propugna la Convención.
  En algunos países, las disposiciones de la Convención ya eran aplicadas antes de su ratificación y no fue necesario introducir mayores cambios en la legislación nacional vigente; en otros países, en cambio, la ratificación de la Convención apoyó la incorporación del principio de igualdad en sus constituciones y otras leyes básicas, y en muchos casos se promulgó nueva legislación.

- En ciertos países se adoptaron medidas para eliminar la discriminación de hecho contra la mujer; pero en muchos otros, lamentablemente, la mujer continuaba enfrentando numerosas formas de discriminación tanto *de jure* como *de facto*, sin haberse identificado esfuerzo alguno de los gobiernos por cambiar dicha situación.

- Las mujeres intensificaron sus esfuerzos para organizarse, con miras a participar con iguales derechos y obligaciones que el varón, en todas las esferas de la vida económica, política y social de sus países; y para auxiliar en la promoción de la condición de la mujer.

- La mujer seguía siendo víctima de prejuicios sociales que establecen funciones diferentes para uno y otro sexo; y responsable de la doble carga que supone desempeñar un empleo y tener que ocuparse de tareas domésticas y familiares, mientras que el hombre no comparte aún plenamente tales responsabilidades.

Al cumplirse diez años de la entrada en vigor de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el CEDAW decidió actualizar el informe de 1985 antes citado, con el fin de presentarlo a la IV Conferencia Mundial de la Mujer, que tuvo lugar en Beijing, en 1995.

El documento del CEDAW (que circulaba en la Conferencia bajo las siglas A/CONF.177/7) de 1995, es un informe mucho más amplio que el primero, ya que incluye un resumen de los antecedentes de la Convención y proporciona datos sobre el sistema de trabajo hasta entonces adoptado por el Comité. Asimismo, dedica el segundo capítulo a reseñar algunos elementos del impacto de la Convención y del Comité, que también habían sido identificados en el informe de 1985. Un tercer capítulo resume las "tendencias y temas" identificados por el Comité y cómo los conceptúa en relación con cada uno de los temas abordados por la Convención o los factores que inciden en su aplicación. Este capítulo presenta un avance de los temas y cuestiones a los que el Comité daba en ese entonces prioridad y que, en su opinión, deberían ser también tratados en el marco de la Conferencia Mundial de la Mujer. En este particular, resaltan sus comentarios sobre "violencia contra la mujer" y sobre la persistencia de tradiciones y prejuicios, refiriéndose a las recomendaciones generales que sobre el tema de la violencia o sobre la familia había ya adoptado en 1992 y 1994.

En el capítulo cuarto se analizan los retos que enfrentaba el Comité, a los cuales ya se hace referencia anterior al comentar las responsabilidades y funciones del Comité. En sus reflexiones el Comité hace notar el problema de las reservas que se habían presentado a la Convención, indicando que ellas "representan un reto significativo a la aplicación de la Convención" y al cumplimiento de sus responsabilidades cuando se refieren a los artículos sustantivos de la misma. En ese mismo capítulo cuarto, el Comité se refiere a su propósito de desarrollar un análisis sustantivo de las

normas de la Convención y su significado en términos de los derechos humanos de las mujeres. Al propio tiempo, el Comité expresa su convencimiento de que contar con un proceso que permita las comunicaciones individuales o "proceso de petición", propiciaría el fortalecimiento del impacto de la Convención en la promoción y respeto por los derechos humanos de las mujeres.

Entre otros elementos tratados en ese capítulo, el Comité se refiere a la necesidad de ampliar los vínculos de comunicación con otros organismos y con las organizaciones no gubernamentales, para un mejor y más sustantivo examen de la aplicación de la Convención en los Estados Partes.

El tercer informe preparado por el Comité está enfocado en la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, con base en el examen de los informes sobre la aplicación de la Convención. Este informe se presentó como su colaboración a la preparación de la XXIII Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas, intitulada "La mujer en el año 2000: igualdad de género, desarrollo y paz para el siglo XXI".

En la introducción de su tercer informe (2000), el Comité advirtió que "la Plataforma está directamente vinculada a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados Partes y fija una pauta internacional para esclarecer el concepto de igualdad entre mujeres y hombres". Destaca que el lugar central "que ocupa la Convención en cuanto al adelanto de la mujer y el logro de la igualdad se subraya en la Esfera I de especial preocupación de la Plataforma de Acción" referida a los derechos humanos de la mujer, que "fija su primer objetivo estratégico en la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer, mediante la plena aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos…".

Entre los avances identificados en el análisis de los informes de los Estados Partes, el Comité señaló los siguientes:

- Se han establecido o fortalecido los mecanismos nacionales encargados de fomentar el adelanto de la mujer. Se han creado o establecido ministerios de asuntos de la mujer, a nivel de gabinete, o se han instaurado oficinas de la mujer en las oficinas del primer ministro.

- Se han adoptado medidas para facilitar la incorporación de la perspectiva de género, incluso mediante la recopilación de estadísticas con desglose de sexo, para seguir de cerca los efectos de las políticas y los programas sobre las niñas y las mujeres.

- En la esfera de los derechos humanos, se han incluido en varias constituciones disposiciones que garantizan el disfrute de los derechos humanos sin discriminación por motivos de sexo, en varias de las cuales se define la discriminación.

- En algunos Estados Partes los tratados internacionales, incluida la Convención, tienen precedencia sobre la legislación interna; mientras que en otros se ha aprobado legislación expresa para aplicar la Convención.

- Entre las medidas legislativas para aplicar la Convención y la Plataforma, se ha incluido la revisión de los códigos sobre la condición jurídica y social de la persona, la creación de cortes familiares y la aprobación de códigos de familia.

- Se ha revisado en varios Estados Partes, la legislación laboral existente para incorporar disposiciones sobre igualdad.

- En materia de educación se ha dispuesto la obligatoriedad de la enseñanza primaria y secundaria para las niñas y se han incorporado los derechos humanos en diversos niveles de los programas de estudios.

- En varios Estados Partes se han iniciado esfuerzos para abordar los estereotipos tradicionales, incluso mediante la revisión de libros de texto y los métodos de enseñanza, para eliminar prejuicios basados en el género. Se han introducido en varios países los programas docentes para sensibilizar sobre la igualdad y eliminar estereotipos tradicionales, inclusive respecto a las mujeres en las zonas rurales.

- También se han tratado en los medios de información los estereotipos tradicionales y la discriminación contra la mujer.

- Muchos de los Estados Partes han adoptado medidas de gran alcance para abordar las diversas formas de violencia contra la mujer, dándole alta prioridad en la estrategia nacional para la prevención de la delincuencia; se ha introducido legislación con respecto a la violencia intrafamiliar y se ha penalizado la violación marital.

El Comité también identificó en este tercer informe, algunos problemas que obstaculizaban (y continúan obstaculizando) la ejecución de la Plataforma de Acción y, por ende, la aplicación de la Convención. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- Cuestiones nuevas y en gestación, como las consecuencias económicas desfavorables para la mujer resultantes de la transición a una economía de mercado, en especial con respecto al empleo, la salud y los servicios sociales.

- El tráfico de mujeres y la explotación de la prostitución se han convertido en un grave obstáculo para la aplicación de la Convención. Las prostitutas siguen viéndose afectadas como resultado de la aplicación discriminatoria de las leyes, incluidos exámenes médicos forzados y la ausencia de mecanismos de protección y rehabilitación.

- La persistencia de actitudes estereotipadas acerca de las funciones que desempeñan el hombre y la mujer en la sociedad, puede ser un obstáculo crítico para la aplicación de la Convención y la ejecución de la Plataforma. Estas actitudes perpetúan prácticas y costumbres tradicionales que pueden llegar a ser perjudiciales para la mujer y crear un ambiente omnímodo de discriminación, que incorpora códigos sociales rígidos que afianzan ideas estereotipadas relativas a las funciones de la mujer en la familia o sobre su participación en la vida pública, y le impiden obtener empleos sin discriminación. Todo ello desalienta a la mujer a ingresar en la vida pública y a buscar empleos no tradicionales.

Procedimiento de comunicaciones. Denuncias de incumplimiento o violación de las disposiciones de la Convención: Protocolo Facultativo

Como es sabido ya, gracias al empeño de las organizaciones no gubernamentales, el apoyo de varios Estados Partes de la Convención y la participación del Comité, así como con base en las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer creó un grupo de trabajo abierto a todos los Estados; este sesionó en paralelo con la propia Comisión entre 1996 y 1999, para elaborar el Proyecto de Protocolo Facultativo de la Convención. Este Protocolo fue aprobado por la LIVAsamblea General de Naciones Unidas, que lo adoptó en octubre y lo abrió a la firma el 10 de diciembre de 1999, fecha en la que fue suscrito por veintitrés Estados Partes.

Al 18 de octubre de 2002, el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ha sido suscrito por setenta y cinco Estados y ratificado por cuarenta y siete Estados Partes de la Convención[4].

La adopción del Protocolo Facultativo de la Convención complementa la normativa protectora de los derechos de las mujeres, al proporcionar un marco más amplio, más integral, de atención al pleno cumplimiento de las obligaciones que la Convención establece para los Estados Partes. Asimismo, fortalecerá en forma significativa el ámbito de aplicación de dicho instrumento internacional, al abrir a las mujeres el camino de la comunicación o, si fuera necesario, de la denuncia de las violaciones a sus derechos humanos protegidos por la Convención en todos los campos de actividad: salud, educación, participación política a nivel nacional e internacional, trabajo y capacitación y, lo que es primordial, en la familia o en el campo de las prestaciones económicas y sociales.

El Protocolo Facultativo de la Convención establece un procedimiento de comunicaciones y un procedimiento de investigaciones. En el primero, se autoriza al Comité a recibir comunicaciones

4 Para ver el estado de ratificaciones ir a http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/sigop.htm. Las ratificaciones en el año 2003 (diciembre) ascienden a 58.

relacionadas con violaciones de los derechos consagrados en la Convención y a emitir opiniones y recomendaciones. En el segundo, el Comité podría iniciar investigaciones acerca de violaciones graves o sistemáticas de las disposiciones de la Convención cometidas por un Estado Parte.

Ambos procedimientos han sido ya contemplados en instrumentos jurídicos internacionales similares o en las disposiciones de alguna de las convenciones de derechos humanos. El Protocolo Facultativo no es, por tanto, un instrumento que "invente" procedimientos inéditos para exigir el cumplimiento de la Convención, ni mucho menos convierte al Comité en un "órgano supranacional" o siquiera en un órgano jurisdiccional. El Protocolo es una garantía de que la Convención CEDAW se aplica plenamente y que sus disposiciones son debidamente acatadas por los Estados que la han ratificado.

Problemas que ha enfrentado el Comité

Durante los primeros años de operación, el Comité enfrentó un serio problema por falta de tiempo en sus sesiones para cumplir plenamente sus responsabilidades, en particular el examen de los informes que se acumularon casi de inmediato, debido al creciente número de ratificaciones. Por ello y a raíz de una recomendación de la Conferencia de los Estados Partes, la Asamblea General aprobó una enmienda al Artículo 20, por la que se permitirá la celebración de un mayor número de períodos de sesiones, según se requiera. En virtud de que conforme se recibían nuevas ratificaciones, aumentaba también el número de informes iniciales o periódicos, el Comité continuó insistiendo en su petición de contar con mayor tiempo de sesiones. En ese contexto, a partir de 1993 la Asamblea General autorizó al Comité a reunirse durante tres semanas cada año; y desde 1997, la propia Asamblea General amplió su autorización para que se celebren dos períodos de sesiones anuales, de tres semanas cada uno, con el objeto de que el Comité pueda reducir el número de informes no examinados que se han acumulado por falta de tiempo.

Más recientemente, en el año 2001, el Comité solicitó y obtuvo de la Asamblea General autorización para celebrar un período extraordinario de sesiones en 2002, con el objeto de avanzar

en la reducción del número de informes sin examinar que se habían acumulado a pesar de la segunda sesión anual autorizada en 1996.

Evaluación del desarrollo del CEDAW

En los primeros años de su funcionamiento, hubo quienes consideraron que el CEDAW era un órgano muy tímido en el ámbito feminista y conservador en el marco político. Se argumentó que el Comité debía "enfrentar" a los gobiernos de los Estados Partes de la Convención con sus propios prejuicios, prácticas y tradiciones, y convencerles de que es necesario reexaminarlos.

