

**Lectura de Apoyo 10**  
**LA CARTA MAGNA DE TODAS LAS MUJERES**

**Alda Facio**

**Por iniciativa de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) de la ONU, endosada por la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1976, se inició la elaboración de una convención orientada a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres. Ese trabajo utilizó como base la Declaración que con el mismo objeto había proclamado la Asamblea General de la ONU en 1967, en la que se buscó juntar todas las normas referidas a las esferas que se habían venido estudiando desde la creación de la CSW, en 1946.**

El 18 de diciembre de 1979, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue adoptada después de cuatro años de trabajos de la CSW y de la Tercera Comisión<sup>1</sup> de la Asamblea General, mediante la Resolución 34/180 de la Asamblea General<sup>2</sup>. El 17 de julio, en una ceremonia especial realizada durante la Conferencia Mundial en Copenhague, fue suscrita por 64 Estados. La ratificación fue rapidísima y la CEDAW entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, después de que 20 Estados habían ratificado<sup>3</sup>.

La CEDAW reúne en un único instrumento legal, internacional, de derechos humanos, las disposiciones de instrumentos anteriores de la ONU relativas a la discriminación contra la mujer. Se dice que es la Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres porque es el primer instrumento internacional que incluye todos los derechos humanos de las mujeres • explícita o implícitamente al prohibir todas las formas de discriminación por razones de sexo. Si bien es cierto que todos los instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por razones de sexo y garantizan la igualdad de todos los seres humanos, esto no ha sido suficiente para garantizarles a las mujeres la protección de sus derechos por parte de estos otros instrumentos y sus mecanismos de protección y monitoreo.

Esto se debe a que los otros instrumentos prohíben que se haga discriminación en el goce de los derechos que establecen, pero la forma como establecen los derechos humanos es androcéntrica. Es decir, los derechos que se establecen en esos instrumentos son pensados desde las necesidades de los hombres mientras que en la CEDAW, se toman en cuenta las necesidades de las mujeres. Y, si bien es cierto que no están explicitados todos los derechos humanos que necesitamos las mujeres, sí están implícitos todos, como se dijo anteriormente, al estar prohibida la discriminación en todas las esferas de la vida<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La tercera comisión de la Asamblea General es la que se encarga de los asuntos sociales, humanitarios y culturales.

<sup>2</sup> González, Aída, Coordinadora, Edición Conmemorativa de LOS DERECHOS DE LA MUJER Y LOS NIÑOS, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999, p.11

<sup>3</sup> Art. 27 de la CEDAW: 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.

<sup>4</sup> El art. 1 prohíbe la discriminación en "las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En otras palabras, los otros instrumentos internacionales que garantizan igualdad, no discriminación o no distinción por motivos relacionados con el sexo, no crean derechos para la mujer que sean específicos para nuestra realidad cotidiana sino que nos ofrecen la posibilidad de ejercer, en igualdad de condiciones con los hombres, derechos reconocidos para ellos. Ciertamente que muchos de estos derechos son inherentes a la condición humana y por ende, necesarios para nosotras también, pero hay derechos que sólo necesitamos las mujeres, ya sea por nuestra condición sexual, de género o precisamente debido a la histórica desigualdad de poder entre los sexos.

Es así que la CEDAW es el primer instrumento internacional de derechos humanos que toma como punto de partida esa histórica desigualdad y por ende, aunque todavía no se hablaba de género o perspectiva de género en el momento en que fue discutida, sí se puede decir que es un instrumento con perspectiva de género. Este instrumento es importante y necesario por muchísimas razones pero en mi opinión se puede decir que hay al menos seis que la ponen en la categoría de única:

### **1. Amplía la responsabilidad estatal**

Precisamente porque, tiene una perspectiva de género, es el primer instrumento internacional que amplía la responsabilidad estatal a actos que cometen personas privadas, empresas o instituciones no estatales u organizaciones no gubernamentales<sup>5</sup>. Esto es muy importante porque sabemos que la discriminación contra las mujeres y la violación a nuestros derechos humanos no sólo se da en la esfera estatal.

