

# La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, su Protocolo Facultativo y el Comité de la CEDAW: herramientas para la acción

Documento base



Giulia Tamayo, *Raíces y Alas*

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, su Protocolo Facultativo y el Comité de la CEDAW: herramientas para la acción

**Autora:**

Giulia Tamayo León, Raíces y Alas.

**Diseño y maquetación:**

Tania Parducci

**Fotografías de portada e interior:**

Fundación INDERA

**Editan:**

Fundación INDERA

C/ Enric Granados 30, 2º, 1º A

08008 Barcelona

Tel. 935 323 255

Raíces y Alas

C/ Seseña 61, 2º B

28024 Madrid

Tel. 915 186 570

**Impresión:**

Valant 2003 S.L.

**Con el apoyo de:**



D.L: 39406-B

**Barcelona, noviembre de 2010**

# Presentación



**E**ste documento se enmarca en el proyecto “La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y sus mecanismos de acción como herramientas políticas para la incidencia en los proyectos de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria” con el cual la Fundación INDERA, con el apoyo de la Diputación de Barcelona, pretende contribuir al uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos y, en especial, los que reivindican los derechos de las mujeres, no sólo como herramientas técnicas, sino como medios para la acción política.

La promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas es un compromiso político y ético asumido por las personas y las organizaciones que estamos involucradas en esta urgente y necesaria tarea. Consideramos fundamental, en contextos de globalización, aplicar todas las estrategias posibles que nos permitan visibilizar y denunciar las situaciones de exclusión y discriminación que viven las mujeres y niñas en cualquier parte del mundo, pero también hacer llegar sus voces a nivel internacional.

Esta tarea requiere una formación específica en cómo aplicar los instrumentos internacionales para la acción política. Una formación que ha de partir de un interés individual y colectivo para agenciarnos de estas capacidades y desplegarlas en nuestro trabajo organizativo. Es decir, un compromiso de corresponsabilidad que movilice acciones conjuntas desde lo local a lo global de forma continua y circular para que su impacto alcance a los perpetradores de violaciones a los derechos humanos y no queden en la impunidad.

La fuerza del movimiento colectivo, desde la suma de las capacidades, es una oportunidad valiosa que debemos aprovechar accionando desde los instrumentos que nos ofrece la CEDAW y sus mecanismos, los cuales vienen siendo utilizados con buenos logros por movimiento de mujeres de África y América Latina que han hecho posible la denuncia y la incidencia a nivel internacional. En este sentido, les animamos no sólo a leer con detenimiento este documento, sino a utilizarlo como fundamentación para su trabajo diario y solidario.

Agradecemos a Giulia Tamayo León, reconocida feminista latinoamericana, incansable defensora de los derechos humanos, comprometida con las reivindicaciones del movimiento de mujeres a nivel internacional quien, a través de Raíces y Alas, organización de la que forma parte, ha contribuido con su valiosa pericia, conocimiento y análisis en la elaboración de este documento.

Agradecemos a la Diputación de Barcelona por su preciado apoyo que ha hecho posible abrir este espacio de análisis y debate con las y los actores de la cooperación en Barcelona, para dotarles de capacidades relacionadas con la aplicación del enfoque de derechos humanos con perspectiva de género en los proyectos de cooperación y educación para el desarrollo. También por promover propuestas que destaquen el rol fundamental que cumplen las mujeres como actoras y protagonistas activas en la construcción de procesos de paz, en la promoción y protección de sus derechos, así como en sus estrategias de exigibilidad democrática y superación de conflictos.

SARA CUENTAS RAMÍREZ  
*Directora Fundación INDERA*

# Introducción



En las últimas tres décadas los movimientos de mujeres de todas las regiones del mundo han desplegado un conjunto de estrategias a través de las cuales buscan potenciar las capacidades individuales y colectivas de las mujeres como titulares de derechos, y exigir de los Estados el cumplimiento de aquellas obligaciones definidas internacionalmente por las que deben rendir cuentas. Así, sobre múltiples escenarios, ha tenido lugar un importante impulso de iniciativas y procesos dirigidos a la remoción de los obstáculos que tradicionalmente han impedido el reconocimiento, respeto, protección y realización de los derechos humanos de las mujeres.

Numerosos esfuerzos han concurrido en labores de incidencia en los ámbitos regionales<sup>1</sup> y a nivel del sistema de Naciones Unidas a fin de moldear instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto de corte especializado sobre los derechos de las mujeres<sup>2</sup>, como aquellos de carácter general<sup>3</sup>. La argumentación teórica, al lado de la investigación empírica, a propósito de preocupaciones

<sup>1</sup> Los sistemas regionales de promoción y protección de los derechos humanos en funcionamiento son: el sistema europeo (Consejo de Europa), el interamericano (OEA) y el africano (Unión Africana). En lo que concierne a los derechos de las mujeres y la violencia de género, tras esfuerzos sostenidos por los movimientos de mujeres en sus respectivas regiones, se consiguieron dos instrumentos y uno se encuentra en preparación. Así, el sistema interamericano adoptó en 1994 la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres conocida como "Convención de Belém do Pará". En el sistema africano se adoptó en 2003 el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, mejor conocido

como el Protocolo de Maputo, que garantiza derechos a las mujeres, incluidos derechos reproductivos. Así comprende el aborto médico en caso de que el embarazo sea consecuencia de una violación o de una relación incestuosa, o cuando la continuación del embarazo ponga en peligro la salud o la vida de la madre. Así mismo, se establece explícitamente la prohibición de la mutilación genital femenina y se prohíbe el abuso de la mujer en la publicidad y la pornografía. En el sistema europeo está en preparación un tratado en materia de violencia de género.

<sup>2</sup> Ha sido el caso del Protocolo Facultativo de la CEDAW.

<sup>3</sup> Ha sido el caso del Estatuto de Roma.

concretas identificadas en las diversas realidades, han sido tareas llevadas a cabo por diversas organizaciones con impactos decisivos en la producción de estándares y criterios por parte de los órganos encargados de vigilar los tratados y de interpretar los alcances de los derechos reconocidos internacionalmente. Igualmente intensa ha sido la acción para lograr la ratificación de los tratados por parte de los Estados, la transposición normativa de éstos a efectos de su exigibilidad interna y su efectiva aplicación.

Las organizaciones de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales han venido compartiendo y extendiendo un conjunto de conocimientos, rutas y experiencias para la acción global y local en favor de los derechos de las mujeres y han producido recursos a efectos de poner a prueba y en marcha los instrumentos obtenidos.

La *Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres*, conocida como la CEDAW por sus siglas en inglés<sup>4</sup>, ha sido uno de los instrumentos más importantes para hacer avanzar los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Con ocasión de los informes periódicos que los Estados tienen la obligación de presentar para su examen por el Comité de la CEDAW, las organizaciones de mujeres y organizaciones no gubernamentales han ido participando de forma cada vez más activa aportando información a través de los llamados informes alternativos.<sup>5</sup> De modo más reciente, con la adopción del *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres* se encuentran disponibles procedimientos valiosos para fortalecer los derechos reconocidos por la CEDAW. Ambos tratados aportan criterios y mecanismos para la acción sobre los que este documento se centra.