Al final de la década de los años ochenta, otra corriente de opinión consideró que a casi diez años de vigencia de la Convención y ocho de labores del CEDAW, era apenas el principio de la tarea legisladora, de la creación de normas y de la labor de educación y difusión, misma que no podría desarrollarse en plena forma si el Comité no contaba con los recursos suficientes y con el apoyo conjunto de los organismos no gubernamentales y de los gobiernos.

Lo anterior alentó a las expertas del Comité a promover una labor de difusión de las funciones y trabajos del CEDAW, como elemento importante en la educación social y política de las mujeres. Tal fue el sentido de algunas sugerencias y peticiones del Comité a la Asamblea General, que fueron apoyadas por los Estados Partes; esto dio como resultado la publicación de los informes y las actas resumidas de las sesiones del Comité, realizada por la Secretaría[5].

Aunque el Comité trabajó esforzadamente para dar cumplimiento a sus responsabilidades conforme a la Convención y sus informes fueron sometidos puntualmente a la Asamblea General de Naciones Unidas, hasta 1992 su labor solo era conocida y reconocida por las organizaciones no gubernamentales especializadas que operaban en Estados Unidos, Canadá y algunos otros países desarrollados. Mientras tanto, en un gran número de países, las mujeres ignoraban que existía una

5 Según información disponible, hasta ahora la publicación está conformada por dos tomos, intitulados "La labor del CEDAW", y un tercero cuya publicación ya está programada.

Convención internacional que consagraba sus derechos humanos y su derecho a la igualdad, desconociendo que existía un Comité de Expertos que vigilaba la aplicación de esa Convención.

Afortunadamente, varios factores coadyuvaron a que la Convención fuera difundida más ampliamente, a que las agrupaciones de mujeres adquirieran más experiencia y cohesión, a que las mujeres tomaran conciencia de su condición de iguales y de sus opciones de desarrollo individual. Entre tales factores, debe mencionarse la destacada labor de promoción que llevó a cabo la señora Ivanka Corti durante su mandato como Presidenta del Comité (1992-1996 inclusive), así como la eficacia de la Secretaría a cargo de la División para el Adelanto de la Mujer; y la colaboración y respaldo que UNIFEM ha dado invariablemente a la promoción de los derechos de las mujeres y a la aplicación de la Convención.

Ahora, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, constituye un texto de estudio y consulta; y tanto la Convención como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (ambos con sus siglas en inglés iguales: CEDAW), son conocidos y reconocidos entre las organizaciones de mujeres, las organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos, en el ámbito académico y en los centros de investigación. Constituyen también una asignatura de grado de diplomados y maestrías en los centros de estudios profesionales o universitarios. Son, en resumen, la ley y el “ombudsman” del ámbito internacional para la protección de los derechos humanos de las mujeres.

El análisis de los informes de los Estados Partes y el diálogo que se desarrolla con los representantes de los Estados, a través de las preguntas y comentarios que quienes integran el CEDAW plantean, algunas veces de manera crítica y las más de las ocasiones con el objeto de ahondar en el conocimiento de la situación real, *de facto*, de las mujeres en cada país, le ha permitido al Comité contar con una visión amplia y bien diferenciada en cuanto a la situación de las mujeres en el mundo. Se ha podido constatar también que, en el resultado final de los esfuerzos realizados por los Estados para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Convención, intervienen, en alto grado: el nivel de desarrollo, las políticas globales, las políticas económicas, sociales y culturales, los recursos disponibles, las tradiciones culturales, religiosas y el nivel

educacional de la población, así como costumbres ancestrales que influyen de manera determinante en la reacción y conducta de la sociedad a las normas que propugna el articulado de la Convención.

Desafortunadamente, en tiempos recientes también ha surgido una campaña de desprestigio hacia el Comité. Se han utilizado, de manera tergiversada (y en mi opinión, tendenciosa), las sugerencias y recomendaciones incluidas en las observaciones finales del Comité respecto a los informes de los Estados Partes, atribuyéndoles un significado diferente al que tienen o que el propio Comité quiso darles al aprobar sus conclusiones. Así, por ejemplo:

- Se ha acusado al CEDAW de promover el aborto, cuando lo que el Comité ha buscado, es alentar la adopción de programas de educación sexual y el desarrollo de acciones que apoyen a las mujeres que se ven obligadas a recurrir al aborto, no solo para evitar riesgos a su vida, sino para prevenir nuevas ocasiones de recurrir a esa medida extrema ante los embarazos no deseados.
- También se ha acusado al Comité de promover el comercio sexual. En el caso de la condición de las prostitutas, el Comité ha señalado la necesidad de combatir el tráfico de mujeres y niñas tanto en los países de origen como en los lugares de destino; de sancionar la explotación de la prostitución ajena y, por lo tanto, ha recomendado la penalización de quienes utilizan los servicios de las prostitutas; así como la adopción de programas de orientación, información y protección de las mujeres que se dedican a la prostitución, contra los abusos sexuales, la violencia, la esclavitud sexual, las infecciones y las enfermedades sexualmente transmisibles.

Conclusiones

El valor sustantivo o primordial de la Convención radica en el impacto que ha tenido en la creación de conciencia en las mujeres sobre “la legitimidad o validez de sus derechos” y, con ello, en la expresión viva y pública de sus demandas por contar con instituciones y mecanismos nacionales que las protejan y que constituyan en sí mismos los foros de expresión de sus reivindicaciones y la defensa de sus derechos humanos fundamentales.

Al propio tiempo, la Convención y su mecanismo de seguimiento, el Comité, han propiciado que las mujeres también reclamen la adopción de medidas internacionales por las cuales se protejan de mejor forma sus derechos y se promueva su condición de vida, al tiempo que ejerzan plenamente y gocen a cabalidad de todos sus derechos humanos, tanto en lo civil y político, como en lo económico, social y cultural. La elaboración y adopción del Protocolo Facultativo de la Convención, es una muestra de esa toma de conciencia.

Por ello, la aplicación de la Convención a nivel nacional e internacional es tan significativa. No solo constituye el instrumento jurídico más importante que se ocupa de la igualdad de la mujer, sino que al propio tiempo, es el mecanismo básico para erradicar la discriminación por motivos de sexo y, en consecuencia, para el logro de la igualdad sustantiva de las mujeres, tanto *de jure* como *de facto*.

Ninguna resolución, declaración o convención puede imponer patrones de conducta o modelos sociales y políticos, si las personas beneficiarias y actores de los mismos no lo deciden por sí y para sí. Para tal fin, es indispensable una concienzuda labor de información y educación, a través de un amplio y sistemático programa de difusión de los derechos de la mujer, de las disposiciones de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de los mecanismos de vigilancia existentes sobre su aplicación, incluyendo el sistema de comunicaciones y de investigación que garantiza el Protocolo Facultativo de la Convención. En esta labor, la participación de la sociedad civil, a través de sus agrupaciones o de las organizaciones no gubernamentales, es invaluable; pocos órganos han sabido valorar y agradecer tanto esa participación como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, del que tengo el honor de formar parte.

En esta tarea, la cooperación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de UNIFEM ha sido invaluable y es una prueba de la vocación en pro de los derechos de las mujeres, que es uno de los objetivos de ambas instituciones. Asimismo, nos muestra el valor del trabajo solidario de los órganos de los dos sistemas: el regional y el universal.

VIII. Estrategias que construyen ciudadanía internacional: por la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW

VIII. Estrategias que construyen ciudadanía internacional: por la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW*

El objetivo de lograr un mundo con igualdad y equidad para todas las mujeres y hombres, ha movilizado desde hace muchos años a miles de mujeres en diferentes lugares del planeta. Pequeños y grandes grupos fueron construyendo un movimiento de características distintas a las de los movimientos sociales clásicos. Una de las grandes diferencias consiste en que el modelo organizativo sindical y campesino es generalmente piramidal y vertical; las feministas y el movimiento amplio de mujeres no han generado grandes organizaciones, sino que se basan en la confluencia de personas y pequeños grupos para acciones puntuales, o para conformar redes mas o menos estables y más o menos formales, o para realizar un proyecto de dimensión continental. Ello ha dado lugar a métodos singulares para realizar sus objetivos, constituyéndose en el actor por excelencia de un profundo cambio en las relaciones humanas y en consecuencia, en las normas que rigen a las sociedades.

Los aprendizajes de esa experiencia son numerosos. Ya las sufragistas se habían transmitido mutuamente sus propuestas y formas de lucha de un país a otro para la conquista de los derechos políticos. Pero esa ciudadanía para adquirir el "derecho a tener derechos"[1] se ejerció fundamentalmente en el campo nacional, ya que lo que se pretendía era que cada Estado nacional reconociese la igualdad.

Los grandes instrumentos iniciales de derechos humanos que nacieron junto al sistema de Naciones Unidas, tenían muy cerca la experiecia de la II Guerra Mundial, de las grandes masacres, del holocausto. Hubo mujeres clave para la conquista de esos derechos, como Eleanor Roosevelt que presidió la comisión que formuló la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

---

* **Artículo elaborado por Line Bareiro. Abogada paraguaya y politóloga. Fue responsable del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH (2000-2001).**

1 Es la definición de ciudadanía de Hanna Ahrentdt.

Sin embargo, no había en ese momento un movimiento feminista, ni un movimiento de mujeres con el poder y los recursos para incorporar su visión, sus ideas y planteamientos.

Las Naciones Unidas, junto a organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), se pudieron constituir en la institucionalidad mediante la cual se expandían derechos de amplios sectores de la población mundial a los que anteriormente se les negaba el estatus ciudadano. Un punto fundamental fue el desarrollo de instrumentos contra diferentes formas de discriminación, comenzando por la lucha contra el racismo.

La concreción de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), aprobada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, implicó ya un importante avance del movimiento de mujeres que estaba aprendiendo a moverse internacionalmente para cambiar las reglas en sus países. Pero no fueron las feministas latinoamericanas, ni el movimiento de mujeres de la región, las que pensaron, elaboraron e incidieron en su aprobación. En ese momento el movimiento latinoamericano era incipiente y el gran logro fue posible gracias a las feministas europeas, norteamericanas y de otras partes del mundo.

Sin embargo, la Convención CEDAW pronto se convirtió en un instrumento básico de las luchas por la igualdad de derechos en América Latina y el Caribe. Entre otros aprendizajes, las mujeres de la región supieron que en nombre del amor se les despojaba de derechos y que la organización, la construcción de argumentos, la articulación entre ellas, la capacidad de incidir en el ámbito público, era lo que les permitía avanzar. En 20 años la ciudadanía pasó a ser parte de la identidad femenina, una ciudadanía que se trataba de ejercer en la familia, en la comunidad, en cada pueblo, ciudad, país y al mismo tiempo, internacionalmente.

Las grandes conferencias de los años noventa, como las de Río, Viena, Cairo, Copenhange y Beijing[2], fueron los espacios de aprendizaje para ejercer la ciudadanía internacional de las mujeres,

[2] La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), la Conferencia sobre Población y Desarrollo (1994), la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), respectivamente.

que al volver a sus países, trataban de lograr que los compromisos internacionales asumidos por sus gobiernos se convirtiesen en políticas públicas reales. Pero pronto se aprendió que los documentos emergentes de esas conferencias fueron utilizados como un menú, ya que no son convencionales, no obligan a su cumplimiento total.

Para finales de siglo XX se había constituido una gran trama de organizaciones, personas e instituciones en la región, con capacidad de pensar a largo plazo y de articularse política y técnicamente. La elaboración del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW fue una magnífica ocasión de ponerlo en práctica. Pero una vez aprobado el Protocolo en 1999, se vio que el trabajo apenas comenzaba, que había que pensar en no dejar solas a las mujeres de cada país con la tarea de lograr que sus gobiernos firmen y ratifiquen el Protocolo Facultativo. Este artículo aborda justamente esa experiencia.

El Foro Electrónico por el Protocolo Facultativo

La fuente para este trabajo son los aportes de compañeras de toda la región volcados en un Foro Electrónico de debate[3]. La iniciativa partió y fue coordinada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), con el objetivo de realizar una relectura sistemática y colectiva de los caminos recorridos para llegar hasta la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW en 12 países de la región. Pero sobre todo, para contribuir a que las compañeras de los 7[4] países que no ratificaron el instrumento, pudiesen superar los obstáculos que aún les impiden lograr el objetivo.