Por supuesto que las mujeres también sufrimos violaciones a nuestros derechos humanos por acciones directas del Estado y sin embargo, también aquí ha sido difícil que se acepte la responsabilidad estatal. Por ejemplo, funcionarios públicos utilizan la violencia sexual para obtener privilegios y militares la usan para ganar batallas y hasta hace muy poco estos actos eran considerados actos individuales no imputables al Estado. Pero, de acuerdo al concepto de responsabilidad estatal que establece la CEDAW, esos actos, aunque sean considerados individuales, son imputables al Estado porque éste, al ratificar la CEDAW, está obligado a garantizar que esos actos no sucedan, al menos no en forma sistemática o sistémica.

Tal vez más importante aún para los tiempos que corren es que la noción de responsabilidad estatal que establece la CEDAW podrá servir de precedente para ampliar la responsabilidad a otros entes tan o más poderosos que los Estados. Esto cobra especial importancia en un mundo privatizado, globalizado en donde los gobiernos y los Estados de Derecho están en vías de extinción.

### **2. Obliga a los Estados a adoptar medidas concretas para eliminar la discriminación contra las mujeres.**

Según el Art. 2 de la CEDAW, los Estados que la ratifiquen no sólo deben condenar toda forma de discriminación basada en el sexo o género, sino que tienen que tomar medidas concretas para lograrlo tales como consagrar la igualdad en sus constituciones políticas; abolir las leyes,

---

<sup>5</sup> El art. 2, inc. (e) establece que los Estados están obligados a "tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas."

costumbres y prácticas que redunden en discriminación contra las mujeres; establecer protecciones jurídicas contra la discriminación; etc.

Como era imposible que la CEDAW contuviera explícitamente todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en todas las esferas, a través de los años, el Comité de la CEDAW ha especificado en sus comentarios finales y en sus Recomendaciones Generales, qué medidas específicas se deben tomar para los casos que se le van presentando a través de los informes que rinden los Estados. Por ejemplo, en su Recomendación General No. 21, el comité amplía las medidas concretas que deben tomar los Estados en relación al matrimonio y las relaciones familiares al establecer, *Inter alia*, que las leyes o costumbres que no tratan los bienes acumulados durante una relación similar al matrimonio como tratan a la propiedad conyugal, deben derogarse<sup>6</sup>.

Es entonces por medio de las recomendaciones que se le da solución a un problema concreto como la desigualdad entre el trato legislativo a la propiedad conyugal y la propiedad en las uniones de hecho. Aunque el tema no es tratado específicamente en el Art. 16 de la CEDAW, a la luz de los arts. 1 y 2, se entiende que este artículo 16, obliga al Estado no sólo a tomar medidas para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en cuanto a sus derechos durante el matrimonio y después de su disolución, sino a garantizarle esos mismos derechos a las mujeres que viven en uniones de hecho.

### **3. Permite medidas transitorias de "acción afirmativa" o lo que yo prefiero llamar medidas correctivas.**

Para poder alcanzar las metas de la CEDAW y debido al reconocimiento de la histórica desigualdad de poder y en el goce de los derechos humanos entre hombres y mujeres, y al hecho de que el tratar a hombres y mujeres exactamente igual no ha redundado en la eliminación de la discriminación, el art. 4 de la CEDAW establece que los Estados pueden tomar medidas correctivas que aceleren el logro de la igualdad entre los sexos sin que éstas sean interpretadas como discriminatorias para los hombres.

La lógica detrás de las medidas correctivas en la CEDAW es que el carácter *sistémico* de la discriminación contra las mujeres hace que sea imposible su eliminación sin medidas correctivas. Porque, una histórica y *sistémica* distribución desigual de beneficios y poder, requiere una asignación desigual de determinados instrumentos. Para la CEDAW, el objetivo final de las medidas correctivas es generar una sociedad en la cual las mujeres reciban igual respeto, gocen de sus derechos humanos en igualdad con los hombres en todas las esferas y en la cual se reduzcan las consecuencias de la discriminación. Por eso son transitorias y deben ser eliminadas en el momento en que se haya logrado una igualdad real entre hombres y mujeres. Para lograr esta sociedad igualitaria es necesario que se comprenda que el punto de partida es asimétrico. Es decir, que hombres y mujeres no empiezan con las mismas oportunidades por causas socialmente construidas y que por ende, la aplicación de reglas neutrales conduce a resultados desiguales. El no tomar en cuenta que nuestras sociedades son jerárquicas y en la cuales quienes tienen más poder son tomados como modelo de lo humano, asegura que aquella gente que difiere del modelo va a ser tratada en forma deficitaria<sup>7</sup>. Y, si sabemos que el modelo de lo humano en nuestras sociedades ha sido el varón, entenderemos que las mujeres somos tratadas