Cabe advertir que las organizaciones en favor de los derechos de las mujeres también han trabajado por lograr que, de manera transversal, se incorpore el enfoque de género en la promoción y protección de todos los derechos humanos. Para ello ha sido decisivo el marco conceptual y los criterios que el Comité de la CEDAW ha venido aportando. Así, en la actualidad, diversos Comités que vigilan la aplicación de los tratados respectivos han emprendido la incorporación de las cuestiones de género como parte de sus actividades habituales, al igual que los mecanismos

<sup>4</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

<sup>5</sup> También conocidos como informes paralelos o sombra ("shadow reports").



temáticos establecidos por Naciones Unidas, entre ellos, el Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.<sup>6</sup> Esta actividad de especial intensidad en la primera década de este milenio no habría sido posible sin el esfuerzo sostenido de las organizaciones y la movilización de las personas.

Los resultados conseguidos en tales ámbitos no han sido meramente normativos sino que progresivamente se vienen consolidando aplicaciones prácticas con consecuencias sobre los Estados. A medida que las organizaciones han utilizado tales herramientas ante situaciones o violaciones de derechos humanos concretas, los impactos también se han traducido en una mejor posición para conseguir poner fin a los abusos y fortalecer la exigibilidad de los derechos de las mujeres y las niñas. En la experiencia mundial existe ya un camino recorrido del cual obtener aprendizajes y motivar a que de forma creciente las organizaciones incorporen la CEDAVV, sus normas así como los procedimientos dispuestos por dicho tratado y su Protocolo Facultativo, al igual que otros instrumentos para combatir la discriminación y la violencia basada en el género.

En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, de manera creciente, se viene exigiendo la incorporación del enfoque basado en derechos humanos<sup>7</sup> con el objetivo de promover la realización de éstos y mejorar las capacidades de los Estados para cumplir con sus obligaciones y para que las personas "titulares de derechos" los reclamen, ejerzan y puedan hacerlos realidad. Desde esta perspectiva, la cooperación internacional debe contribuir activamente a que, en sus intervenciones, los derechos humanos de las mujeres y las cuestiones de género sean cuidadosamente atendidos, atención que deberá expresarse a lo largo del ciclo de los programas y proyectos. A la regla de "no producir daños" (*do not harm*) en el marco de tales acciones se suma el imperativo de que una intervención, sea ésta de desarrollo o humanitaria, aplique los estándares reconocidos internacionalmente en materia de los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo vital, e incorpore para su accionar el logro de resultados favorables a dichos derechos, asumiendo

<sup>6</sup> Ver Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanas o degradantes, Manfred Nowak. Documento ONU A/HRC/7/3 del 15 de enero de 2008. En su capítulo II el Relator Especial se centra en la protección de las mujeres contra la tortura y en el apartado III expone sus conclusiones y recomendaciones.

<sup>7</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos "Preguntas Frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo", 2006. Documento completo en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

indicadores<sup>8</sup> institucionales, de proceso y de resultados en base a los cuales deben rendir cuentas los Estados.<sup>9</sup> Los criterios y estándares establecidos por el Comité de la CEDAW han sido inspiradores para abordar las diversas formas que cobran la discriminación y la violencia por motivos de género.

Este documento tiene como propósito dar a conocer las disposiciones y mecanismos de la *Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres*, y de su *Protocolo Facultativo*, ambos tratados internacionales que desde su entrada en vigor, en 1981 y 2000 respectivamente, han motivado acciones y aplicaciones prácticas impulsadas por las organizaciones en favor de los derechos humanos de las mujeres. Dicho propósito de dar a conocer los instrumentos y mecanismos disponibles, incluidas sus aplicaciones prácticas, debe ser situado con atención a la dimensión política por construir fortalezas para la acción organizada. Como la experiencia ha demostrado, lo alcanzado siempre ha guardado relación con esa dimensión desde la cual las mujeres individual y colectivamente se movilizan, se apropian y utilizan las herramientas obtenidas. No son los instrumentos los que poseen por sí solos la capacidad de transformar las desigualdades, requieren de personas y de sus organizaciones que los hagan valer.

Para comprometer en dicho propósito a más personas y lograr avances, no basta una simple trasmisión de conocimientos. Es preciso contagiarlas a sentirse parte de y actuar con una red extensa de personas y movimientos que agencian transformaciones y que enfrentan resistencias. Ni al iniciarse la década de los ochenta ni al acabar la primera década de este siglo, hemos asistido a un debate pacífico en torno a la discriminación y la violencia basada en el género. Las vidas y los cuerpos de mujeres y niñas han continuado siendo un campo de intensa disputa. En sus

<sup>8</sup> Los indicadores de derechos humanos vienen siendo modelados en base a criterios establecidos por los órganos, instancias y mecanismos internacionales. Se trata de indicadores para medir y vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos y comprenden indicadores estructurales o institucionales, de proceso y de resultados. Ver al respecto Documento ONU HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo de 2006.

<sup>9</sup> Ver entre tales indicadores lo consignado en el informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra las mujeres, sus causas y sus consecuencias, Yakin Ertürk. "Indicadores sobre la Violencia contra las mujeres y la respuestas de

los Estados." Documento ONU A/HRC/7/6 del 29 de enero de 2008. Dicho informe se inscribe en el proceso en relación a formulación de indicadores para la medición del cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el que se han producido sucesivos informes, entre ellos, el Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Documento preparado por el Alto Comisionado de Derechos Humanos para la 18ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos Ginebra, 22 y 23 de junio de 2006 Doc ONU HRI/MC/2006/7 11 de mayo de 2006.



peores versiones, un auténtico campo de batalla. Los esfuerzos de las expresiones organizadas de las mujeres y el recorrido en los últimos años han estado marcados por antiguas y nuevas amenazas. La presencia en la respuesta de los Estados de argumentaciones de diverso orden, entre ellas, culturales o de carácter confesional, incluidas alegaciones de soberanía o “razones de Estado” para sustraer los derechos de las mujeres del régimen de derecho construido internacionalmente, ha sido una constante y no pertenece en exclusiva a determinadas regiones o países en el mundo.