Recuperar la memoria, sistematizar la experiencias, racionalizar las estrategias, son la base para estrategias futuras. El Foro ha sido una forma de recordar, de aprender, de reflexionar y sobre

3 El Foro Electrónico “Estrategias para la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW” fue realizado del 1 al 30 de octubre del 2003, con 55 líderes del movimiento de mujeres y feminista de América Latina y El Caribe. Una sistematización de sus resultados puede ser consultada en http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/.

4 Son siete países aunque en este artículo solamente se incluyen datos de seis de ellos, ya que no se cuenta con información sobre el proceso en Cuba.

todo, de fortalecimiento recíproco y solidario entre mujeres. El Foro nos mostró también que se han ido construyendo efectivamente formas horizontales de hacer política. Activistas feministas dialogando con ministras, con académicas, con funcionarias, con profesionales, con parlamentarias en un clima de confianza que nos muestra que se han tendido puentes entre espacios muy diferentes, que permiten articularse alrededor de objetivos comunes, sin perder la propia identidad y autonomía.

Tratando de entender una estrategia

La estrategia desarrollada para la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW tiene múltiples actoras que jugaron roles en distintos momentos de diferente manera. Asumiento el riesgo de simplificar excesivamente un proceso heterogéneo, se han identificado los siguientes elementos:

- La apropiación de avances previos.
- Participación en la gestación de instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Identificación y asunción de nuevos desafíos.
- Difusión masiva del instrumento.
- Capacitación a las mujeres organizadas.
- Alianzas políticas.
- Incidencia en el Poder Ejecutivo.
- Acciones de y con las parlamentarias.
- Consultas al Poder Judicial o instituciones Ombudsman
- Acciones de comunicación y de disputa de hegemonía.

En los puntos siguientes, se desarrollará cada uno de esos elementos, pero enfocándolos en la experiencia latinoamericana y caribeña para la aprobación, firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW.

La Convención es nuestra

La Convención CEDAW es uno de los grandes instrumentos de derechos humanos y aborda específicamente los derechos de la mitad de la población cuya realización es más deficiente que la de la otra mitad. Todos los países latinoamericanos y caribeños ya han firmado y ratificado la CEDAW y por lo tanto, es ley en todos los países de la región.

La Convención avanzó mucho más allá de la equiparación de las mujeres a los hombres, como fue la conquista del sufragio, de la ciudadanía femenina. La CEDAW está pensada en femenino y es un avance fundamental para una efectiva universalidad de los derechos humanos. Entre otros motivos, porque incluye tanto las violaciones en el ámbito público como en el privado; porque amplió la responsabilidad estatal a la sanción y reparación de actos cometidos por personas no agentes estatales; y porque consagra la necesidad de tomar medidas efectivas, de acción positiva, para generar igualdad real cuando la igualdad formal no llega a cambiar realidades de desigualdad.

En la Convención están todos los derechos sustantivos reconocidos a las mujeres, a excepción del derecho a una vida libre de violencia que fue consagrada por otro instrumento también ratificado por todos los países de la región, la Convencion Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convencion De Belen Do Para). La Convención CEDAW es un instrumento inspirador y una herramienta de trabajo del movimiento de mujeres de la región, en ella se basaron cientos de iniciativas de cambios legislativos, de artículos constitucionales, de propuestas de justicia. Además se aprendió a exigir informes de los gobiernos y a hacer “informes sombra o alternativos” para que las personas integrantes del Comité que tiene a su cargo el seguimiento de la CEDAW pudiesen hacer preguntas fundadas a los gobiernos.

Pero la Convención CEDAW tenía una gran debilidad: su exigibilidad. La Convención establece como mecanismo de seguimiento un Comité integrado por 23 personas expertas. Los Estados Parte debían presentar ante ese Comité un primer informe al año de ratificar la CEDAW y luego cada cuatro años, consignando los avances. El Comité podía hacer preguntas y opinaba. Nada más. Este mecanismo fue considerado como insuficiente por las mismas personas que integraban el Comité y por mujeres de distintas partes del mundo.

Gestación del Protocolo Facultativo

El Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW, conocido también como Protocolo Opcional, nació justamente para subsanar la debilidad de la Convención. Es un instrumento adicional a la Convención, por el cual se consagran mecanismos para que cualquier persona o grupo de personas pueda presentar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres en su país y para que el Comité de la CEDAW pueda elaborar informes sobre los países. El Protocolo Facultativo no contiene ningún derecho sustantivo que no esté ya consagrado en la Convención, a excepción de dar la posibilidad de acceso a la justicia para las mujeres.

La identificación de la necesidad de un instrumento de esas características data de 1991, en un grupo de trabajo convocado por la División para el Adelanto de la Mujer (DAW) de la ONU. En los años subsiguientes, en el marco de las Conferencias de Naciones Unidas, se acuerda solicitar un recurso de petición, que es aceptado; se logra que el propio Comité de la CEDAW recomiende a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) que se peticione la equiparación de la Convención a otros instrumentos de derechos humanos. Se aceptó la propuesta y la Comisión de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer (CSW) junto al Comité de la CEDAW, fueron encargadas de liderar la elaboración de una propuesta[5].

Se suceden reuniones, convocatorias a especialistas, conformación de un Grupo de Trabajo Abierto, pero no sólo de parte de los organismos de Naciones Unidas y de las Conferencias como la de Bejing, sino por parte del movimiento de mujeres. Por ejemplo el Center for Women's Global Leadership, elaboró un documento con argumentos sobre la necesidad de un Protocolo Facultativo para la Convención CEDAW.

A estos esfuerzos se suma el IIDH, mediante la asistencia técnica a reuniones del Grupo de Trabajo, con expertas del movimiento latinoamericano y caribeño de mujeres, publicación de un documento con una síntesis del debate, recomendaciones y rescate del proceso. En 1998 el

5 IIDH, **Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** , IIDH, San José, 2000, pp. 12-27.

documento se debatió en 20 países gracias a la articulación de trabajo entre organizaciones de mujeres y el IIDH y al año siguiente, se articula también con algunos gobiernos de la región y se conforma un grupo de especialistas en derechos humanos de las mujeres, que brindó apoyo técnico a seis delegaciones de la región en la 43ª reunión de la Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer (CSW).

En el Foro Electrónico“Estrategias para la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW”, Ana Elena Obando (Costa Rica) y Nischma Villarreal (Panamá) rescataron su experiencia de participación en el Grupo de Expertas que organizó el IIDH para asesorar a varias delegaciones de América Latina y El Caribe durante las sesiones en las que se elaboró y aprobó Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW. Según ellas, ese trabajo fue mucho más allá de un soporte técnico a las delegaciones, fue parte de una verdadera alianza estratégica. Un rol clave fue el de la embajada de Chile ante la ONU, que invitó a su local a todas las delegaciones de la región, de manera tal que Gilda Pacheco (IIDH) y el Grupo de Expertas pudiesen hacer todas las explicaciones técnicas y políticas necesarias para lograr el apoyo de las delegaciones. El material preparado por el IIDH contaba con colaboraciones de varias de las integrantes del Grupo de Expertas, además de textos analíticos que habían sido traducidos del inglés y la transcripción tanto de la Convención como del texto borrador del Protocolo.

El 10 de diciembre de 1999, la Asamblea General de la ONU adoptó el Procolo Facultativo a la Convención CEDAW.

Identificación y asunción de nuevos desafíos

El Protocolo Facultativo se había aprobado, pero para que tuviese vigencia en los diferentes países éstos debían firmarlo, ratificarlo y canjearlo, como cualquier tratado o convención internacional. La firma es una decisión del Poder Ejecutivo de un país y generalmente la realiza la Cancillería o Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero como un tratado o convenio internacional compromete al país, la actuación del Ejecutivo debe ser ratificada por el Poder Legislativo,

mediante una ley. Posteriormente, el Ejecutivo deposita el documento ratificado ante la instancia internacional pertinente, en este caso, la Secretaría General de la ONU y recién entonces el país en cuestión es uno de los Estados Parte del Protocolo o de cualquier convención o tratado internacional.

En el proceso de proponer, formular, aprobar, lograr las firmas y ratificaciones del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW fueron participando en distintos momentos, integrándose personas, instituciones, expertas y activistas. Tanto es así que nadie puede decir que ha participado en todo el proceso y en cambio, que siempre es oportuno integrarse, porque siempre hay tareas para todas las personas e instituciones que quieren un mundo con igualdad entre mujeres y hombres.

En los cuatro años transcurridos puede leerse la asunción del desafío de convertir al Protocolo Facultativo en parte del derecho positivo de cada país. Así, organizaciones, instituciones, activistas, funcionarias y funcionarios de y en distintos países de la región y del mundo, pasaron a desarrollan múltiples metodologías para lograr la firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW. Sin embargo, ningún país latinoamericano ni caribeño figura entre los primeros 10 ratificantes del Protocolo. Ese número era exigido para la entrada en vigencia del instrumento, lo que sucedió en el 2001. Bolivia fue el undécimo país en ratificarlo y el primero de la región.

Difusión masiva del instrumento

Es difícil saber cuántas ediciones del Protocolo Facultativo y de la Convención se han realizado en estos años por parte de grupos de mujeres, comisiones parlamentarias, mecanismos nacionales de la mujer, alianzas por la ratificación del Protocolo, y organismos internacionales. Las publicaciones se realizaron con distintos formatos y calidades, desde ediciones populares muy baratas, hasta ediciones de lujo.

Pero sin duda, el libro que llegó a convertirse en referencia del proceso fue el producido por el IIDH. Se había publicado un primer documento durante el proceso de formulación y aprobación

del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW, que fue presentado y debatido en 20 países. Ese documento recuperaba muchos esfuerzos que en el mismo sentido habían desarrollado otras organizaciones, instituciones y personas.

Luego de aprobarse el Protocolo Facultativo, el IIDH revisó el documento, se incorporó información y la versión final del instrumento, publicándose en castellano, inglés, francés y portugués. Posteriormente se recibieron solicitudes de permiso para traducir el material al ruso y al húngaro. De ese texto se realizaron también coediciones y hasta ediciones no autorizadas de manera directa, lo que justifica ampliamente esta nueva edición. Hubo también casos como el colombiano, en el que se reeditó el texto del IIDH y también se elaboró un material de formación titulado "Protocolo Facultativo de la CEDAW: un instrumento a la medida de las mujeres colombianas".

El tema abordado en este apartado se vincula con una de las preguntas debatidas durante el Foro Electrónico: ¿es conveniente o no la difusión, divulgación de la Convención y de su Protocolo Facultativo antes de la ratificación? La respuesta unánime del Foro fue que la divulgación es fundamental, no sólo para lograr la firma y ratificación, sino sobre todo para que las mujeres conozcan la Convención CEDAW y los mecanismos para acceder a la justicia que les ofrece el Protocolo Facultativo. Incluso se ha afirmado que nunca se difundió y debatió tanto la Convención, como en el tiempo que se trabajó por la firma y ratificación del Protocolo Facultativo.

Sin embargo, en algunos países, sobre todo en aquellos en los que fue menor la movilización del movimiento de mujeres y el liderazgo estuvo radicado en el mecanismo de la mujer, se optó por la priorización de las gestiones y no se apeló a la difusión masiva del Protocolo[6].

6 Es el caso, por ejemplo, de República Dominicana y Guatemala, pese a que en este último país jugó un rol fundamental una ONG de mujeres.

Desarrollo de conocimientos y argumentos

El movimiento de mujeres produjo conocimientos que al difundirse fueron base para otras acciones, a veces en contextos muy distintos. Así por ejemplo, los argumentos del Global Leadership fueron recuperados en otras publicaciones o fueron simplemente usados como base para argumentar ante las cancillerías.

Una universidad de Estados Unidos sintetizó en cuadros los procedimientos previstos en el Protocolo. Ana Elena Obando (Costa Rica) los tradujo al castellano y fue base de talleres sobre cómo usar el Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW, en países que ya lo habían ratificado[7].