---

<sup>6</sup> Recomendación General 21 (13° periodo de sesiones).

<sup>7</sup> Ver Rodríguez, Marcela, "Igualdad, Democracia y Acciones Positivas" en Fació y Fries, Ed. GENERO Y DERECHO, Ediciones LOM, Chile, 1999

en forma deficitaria cuando se nos trata en forma aparentemente neutral. Es por ello que la CEDAW reconoce la necesidad de acciones afirmativas o medidas correctivas.

#### **4. Reconoce el papel de la cultura y las tradiciones en el mantenimiento de la discriminación contra las mujeres y obliga a los Estados a eliminar los estereotipos en los roles de hombres y mujeres.**

La CEDAW reconoce el importante papel que juega la cultura, la tradición, la religión, las costumbres y prácticas consuetudinarias o de cualquier otra índole, en la restricción de los derechos de las mujeres. Por consiguiente, prevé que los Estados deben adoptar medidas apropiadas para eliminar los estereotipos y prácticas atinentes a los papeles de hombres y mujeres, que surgen de un concepto de inferioridad o superioridad de un sexo respecto del otro.

También establece que el Estado debe garantizar que la educación familiar imparta la creencia en la necesidad de compartir equitativamente las funciones en la crianza de los y las hijas, y que en todos los casos, padres y madres deberían regirse por el interés de los y las hijas.

Todo lo anterior quiere decir que el Estado debe tomar medidas para eliminar los estereotipos y las concepciones de inferioridad de las mujeres en todas las esferas y si no lo hace, es responsable de las discriminaciones que puedan surgir contra las mujeres por estos estereotipos y concepciones.

#### **5. Define la discriminación y establece un concepto de igualdad sustantiva.**

Todo el contenido de la CEDAW gira alrededor de dos conceptos: la igualdad entre los sexos y la no discriminación contra las mujeres en todas sus formas. Dicho de otra manera, su meta es la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres para lograr la igualdad entre los sexos en todas las esferas.

El art. 1 define lo que se debe entender por discriminación:

"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 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".

**Esta definición es importantísima por las siguientes razones:**

- Es una definición legal que pasa a ser parte de la normativa nacional cuando el estado ratifica la convención. Esto quiere decir que los jueces y otros funcionarios que administran justicia no pueden crear su propia definición.
- Establece que la discriminación puede revestir distintas formas: distinción, exclusión o restricción, lo que nos alerta sobre la variedad de los comportamientos discriminatorios que se nos pueden presentar a veces hasta en forma de "derechos" o "protección",