En las diversas realidades se han puesto de manifiesto enormes obstáculos. Se han continuado fabricando distinciones arbitrarias en las leyes, en las políticas públicas y en las decisiones judiciales. En numerosos países se han tolerado e incluso alentado patrones abusivos que se despliegan desde los espacios más íntimos a los de la comunidad y el mundo público.<sup>10</sup> Los “arreglos globales” además han posibilitado una escandalosa paradoja: por un lado, las mujeres llegábamos demasiado tarde ante unos Estados profundamente debilitados para ser garantes de nuestros derechos; por otro, llegábamos al parecer demasiado pronto para que el mercado realizara sus alegadas promesas. La reingeniería global también se dirigió sobre las palabras, animando a emplear un nuevo lenguaje, creando la falsa idea de que la universalidad de los derechos humanos era un enunciado vacío o uno meramente formal que los Estados podían llenar de excepciones. Así se han estimulado sucedáneos para que las personas se autoperciban cada vez menos como titulares de derechos y cada vez más como sujetos pasivos en disposición de aceptar lo irracional, lo injusto, lo inhumano y lo contrario a la legalidad internacional. En muchas partes del mundo la exigencia de nuestros derechos es considerada casi una actividad criminal. La moderación reclamada por quienes toman las decisiones en nuestro nombre, se parece cada vez más a la moral impuesta a los esclavos en épocas pasadas.

En esa lucha inacabada por los derechos humanos, en la que se inscriben los movimientos de alcance global como el feminista, hay enormes motivos para poner hoy el acento en fortalecer una acción organizada que proporcione la potencia para enfrentar los desafíos actuales. Como la experiencia ha demostrado, cuando se debilitan las resistencias individuales y colectivas, la razón y el derecho pueden ser más fácilmente abatidos.

<sup>10</sup> Véase “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra las mujeres.” Informe

del Secretario General, Documento ONU A/61/122/Add, del 16 de julio de 2006.

Este documento no tiene por tanto un propósito limitado a la trasmisión de un saber experto. Entre los aprendizajes de estas tres décadas, debemos tener presente también los despistes y confusiones. No se puede ignorar que en la década de los noventa, la orientación de una acción profesionalizada a la que los movimientos sociales fueron presionados, derivó en una tecnocratización con una acción política disminuida y en ocasiones siniestrada. También llevamos lecciones aprendidas respecto de lo que perdimos. Con ello, en forma alguna este documento preconiza desprenderse de la experticia acumulada. Todo lo contrario. Se trata de poner en su lugar los instrumentos para pensarnos y actuar colectivamente, enlazando y alentando fortalezas.

El texto que sigue ha sido organizado en tres secciones. La primera ofrece un recorrido histórico a modo de consideraciones previas. La segunda expone los instrumentos y mecanismos en los términos que han sido enunciados formal e institucionalmente. La sección final aborda experiencias concretas de aplicación práctica.

# 1.

## Consideraciones previas

Hace apenas dos décadas, los movimientos a favor de los derechos de las mujeres denunciaban que los abusos cometidos contra éstas raras veces parecían encajar en el derecho internacional ni motivar la puesta en marcha de la protección internacional en materia de derechos humanos mediante, por ejemplo, mecanismos con capacidad de pronunciarse sobre la responsabilidad de los Estados ante casos individuales o situaciones sistemáticas de discriminación y violencia por motivos de género.

Ni en tiempos de paz ni de conflicto las conductas violentas dirigidas especial o desproporcionadamente contra las mujeres y las niñas eran representadas como ofensas punibles respecto de las cuales los Estados debían arbitrar medidas de prevención y además ejercer la debida diligencia para investigar los hechos, proporcionar seguridad y proteger los derechos de aquellas en riesgo, hacer comparecer ante la justicia a los responsables y sancionarlos de acuerdo a la gravedad del delito, así como asegurar el derecho de las víctimas y sobrevivientes a recursos efectivos y a la obtención de reparación.

Las propias definiciones de los crímenes contra el derecho internacional resultaban inoperantes en relación a los abusos basados en el género. La prohibición absoluta de la tortura no parecía tener alcances respecto de los actos cometidos por parte de agentes del Estado a medida que dimensiones como la sexualidad o la reproducción estuvieran implicadas. Al desconocerse la autonomía de las mujeres respecto de tales dimensiones, se despojaba a tales abusos de su carácter violento, aplicando categorías culturalmente construidas tales como el honor. Menos aún se consideraba comprendida en la prohibición contra la tortura la violencia de género de actos perpetrados en el ámbito de la comunidad, de la familia o en general por particulares, no obstante que fueran tolerados o contaran con la



aquiescencia de las autoridades, tales como la mutilación genital femenina, los crímenes de honor y otras prácticas extendidas. Cuanto más reflejaran una experiencia femenina, tales abusos parecían perder entidad para merecer el reproche del derecho internacional y conllevar la respuesta de sus mecanismos.

“Los principios de los derechos humanos están basados en la experiencia pero no en la de las mujeres”, lamentaba Catherine A. Mackinnon<sup>11</sup> a inicios la década de los noventa. Las graves limitaciones conceptuales, normativas y prácticas en la protección internacional de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, motivarían la movilización de las diversas expresiones organizadas de mujeres en el mundo que venían actuando localmente, las que confluían en lo que sería reconocido como el “movimiento global por los derechos humanos de las mujeres”<sup>12</sup> a fin de incidir sobre las conferencias convocadas por Naciones Unidas en el marco de los llamados consensos de los ‘90.

La demanda por el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), venía precedida de experiencias adversas en la búsqueda de protección internacional. Pese a la adopción en 1979 de la CEDAW y su entrada en vigor en 1981, aún eran numerosos los Estados que no la habían ratificado o al hacerlo expresaban reservas incompatibles con el Tratado. Las labores del Comité de la CEDAW serían decisivas para suscitar nuevos avances, aportando criterios clave, por ejemplo, en lo concerniente a la violencia contra las mujeres, cuestión que no estaba explícitamente enunciada en la CEDAW y que sería reconocida como una de las formas que cobraba la discriminación contra las mujeres.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> C. Mackinnon, “Crímenes de Guerra, crímenes de paz”, en *De los Derechos Humanos*, Stephen Shute y Susan Hurley (edit), Conferencias de Oxford Amnistía Internacional de 1993, versión en español por editorial Trotta, 1998.

<sup>12</sup> A estos efectos, aludo como “movimiento global por los derechos de las mujeres” a aquel designado como tal por Wendy Harcourt en *Reflexiones sobre el movimiento global por los derechos de las mujeres*, que a su vez toma como definición la expuesta por Peggy Antrobus quien afirma que este movimiento se encuentra “integrado por muchos movimientos que adquieren forma a partir de luchas locales que llegan a unirse en el contexto de las oportunidades y retos globales... cuando las mujeres descubren causas comunes y llegan a entender mejor cómo las relaciones sociales de género

se hallan implícitas en las crisis del sistema...”, Antrobus, Peggy, *The Global Women’s Movement*, Zed Books, Londres, 2004, p. 1-2.

<sup>13</sup> Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11° período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994). Párrafo 1. “La violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”. A modo de antecedente, el Comité recordó en que “[e]n 1989, el Comité recomendó que los Estados incluyeran en sus informes información sobre la violencia y sobre las medidas adoptadas para hacerle frente (Recomendación general N°12, octavo período de sesiones).”