El IIDH produjo un conjunto de argumentos[8] respondiendo a la solicitud de la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa de Costa Rica y los mismos argumentos fueron utilizados en los demás países centroamericanos e incluso en algunos de América del Sur. Pero sobre todo, las iniciativas conformadas para promover la firma y/o ratificación produjeron sus propios argumentos, adecuados a los contextos de sus respectivos países.

Capacitación a las mujeres organizadas

En países como Nicaragua y Honduras se analizó y estudió el contenido del Protocolo con mujeres organizadas, pero no fueron excepción, una vez más la capacitación fue el gran método del movimiento de mujeres de la región.

En el Foro Electrónico se rescató que el Programa Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito

7 Ver Anexo Nº 5 y 6 de esta publicación.

8 Ver anexo Nº 4 de esta publicación.

y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), capacitó a compañeras del movimiento feminista de algunos países "en el manejo de todos los asuntos técnicos-jurídicos de derecho internacional que se requerían para que informáramos y capacitáramos en réplica desde los grupos de base hasta representantes del Ejecutivo, Legislativo y Judicial".

Paralelamente, numerosas organizaciones feministas latinoamericanas y caribeñas respondieron positivamente a la convocatoria de la campaña mundial "Los derechos de las mujeres no son opcionales", que permitió una vinculación estratégica entre el movimiento latinoamericano de mujeres y los de otras regiones del planeta.

En Colombia, al igual que en Venezuela se realizaron foros y se lanzó la campaña por la ratificación del Protocolo Facultativo, se realizaron talleres de capacitación sobre la Convención y su Protocolo Facultativo, dirigidos a organizaciones de mujeres de diferentes ciudades del país con el propósito final de generar estrategias locales de incidencia para la ratificación.

Alianzas políticas

El proceso de ratificación del Protocolo Facultativo ha sido y es fundamentalmente, un proceso político, que fue llevado adelante por lo menos por cuatro tipo de actoras en este proceso:

- Las militantes del movimiento feminista y ONGs feministas y de mujeres.
- Las ministras de la mujer e integrantes de sus equipos y en algunos casos, altas funcionarias de otras instituciones públicas.
- Las parlamentarias.
- Organismos e instituciones internacionales comprometidas con los derechos humanos de las mujeres.

No siempre la alianza política fue entre los cuatro sectores nombrados, sino que difirió de país en país. Además algunas veces consistió en una articulación formal y en otras fue más difusa. Por ejemplo, el IIDH trabajó directamente con los países de América Central, mientras que la Comisión

Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) incorporó un espacio sobre el avance en la ratificación del Protocolo en la agenda de las reuniones de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

En Guatemala se utilizó la metodología de Planificación Participativa para la Incidencia Política, que permitió definir las técnicas que se utilizarían según la dependencia en que se encontrara el trámite. Por su parte, el movimiento de mujeres del Ecuador concordó y puso en la agenda de las instancias del Estado la demanda por la ratificación del Protocolo. En el proceso de Ecuador intervinieron sectores de la sociedad civil, movimiento de mujeres y el Estado a través del Consejo Nacional de las Mujeres, así como la Comisión Especializada Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional. Pero a pesar de ello, se trabajó con presión social.

En Panamá se conformó un Comité de Apoyo al proceso de ratificación y divulgación del Protocolo Facultativo, integrado por instituciones del Estado, las parlamentarias, las organizaciones de la sociedad civil y la academia. Se realizó una campaña de divulgación, sensibilización y capacitación a entidades públicas y privadas en todo el territorio nacional.

Se ha visto que un buen análisis político, identificando claramente las posibles alianzas y la oposición al Protocolo es clave para avanzar. No siempre se ha logrado medir las propias fuerzas y sobre todo el poder de incidir de los sectores opuestos a contar con un mecanismo internacional de igualdad de las mujeres. En ese sentido, el conocimiento de los obstáculos y el desarrollo de argumentos han sido clave para convencer.

Pero puede afirmarse que allí en donde se logró una alianza política amplia por la ratificación, es donde se consiguió el objetivo a pesar de las dificultades. A excepción de la Argentina, un rasgo común a todos los países que no han ratificado aún el instrumento, es que no han podido conformar una amplia alianza política con ese fin.

Incidencia en el Poder Ejecutivo

Uno de los aprendizajes fue que si bien es el Poder Legislativo el que ratifica, no tiene mayor relevancia el trabajo con los y las legisladoras si el Ejecutivo no firma el instrumento. Así, en los países que aún no han firmado e incluso en los que no ratificaron el Protocolo, un problema clave ha sido la falta de apoyo del Poder Ejecutivo.

El apoyo del Poder Ejecutivo no es igual al del mecanismo nacional de la mujer (ministerios, institutos, secretarías), que forma parte de este poder, pero en la mayoría de los casos, las titulares de estos organismos han sido parte fundamental del trabajo de incidencia por la ratificación, aunque también hay excepciones. En realidad se produjo un proceso de incidencia de la sociedad civil hacia los mecanismos, pero una vez que éstos asumieron como suyo el objetivo de la firma y ratificación del Protocolo, pasaron a incidir tanto en la sociedad organizada, siendo incluso parte de las grandes alianzas políticas, como en el Parlamento y el Poder Ejecutivo. Sin embargo, no siempre sus esfuerzos lograron que los demás ministros/as y muy especialmente el/la de Relaciones Exteriores apoyasen la ratificación. Obviamente allí donde se consiguió el apoyo de el o la presidente de la República el tema fue más fácil.

En países como la Argentina y Colombia, el movimiento de mujeres dirigió cartas y peticiones a diferentes instancias de gobierno y solicitaron reuniones con el Presidente de la República y con la Cancillería para tratar el tema y lograron promesas por parte de altos funcionarios, pero no un compromiso efectivo.

En Brasil, en el año 2000 fueron realizadas diversas actividades para lograr que el gobierno iniciara el proceso de firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW. En este caso la incidencia fue conjunta entre parlamentarios/as y el movimiento de mujeres, que exigieron una posición al gobierno sobre el Protocolo.

Durante el período de consulta en Guatemala, se fortalecieron los mecanismos de coordinación con la Secretaría Presidencial de la Mujer, quien fue aliada estratégica por la

comunicación que ésta tenía con la Presidencia de la República; y se realizaron reuniones con personas al tanto del Protocolo a fin de aclarar cualquier duda que se tuviera. En Ecuador se envió una fundamentación jurídica a la Presidencia de la República.

Acciones de y con las parlamentarias

La mayor parte de los esfuerzos de las diferentes actoras protagónicas de la estrategia se dirigieron hacia los legislativos nacionales. En muchos casos, las legisladoras, algunos legisladores y las Comisiones parlamentarias de la mujer o de género, pueden considerarse como los actoras protagónicas de la ratificación, en otros casos hubo que convencerles desde la sociedad civil o desde el mecanismo nacional de las mujeres; y en otros, no se logró ese compromiso y son justamente en esos países en los que no se ratificó el Protocolo Facultativo.

Los ejemplos son muchos. En la Argentina, el mecanismo gubernamental de la mujer participó activamente y se realizaron reuniones, encuentros, conferencias con senadoras de diversos partidos políticos, comprometiéndose ellas con la ratificación; y el movimiento de mujeres dirigió cartas y peticiones dirigidas al legislativo solicitando el tratamiento de la aprobación del Protocolo; en dichas cartas no se tocaban el tema de los derechos sexuales y reproductivos para evitar confrontaciones. Se logró que en septiembre de 2002 una diputada argentina presentara un proyecto de ley para la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW.

El mecanismo gubernamental de la mujer de Chile, junto a feministas y a algunas parlamentarias, promovió la ratificación luego de haber jugado un rol protagónico para la aprobación del Protocolo en la ONU. Chile había sido el primer país que firmó el instrumento. Aparentemente la estrategia de incidencia no tuvo gran continuidad.

El movimiento feminista colombiano (con el apoyo del IIDH) realizó un proceso de incidencia con congresistas mujeres, logrando así que ellas se comprometieran con enviar una carta al gobierno solicitando que se presente rápidamente el proyecto de ley de ratificación del Protocolo

para que el Congreso lo discuta. Se realizó el evento “Por la no violencia contra las mujeres, ratifiquemos el Protocolo Facultativo de la CEDAW”; a este seminario se invitó a mujeres parlamentarias y /o asesoras, asesoras parlamentarios aliados, representantes de organizaciones de mujeres y de derechos humanos y periodistas de medios de comunicación.

En el Salvador organizaciones feministas se contactaron con parlamentarias y realizaron acciones de sensibilización. En Guatemala se dio una capacitación a diputadas del Congreso, así luego ellas harían incidencia con los diputados más fuertes de las bancadas de sus partidos.

En el Brasil, una ONG feminista propuso la realización de una audiencia pública en el Congreso Nacional del Brasil. La audiencia pública fue organizada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en colaboración con la organización Agende y el IIDH y estuvieron presentes representantes del gobierno, parlamentarios/as y personas de la sociedad civil.

El movimiento de mujeres de Costa Rica había creado la Comisión de la Mujer, esto impulsó y facilitó la firma del Protocolo Facultativo. Las integrantes de la Comisión fueron las promotoras de la ratificación del Protocolo.

En República Dominicana, la Secretaría de la Mujer estableció una alianza con las mujeres diputadas, quienes se comprometieron con la ratificación y la incluyeron como parte de su agenda del Día Internacional de la Mujer. Ellas argumentaron que la ratificación del Protocolo Facultativo era la reafirmación del compromiso ya asumido al ratificar la Convención CEDAW.

Desde la Comisión de la Mujer del Congreso de Ecuador, se generaron espacios de interrelación entre el Estado y el movimiento feminista con los decidores y así poder ubicar los actores claves sobre quienes había que influir y se realizaron reuniones con actores claves del Congreso Nacional. Se realizaron conferencias, reuniones, foros con personas especializadas sobre el Protocolo, para aclarar todas las dudas referentes al mismo; participaron senadoras de diversos partidos políticos y en dichas reuniones se fijaron estrategias de movilización, se definieron alianzas y se construyeron compromisos desde las senadoras con la ratificación.

En Panamá se convocó a una Marcha Nacional de Mujeres " Por los derechos humanos de las mujeres: Sí al protocolo", que terminó en la Asamblea Legislativa, donde se dio cortesía de sala a las representantes de las organizaciones del comité para dirigirse al pleno de la Asamblea. Las legisladoras formaron parte de la alianza política por la ratificación.

En el Paraguay, el inicio de la campaña por la ratificación fue la presentación del libro del IIDH sobre el Protocolo Facultativo, impulsada por la Asociación de Abogadas del Paraguay y coorganizada por otras organizaciones de mujeres, la Comisión de Equidad Social, Género y Desarrollo del Senado y la Secretaría de la Mujer. La presentación se realizó en el Senado de la República. Hubo un proceso de seguimiento hasta que el Senado ratificó el Protocolo Facultativo. La presidenta de la Comisión de Equidad jugó un rol fundamental para la ratificación.

En Uruguay las parlamentarias fueron las movilizadoras del tema, en tanto que en Bolivia y Perú hubo un amplio consenso parlamentario para la ratificación.

Consultas al Poder Judicial e instituciones Ombudsman

Para argumentar contra las objeciones por inconstitucionalidad, en varios casos se realizaron consultas a la máxima instancia judicial del país, sobre aspectos concretos del Protocolo, principalmente en lo que respecta a la soberanía.

También se solicitaron criterios técnicos a las instituciones Ombudsman (Defensorías, Procuradurías) en concordancia con su mandato de velar por la promoción y protección de los derechos humanos.

Acciones de comunicación y de disputa de hegemonía

En muchos países se dio una verdadera polémica en los medios de comunicación, alrededor de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW. Ello se dio principalmente en los países en los que se encontró una fuerte oposición. La mayor resistencia provino de la

opiniones e interpretaciones de personas o grupos de personas, con respecto al significado de este instrumento y del impacto de su aplicación para los Estados parte de la Convención, que se difundieron en los medios de comunicación. Considerando que dichos criterios provenían de una lectura fuera de contexto de los instrumentos jurídicos y de los informes del Comité CEDAW, las feministas, las organizaciones de mujeres, las oficinas gubernamentales de la mujer y las parlamentarias contestaron con argumentos. En muchos países pudo mostrarse que el Protocolo ni es abortista, ni hace perder soberanía a los Estados y que al no ratificarlo en realidad se estaba impidiendo el derecho a la igualdad de las mujeres.