- Determina que el acto discriminatorio es aquel que tenga "por objeto" o "por resultado" la violación de los derechos humanos de las mujeres. Esto quiere decir que se sancionan no sólo aquellos actos que tienen la intención de discriminar tales como las leyes que establecen que las mujeres casadas no pueden tener propiedades, etc. sino que también se sancionan los actos que sin tener la intención de discriminar, terminan discriminándonos como las leyes que "protegen" prohibiéndole sólo a las mujeres la realización de trabajos peligrosos, nocturno, etc. Quiere decir, además, que se prohíbe no sólo el acto discriminatorio consumado sino también la tentativa de discriminar.
- Precisa que el acto discriminatorio puede tener distintos grados, ya que puede ser parcial "menoscabar" o puede ser total "anular". Así la CEDAW no sólo sanciona la negación total de un derecho sino que también el que se nos nieguen ciertos aspectos de un derecho. Como por ejemplo, que las mujeres puedan ser nacionales de un país pero no pasar la nacionalidad a sus hijos/as.
- También precisa que el acto discriminatorio puede producirse en distintas etapas de la existencia de un derecho: en el reconocimiento, el goce o el ejercicio. La primera etapa se refiere al momento de crear las leyes que establecen derechos. La segunda a las necesidades que se satisfacen con ese derecho y la tercera, al aspecto activo del derecho, lo que implica que debe haber algún mecanismo donde la titular puede denunciar la violación a su derecho y lograr el resarcimiento por la misma. Esto quiere decir que la CEDAW obliga al Estado 1-a reconocer los derechos de las mujeres, 2- a proveer las condiciones materiales y espirituales para que podamos gozarlos y 3- a crear los mecanismos para que podamos denunciar su violación y lograr un resarcimiento.
- Define la discriminación como un acto violatorio del principio de igualdad y a la mujer como sujeto jurídico equivalente al hombre en dignidad humana, estableciendo una concepción de igualdad no androcéntrica sino basada en la protección de los derechos humanos de las mujeres.
- Prohíbe la discriminación en todas las esferas. La última frase del artículo "o en cualquier otra esfera" claramente incluye la esfera privada o familiar donde se producen tantas de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.
- Precisa que la discriminación se prohíbe "independientemente del estado civil de la mujer" para hacer énfasis en que la convención pretende eliminar todas las discriminaciones que se dan contra las mujeres, incluyendo las que se dan en el matrimonio.

**La CEDAW, al pretender eliminar la discriminación de jure y de facto, pretende lograr no sólo la igualdad de jure, sino la igualdad de facto o igualdad real o sustantiva. El objetivo es la transformación social, el cambio social que va más allá del cambio legislativo, aunque lo incluye. Es más, la igualdad de jure se concibe sólo como un medio para lograr la realización práctica del principio de igualdad. Es importante notar que tampoco la igualdad de jure se concibe como un tratamiento exacto por parte de la legislación a hombres y mujeres. Se trata de una igualdad**

**basada en el goce y el ejercicio de los derechos humanos que por lo tanto, permite trato distinto, aún por parte de la ley, cuando la situación es distinta.**

Por otro lado, si una lee la convención a la luz de las Estrategias de Nairobi<sup>8</sup>, puede entender que además, la igualdad que busca la CEDAW no se circunscribe solamente a lograrla entre los sexos sino que es una igualdad que sólo podrá alcanzarse eliminando otras desigualdades sociales: "Es por esto que la solución al problema de la discriminación contra la mujer, tiene que buscar las causas y promover los "cambios de las estructuras sociales y económicas que hagan posible la plena igualdad de la mujer y su libre acceso a todas las formas de desarrollo como agente activa y beneficiaria, sin discriminación de ningún tipo"<sup>9</sup>. Esto quiere decir que el Estado está obligado a garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las mujeres lo que implica que debe tomar medidas especiales para con ciertos grupos de mujeres más desaventajados.

En sus "comentarios finales" así como en las Recomendaciones Generales, el Comité de la CEDAW ha ido profundizando y ampliando el significado de la igualdad entre los sexos para incluir a sectores o grupos de mujeres que viven una triple discriminación. Así, por ejemplo, en sus comentarios finales al tercer informe periódico de Venezuela, el Comité le insistió a este país que para lograr la igualdad de todas las mujeres, tenía que fortalecer sus programas de eliminación de la pobreza ya que ésta afecta más severamente a una gran mayoría de mujeres<sup>10</sup>.

## **6. Fortalece el concepto de indivisibilidad de los derechos humanos.**

Otro logro de esta convención es que es un ejemplo concreto de la indivisibilidad de los derechos humanos, principio que se afirma a menudo en abstracto pero que raramente se expresa en concreto. En el discurso de derechos humanos se afirma que todos los derechos son indivisibles e **interdependientes**. Se destaca que la promoción y el disfrute de ciertas libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales. Sin embargo, la realidad es que se le ha dado mayor importancia a los derechos civiles y políticos que a los económicos, sociales y culturales y a los individuales que a los colectivos.