Por otra parte, como bien ha sido señalado por juristas de prestigio “existía una deuda pendiente de aprobar un protocolo facultativo que pusiera a esta Convención en igualdad de condiciones con otros instrumentos internacionales”.<sup>14</sup> En efecto, por entonces eran varios los tratados que disponían de mecanismos que, sin embargo, no habían sido considerados para la CEDAW.<sup>15</sup> Además, en el sistema de Naciones Unidas no existían procedimientos específicos para casos individuales o violaciones extensivas sobre derechos humanos de las mujeres con la posibilidad de obtener una reparación de la violación causada; o que hicieran posible 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.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, organizaciones en favor de los derechos de las mujeres y otras organizaciones no gubernamentales lograron que la comunidad internacional se comprometiera a estudiar la necesidad de un Protocolo Facultativo a la CEDAW. Durante el proceso hacia la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, activistas de todas las regiones consiguieron 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 en la CEDAW. Finalmente el Protocolo Facultativo sería adoptado por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

<sup>14</sup> Convención CEDAW y Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres / Instituto Interamericano de Derechos Humanos - 2 ed. - San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

<sup>15</sup> El Primer Protocolo Facultativo al Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, en vigor desde 1977, había establecido procedimientos de denuncias al Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del Pacto. El Artículo 14 de la Con-

vención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en vigor desde 1982, permitía denuncias al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, órgano de vigilancia de la Convención. El Artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, en vigor desde 1988, permitía denuncias al Comité contra la Tortura, órgano de vigilancia de dicho tratado.

## 2.

# CEDAW, su Protocolo Facultativo y el Comité



### 2.1 ¿Qué es la CEDAW?

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres.<sup>16</sup> Dicho tratado internacional de derechos humanos entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. A noviembre de 2010, 186 países la habían ratificado, deviniendo en Estados Partes, por tanto vinculados jurídicamente por sus disposiciones. El 5 de enero de 1984 España ratificó esta Convención.<sup>17</sup>

La CEDAW constituye un instrumento especializado dirigido a eliminar la discriminación contra las mujeres y las niñas en el ejercicio y goce de sus derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Los Estados Partes tienen la obligación de hacerlo a través de medidas, legislativas, de políticas públicas programáticas, las que correspondan en materia de protección jurídica por conducto de los tribunales nacionales, así como medidas de otra índole. Se incluye expresamente la obligación de tomar todas aquellas medidas apropiadas para eliminar la discriminación por parte de cualquier persona, organización o empresa. Conviene destacar que la CEDAW obliga a los Estados a “seguir, **por todos los medios apropiados y sin dilaciones**, una política encaminada a eliminar la discriminación contra las mujeres”.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> El texto oficial en castellano puede leerse en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

<sup>17</sup> La CEDAW había sido firmada por España el 17 de julio de 1980. Al momento de la ratificación las autoridades españolas incluyeron la siguiente declaración: “La ratificación de la Convención por España no afecta las disposiciones constitucionales relativas a la sucesión de la corona española.”

<sup>18</sup> Artículo 2 de la CEDAW. El acentuado es nuestro y quiere denotar las importantes consecuencias derivadas de tales expresiones en lo que concierne a la medición del esfuerzo de un Estado en el cumplimiento de sus obligaciones así como el carácter inmediato de la obligación de adoptar medidas para combatir la discriminación.



La CEDAW integra obligaciones como veremos en torno a los tres deberes a cargo de los Estados y que conllevan responsabilidad internacional en materia de derechos humanos. El deber de respetar (duty to respect)<sup>19</sup>, de proteger (duty to protect)<sup>20</sup> y de hacer realidad (duty to fulfill)<sup>21</sup> los derechos humanos.

La responsabilidad del Estado por fallar en la protección de los derechos de las mujeres y de las niñas por actos de particulares constituye una dimensión especialmente significativa en atención a la experiencia femenina a lo largo de su ciclo vital en materia de discriminación y violencia a manos de miembros de la familia, parejas y ex parejas, miembros de la comunidad y empleadores, entre otros.

### Discriminación contra las mujeres conforme a la CEDAW

De acuerdo al artículo 1 de la CEDAW, la expresión “discriminación contra las mujeres” denotará “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Cabe advertir que la CEDAW presta atención a las especiales circunstancias y condiciones que pueden sobreexponer a ciertos grupos de mujeres a discriminación y abusos en contra de sus derechos y libertades fundamentales. Además de contemplar algunas de tales circunstancias de manera expresa en su articulado, se ha pronunciado en relación a la concurrencia o intersección de factores que pronuncian la discriminación por género y los riesgos de padecer abusos. Entre las recomendaciones generales recientes (octubre de 2010)<sup>22</sup>, el Comité aprobó la 27 sobre los derechos de las mujeres mayores, una interpretación integral de los derechos humanos y las obligaciones de los Estados Parte que se aplican en el

<sup>19</sup> Que el Estado y sus agentes, funcionarios o cualquier otra persona que actúe en su nombre no incurran en conductas prohibidas o en contravención de los derechos reconocidos internacionalmente.

<sup>20</sup> Que el Estado proporcione una respuesta ejerciendo la debida diligencia para prevenir, perseguir, sancionar, amparar y reparar a las vícti-

mas en lo que respecta a los abusos cometidos por agentes estatales o particulares, cualquiera sea el ámbito en el que ocurran.

<sup>21</sup> Que el Estado asegure que existen las capacidades e infraestructuras para habilitar y hacer posible que las personas gocen y ejerzan sus derechos de la manera más completa posible.

<sup>22</sup> CEDAW 47th session (4 - 22 October 2010).

contexto del envejecimiento. El Comité expresó su preocupación por las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres de edad por motivos de edad y sexo, que son a menudo el resultado de la injusta asignación de recursos, el maltrato, el descuido y el acceso limitado a los servicios básicos. El Comité reconoció la necesidad de datos estadísticos desglosados por edad y sexo como una forma de evaluar mejor la situación de las mujeres mayores. El Comité también reconoció que las mujeres mayores no son un grupo homogéneo. Tenían una gran diversidad de experiencias, conocimientos, habilidades y destrezas. Su situación económica y social, sin embargo, dependía de una serie de políticas demográficas, factores ambientales, culturales, de empleo, individual y familiar. La recomendación general sobre las mujeres de edad y el reconocimiento de sus derechos exploró la relación entre todos los artículos de la Convención y el envejecimiento: se identificaron las múltiples formas de discriminación a que las mujeres son expuestas a medida que envejecen. El Comité esbozó el contenido de las obligaciones contraídas por los Estados como partes en la Convención, desde la perspectiva del envejecimiento con dignidad y los derechos de las mujeres de edad avanzada; e incluyó recomendaciones de política para integrar en las estrategias nacionales, en las iniciativas de desarrollo y en la acción positiva, respuestas a las preocupaciones de las mujeres mayores, de manera que éstas puedan participar plenamente y sin discriminación sobre la base de igualdad con los hombres en las esferas política, social, económica, cultural, civil y cualquier otro campo en su sociedad.