Se presentan a continuación algunos ejemplos de esta polémica recabados durante el Foro Electrónico propiciado por el IIDH, que desarrollan principalmente los argumentos y acciones opuestas a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW [9]:

- En Brasil, el Senado recibió cartas donde se afirmaba que el Protocolo Facultativo era una amenaza a la soberanía nacional y que al ratificar el instrumento, el Congreso Nacional permitiría "una enorme ingerencia externa sobre asuntos internos". Se advertía además que en nombre de la no discriminación de la mujer se han practicado enormes abusos, como la defensa del aborto, del lesbianismo y de la prostitución. Igualmente se hizo propaganda pública en contra del Protocolo y cuando ya se avanzaba hacia su reconocimiento, se pidió que se desarrollara mayor discusión sobre su contenido y significado. Cabe señalar que algunas personas parlamentarias estuvieron en contra de la ratificación de este instrumento.

- En Panamá se enviaron cartas a los y las parlamentarias manifestando la oposición a la ratificación del Protocolo Facultativo; también hubo manifestaciones al respecto a través de los medios de comunicación y quienes promovían el Protocolo fueron tachadas de abortistas. Se plantearon dificultades para decidir entre todos los grupos de mujeres, hasta dónde llegar

9 Estos temas se desarrollan ampliamente en el artículo "El Protocolo Facultativo de la CEDAW: mitos y supuestos" de esta publicación.

en la estrategia de defender los derechos sobre el cuerpo y con el fin de lograr la ratificación del Protocolo Facultativo se decidió no profundizar este debate, aún cuando muchas organizaciones veían en el Protocolo una conquista que garantizaría los derechos de las mujeres. Se logró la ratificación, aunque cabe señalar que el Ministerio de Acción Social del que depende el mecanismo nacional de la mujer (Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia), no siempre estuvo de acuerdo en enfrentar tantos obstáculos para lograr la ratificación de este instrumento y la propia Presidencia de la República decidió promulgar la ratificación sin actos públicos.

- En Chile las gestiones directas ante el Senado en contra del Protocolo, generaron la inmovilidad del Parlamento y del propio Ministerio de Relaciones Exteriores. Se difundió información tergiversada y falsa en relación a los contenidos y efectos del Protocolo, por ejemplo, que la ratificación obligaría a despenalizar el aborto y a aceptar los matrimonios homosexuales. No hubo capacidad de contrapesar esa campaña negativa por parte del gobierno, ni de la sociedad civil.

- En El Salvador se circuló un documento de oposición a la ratificación del Protocolo, afirmando que el instrumento fomentaba la legalización del aborto, la desintegración familiar y que violentaba la soberanía nacional. La alianza en contra del Protocolo Facultativo logró bloquear el debate parlamentario de ese instrumento y consecuentemente, la ratificación.

- En Nicaragua, sectores influyentes manifestaron su rechazo a la ratificación del Protocolo Facultativo y también de otros instrumentos. No hubo capacidad para revertir la situación por parte del movimiento de mujeres, con talleres de capacitación y sensibilización con respecto al contenido del Protocolo, de manera que hay desconocimiento.

- En Bolivia, las posiciones radicales asumidas por algunas organizaciones sociales dificultaron el tema, pero esto no tuvo gran peso y se ratificó.

- En Guatemala, la presidenta en ese momento de la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Parlamento, fue clara al indicar que su partido no estaba interesado en promover asuntos relacionados con las mujeres en forma aislada, pues el objetivo era legislar en beneficio de la familia y la niñez.

- En Argentina el proceso se detuvo en el Senado, siendo los argumentos en contra: “Si bien el art. 10 del Protocolo manifiesta que los Estados partes pueden no reconocer la competencia del Comité respecto del emprendimiento de investigaciones, ello no constituye suficiente resguardo frente a interpretaciones de la Convención y recomendaciones orientadas a la despenalización del aborto”. La Comisión senatorial desaconsejó la aprobación del Protocolo, con fundamentos relacionados con la “defensa de la vida desde la concepción”.

- En Colombia se supo extraoficialmente que la argumentación en contra del Protocolo, estaba vinculada con la interpretación de que favorecía la despenalización del aborto. También extraoficialmente se supo en febrero de 2003, que la actual Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer tenía el interés de iniciar el proceso de ratificación, pero haciendo uso de la declaración que estipula el artículo 10 del Protocolo (no al procedimiento de investigación).

- En Honduras una organización solicitó un espacio en el Congreso para hablar sobre política, familia y valores; el espacio fue utilizado finalmente para referirse al Protocolo como un instrumento para promocionar y legalizar el aborto y propiciar las relaciones entre homosexuales. Su argumentación indicaba que de prestarse el actual Congreso a ratificar el Protocolo Facultativo estaría actuando contra el derecho a la vida, los valores morales y la constitución de la familia como base de la sociedad. Los medios de comunicación contribuyeron a crear en la opinión pública la sensación de una estrecha relación entre el Protocolo y el aborto.

La incidencia: como la gota de agua

Si alguna metáfora hay de la estrategia para la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW es la gota de agua, que bien sabemos que si es persistente llega a horadar la roca. La región latinoamericana no fue pionera en el planteamiento, pero una vez que se insertó, no dejó de trabajar para lograr la aprobación, firma y ratificación de este instrumento internacional.

En algunos casos como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay, hubo un contexto favorable a la ratificación. El impulso inicial dado por alguna de las actoras protagónicas a las que se ha hecho referencia a lo largo de este artículo, encontró rápidamente eco en las Cancillerías y en los Parlamentos, principalmente en las Comisiones parlamentarias de mujer o de género. Por otra parte no hubo una oposición muy activa de sectores con peso, influencia y poder de decisión.

Por ejemplo, en Perú probablemente no hubiera sido ratificado si Alberto Fujimori completaba su tercer mandato, pues este gobierno había llegado a un punto de conflicto con los sistemas internacionales de derechos humanos. Pero el gobierno de Valentín Paniagua se propuso ponerse al día en esa materia. Las feministas y activistas de derechos humanos lograron que el Protocolo Facultativo sea incorporado a la agenda de firmas y ratificaciones de convenios internacionales.

Pero también hubo y hay, contextos adversos a la ratificación del Protocolo. En algunos casos, se pudo revertir la situación pese a la oposición de importantes instituciones y organizaciones, como hemos visto en el apartado anterior. En otros casos no se logró aún el apoyo de los principales decisores políticos para la firma y/o la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW. Son los 6[10] casos en los que aún no se pudo vencer (todavía) la adversidad.

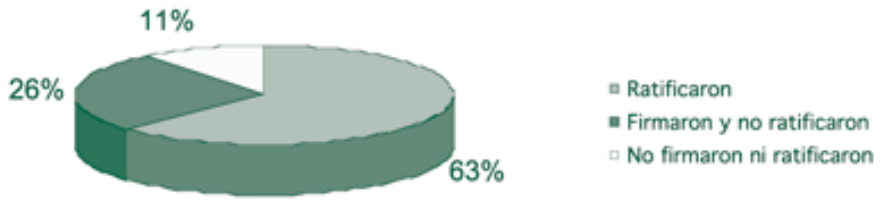
La experiencia analizada nos muestra que aún con estrategias compartidas, los resultados son distintos porque las realidades son diferentes.

10 El caso de Cuba es el séptimo pero no se lo ha analizado en este artículo, pues no se cuenta con información.

Estado de firma y ratificación en América Latina y El Caribe Hispano del Protocolo Facultativo de la CEDAW (diciembre 2003)

Países que no firmaron ni ratificaron	Países que firmaron y no ratificaron	Países que firmaron y ratificaron
Honduras	Argentina	Bolivia
Nicaragua	Chile	Brasil
	Colombia	Costa Rica
	Cuba	Guatemala
	El Salvador	República Dominicana
		Ecuador
		México
		Panamá
		Paraguay
		Perú
		Uruguay
		Venezuela

Ratificación del Protocolo Facultativo en América Latina y El Caribe a febrero de 2003



VIII. Anexos

Anexo 1: Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo,

Considerando que los Estados Partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos,

Teniendo en cuenta las convenciones internacionales concertadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Teniendo en cuenta asimismo las resoluciones, declaraciones y recomendaciones aprobadas por las Naciones Unidas y los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Preocupados, sin embargo, al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones,

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas

---

* **Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18-12-70. Entró en vigor el 3-9-81**

condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad,

Preocupados por el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades,

Convencidos de que el establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y la justicia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer,

Subrayado que la eliminación del apartheid, de todas las formas de racismo, de discriminación racial, colonialismo, neocolonialismo, agresión, ocupación y dominación extranjeras y de la injerencia en los asuntos internos de los Estados es indispensable para el disfrute cabal de los derechos del hombre y de la mujer,

Afirmando que el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, el alivio de la tensión internacional, la cooperación mutua entre todos los Estados con independencia de sus sistemas sociales y económicos, el desarme general y completo, en particular el desarme nuclear bajo un control internacional estricto y efectivo, la afirmación de los principios de la justicia, la igualdad y el provecho mutuo en las relaciones entre países y la realización del derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera o a ocupación extranjera a la libre determinación y la independencia, así como el respeto de la soberanía nacional y de la integridad territorial, promoverán el progreso social y el desarrollo y, en consecuencia, contribuirán al logro de la plena igualdad entre el hombre y la mujer,

Convencidos de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno ycompleto de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz,

Teniendo presentes el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes

de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto,

Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia,

Resueltos a aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, a adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones,

Han convenido en lo siguiente:

PARTE I

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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 política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) 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;

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Artículo 6

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

Parte II

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Artículo 9

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en ápatrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

Parte III

Artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;

b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;

c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;

d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;

e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;

f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;

g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;

h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;

c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;

d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;

e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;

b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;

c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

Artículo 12

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad

entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Artículo 13

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

a) El derecho a prestaciones familiares;

b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;

c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

Artículo 14

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;

b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;

c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;

d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;

e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;

f) Participar en todas las actividades comunitarias;

g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Parte IV

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.

2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.

3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.

4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

Artículo 16

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) El mismo derecho para contraer matrimonio;

b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;

c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;

d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;

h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

Parte V

Artículo 17

1. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto, en el momento de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte, de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. Los expertos serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal; se tendrán en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos.

2. Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta de un lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.

3. La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a presentar sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunicará a los Estados Partes.

4. Los miembros del Comité serán elegidos en una reunión de los Estados Partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

5. Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de esos nueve miembros.

6. La elección de los cinco miembros adicionales del Comité se celebrará de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo, después de que el trigésimo quinto Estado Parte haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. El mandato de dos de los miembros adicionales elegidos en esta ocasión, cuyos nombres designará por sorteo el Presidente del Comité, expirará al cabo de dos años.

7. Para cubrir las vacantes imprevistas, el Estado Parte cuyo experto haya cesado en sus funciones como miembro del Comité designará entre sus nacionales a otro experto a reserva de la aprobación del Comité.

8. Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas en la forma y condiciones que la Asamblea determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.

9. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la presente Convención.

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.

Artículo 19

1. El Comité aprobará su propio reglamento.

2. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.

Artículo 20

1. El Comité se reunirá normalmente todos los años por un período que no exceda de dos semanas para examinar los informes que se le presenten de conformidad con el artículo 18 de la presente Convención.

2. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro sitio conveniente que determine el Comité.

Artículo 21

1. El Comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité junto con las observaciones, si las hubiere, de los Estados Partes.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes del Comité a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para su información.

Artículo 22

Los organismos especializados tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de las disposiciones de la presente Convención que correspondan a la esfera de las actividades. El Comité podrá invitar a los organismos especializados a que presenten informes sobre la aplicación de la Convención en las áreas que correspondan a la esfera de sus actividades.

Parte VI

Artículo 23

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a disposición alguna que sea más conducente al logro de la igualdad entre hombres y mujeres y que pueda formar parte de:

a) La legislación de un Estado Parte; o

b) Cualquier otra convención, tratado o acuerdo internacional vigente en ese Estado.

Artículo 24

Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 25

1. La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.

2. Se designa al Secretario General de las Naciones Unidas depositario de la presente Convención.

3. La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositaran en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

4. La presente Convención estará abierta a la adhesión de todos los Estados. La adhesión se efectuará depositando un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 26

1. En cualquier momento, cualquiera de los Estados Partes podrá formular una solicitud de revisión de la presente Convención mediante comunicación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidirá las medidas que, en caso necesario, hayan de adoptarse en lo que respecta a esa solicitud.