En la CEDAW, aparecen con igual importancia todos los derechos al establecer en un sólo instrumento derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos, así como derechos colectivos de sectores de mujeres y el derecho al desarrollo. Es más, se ha dicho que la CEDAW, además de un documento legal, es una guía para el desarrollo porque sugiere un programa de acción que, de cumplirse, llevaría a los Estados y a la sociedad en general a un plano de desarrollo superior." Esta idea la encontramos en el Preámbulo cuando justifica la igualdad de los sexos como una necesidad social e indispensable para el desarrollo.

La CEDAW es un instrumento poderoso para la promoción de los derechos humanos de las mujeres. Esta convención, vista a la luz de las Recomendaciones Generales del Comité, las Estrategias de Nairobi, los Programas o Plataformas de Acción de Viena, Cairo, Beijing y

---

<sup>8</sup> En su momento las Estrategias de Nairobi fueron entendidas como el plan de acción para implementar la CEDAW aunque ahora se habla más de la Plataforma de Beijing.

<sup>9</sup> Par. 53 de las Estrategias.

<sup>10</sup> Ver CEDAW/C/1997/L.I /Add.6

<sup>11</sup> Ver Freeman, Marsha, Women, "Development and Justice, Using the International Convention on Women's Rights" en OURS BY RIGHT, Kerr, Joanna, ed. The North South Instituto, Canada, 1993.

Durban y algunas resoluciones del ECOSOC y recomendaciones de otros comités de Derechos humanos, ha demostrado ser un instrumento eficaz para quienes estamos tratando de crear un marco internacional de derechos humanos de las mujeres. Al mismo tiempo, la CEDAW es débil en cuanto a que es el tratado con mayor cantidad de reservas sustantivas planteadas por los países.

Algunas de esas reservas afectan aspectos modulares de los conceptos de igualdad entre los sexos y discriminación contra las mujeres que son la base misma de la CEDAW. Hay reservas que despojan a las mujeres del país reservante de las garantías de igualdad estipuladas en la CEDAW. Hay otras reservas que preservan las facultades de los Estados Partes para continuar con la discriminación en determinadas esferas. Lo más frecuente es que estas reservas sean en la esfera de la familia, que es precisamente donde se dan más violaciones a los derechos de las mujeres.

El Comité de la CEDAW ha expresado en múltiples ocasiones su preocupación frente a la cantidad y amplitud de las reservas pero, aunque algunos países han retirado algunas de las suyas, todavía siguen vigentes algunas que son incompatibles con el objetivo mismo de la convención. El problema es que la CEDAW, aunque expresamente dice en su art. 28 inc. 2 que "no se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y propósito de la presente convención" no contiene ningún mecanismo para rechazarlas en caso de que un Estado ratificante las formule. En mi opinión, el Secretario General debería rechazar este tipo de reservas pero ese no ha sido el caso.

## EL COMITÉ DE LA CEDAW

Como sucede en los otros cinco instrumentos principales de derechos humanos del sistema de derechos humanos de la ONU<sup>12</sup>, el art. 17 de la CEDAW, establece un comité integrado por 23 expertas/os, que elige la Conferencia de Estados Partes cada dos años a título personal. Esto quiere decir que las y los expertos no son representantes del gobierno del país del cual son nacionales, sino personas que son expertas en los temas de la convención.

De conformidad con el art. 18, los Estados Partes deben informar al Comité acerca de sus actividades para alcanzar las metas de la convención. Al año de ratificada, el Estado debe presentar su informe inicial y luego debe presentar informes periódicos cada cuatro años.

El Comité examina tales informes en períodos de sesiones que en los primeros años celebraba una vez al año, con duración de 10 días, según lo dispone el art. 20, y presenta, a su vez, un informe anual a la Asamblea General, por conducto del ECOSOC, sobre el desarrollo de sus trabajos. Después, a propuesta del mismo Comité, la Conferencia de los Estados Partes recomendó a la Asamblea General que aprobara una enmienda al art. 20 por la que se autorizará la celebración de un mayor número de períodos de sesiones, según se requiera. En ese contexto, a partir de 1993, la Asamblea General autorizó provisionalmente al Comité a reunirse por 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,

---

<sup>12</sup> Los otros cinco instrumentos son: el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, la Convención Internacional contra la Tortura, y la Convención sobre los Derechos de la Niñez.

con el objeto de que el Comité pueda reducir el número de informes no examinados que se han acumulado por falta de tiempo para su estudio.