El Comité también aprobó la recomendación general 28 sobre el artículo 2 de la CEDAW en la que reafirmó que la discriminación de la mujer basada en el sexo y el género estaba inextricablemente ligada con otros factores que afectan a las mujeres, como la raza, etnia, religión o creencias, orientación sexual e identidad de género.<sup>23</sup> El Comité también hizo hincapié en que los Estados Partes están obligados a proclamar su oposición total a toda forma de discriminación contra las mujeres y que deberían aplicar sus políticas en este sentido por todos los medios apropiados y sin dilaciones. Cuando un Estado Parte se enfrenta a limitaciones de recursos y otros obstáculos, tiene que buscar la cooperación internacional para superar estas dificultades. Finalmente, el Comité reiteró su llamamiento a los Estados Partes a considerar retirar las reservas a la Convención, en particular las relativas al artículo 2, tan pronto como sea posible.

<sup>23</sup> A efectos de conocer las definiciones de discriminación, incluidas la discriminación por sexo o basadas en el género, desarrolladas por otros

instrumentos internacionales y comités de tratados de derechos humanos, ver anexos.



## Obligaciones contenidas en la CEDAW

La CEDAW aborda los derechos civiles y la condición jurídica y social de las mujeres, e incluye la dimensión de la reproducción humana así como las consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre mujeres y hombres. Consta de 30 artículos de los cuales 16 contienen disposiciones sustantivas de orden temático: Discriminación (Artículo 1); Medidas de política (Artículo 2); Garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Artículo 3); Medidas especiales (Artículo 4); Funciones estereotipadas y prejuicios (Artículo 5); Prostitución (Artículo 6); Vida política y pública (Artículo 7); Representación (Artículo 8); Nacionalidad (Artículo 9); Educación (Artículo 10); Empleo (Artículo 11); Salud (Artículo 12); Prestaciones económicas y sociales (Artículo 13); La mujer rural (Artículo 14); Igualdad ante la ley (Artículo 15); y, Matrimonio y familia (Artículo 16).

## El Comité de la CEDAW

La CEDAW estableció en su propio articulado la creación de un Comité<sup>24</sup> compuesto en la actualidad por 23 personas expertas sobre los derechos de las mujeres,<sup>25</sup> con dos tipos de tareas:

- **Exámenes periódicos:** al igual que lo previsto por otros tratados, los Estados Parte deben presentar periódicamente informes al Comité a fin de rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones.<sup>26</sup> Durante sus sesiones el Comité examina el informe presentado por cada Estado Parte. Bajo la forma de Observaciones Finales (concluding observations), el Comité de la CEDAW se pronuncia en relación a

<sup>24</sup> Conforme al Artículo 17.1. de la CEDAW se estableció el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer "con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la CEDAW."

<sup>25</sup> Para conocer la actual composición, países de los que proceden las personas expertas y fecha en que expiran sus respectivos mandatos ver <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/membership.htm>

<sup>26</sup> CEDAW 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; y b. En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.

aquellas materias que son motivo de preocupación y dirige al Estado examinado un conjunto de recomendaciones al respecto.<sup>27</sup>

Con ocasión de tales informes se han desarrollado acciones por parte de organizaciones de mujeres y organizaciones no gubernamentales quienes han elaborado los llamados informes alternativos, paralelos o informes sombra para lo cual realizan previamente labores de investigación y recolección de datos en relación al conjunto de los derechos reconocidos en la CEDAW o respecto de artículo específicos.<sup>28</sup> Tales organizaciones en dicho contexto también despliegan acciones de cabildeo y de trabajo con medios de comunicación.

En la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>29</sup> se puede leer bajo el epígrafe “Fomento de un diálogo constructivo entre el Comité y los Estados”, lo siguiente: “El examen de los informes de los Estados Partes por el Comité no tiene por qué ser un enfrentamiento. Por el contrario, debe proponerse por todos los medios establecer un diálogo constructivo entre los Estados Partes y los miembros del Comité. Aun cuando algunos miembros del Comité puedan criticar al Estado un aspecto determinado, otros miembros harán lo posible para alentar los progresos realizados por el Estado en otras esferas. El ambiente general de las reuniones del Comité es un ambiente de libre intercambio de ideas, información y propuestas. Un aspecto de este ambiente cordial es que el Comité nunca declara solemnemente que un Estado ha violado la Convención, sino que se limita a indicar las carencias del Estado mediante una serie de preguntas y observaciones. Sin embargo, este enfoque significa también que el Comité no se pone en condiciones de ejercer fuertes presiones sobre los Estados que violen de modo flagrante la Convención, para que modifiquen sus políticas y su legislación”. Cabe indicar, no obstante, que para las organizaciones de mujeres lograr que sus preocupaciones sean recogidas por el Comité en su documento final de observaciones y recomendaciones ha devenido en un aspecto altamente valorado. Teniendo en cuenta el lenguaje diplomático y en ocasiones excesivamente cuidadoso con el que tales observaciones y recomenda-

<sup>27</sup> Esas recomendaciones por el Comité, no tienen fuerza vinculante (obligatoriedad de cumplimiento).

<sup>28</sup> Ver punto 3 de este documento.

<sup>29</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cedaw/index.htm>



ciones son expresadas, cobra enorme valor que el Comité se pronuncie. Además el Estado debe dar a conocer y difundir el documento con las observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado cuyo informe periódico ha sido examinado.

- **Recomendaciones generales:** Además de dirigirse a los Estados Parte con ocasión de los exámenes periódicos respectivos, el Comité también formula recomendaciones generales (general recommendations)<sup>30</sup> sobre las disposiciones de la Convención o temas de especial interés o emergentes en conexión.<sup>31</sup> El Comité ha adoptado un total de 28 recomendaciones generales.<sup>32</sup> Las tres últimas: la Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratorias,<sup>33</sup> y las muy recientes (octubre de 2010), Recomendación general No. 27 sobre mujeres mayores y Recomendación general No. 28 y sobre el artículo 2 de la CEDAW.<sup>34</sup>

## 2.2. El Protocolo Facultativo de la CEDAW

El **Protocolo Facultativo de la Convención de la CEDAW**<sup>35</sup> fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999. Entró en vigor en diciembre de 2000. A noviembre de 2010, contaba con 100 Estados Parte. España firmó el Protocolo opcional el 14 de marzo y lo ratificó el 6 de julio de 2001.

El protocolo es un tratado de derechos humanos que complementa la Convención al permitir al Comité de la CEDAW conocer y pronunciarse sobre denuncias respecto de violaciones a los derechos humanos de personas concretas. Cuando un

<sup>30</sup> La mayoría de los órganos de vigilancia de tratados (y muy concretamente el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) han hecho interpretaciones sustantivas de sus respectivas convenciones. Esas interpretaciones han constituido una importante aportación a la elaboración del derecho sustantivo de los derechos humanos. Han resultado muy útiles a los Estados al recopilar sus informes, así como a las organizaciones no gubernamentales que tratan de introducir cambios a escala nacional.