Artículo 27

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión.

2. Para cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 28

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.

2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.

3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación a estos efectos dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará de ello a todos los Estados. Esta notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción.

Artículo 29

1. Toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención que no se solucione mediante negociaciones se someterá al arbitraje a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de solicitud de arbitraje las partes no consiguen ponerse de acuerdo sobre la forma del mismo, cualquiera de las partes podrá someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia, mediante una solicitud presentada de conformidad con el Estatuto de la Corte.

2. Todo Estado Parte, en el momento de la firma o ratificación de la presente Convención o de su adhesión a la misma, podrá declarar que no se considera obligado por el párrafo 1 del presente artículo. Los demás Estados Partes no estarán obligados por ese párrafo ante ningún Estado Parte que haya formulado esa reserva.

3. Todo Estado Parte que haya formulado la reserva prevista en el párrafo 2 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 30

La presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

En testimonio de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados, firman la presente Convención

Anexo 2: Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer[1]

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Observando que en la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Señalando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades en ella proclamados sin distinción alguna, inclusive las basadas en el sexo,

Recordando que los Pactos internacionales de derechos humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo,

Recordando asimismo la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ("la Convención"), en la que los Estados Partes en ella condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer,

Reafirmando su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades,

Acuerdan lo siguiente:

Artículo 1

Todo Estado Parte en el presente Protocolo ("Estado Parte") reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ("el Comité") para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2.

---

1 Adoptado por la Asamblea General de laa ONU el 12-12-99

Artículo 2

Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

Artículo 3

Las comunicaciones se presentarán por escrito y no podrán ser anónimas. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo.

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 inadmisible 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.

Artículo 5

1. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.

2. Cuando el Comité ejerce sus facultades discrecionales en virtud del párrafo 1 del presenste artículo, ello no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

Artículo 6

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisible sin remisión al Estado Parte interesado, y siempre que la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad a dicho Estado Parte, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.

2. En un plazo de seis meses, ese Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

Artículo 7

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas.

2. El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.

3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas.

4. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una por escrito,

especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité.

5. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera que el Estado Parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

Artículo 8

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.

2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.

3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.

4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.

5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

Artículo 9

1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que

hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo.

2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8, el Comité podrá si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

Artículo 10

1. Todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8 y 9.

2. Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar esa declaración en cualquier momento, previa notificación al Secretario General.

Artículo 11

Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el presente Protocolo.

Artículo 12

El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

Artículo 13

Cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniónes y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte.

Artículo 14

El Comité elaborará su propio reglamento, que aplicará en ejercicio de las funciones que le confiere el presente Protocolo.

Artículo 15

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado la Convención, la haya ratificado o se haya adherido a ella.

2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella.

4. La adhesión se efectuará mediante el depósito del instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 16

1. El presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación de adhesión.

2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de su entrada en vigor, este Protocolo entrará en vigor una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 17

No se permitirá reserva alguna al presente Protocolo.

Artículo 18

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará a los Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que notifiquen si desean que se convoque una conferencia de los Estados Partes para examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará bajo los

auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

Artículo 19

1. Cualquier Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, con arreglo al artículo 2, o cualquier investigacion iniciada, con arreglo al artículo 8, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

Artículo 20

El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones relativas al presente Protocolo;

b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo y cualquier enmienda en virtud del artículo 18;

c) Cualquier denuncia recibida en virtud del artículo 19.

Artículo 21

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 25 de la Convención.

En testimonio de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados, firman el presente Protocolo.

Anexo 3: Declaración interpretativa del Protocolo Facultativo de la CEDAW*

Es un honor para mi delegación intervenir a nombre de la siguientes delegaciones Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

En primer lugar, señora Presidenta, quisiéramos reconocer y agradecer la ardua labor de todas las personas que han hecho posible que el mundo cuente hoy con un instrumento que esperamos sea eficaz para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres.

En especial quisiéramos agradecer a la División para el Adelanto de la Mujer, a la contribución de las expertas del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a usted señora Presidenta por su incansable esfuerzo y eterno optimismo, a la jueza Silvia Cartwright por sus pertinentes informaciones, a la señora Victoria Sandru por su don de gentes y su compromiso incondicional a la causa de la mujer.

Formulamos la siguiente declaración, teniendo como marco los principios generales del Derecho Internacional y los estándares de aplicación de los instrumentos regionales de protección de los derechos humanos.

En el artículo 2, nuestros Estados entienden que cuando se presentan comunicaciones “a nombre de personas o grupos de personas”, se mantendrán criterios amplios en la determinación de quienes puedan presentar tales comunicaciones como un modo de garantizar el efectivo acceso a la justicia.

Asimismo, la apreciación del consentimiento al que hace referencia la segunda parte del artículo 2, tendrá en consideración las condiciones personales, sociales o culturales en que vivan las mujeres que hayan sufrido la presunta violación de sus derechos.

---

* Declaración presentada por Gloria Valerín, entonces Ministra de la Condición de la Mujer de Costa Rica, el 11 de marzo de 1999, en el Grupo de Trabajo del Protocolo de la CEDAW en Naciones Unidas.

Igualmente se entiende que el termino “violación” en la primera frase del artículo 2, se refiere tanto a actos cuanto a omisiones del Estado Parte. Igual interpretación corresponde para el artículo 8.

En el artículo 4, la regla del agotamiento de los recursos internos, será entendida en beneficio de los Estados y por lo tanto, podrá ser renunciada.

Nuestras delegaciones desean destacar la importancia de la incorporación del procedimiento de investigación en el Protocolo Facultativo, pues su existencia dentro del Sistema Interamericano, viene demostrando que constituye una forma de colaborar con los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Finalmente, queremos expresar que los esfuerzos realizados durante los últimos años para aprobar el Protocolo Facultativo, expresan el compromiso de nuestros Estados para mejorar la condición de las mujeres y por eliminar todas las formas de discriminación.

Anexo 4: Argumentos del IIDH a favor de la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW

El IIDH, como entidad internacional autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, basa su acción en los principios de democracia representativa, respeto al Estado de Derecho, pluralismo ideológico y respeto a los derechos y libertades fundamentales sin discriminación alguna.

A pesar de las numerosas declaraciones de que los derechos humanos de las mujeres forman parte indivisible e inalienable de los derechos humanos, el más importante instrumento de derechos de las mujeres del sistema universal de protección, la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés), no contaba con mecanismos mínimos de exigibilidad. En consecuencia y en cumplimiento de su misión, el IIDH se sumó a otras iniciativas, desarrollando desde 1997 una labor destinada a promover la adopción de un Protocolo Facultativo para la CEDAW. Dicho instrumento fue finalmente adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1999, Día Internacional de los Derechos Humanos.

El IIDH considera prioritario para la realización de los derechos de la mitad de la población de la región, la firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW por parte de todos los Estados que componen la comunidad interamericana. En ese sentido, el IIDH opina a favor de la ratificación del *Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, por las siguientes razones:

1. El Protocolo Facultativo de la Convención es un instrumento internacional que, **sin crear nuevos derechos, establece un mecanismo** de exigibilidad de los derechos sustantivos establecidos en la convención de las mujeres y que se refieren a la obligación de los Estados parte a:

• Desarrollar políticas para eliminar la discriminación (art.2).
• Establecer garantías para el goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de las mujeres (art.3).
• Consagrar medidas de acción positiva (art.4).
• Establecer medidas para modificar roles sexuales y estereotipos (art.5).
• Establecer medidas contra el tráfico y la explotación sexual de las mujeres (art.6).

El derecho de las mujeres a una:

• Participación igualitaria en la vida pública y política (art. 7).
• Participación igualitaria a nivel internacional (art.8).
• Igualdad de derechos de nacionalidad (art.9).
• Igualdad de derechos a la educación (art.10).
• Igualdad de derechos al trabajo y empleo, con especial consideración a la maternidad (art.11).
• Igualdad de acceso a los servicios de salud y a la planificación familiar (art.12).
• Igualdad de acceso a beneficios económicos y sociales (art.13).
• Igualdad de las mujeres rurales (art.14).
• Igualdad ante la ley (art.15).
• Igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares (art.16).

Muchas de estas obligaciones y derechos, lamentablemente, a causa de prácticas discriminatorias, siguen siendo anulados o restringidos a muchas mujeres de diversos sectores y grupos sociales.

2. En diversas oportunidades, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, ha afirmado que **los mecanismos internacionales existentes son inadecuados o insuficientes** para la implementación de la CEDAW. El único procedimiento que existe actualmente es un procedimiento de informe establecido en el artículo 18 de la CEDAW y el procedimiento de arbitraje previsto en el artículo 29, el cual es objeto de gran cantidad de reservas y nunca fue utilizado.

3. **Es un asunto de justicia** en tanto su ratificación permitirá finalmente llevar a la práctica el principal instrumento internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres. La CEDAW garantiza los derechos de las mujeres en una gran diversidad de aspectos en los cuales la comunidad internacional ha reconocido que aún se presentan importantes discriminaciones expresas o implícitas, por acción o por omisión.

4. **Concuerda con las metas nacionales de muchos países de la región de lograr igualdad y equidad de género**. La aplicación de la CEDAW mediante su Protocolo Facultativo es un instrumento que acerca a las sociedades nacionales a la meta de igualdad y equidad entre mujeres y hombres. La ratificación del Protocolo Facultativo es indudablemente un paso hacia esa meta.

5. **Equipara al más importante instrumento de protección universal de los derechos de las mujeres a otros instrumentos de derechos humanos**. La inexistencia de un mecanismo de aplicabilidad y exigibilidad, ha colocado a la CEDAW en una posición inferior a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. El mecanismo de informe, único existente, si no se ratifica el Protocolo Facultativo, es insuficiente para exigir a los Estados Partes cumplir con sus compromisos. Menos aún pueden las mujeres afectadas en sus derechos, llevar casos al ámbito internacional, cuando han sido denegadas sus peticiones en sus respectivos países. Eso ha colocado a la segunda convención más ratificada del mundo, en una situación de inferioridad con otros instrumentos de protección de derechos humanos, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que sí cuenta con un Protocolo Facultativo.

6. **Acorta la brecha entre el derecho internacional y el derecho interno**, en la medida que incentiva a los Estados a legislar y vigilar el cumplimiento de los compromisos nacionales de combatir la discriminación hacia las mujeres. Muchos países latinoamericanos y del Caribe han impulsado y participado activamente en el avance de los instrumentos internacionales de derechos humanos y mantienen normas de autoejecución de los tratados internacionales. Sin embargo, ello no se ha realizado en el caso de la CEDAW y la ratificación del Protocolo Facultativo contribuye a disminuir esa brecha.

7. **Es tradición de los países de la región actuar con responsabilidad internacional y honrar los compromisos adquiridos**. La firma y ratificación de la CEDAW por todos los países de la región en las décadas de los ochenta y noventa, coloca a nuestros Estados en la posición de tener que honrar el compromiso adquirido ante la comunidad internacional: ratificar este nuevo instrumento que, sin crear nuevos derechos sustantivos, establece un procedimiento de exigibilidad y aplicabilidad de los derechos humanos de las mujeres consagrados en la CEDAW. Por lo tanto, la consecuencia lógica de haber asumido un Estado el compromiso de eliminar la discriminación contra las mujeres, es la ratificación del instrumente que permite hacer exigibles los derechos establecidos en la CEDAW.