El Comité ha aprobado una guía y varias directrices para ayudar a los Estados en la preparación de esos informes. Según éstas, se pretende que el informe inicial sea una descripción detallada e integral de la situación de las mujeres en ese país al momento de presentación del documento. Su propósito es proporcionar un elemento de referencia respecto del cual puedan medirse los adelantos posteriores. Los informes periódicos subsiguientes tienen el propósito de actualizar el informe previo, detallar acontecimientos significativos que se hayan producido en los últimos cuatro años, señalar las tendencias fundamentales e individualizar los obstáculos que se oponen a la cabal aplicación de la CEDAW.

Los informes iniciales son presentados por un/a representante del país quien puede efectuar una presentación suplementaria que no está en el informe que meses antes ha mandado el Gobierno. Las **miembras** del Comité pueden pedirle que aclare o amplíe cualquier cuestión relativa al informe, la presentación misma. Generalmente la o el representante regresan a los días para contestar las preguntas o dar más información que han solicitado a su Gobierno,

A partir de 1990, los informes periódicos son examinados por un grupo de trabajo del comité compuesto por cinco **miembras/os**. El grupo de trabajo prepara preguntas para orientar al "• Comité cuando examine el informe. Esas preguntas son enviadas de antemano al Gobierno para que las responda cuando presenta su informe periódico.

El proceso de presentación de informes es público y cada año se nota un mayor interés por estas sesiones por parte de las **ONG's**, tanto internacionales como las que llegan de los países que presentan su informe. El comité ha organizado su trabajo a fin de **maximizar** al máximo la información sobre el país. Así ha invitado a los organismos especializados de la ONU a presentar informes para su consideración. Es así que todos los años **UNIFEM, UNICEF, PNUD, UNESCO, FAO, OIT, FNUAP**, etc. presentan informes ya sea acerca de su tema con respecto a las mujeres en el mundo, o acerca del país que presenta su informe.

Hace unos años, el Comité decidió invitar a las **ONG's** a proporcionarle información general y específica sobre la situación de los países cuyos informes se examinan, tanto en sesiones informales, como mediante informes que preparan las **ONGs** nacionales con la ayuda de organizaciones internacionales como **IWRAW-Asia Pacific, IWRAW, Amnesty International, Human Rights Watch**, etc.

El análisis de los informes ha permitido al Comité **desarrollar** lo que él mismo ha llamado "un diálogo constructivo" con las y los representantes de los Estados, a través de las preguntas y comentarios que las y los expertos miembros del Comité plantean. El examen por el comité de los informes nacionales no tiene el propósito de ser un proceso de **enfrentamiento** o acusatorio. Se hacen grandes esfuerzos por entablar un diálogo y por eso el Comité nunca acusa a un Estado de haber violado la CEDAW sino que le señala las deficiencias en una sesión de preguntas y respuestas.

Al finalizar las sesiones públicas, el comité revisa la información recibida en respuesta a sus preguntas al Estado Parte, así como la proporcionada por los representantes de ese gobierno durante el diálogo público, en una sesión privada en la que decide cuáles son los comentarios y



observaciones finales que habrá de presentar al Estado, mismas que se incluyen en su informe anual a la Asamblea General.

Del análisis de la información que resulta de las sesiones y los distintos informes, el comité emite sus Recomendaciones Generales. Hasta la fecha, estas Recomendaciones Generales no se han referido a Estados determinados sino que son dirigidas a todos los Estados Parte para indicarles qué medidas concretas pueden tomar para cumplir con sus obligaciones con arreglo a la Convención.