<sup>31</sup> El Comité puede hacer sugerencias y recomen-

daciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes.

<sup>32</sup> Textos completos de las Recomendaciones Generales de la CEDAW, en inglés, son accesibles en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>

<sup>33</sup> Texto completo en [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR\\_26\\_on\\_women\\_migrant\\_workers\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_women_migrant_workers_sp.pdf)

<sup>34</sup> De momento sólo disponibles en inglés. Ver nota al pie 24.

<sup>35</sup> El texto oficial en castellano puede leerse en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw-one.htm>

Estado ratifica el Protocolo Facultativo reconoce la competencia del Comité para proporcionar sus puntos de vista y recomendaciones en relación a las denuncias presentadas.

Así, el Protocolo proporciona una oportunidad para obtener respuesta en casos individuales y permite al Comité poner de manifiesto la necesidad de remedios más efectivos en el plano nacional.

## Procedimientos comprendidos en el Protocolo Facultativo

El Comité dispone de capacidad para (1) recibir comunicaciones de personas o de grupos de personas con denuncias<sup>36</sup> sobre violaciones a los derechos protegidos bajo la Convención.<sup>37</sup>

De conformidad con el Protocolo Facultativo, y como regla general, deben agotarse 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*.

El Comité viene pronunciándose en relación a denuncias respecto de hechos presuntamente ocurridos en 9 países, de los cuales 8 son europeos y uno asiático<sup>38</sup>. Entre los países europeos un caso correspondió a España.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> La presentación de denuncias conforme al procedimiento regulado por el Protocolo. Deben ser enviadas a la siguiente dirección: Petitions Team Office of the High Commissioner for Human Rights United Nations Office at Geneva 1211 Geneva 10, Switzerland. Fax: + 41 22 917 9022. E-mail: tb-petitions@ohchr.org

<sup>37</sup> 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. (...)
3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunica-

ción, 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.

<sup>38</sup> Alemania, Hungría, Países Bajos, Austria, España, Turquía, Reino Unido e Irlanda del Norte, Francia y Filipinas. Ver decisiones del Comité en base a este procedimiento en <http://www2.ohchr.org/english/law/jurisprudence.htm>

<sup>39</sup> Caso Cristina Muñoz-Vargas y Sainz de Vicuña por el que el Comité declara inadmisibles la comunicación por motivos *ratione temporis* con arreglo al apartado e) del párrafo 2 del artículo



También el Comité podrá (2) iniciar investigaciones sobre situaciones de graves violaciones o violaciones sistemáticas de los derechos de las mujeres.<sup>40</sup>

En la 31ª sesión en julio del 2004, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las mujeres concluyó la investigación bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las mujeres sobre México que además incluyó una visita al territorio del Estado Parte. El Comité incluyó un resumen del procedimiento sobre la investigación en su reporte anual (A/59/38, Parte II, Capítulo V). El Comité decidió que publicaría en una fecha ulterior los resultados y recomendaciones sobre la abducción, violación y crimen de mujeres en Ciudad Juárez, área de Chihuahua, México, así como las observaciones recibidas por el Gobierno de México.<sup>41</sup>

4 del Protocolo Facultativo. La autora argumentó que el Estado Parte discriminó contra ella por motivos de sexo al denegarle el derecho, como hija primogénita, a suceder a su difunto padre en el título de Conde de Bulnes. Alega que la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios constituye una violación de la Convención en general y de su apartado f) del artículo 2 en particular. Afirma que, con arreglo a la Convención, España está obligada a enmendar o revisar las leyes de 4 de mayo de 1948 y de 11 de octubre de 1820 en las que se establece la primacía del varón en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios. Ver texto completo en <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/495/65/PDF/N0749565.pdf?OpenElement>

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las mujeres bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México. Documento ONU CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO del 27 de enero de 2005. Texto completo en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP.8-MEXICO-S.pdf>

### 3.

## Aplicaciones prácticas



### 3.1. Informes alternativos o paralelos

Entre las experiencias más importantes a las que se han venido sumando cada vez más numerosas organizaciones, debemos destacar la elaboración y presentación al Comité de informes paralelos o alternativos también conocidos como informes sombra. En América Latina diversas organizaciones se incorporaron a la realización de tales informes desde la segunda mitad de la década de los noventa, de modo similar a las acciones que realizaban las organizaciones internacionales de derechos humanos ante los Comités de los tratados. Tales informes podían ser preparados aportando información en relación al conjunto de artículos con derechos y obligaciones establecidas por la CEDAW, o aportar información en relación a un asunto concreto de preocupación con relación a uno o más artículos de dicho tratado.

A efectos de ilustrar las labores y resultados con ocasión de los exámenes periódicos de los Estados, puede observarse lo acontecido en relación al caso de las esterilizaciones forzadas en Perú durante el régimen de Alberto Fujimori, en la ejecución del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar que aplicó el Ministerio de Salud.

En 1998, la investigación producida por organizaciones no gubernamentales con organizaciones locales y de víctimas, sumadas a iniciativas ciudadanas de mujeres, motivó la opción de trabajar en torno a la CEDAW a propósito de los exámenes periódicos sobre Perú (3º y 4º) por el Comité. El objetivo más acuciante para las activistas por los derechos humanos de las mujeres era detener de inmediato los abusos masivos que, en el marco de dicho programa, se venían produciendo con particular intensidad respecto de las más pobres, entre ellas las mujeres rurales e

indígenas, lo que contravenía varios artículos de la CEDAW. En esa dirección se preparó un informe sombra que fue alcanzado a las expertas del Comité.

En sus conclusiones finales el Comité se pronunció expresando preocupación por la falta de información y falta de acceso a anticoncepción adecuada para las mujeres pobres en las áreas urbanas y rurales, mujeres indígenas y adolescentes (párrafo 341). En el párrafo 342 recomendó el establecimiento de programas adecuados que enfatizen en la educación sexual, el uso adecuado de la anticoncepción y el uso responsable de los servicios de esterilización cuando sea necesario, **con la autorización expresa de la paciente y después que las consecuencias de dicho procedimiento hayan sido plenamente explicadas.**<sup>42</sup>

Las activistas que realizaron tales labores de incidencia en torno a la CEDAW fueron objeto de hostigamiento y amenazas por el régimen. Sin embargo, consiguieron el objetivo de detener los abusos y desencadenar cambios.

A efectos de la denuncia de un caso concreto (Caso Mamérita Mestanza) las activistas acudieron al sistema interamericano. A la caída del régimen de Alberto Fujimori, el Estado peruano convino en el procedimiento de solución amistosa por la que se estableció una reparación a los familiares de la fallecida y compromisos de orden general, incluido el de investigación de los abusos en el marco de dicho programa estatal y la sanción de los responsables.