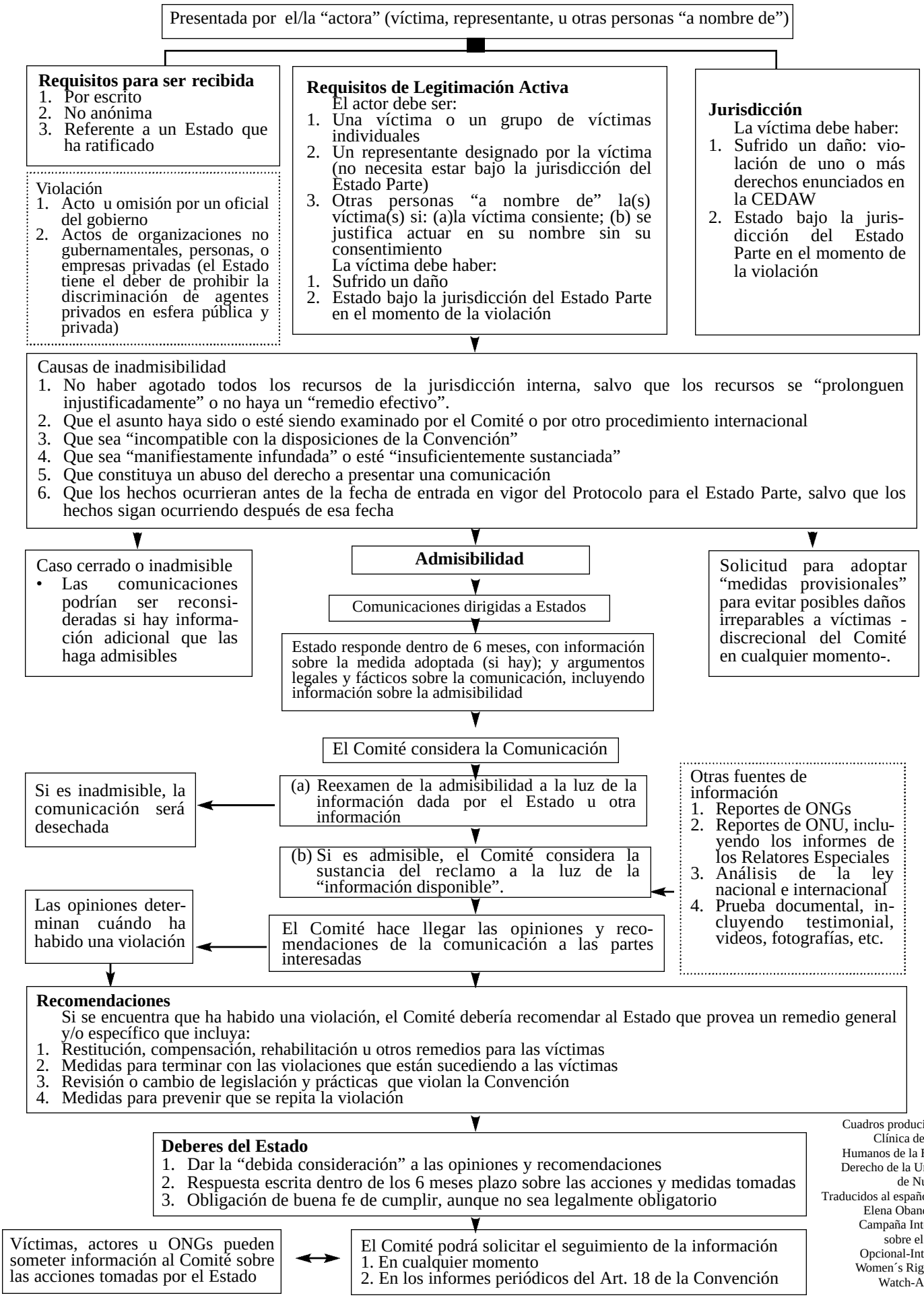
8. **Nuestros países pueden abrir caminos hacia la igualdad y la justicia y formar parte de la comunidad que lidera la realización de los derechos humanos para todos y todas**. El Protocolo Facultativo ha sido firmado por 75 Estados y ratificado por 60 de ellos (junio 2004). En América Latina sólo seis países faltan por ratificar: Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

9. **La exigibilidad de la Convención constituye una forma de rendición de cuentas en el ámbito internacional**. Al ratificar el Protocolo Facultativo, el Estado manifestaría su compromiso con la comunidad internacional de rendir cuentas por el cumplimiento de la CEDAW y demostraría una vez más a la comunidad internacional y a su propia sociedad, que está dispuesto a llegar hasta el final en la lucha por la erradicación de la discriminación de género.

10. **Es un mecanismo de rectificación, pues posibilita corregir situaciones discriminatorias y es un instrumento de defensa de derechos de las mujeres ante situaciones concretas**. El Protocolo Facultativo no sólo posibilita la denuncia por incumplimiento de los compromisos adquiridos con la ratificación de la CEDAW, sino que también crea mecanismos de rectificación de situaciones discriminatorias que, lamentablemente, continúan presentándose, unas veces en las leyes y otras en las prácticas de las instituciones públicas y privadas. La necesidad de identificar y abolir esas prácticas o disposiciones normativas o reglamentarias es imprescindible para avanzar en esta lucha y para asegurar la justicia y el respeto a los derechos de las mujeres.

11. **Profundización de la democracia a través de la creación de mecanismos de participación ciudadana**. Con la ratificación del Protocolo Facultativo, el Estado pone al alcance de toda mujer y grupos de mujeres la posibilidad de recurrir internacionalmente en caso de que considere no haber encontrado justicia internamente. Abrir a esa posibilidad es permitir el funcionamiento de mecanismos de participación activa de la ciudadanía en la rectificación de situaciones de discriminación y con ello se contribuye sin duda, alguna a la profundización de una democracia representativa con participación ciudadana.

Anexo 5: Procedimientos del Protocolo Facultativo CEDAW: la Comunicación



Cuadros producidos por la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York. Traducidos al español por Ana Elena Obando, para la Campaña Internacional sobre el Protocolo Opcional-Internacional Women´s Rights Action Watch-Asia Pacific

Anexo 6: Procedimientos del Protocolo Facultativo CEDAW: la Investigación

Requisitos: Las violaciones deben ser graves o sistemáticas

1. Violaciones graves: abusos severos, por ejemplo discriminaciones contra las mujeres ligadas a las violaciones de su derecho a la vida, a su integridad física y mental y a su seguridad (Art.8)

2. Violaciones sistemáticas

- Sistemática se refiere a la escala o persistencia de las violaciones o a la existencia de un plan o política que promueve las violaciones
- Las violaciones que no llegan al nivel de severidad que implica "grave" pueden ser aún el foco de una investigación, si hay un patrón o si los abusos son cometidos bajo un plan o política que promueve las violaciones de forma implícita o explícita
- El Comité pude utilizar la investigación para abordar discriminaciones amplias basadas en factores culturales o sociales o en brechas amplias entre la ley y la política que se está implementando
- Las violaciones de amplia escala, como el tráfico de mujeres para la explotación económica o sexual, pueden ser abordadas más efectivamente a través del procedimiento de investigación, que a través de la serie de comunicaciones de personas o grupos de personas.

Se aplica a los Estados que no han hecho excepción de este procedimiento *

Etapas confidenciales

El Comité recibe información fidedigna que revela violaciones graves o sistemáticas

El Comité invita al Estado a colaborar en el examen de la información y presentar observaciones

El consentimiento y la cooperación del Estado no es obligatoria pero es deseable

1. El Comité encarga uno o más de sus miembros para realizar una investigación
2. Se considera la información y la respuesta del Estado
3. Si se justifica y con consentimiento del Estado se puede hacer una visita al territorio

El Comité hace las investigaciones y recomendaciones con base en toda la "información disponible" y se la presenta al Estado

El Estado debe responder sobre lo que encontró el Comité y sobre las recomendaciones en 6 meses

Información hecha Pública

Requisito: Debe serinformación fidedigna

1. Fidedigna: creíble
2. La credibilidad puede ser evaluada a la luz de factores tales como especificidad, consistencia entre las narraciones, prueba de corroboración, record de credibilidad de la organización en investigación, medios de comunicación imparciales e independientes
3. No restricciones en las fuentes de información o el diseño
4. Fuentes potenciales de información
5. Grupos de mujeres y ONGs
6. Otros órganos o expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas
7. Narraciones de la prensa o de grupos que trabajan en asistencia humanitaria

Visita in situ con consentimiento del Estado, podría incluir entrevistas con:

- Oficiales del gobierno
- Jueces
- ONGs
- Presuntas victimas
- Testigos
- Otras personas o grupos con información relevante al caso

Seguimiento

1. Luego de 6 meses, el Comité podrá invitar al Estado a que le informe sobre las medidas tomadas como resultado de la investigación
2. El Comité podrá invitar al Estado que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación en el informe periódico de la Convención cada cuatro años

Las ONGs podrán presentar información en relación con el cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado

* Art.10 permite al Estado exceptuarse (opt out) del procedimiento de investigación cuando ratifica declarando que no reconoce la competencia del Art. 8. Esta declaración puede ser retirada en cualquier momento.

Cuadros producidos por la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York.

Traducidos al español por Ana Elena Obando, para la Campaña Internacional sobre el Protocolo Opcional-Internacional Women´s Rights Action Watch-Asia Pacific

Anexo 7: Ratificaciones a la Convención CEDAW

Firmas: 98 / Ratificaciones: 177[1]
A marzo 2004[2]

1 La firma tiene lugar cuando un funcionario autorizado de un Estado firma la Convención y la ratificación ocurre después de la firma, cuando dicho Estado completa los procedimientos requeridos por la legislación nacional para que se acepten las obligaciones esbozadas en la Convención.

2 Puede consultar el estado de ratificaciones en http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm

País	Firma	Ratificación
Afganistan	14 Agosto 1980	5 Marzo 2003
Albania		11 Mayo 1994
Algeria		22 Mayo 1996
Andorra		15 Enero 1997
Angola		17 Setiembre 1986
Antigua y Barbuda		1 Agosto 1989
Argentina	17 Julio 1980	15 Julio 1985
Armenia		13 Setiembre 1993
Australia	17 Julio 1980	28 Julio 1983
Austria	17 Julio 1980	31 Marzo 1982
Azerbaiyán		10 Julio 1995
Bahamas		6 Octubre 1993
Bahrain		18 Junio 2002
Bangladesh		6 Noviembre 1984
Barbados	24 Julio 1980	16 Octubre 1980
Belarús	17 Julio 1980	4 Febrero 1981
Bélgica	17 Julio 1980	10 Julio 1985
Belice	7 Marzo 1990	16 Mayo 1990
Benin	11 Noviembre 1981	12 Marzo 1992
Bután	17 Julio 1980	31 Agosto 1981
Bolivia	30 Mayo 1980	8 Junio 1990
Bosnia & Herzegovina		1 Setiembre 1993 d/

Botswana		13 Agosto 1996
Brasil	31 Marzo 1961	1 Febrero 1984
Bulgaria	17 Julio 1980	8 Febrero 1982
Burkina Faso		14 Octubre 1987
Burundi	17 Julio 1980	8 Enero 1992
Camboya	17 Octubre 1980	15 Octubre 1992
Camerún	6 Junio 1983	23 Agosto 1994
Canadá	17 Julio 1980	10 Diciembre 1981
Cabo Verde		5 Diciembre 1980
República Centroafricana		21 Junio 1991
Chad		9 Junio 1995
Chile	17 Julio 1980	7 Diciembre 1989
China	17 Julio 1980	4 Noviembre 1980
Colombia	17 Julio 1980	19 Enero 1982
Comoras		31 Octubre 1994
Congo	29 Julio 1980	26 Julio 1982
Costa Rica	17 Julio 1980	4 Abril 1986
Cote d'Ivoire	17 Julio 1980	18 Diciembre 1995
Croacia		9 Setiembre 1992 d/
Cuba	6 Marzo 1980	17 Julio 1980
Chipre		23 Julio 1985
República Checa		22 Febrero 1993
República Popular Democrática de Corea		27 Febrero 2001

República Democrática del Congo	17 Octubre 1986	16 Noviembre 1986
Dinamarca	17 Julio 1980	21 Abril 1983
Djibouti		2 Diciembre 1998
Dominica	15 Setiembre 1980	15 Setiembre 1980
República Dominicana	17 Julio 1980	2 Setiembre 1982
Ecuador	17 Julio 1980	9 Noviembre 1981
Egipto	16 Julio 1980	18 Setiembre 1981
El Salvador	14 Noviembre 1980	19 Agosto 1981
Guinea Ecuatorial		23 Octubre 1984
Eritrea		5 Setiembre 1995
Estonia		21 Octubre 1991
Etiopía	8 Julio 1980	10 Diciembre 1981
Fiji		28 Agosto 1995
Finlandia	17 Julio 1980	4 Setiembre 1986
Francia	17 Julio 1980	14 Diciembre 1983
Gabón	17 Julio 1980	21 Enero 1983
Gambia	29 Julio 1980	16 Abril 1993
Georgia		26 Octubre 1994
Alemania	17 Julio 1980	10 Julio 1985
Ghana	17 Julio 1980	2 Enero 1986
Grecia	2 Marzo 1982	7 Junio 1983
Granada	17 Julio 1980	30 Agosto 1990
Guatemala	8 Junio 1981	12 Agosto 1982
Guinea	17 Julio 1980	9 Agosto 1982