Las primeras recomendaciones generales emitidas por el Comité de la CEDAW son breves y de índole general pero en su décimo período de sesiones, el Comité decidió que iba a formular recomendaciones sobre determinados artículos de la convención o sobre temas que no estaban cubiertos explícitamente por la misma. Fue así como en 1992, el Comité abordó el tema de la violencia contra la mujer en su Recomendación General No. 19, en la que define esta violencia como forma de discriminación contra la mujer y por lo tanto, prohibida por la CEDAW. Otras recomendaciones generales muy importantes vinieron después. En 1994, elaboró la Recomendación General No. 21 sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, en 1997, la Recomendación General No. 23, sobre la vida política y pública y en 1999, la Recomendación General No. 24, sobre la mujer y la salud.

## EL PROTOCOLO OPCIONAL DE LA CEDAW

En 1991, 10 años después de que entrara en vigor la CEDAW, como parte de las recomendaciones de una reunión de expertas convocada por la División para el Adelanto de la Mujer de la ONU, se pidió al Secretario General que examinara la posibilidad de crear un mecanismo que permitiera a las víctimas de las violaciones a la CEDAW enviar comunicaciones al Comité de la CEDAW. Derecho que ya tenían las víctimas de violaciones a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de discriminación racial o las víctimas de violaciones a derechos civiles o políticos o de tortura en el sistema de Derechos Humanos de la ONU. Así se inició 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.

Hay que recordar que en ese camino hubo una gran movilización de mujeres hacia y en las Conferencias de Viena y Cairo y que en las dos, los gobiernos acordaron pedirle a la Asamblea General de la ONU que iniciara la negociación de un tal mecanismo. Fue así que en julio de 1995, el ECOSOC resolvió que ese mecanismo podría estar contenido en un protocolo facultativo u opcional a la CEDAW. Beijing reiteró el llamado a apoyar un protocolo y ya para 1996, se iniciaron las negociaciones en un grupo de trabajo que sesionó hasta su aprobación por la CSW en 1999 para ser abierto a la firma ese mismo año, el 10 de diciembre. El 22 de diciembre del 2000, el Protocolo Facultativo entró en vigor al haber transcurrido tres meses desde la décima ratificación como lo exige su mismo artículo 16<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Art. 16. - 1-E1 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 adhesión.

Ahora bien, para qué se necesitaba este protocolo facultativo si más de 160 países habían ratificado la CEDAW para ese entonces con lo que quedaba legalmente establecida la obligación de eliminar la discriminación basada en el sexo/género por parte de todos esos Estados. Hay varias razones:

1.- Los mecanismos internacionales existentes para la implementación de la CEDAW eran inadecuados o insuficientes.

2.- Aunque todos los otros instrumentos de Derechos Humanos de la ONU prohíben la discriminación basada en el sexo y por ende las víctimas de este tipo de discriminación podrían enviar sus comunicaciones a los comités que sí tienen la posibilidad de recibirlas, éstos no tienen la experticia necesaria para realmente entender casos individuales o violaciones extensivas sobre derechos humanos de las mujeres. Es decir antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, no había la posibilidad de una revisión de casos de este tipo 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.

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 de familia.

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 éstos. 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.

Como vemos, fueron muchas las razones que llevaron a la adopción del Protocolo Facultativo y son éstas mismas razones las que deberían llevar a una ratificación universal de este importante instrumento.

Ahora bien, si son tantas las razones que justifican un Protocolo Facultativo y si ya casi todos los Estados se obligaron moralmente a ratificarlo al haber adoptado las Plataformas de Acción de Viena, Cairo y Beijing, así como el mismo Protocolo, por qué hay resistencia a ratificarlo en algunos países. Para entender esta resistencia, hay que recordar que la misma reivindicación específica de una Convención como la CEDAW durante muchos años se consideró innecesaria