Aunque la Fiscalía archivó las denuncias en 2009, las víctimas y las activistas continuaron la búsqueda de verdad, justicia y reparación, sosteniendo acciones. De un lado, la Comisión Interamericana, en una rueda de prensa a inicios de noviembre de 2010, ha condenado el incumplimiento por parte del Estado peruano de su obligación de investigar y sancionar a todos los culpables. A través de una comunicación oficial, la CIDH recordó que el 10 de octubre del 2003 el Estado se había comprometido a revisar judicialmente todos los procesos penales sobre violaciones de los derechos humanos cometidas durante el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori<sup>43</sup> a través de la ejecución del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, para que se individualice y se sancione debidamente a los responsables.

<sup>42</sup> El subrayado es nuestro. *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women* (Eighteenth and nineteenth sessions). Documento ONUA/53/38/Rev.1, página 75. Texto

completo en inglés en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports/18report.pdf>

<sup>43</sup> En la actualidad en prisión cumpliendo condena por otros crímenes internacionales.

En varias provincias, las víctimas y las activistas se han mantenido organizadas y hoy reclaman poner fin a la impunidad que han continuado gozando los autores de tales abusos. Así, la Asociación de Mujeres Afectadas por las Esterilizaciones Forzadas de Anta, una provincia del departamento de Cusco, ha intensificado su movilización y prepara el desarrollo de acciones a fin de que los tribunales peruanos o inclusive los tribunales de un tercer Estado, en ejercicio de la jurisdicción universal, pongan fin a la prolongada injusticia.<sup>44</sup> El proceso de empoderamiento de las titulares de derechos ha permitido que hoy podamos hablar de acciones sustentadas en la tenaz lucha de las mujeres por su dignidad, y no en una desconectada performance técnica en el uso de los instrumentos de derechos humanos.

En España, Amnistía Internacional presentó un informe alternativo con ocasión del 5º examen periódico sobre España en 2004.<sup>45</sup> Ante el 6º examen periódico en julio de 2008 sobre España, organizaciones feministas agrupadas en la Plataforma Impacto de Género YA presentaron un informe sombra al Comité.<sup>46</sup>

Actualmente existen muchos recursos para la elaboración de tales informes,<sup>47</sup> entre ellos bibliotecas con informes y cartas<sup>48</sup> sombra dirigidas por organizaciones al Comité de la CEDAW y otros órganos que vigilan los tratados.<sup>49</sup>

### 3.2. Denuncias de casos concretos e investigaciones al Comité

Aún es corto el recorrido en la utilización de los procedimientos del Protocolo Facultativo de la CEDAW. De momento las organizaciones de mujeres y de dere-

<sup>44</sup> Las acciones en preparación destacarán además las prácticas especialmente abusivas llevadas a cabo en contra de mujeres indígenas y sus resultados. Cabe al respecto advertir la modalidad de persecución en la que participarían motivos étnico raciales en concurrencia con el género, figura reconocida dentro de los crímenes de lesa humanidad.

<sup>45</sup> Ver nota de prensa de Amnistía Internacional en <http://www.es.amnesty.org/temas/mujeres/noticias-relacionadas/articulo/el-gobierno-debe-cumplir-con-sus-obligaciones-en-la-proteccion-de-los-derechos-de-las-mujeres>

<sup>46</sup> ESPAÑA: Resumen informativo de la Plataforma Impacto de Género YA con relación al sexto in-

forme periódico que presenta España ante el Comité sobre la Eliminación de la discriminación contra las mujeres de la ONU Julio, 2008

<sup>47</sup> Véase por ejemplo ILANUD, Programa Mujer, Justicia y Género. Facio, Alda. *Cómo hacer informes paralelos a la CEDAW*– San José, Costa Rica: ILANUD, Programa Mujer, Justicia y Género., 2001. Texto completo en <http://www.fundacionjusticiaygenero.com/documentos/monitoreo/cedaw/como-hacer-informes.pdf>

<sup>48</sup> Las cartas sombra son documentos más breves o adicionales a los informes que se dirigen al Comité para aportarle información independiente.

<sup>49</sup> <http://reproductiverights.org/es/biblioteca-de-recursos/informes-y-cartas-sombra>



chos humanos en ciertos casos se han venido dirigiendo a otros Comités, como el Comité de Derechos Humanos que vigila el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, para presentar denuncias sobre casos concretos, incluidos aquellos en materia de sus derechos sexuales y reproductivos.<sup>50</sup> Las opciones de las organizaciones y de las personas titulares de derechos toman en consideración criterios estratégicos y el encaje de sus peticiones con los derechos reconocidos por los tratados correspondientes, así como los criterios y estándares que los Comités han venido desarrollando.

Las activistas de los países de América Latina y el Caribe además prestan atención a las posibilidades del sistema interamericano. Así, han venido dirigiéndose a la Comisión Interamericana de derechos humanos. Cabe destacar la obtención de los llamados acuerdos de solución amistosa en el marco de los procedimientos de la Comisión y de sentencias a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>51</sup>

### 3.3. Incorporación en proyectos de cooperación para el desarrollo

De manera creciente las organizaciones que trabajan en la cooperación para el desarrollo han venido considerando y ejecutando aplicaciones de las normas, criterios y procedimientos de la CEDAW y su protocolo facultativo. Entre éstas podemos destacar:

- En la identificación y diseño de proyectos se han tenido en cuenta las observaciones y recomendaciones formuladas por el Comité de la CEDAW dirigidas a los correspondientes Estados examinados. Se incluyen objetivos y estrategias en consecuencia.
- En las estrategias de construcción de capacidades (capacity building) se ha dado a conocer y entrenado a las organizaciones en partenariatio y

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, el caso *Karen Lloñop v. Perú* Caso No. 1553/2003 Comité de Derechos Humanos en base al Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Documento ONU CCPR/C/85/D/1153/2003 (2005).

<sup>51</sup> Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *González y otras ("Campo algodón") vs. México* sentencia de 16 de noviembre de 2009. Texto completo en <http://www.nomasviolenciaintramujeres.cl/files/sentencia/Mexico.pdf>

a las titulares de derechos en las normas, criterios y procedimientos de la CEDAW, y se ha puesto en común experiencias y sus aplicaciones prácticas. También se contemplan componentes similares respecto de los detentadores de obligaciones a efectos de que las cumplan bajo las reglas de la debida diligencia, en particular en lo que concierne a la protección, asistencia de víctimas y supervivientes de violencia de género, investigación de los abusos, persecución del delito, sanción de los responsables y derechos de las víctimas a contar con recursos y obtener reparación.

- En la formulación de programas y proyectos se viene tomando en cuenta indicadores de derechos humanos de las mujeres en base a los derechos reconocidos por la CEDAW y se contempla incidir sobre los Estados respecto de aquellos indicadores de derechos humanos en base a los cuales medir su respuesta.
- En el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos se incorporan los criterios y estándares producidos por el Comité de la CEDAW, y se recuperan buenas prácticas y aprendizajes en línea con ello.