Guinea-Bissau	17 Julio 1980	23 Agosto 1985
Guyana	17 Julio 1980	17 Julio 1980
Haití	17 Julio 1980	20 Julio 1981
Honduras	11 Junio 1980	3 Marzo 1983
Hungría	6 Junio 1980	22 Diciembre 1980
Islandia	24 Julio 1980	18 Junio 1985
India	30 Julio 1980	9 Julio 1993
Indonesia	29 Julio 1980	13 Setiembre 1984
Iraq		13 Agosto 1986
Irlanda		23 Diciembre 1985
Israel	17 Julio 1980	3 Octubre 1991
Italia	17 Julio 1980	10 Junio 1985
Jamaica	17 Julio 1980	19 Octubre 1984
Japón	17 Julio 1980	25 Junio 1985
Jordania	3 Diciembre 1980	1 Julio 1992
Kazajhstan		26 Agosto 1998
Kiribati		17 Marzo 2004
Kenia		9 Marzo 1984
Kuwait		2 Setiembre 1994
Kirquistán		10 Febrero 1997
República Democrática Popular de Lao	17 Julio 1980	14 Agosto 1981
Latvia		14 Abril 1992
Líbano		21 Abril 1997

Lesotho	17 Julio 1980	22 Agosto 1995
Liberia		17 Julio 1984
Jamahiriya Arabe Libia		16 Mayo 1989
Liechtenstein		22 Diciembre 1995
Lituania		18 Enero 1994
Luxembourg	17 Julio 1980	2 Febrero 1989
Madagascar	17 Julio 1980	17 Marzo 1989
Malawi		12 Marzo 1987
Malasia		5 Julio 1995
Maldivas		1 Julio 1993
Malí	5 Febrero 1985	10 Setiembre 1985
Malta		8 Marzo 1991
Mauritania		10 Mayo 2001
Mauricio		9 Julio 1984
México	17 Julio 1980	23 Marzo 1981
Mongolia	17 Julio 1980	20 Julio 1981
Morruecos		21 Junio 1993
Mozambique		16 Abril 1997
Myanmar		22 Julio 1997
Namibia		23 Noviembre 1992
Nepal	5 Febrero 1991	22 Abril 1991
Holanda	17 Julio 1980	23 Julio 1991
Nueva Zelandia	17 Julio 1980	10 Enero 1985
Nicaragua	17 Julio 1980	27 Octubre 1981

Níger		8 Octubre 1999
Nigeria	23 Abril 1984	13 Junio 1985
Noruega	17 Julio 1980	21 Mayo 1981
Pakistán		12 Marzo 1996
Panamá	26 Junio 1980	29 Octubre 1981
Papúa Nueva Guinea		12 Enero 1995
Paraguay		6 Abril 1987
Perú	23 Julio 1981	13 Setiembre 1982
Filipinas	15 Julio 1980	5 Agosto 1981
Polonia	29 Mayo 1980	30 Julio 1980
Portugal	24 Abril 1980	30 Julio 1980
República de Corea	25 Mayo 1983	27 Diciembre 1984
República de Moldova		1 Julio 1994
Rumania	4 Setiembre 1980	7 Enero 1982
Federación de Rusia	17 Julio 1980	23 Enero 1981
Ruanda	1 Mayo 1980	2 Marzo 1981
San Kitts y Nevis		25 Abril 1985
Santa Lucía		8 Octubre 1982
San Vincente y las Granadinas		4 Agosto 1981
Samoa		25 Setiembre 1992
San Marino	26 Setiembre 2003	10 Diciembre 2003
San Tomé y Príncipe	31 Octubre 1995	3 Junio 2003
Arabia Saudita	7 Setiembre 2000	7 Setiembre 2000
Senegal	29 Julio 1980	5 Febrero 1985

Seychelles		5 Mayo 1992
Sierra Leone	21 Setiembre 1988	11 Noviembre 1988
Singapur		5 Octubre 1995
Eslovakia		28 Mayo 1993 d/
Eslovenia		6 Julio 1992 d/
Islas Salomón		6 Mayo 2002
Sudáfrica	29 Enero 1993	15 Diciembre 1995
España	17 Julio 1980	5 Enero 1984
Sri Lanka	17 Julio 1980	5 Octubre 1981
Suazilandia		26 Marzo 2004
Suriname		1 Marzo 1993
Suecia	7 Marzo 1980	2 Julio 1980
Suiza	23 Enero 1987	27 Marzo 1997
República Arabe Siria		28 Marzo 2003
Tayikistan		26 Octubre 1993
Tailandia		9 Agosto 1985
Ex República Yusgoslava de Macedonia		18 Enero 1994 d/
Timor-Leste		16 Abril 2003
Togo		26 Setiembre 1983
Trinidad y Tobago	27 Junio 1985	12 Enero 1990
Tunisia	24 Julio 1980	20 Setiembre 1985
Turquía		20 Diciembre 1985
Turkmenistán		1 Mayo 1997

Tuvalu		6 Octubre 1999
Uganda	30 Julio 1980	22 Julio 1985
Ucrania	17 Julio 1980	12 Marzo 1981
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	22 Julio 1981	7 Abril 1986
República Unida de Tanzania	17 Julio 1980	20 Agosto 1985
Estados Unidos de América	17 Julio 1980	
Uruguay	30 Marzo 1981	9 Octubre 1981
Uzbekistán		19 Julio 1995
Vanuatu		8 Setiembre 1995
Venezuela	17 Julio 1980	2 Mayo 1983
Viet Nam	29 Julio 1980	17 Febrero 1982
Yemen		30 Mayo 1984
Yugoslavia		12 Marzo 2001 d/
Zambia	17 Julio 1980	21 Junio 1985
Zimbawe		13 Mayo 1991

Anexo 8: Ratificaciones al Protocolo Facultativo de la CEDAW

Firmas: 75 / Ratificaciones: 60[1]
A febrero 2004[2]

---

1 La firma tiene lugar cuando un funcionario autorizado de un Estado Parte en la Convención firma el Protocolo Facultativo. La ratificación ocurre después de la firma, cuando dicho Estado Parte completa los procedimientos requeridos por la legislación nacional para que se acepten las obligaciones esbozadas en el Protocolo Facultativo.

2 Puede consultar el estado de ratificaciones en http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/sigop.htm

País	Firma	Ratificación
Albania		23 Junio 2003
Alemania	10 Diciembre 1999	15 Enero 2002
Andorra	9 Julio 2001	14 Octubre 2002
Argentina	28 Febrero 2000	
Austria	10 Diciembre 1999	6 Setiembre 2000
Azerbaiyan	6 Junio 2000	1 Junio 2001
Bangladesh	6 Setiembre 2000	6 Setiembre 2000
Belarús	29 Abril 2002	3 Febrero 2004
Bélgica	10 Diciembre 1999	
Belice		9 Diciembre 2002
Benin	25 May 2000	
Bolivia	10 Diciembre 1999	27 Setiembre 2000
Bosnia y Herzegovina	7 Setiembre 2000	4 Setiembre 2002
Brasil	13 Marzo 2001	28 Junio 2002
Bulgaria	6 Junio 2000	
Burkina Faso	16 Noviembre 2001	

Burundi	13 Noviembre 2001	
Camboya	11 Noviembre 2001	
Canadá		18 Octubre 2002
Chile	10 Diciembre 1999	
Chipre	8 Febrero 2001	26 Abril 2002
Colombia	10 Diciembre 1999	
Costa Rica	10 Diciembre 1999	20 Setiembre 2001
Croacia	5 Junio 2000	7 Marzo 2001
Cuba	17 Marzo 2000	
Dinamarca	10 Diciembre 1999	31 May 2000
Ecuador	10 Diciembre 1999	5 Febrero 2002
El Salvador	4 Abril 2001	
Eslovaquia	5 Junio 2000	17 Noviembre 2000
Eslovenia	10 Diciembre 1999	
España	14 Marzo 2000	6 Julio 2001
Ex República Yugoslava de Macedonia	3 Abril 2000	17 Octubre 2003
Federación Rusa	8 May 2001	
Filipinas	21 Marzo 2000	12 Noviembre 2003
Finlandia	10 Diciembre 1999	29 Diciembre 2000
Francia	10 Diciembre 1999	9 Junio 2000

Georgia		30 Julio 2002
Ghana	24 Febrero 2000	
Grecia	10 Diciembre 1999	24 Enero 2002
Guatemala	7 Setiembre 2000	9 May 2002
Guinea-Bissau	12 Setiembre 2000	
Hungría		22 Diciembre 2000
Indonesia	28 Febrero 2000	
Irlanda	7 Setiembre 2000	7 Setiembre 2000
Islandia	10 Diciembre 1999	6 Marzo 2001
Islas Salomón		6 May 2002
Italia	10 Diciembre 1999	22 Setiembre 2000
Kazajstán	6 Setiembre 2000	24 Agosto 2001
Kirquistán		22 Julio 2002
Lesotho	6 Setiembre 2000	
Liechtenstein	10 Diciembre 1999	24 Octubre 2001
Lituania	8 Setiembre 2000	
Luxembourgo	10 Diciembre 1999	1 Julio 2003
Madagascar	7 Setiembre 2000	
Malawi	7 Setiembre 2000	
Mali		5 Diciembre 2000
Mauricio	11 Noviembre 2001	

México	10 Diciembre 1999	15 Marzo 2002
Mongolia	7 Setiembre 2000	28 Marzo 2002
Namibia	19 May 2000	26 May 2000
Nepal	18 Diciembre 2001	
Nigeria	8 Setiembre 2000	
Noruega	10 Diciembre 1999	5 Marzo 2002
Nueva Zelanda	7 Setiembre 2000	7 Setiembre 2000
Países Bajos	10 Diciembre 1999	22 May 2002
Panamá	9 Junio 2000	9 May 2001
Paraguay	28 Diciembre 1999	14 May 2001
Perú	22 Diciembre 2000	9 Abril 2001
Polonia		22 Diciembre 2003
Portugal	16 Febrero 2000	26 Abril 2002
República Checa	10 Diciembre 1999	26 Feb 2001
República Dominicana	14 Marzo 2000	10 Agosto 2001
Rumania	6 Setiembre 2000	25 Agosto 2003
Santo Tomé y Príncipe	6 Setiembre 2000	
Senegal	10 Diciembre 1999	26 May 2000
Serbia y Montenegro		31 Julio 2003
Seychelles	22 Julio 2002	
Sierra Leona	8 Setiembre 2000	

Sri Lanka		15 Octubre 2002
Suecia	10 Diciembre 1999	24 Abril 2003
Tailandia	14 Junio 2000	14 Junio 2000
Tayikistán	7 Setiembre 2000	
Timor-Leste		16 Abril 2003
Turquía	8 Setiembre 2000	29 Octubre 2002
Ucrania	7 Setiembre 2000	26 Setiembre 2003
Uruguay	9 May 2000	26 Julio 2001
Venezuela	17 Marzo 2000	13 May 2002

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General
(2004-2006)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

María Elena Martínez
Vicepresidenta

Lloyd G. Barnett
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Gisèle Côté-Harper
Margaret E. Crahan
Victor Ivor Cuffy
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
Juan E. Méndez
Pedro Nikken
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco Gómez
Mónica Pinto
Hernán Salgado Pesantes
Cristian Tattenbach

Comisión Interamericana
de Derechos Humanos:

José Zalaquett
Clare Kamau Roberts
Susana Villarán
Evelio Fernández Arévalos
Paulo Sérgio Pinheiro
Freddy Gutiérrez Trejo
Florentín Meléndez

Corte Interamericana
de Derechos Humanos:

Sergio García Ramírez
Alirio Abreu Burelli
Oliver Jackman
Antônio A. Cançado Trindade
Cecilia Medina Quiroga
Manuel E. Ventura Robles
Diego García Sayán

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.