pues se asumió que con declarar la igualdad entre hombres y mujeres se lograría eliminar prácticas de discriminación y violencia de género históricas ejercidas sistemáticamente contra las mujeres en razón de su género. Fue después de muchas movilizaciones y muchas negociaciones que se logró que se entendiera que la garantía de igualdad y no discriminación no crean derechos para la mujer que sean específicos para la realidad cotidiana de ésta aunque sí ofrecen a las mujeres la oportunidad de ejercer, en igualdad de condiciones con los hombres, derechos reconocidos universalmente, inherentes a la condición humana que compartimos hombres y mujeres. Debido a que las mujeres vivimos situaciones en las que podemos ser tratadas exactamente como se trata a los hombres pero también tenemos necesidades específicas tanto por nuestra condición sexual como por las estructuras de género que nos discriminan, era necesario una convención que no sólo garantizara la igualdad y prohibiera la discriminación, sino que reconociera derechos y delineara medidas concretas para lograrlo. Una vez que se entendió esto, los Estados miembros de la ONU adoptaron la CEDAW y con el tiempo, 168 la ratificarían.

Sin embargo, a pesar de que la CEDAW ya tiene más de 20 años de vida, todavía la diversidad y amplitud de la discriminación contra las mujeres no es universalmente entendida. Muchos/as siguen creyendo que con promulgar la igualdad formal y eliminar las leyes explícitamente sexistas se cumple con la CEDAW. El Protocolo Facultativo ayudará a que se entiendan mejor las múltiples formas que toma la discriminación y que esto sólo beneficios podrá traer tanto a los Estados, como a la Sociedad Civil en su conjunto.

El que se haya necesitado un Protocolo Facultativo no niega que sí hubo logros importantes antes de su adopción. La CEDAW ha sido ratificada por todos los Estados de América Latina y en todos ha sido parcialmente implementada lo que ha significado un avance especialmente a nivel simbólico. Pensemos si no en la derogación de tantas leyes que nos discriminaban explícitamente y el silencio que existía en torno a la violencia contra nosotras. Sin embargo, ante estos logros surgen inevitablemente preguntas sobre qué hacer para que estos avances se reviertan en transformaciones concretas en la vida de las mujeres y permitan pasar de la declaración de principios a la aprobación de mecanismos que garanticen el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos y fomento, en amplios sectores de la sociedad civil, la conciencia de que estas reivindicaciones por el disfrute de los derechos humanos de las mujeres compete a la sociedad en su conjunto.

Como ya se dijo, el Protocolo entró en vigencia el 22 de diciembre del 2000, después de su ratificación por el décimo Estado Parte a la Convención.

Al ratificar el Protocolo Opcional, un Estado reconoce la competencia del Comité de la CEDAW para recibir y analizar demandas de grupos o de personas individuales dentro de su jurisdicción. Es importante saber que este protocolo no contempla ningún derecho nuevo, es decir, no está reconociendo derechos que no están contemplados en la CEDAW. Algunas personas mal intencionadas han lanzado el rumor de que el protocolo es un instrumento que reconoce los derechos sexuales y reproductivos para asustar a aquellas personas que están en contra de la. Esto no es cierto. Esos derechos ya están reconocidos en otros instrumentos, incluyendo la CEDAW. El Protocolo Facultativo lo que hace es establecer dos procedimientos para que el Comité pueda ayudar a los Estados a cumplir con la obligación que asumieron al ratificar la CEDAW.

Los dos procedimientos contenidos en el protocolo son:

1- Un procedimiento de comunicación que permite a mujeres individuales o a grupos de mujeres, someter al Comité, demandas de violaciones a derechos protegidos por la Convención. El Protocolo establece que para admitir comunicaciones individuales a análisis por el Comité, se deben llenar un cierto número de requisitos, incluyendo el que se hayan agotado los recursos locales.

2- El Protocolo también crea un procedimiento de investigación que le permite al Comité analizar situaciones de violaciones graves o sistemáticas de los derechos de las mujeres. En cualquier caso, los Estados deben ser Parte de la Convención y del Protocolo. El Protocolo incluye una cláusula que permite a los Estados declarar, cuando ratifican o acceden, que no aceptan el proceso de investigación. El Artículo 17 del Protocolo explícitamente dispone que no se permita introducir reservas a sus términos.

En conclusión, con la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, a CEDAW se convirtió realmente en nuestra CARTA MAGNA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES. Ahora nuestra carta no sólo reconoce y protege todos nuestros derechos, sino que también los garantiza.