# Anexos



## **Anexo 1: Prohibición de discriminación en otros instrumentos internacionales**

En el Artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se prohíbe la discriminación respecto del goce de los derechos económicos, sociales y culturales. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales cuentan con una disposición común sobre igualdad y no discriminación. El artículo 26 del PIDCP (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) contiene una garantía independiente de protección igual y efectiva de la ley y ante la ley<sup>52</sup>. En el PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) se hace también referencia expresa a la discriminación y la igualdad con respecto a algunos derechos individuales. En el artículo 3 se pide a los Estados que se comprometan a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos enunciados en el Pacto, y en el artículo 7 se hace referencia al derecho a “un salario igual por trabajo de igual valor” y a “igual oportunidad para todos de ser promovidos” en el trabajo. El artículo 10 dispone que se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto y que se deben adoptar medidas especiales en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna. En el artículo 13 se dispone que “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente” y que “la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos”.

<sup>52</sup> Véase la Observación general N° 18 (1989) del Comité de Derechos Humanos, relativa a la no discriminación.

## Anexo 2: PIDESC OBSERVACIÓN GENERAL N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)<sup>53</sup>

7. La no discriminación es una obligación inmediata y de alcance general en el Pacto. El artículo 2.2 dispone que los Estados Partes garantizarán el ejercicio de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto, sin discriminación alguna, y sólo puede aplicarse en conjunción con esos derechos. Cabe señalar que por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto<sup>54</sup>. La discriminación también comprende la incitación a la discriminación y el acoso.
8. Para que los Estados Partes puedan “garantizar” el ejercicio sin discriminación de los derechos recogidos en el Pacto, hay que erradicar la discriminación tanto en la forma como en el fondo<sup>55</sup>:
  - a) **Discriminación formal.** Para erradicar la discriminación formal es preciso asegurar que la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos; por ejemplo, las leyes deberían asegurar iguales prestaciones de seguridad social a las mujeres independientemente de su estado civil.
  - b) **Discriminación sustantiva.** Abordando únicamente la forma no se conseguiría la igualdad sustantiva prevista y definida en el artículo 2.2<sup>56</sup>. En el disfrute efectivo de los derechos recogidos en el Pacto influye con

<sup>53</sup> Documento ONU E/C.12/GC/20 del 2 de julio de 2009

<sup>54</sup> En el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y el artículo 2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad figuran definiciones similares. El Comité de Derechos Humanos hace una interpretación parecida en su Observación

general N° 18 (párrs. 6 y 7) y ha adoptado posiciones similares en observaciones generales anteriores.

<sup>55</sup> Véase la Observación general N° 16 (2005): La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>56</sup> Véase también la Observación general N° 16 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

frecuencia el hecho de que una persona pertenezca a un grupo caracterizado por alguno de los motivos prohibidos de discriminación. Para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados Partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de *facto*. Por ejemplo, asegurar que todas las personas tengan igual acceso a una vivienda adecuada y a agua y saneamiento ayudará a superar la discriminación de que son objeto las mujeres, las niñas y las personas que viven en asentamientos informales y zonas rurales.

9. Para erradicar la discriminación sustantiva en ocasiones los Estados Partes pueden verse obligados a adoptar medidas especiales de carácter temporal que establezcan diferencias explícitas basadas en los motivos prohibidos de discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación de *facto* y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible. Aun así, algunas medidas positivas quizás deban tener carácter permanente, por ejemplo, la prestación de servicios de interpretación a los miembros de minorías lingüísticas y a las personas con deficiencias sensoriales en los centros de atención sanitaria.
10. Tanto las formas directas como las formas indirectas de trato diferencial constituyen discriminación conforme al artículo 2.2 del Pacto:
  - a) Hay **discriminación directa** cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación, por ejemplo, cuando la contratación para puestos en instituciones educativas o culturales se basa en las opiniones políticas de los solicitantes de empleo o los empleados. También constituyen discriminación directa aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable (por ejemplo, en el caso de una embarazada).

- b) La **discriminación indirecta** hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación. Por ejemplo, exigir una partida de nacimiento para poder matricularse en una escuela puede ser una forma de discriminar a las minorías étnicas o a los no nacionales que no posean, o a quienes se hayan denegado, esas partidas.

## **Esfera privada**

- 11.** A menudo se observan casos de discriminación en la familia, el lugar de trabajo y otros sectores de la sociedad. Por ejemplo, los actores del sector privado de la vivienda (como los propietarios de viviendas privadas, los proveedores de crédito o los proveedores de viviendas públicas) pueden negar directa o indirectamente el acceso a una vivienda o a hipotecas por motivos de etnia, estado civil, discapacidad u orientación sexual, mientras que algunas familias pueden negarse a escolarizar a sus hijas. Los Estados Partes deben por lo tanto aprobar medidas, incluidas leyes, para velar por que los individuos y entidades no apliquen los motivos prohibidos de discriminación en la esfera privada.

## **Discriminación sistémica**

- 12.** El Comité ha constatado periódicamente que la discriminación contra algunos grupos subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros.

## **Alcance que puede tener la diferencia de trato**

- 13.** Todo trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos se considerará discriminatorio a menos que exista una causa razonable y objetiva para pensarlo. Ello entraña evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los derechos recogidos en el Pacto, y si el único fin que se persigue es promover el bienestar general en una sociedad democrática. También debe existir una

relación de proporcionalidad clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones y sus efectos. La falta de recursos para no acabar con el trato discriminatorio no es una justificación objetiva y razonable, a menos que el Estado Parte se haya esforzado al máximo por utilizar todos los recursos de que dispone para combatirlo y erradicarlo con carácter prioritario.

14. En derecho internacional se infringe el Pacto al no actuar de buena fe para cumplir la obligación enunciada en el artículo 2.2 de garantizar que los derechos reconocidos en el Pacto se ejerzan sin discriminación. Los Estados Partes pueden contravenir el Pacto mediante una omisión o una acción directa, o incluso por conducto de sus instituciones u organismos en los planos nacional y local. Los Estados Partes deben asegurarse asimismo de no incurrir en prácticas discriminatorias en la asistencia y la cooperación internacionales, y adoptar medidas para velar porque los actores sometidos a su jurisdicción tampoco lo hagan.

## Sexo

20. El Pacto garantiza la igualdad de derechos de hombres y mujeres en cuanto al goce de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>57</sup> Desde la aprobación del Pacto, el concepto de "sexo" como causa prohibida ha evolucionado considerablemente para abarcar no sólo las características fisiológicas sino también la creación social de estereotipos, prejuicios y funciones basadas en el género que han dificultado el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones. De este modo, constituirían discriminación la negativa a contratar a una mujer porque pueda quedar embarazada o asignar predominantemente empleos de bajo nivel o a tiempo parcial a mujeres por considerar, de forma estereotipada, que no están dispuestas a consagrarse a su trabajo como se consagraría un hombre. La denegación de la licencia de paternidad puede constituir también discriminación respecto de los hombres.

<sup>57</sup> Ver el artículo 3 del Pacto y la Observación general Nº 16 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

